



Caso de Estudio:

¿Qué impactos ha tenido el proceso de presupuesto participativo de Paysandú en el relacionamiento entre el gobierno departamental y la sociedad local?

Informe Final

Responsable del Proyecto:

Soc. Viviana Martínez (Investigador principal)

Programa Responsable de Ejecución:

Programa de Desarrollo Local

Director Soc. Daniel Biagioni

Período de ejecución:

Julio 2008- Diciembre 2008

Montevideo, 10 de diciembre de 2008

CONTENIDOS

I. Presentación del caso de estudio	3
1.1. Antecedentes	3
1.2. Aportes del Proyecto ejecutado en 2007	4
II. Objetivos del estudio de caso y metodología	6
2.1. Pregunta central y objetivos	6
2.2. Metodología y Plan de Trabajo	6
III. Presentación de los principales avances de la investigación	8
3.1. Objetivo Específico 1: principales insumos y aportes para la evaluación	8
3.2. Objetivo Específico 2 y 3: principales avances en los acuerdos generados y sistematización de los aportes de la investigación	15
3.3. Objetivo Específico 4: identificación de líneas de acción	21
IV. Evaluación de la intervención de PDL-CLAEH	25
4.1. Alcance de la intervención	25
4.2. Factores de análisis de la intervención	28
ANEXOS	29
Anexo 1: Información general de Paysandú y del Presupuesto Participativo	30
Anexo 2: Pautas de entrevistas	35
Anexo 3: Informe sobre Comisión de Seguimiento del PP de Paysandú	38

I. PRESENTACION DEL CASO DE ESTUDIO

1.1. Antecedentes

En el año 2007 el Programa de Desarrollo Local -PDL- de CLAEH implementa un proyecto con financiación del Programa de Pequeñas Donaciones del Banco Mundial que tiene como eje central el Presupuesto Participativo de Paysandú como un espacio real de promoción de la participación ciudadana poniendo énfasis en los aspectos vinculados al acceso a la información pública en relación al proceso y a los mecanismos de rendición de cuentas vinculados a su gestión.

Para el diseño y la implementación del Proyecto se trabaja de forma coordinada y articulada con el Gobierno Departamental de Paysandú –GDP- dado que el Presupuesto Participativo es una de las herramientas de gestión que implementa desde el año 2005¹.

A propósito vale la pena destacar algunos elementos que dan origen a la intervención y relación del PDL-CLAEH con el territorio seleccionado y específicamente con el equipo de Gobierno Departamental de Paysandú:

EJECUTORES /FINANCIADORES	OBJETIVOS	AÑO EJECUCIÓN
CLAEH – UCUDAL	Diploma en Desarrollo Regional y Local en Paysandú.	1998
Cooperación Española, SECIPI, Proyecto Local Barcelona, Generalitat de Catalunya.	Promoción del Desarrollo Local en la zona transfronteriza del río Uruguay, centrado en el desarrollo de las actividades productivas, en la creación de empleo y en el fortalecimiento de las instituciones locales.	1997-1999
PNUD – Intendencia Departamentales de Paysandú y Tacuarembó.	Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y otros actores sociales en la formulación de estrategias de Desarrollo Local en Guichón (Paysandú) y Laureles (Tacuarembó).	2003 – 2004
Fundación ACAC	Cursos de capacitación para organizaciones sociales de base que participan de proyectos financiados por Fundación ACAC con fondos IAF – Redeamérica	2006
Banco Mundial	Generar información, participación y difusión acerca de la herramienta del Presupuesto Participativo de Paysandú y los mecanismos de seguimiento ciudadano de la gestión.	2007
PNUD-ART	Mapeo de las acciones que se desarrollan en el departamento de Paysandú en temas de desarrollo local. Apoyo a la constitución del Grupo de trabajo local. Fortalecimiento de capacidades locales.	2007

En este contexto, la investigación que realizamos se sustenta en una relación existente entre PDL-CLAEH y el GDP específicamente a partir de la implementación del Proyecto financiado por BM durante el año 2007, aunque no desconoce acumulaciones anteriores.

Ese proyecto tenía como objetivo *“fortalecer la participación ciudadana en el proceso de Presupuesto Participativo que se encuentra implementando el Gobierno Departamental de Paysandú a través de la generación de mecanismos alternativos de participación y de instrumentos diversos de cabildeo acordes a las necesidades y expectativas de los ciudadanos comunes”*.

¹ Para ampliar información del Presupuesto Participativo de Paysandú consultar www.paysandu.gub.uy

1.2. Aportes del Proyecto ejecutado en 2007

El proyecto seleccionado para análisis de la incidencia del conocimiento generado parte de distintos niveles de intervención que podemos resumir en tres:

- Diagnóstico institucional del PP en sus primeros dos años de gestión.
- Capacitación a Ediles Locales del Gobierno Departamental y a las organizaciones sociales y ciudadanos interesados en el PP.
- Relevamiento de opinión ciudadana y actores intervinientes en el proceso para mejorar los procesos de información pública y rendición de cuentas.

A priori podemos destacar al menos 3 niveles de incidencia identificados al finalizar la intervención²:

1.2.1. *En la gestión del Presupuesto Participativo por parte del GDP*

De acuerdo a las actividades previstas y realizadas podemos sintetizar los siguientes aportes del Proyecto al proceso de Presupuesto Participativo que lleva adelante el GDP:

- ❖ Contribución a la sistematización de la información existente sobre las dos ediciones realizadas del Presupuesto Participativo (2005-2006).
- ❖ Identificación de las principales fortalezas y desafíos del PP, en la visión de los distintos actores: organizaciones sociales, funcionarios municipales, Ediles Locales, mandos medios, gabinete de Gobierno, medios de comunicación local, entre otros.
- ❖ Fortalecimiento de las capacidades de los Secretarios y Ediles Locales de las 8 Juntas Locales acerca del rol que deben cumplir en el Presupuesto Participativo a nivel local.
- ❖ A partir de la definición del gobierno departamental de realizar dos experiencias pilotos de Presupuesto Participativo Electivo en dos Juntas Locales de interior del departamento, se contribuyó en la capacitación a Ediles Locales, Secretarios y funcionarios de las Juntas de Tambores y Quebracho acerca de metodologías para la implementación del Presupuesto Participativo.
- ❖ Generación de información relevante acerca de la opinión de los ciudadanos involucrados en el proceso y de aquellos que lo desconocen, como herramienta fundamental para la toma de decisiones.

1.2.2. *En el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Proyecto*

De acuerdo al objetivo central que nos planteamos inicialmente podemos decir que las distintas actividades realizadas contribuyeron a fortalecer la participación ciudadana en el proceso de Presupuesto Participativo que se encuentra implementando el GDP, lo cual se vio reflejado específicamente a través de:

- ❖ Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales y ciudadanos comunes para participar comprometidamente en el proceso del PP, tanto en lo que refiere a las herramientas básicas de formulación de proyectos de desarrollo como en las estrategias de vinculación con el gobierno departamental.
- ❖ Generación de información relevante acerca de las necesidades y expectativas de los ciudadanos comunes acerca de los sistemas de rendición de cuentas que esperan del gobierno y que están dispuestos a llevar adelante como organizaciones sociales hacia su comunidad.

² Los aspectos identificados fueron parte del informe final del proyecto que fue avalado por las autoridades municipales de Paysandú y el Banco Mundial.

- ❖ Definición de aspectos claves para evaluar de forma participativa el proceso, definiendo estrategias consensuadas entre los actores locales y el gobierno departamental (Ej. Comité de Seguimiento del PP).
- ❖ Definición de espacios y temáticas concretas para trabajar de forma articulada entre los vecinos de Quebracho y Tambores con la Junta Local como referente institucional del gobierno en el territorio.

1.2.3. En el medio local

Consideramos que de forma indirecta el Proyecto a través de las distintas actividades (fundamentalmente las relacionadas con recolección de información, diagnóstico y Encuesta), logró sinergias entre actores locales que se interesaron en el proceso y de alguna manera accedieron a ser canalizadores de información.

Seguramente, es uno de los resultados no medibles del Proyecto que facilitaron la ejecución, y que de mediar estrategias de relacionamiento planificadas podrán fortalecer el proceso de PP llevado adelante por el gobierno departamental.

A su vez, la encuesta de opinión pública realizada en la ciudad de Paysandú, además de cumplir con lo previsto en el Proyecto, permitió sensibilizar y en algunos casos informar acerca del proceso.

En el último aparatado del informe sistematizaremos las principales recomendaciones realizadas en la intervención por parte de PDL-CLAEH que nos permitirá evaluar el nivel de incidencia del proyecto en la toma de decisiones por parte del gobierno departamental.

II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE CASO Y METODOLOGIA

2.1. Pregunta central y objetivos

En este contexto la ***pregunta central*** que nos planteamos en la Investigación son:

- *A partir del proyecto, ¿qué capacidades han quedado instaladas en la sociedad local y en la administración departamental para dar sustentabilidad al proceso de participación ciudadana?*
- *A partir de los acuerdos generados en el marco del proyecto, ¿cuáles han sido los principales aprendizajes de la experiencia y que rol ha tenido la sociedad local en la implementación del presupuesto participativo de Paysandú que se encuentra en ejecución?*

Por tanto, el objetivo general, es identificar los principales aportes que ha tenido el Proyecto CLAEH-GDP en el proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana en el marco del Presupuesto Participativo de Paysandú en la Edición 2007.

Como objetivos específicos identificamos:

1. Sistematizar el proceso de PP 2007 de acuerdo a los criterios establecidos en el proyecto anterior.
2. Identificar los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y gobierno departamental en el marco de la Edición 2007 y 2008.
3. Contribuir a generar conocimiento que permita al Gobierno Departamental fortalecer el proceso de PP en curso.
4. Identificar líneas específicas de acción que promuevan un mayor involucramiento de la sociedad local en el proceso.

2.2. Metodología y Plan de Trabajo

La investigación se fundamenta en un estudio de caso que se realizó en la Ciudad de Paysandú y en las localidades de Tambores y Quebracho, en el marco del Presupuesto Participativo del GDP³.

La metodología de la investigación es cualitativa al producir datos descriptivos que hacen hincapié en la validez de los mismos.

El diseño es de tipo exploratorio, apelando a técnicas cualitativas, dado que pretende estudiar en toda su complejidad al fenómeno de estudio.

El relevamiento de información se realizó mediante la utilización de diversos instrumentos:

- recolección y análisis de fuentes de información secundaria;
- entrevistas semiestructuradas a actores de la sociedad local y de gobierno;
- observación participante del proceso de PP electivo en Tambores y Quebracho;
- realización de talleres de evaluación y diagnóstico con participación de involucrados;

En el siguiente cuadro presentamos una síntesis de las actividades realizadas en el marco de la investigación:

³ En el Anexo 1 se presenta una caracterización del departamento de Paysandú y de la iniciativa de Presupuesto Participativo que lleva adelante el GDP.

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	RESPONSABLES	CUMPLIMIENTO
Preparación del Proyecto	Ajustar el proyecto y validar metodología con GDP	CLAEH-GDP	Finalizado
1. Sistematizar el proceso de PP 2007 de acuerdo a los criterios establecidos en el proyecto anterior.	Relevar información secundaria y sistematizar los resultados.	CLAEH	Finalizado
	Entrevistas a informantes claves de la GDP	CLAEH	Finalizado
2. Identificar los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y gobierno departamental en el marco de la Edición 2007 y 2008.	Entrevistas a representantes de Proyectos presentados en ediciones anteriores y 2007 que participaron de los cursos	CLAEH	Finalizado
	Entrevista a Ediles Locales de Tambores y Quebracho	CLAEH	Finalizado
	Observación participante del proceso de PP en Tambores y Quebracho	CLAEH	Finalizado
	Realización de un taller de diagnóstico con Comisión de Seguimiento del PP (principal aporte del proyecto inicial)	CLAEH	Finalizado
3. Contribuir a generar conocimiento que permita al Gobierno Departamental fortalecer el proceso de PP en curso.	Realización de un taller metodológico con Comisión de Seguimiento del PP	CLAEH-GDP	Sin realizar ⁴
	Taller "lecciones aprendidas en gestión de Proyectos" con ganadores de Proyectos de las 3 ediciones en Paysandú y 2 ediciones Tambores y Quebracho	CLAEH - GDP	Finalizado
4. Identificar líneas específicas de acción que promuevan un mayor involucramiento de la sociedad local en el proceso.	Elaboración de un informe intermedio para validar propuestas	CLAEH	Finalizado
	Taller de validación de propuestas y acciones con gobierno y Comisión de Seguimiento	CLAEH- GDP- OSC	Sin realizar ⁵
	Entrega del informe final	CLAEH	Finalizado

Para el logro del objetivo general, se considera importante la propuesta que se acordó con CIPPEC de realizar en marzo 2009 un Taller en la ciudad de Paysandú con el objetivo de presentar la experiencia del gobierno departamental en el gerenciamiento de proyectos que favorecen la participación ciudadana, socializando los principales aportes que tuvo para el gobierno el conocimiento sistematizado por CLAEH.

⁴ Debido a la agenda intensa del PP durante el mes de noviembre (elecciones generales en Guichón y Paysandú) se consideró pertinente suspender la actividad con la Comisión de Seguimiento e incorporar los asuntos a tratar en el taller de Lecciones Aprendidas.

⁵ No será posible la realización de un Taller de validación del Informe, lo cual se sustituirá con una reunión de trabajo con los tomadores de decisiones, prevista para la tercera semana de diciembre.

III. PRESENTACION DE LOS PRINCIPALES AVANCES DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación presentamos los principales resultados obtenidos, vinculando los insumos generados a los objetivos específicos propuestos en la investigación.

3.1. Objetivo Específico 1: principales insumos y aportes para la evaluación

3.1.1. Análisis de los resultados del proceso del PP: desde el año 2005 a 2008

La Unidad de PP ha proporcionado toda la información cuantitativa sobre los resultados de la edición 2007 y 2008 recientemente realizada, lo cual nos permite actualizar algunos indicadores para el análisis.

El objetivo del análisis de la información es identificar si existieron cambios cualitativos en el proceso que den cuentas de un alcance diferente de los proyectos que presentan las organizaciones sociales y luego en el proceso de elección por parte de la ciudadanía en general⁶.

Es decir, se pretende reflexionar sobre el avance o no que se ha dado en la elaboración de proyectos sociales que aporten al desarrollo de la comunidad a lo largo de los 4 años de PP.

Las preguntas guías del análisis son:

- *¿Podemos identificar avances en la implicación ciudadana en el proceso de PP?*
- *¿Es posible identificar a través de los años un mayor compromiso con los problemas sociales, culturales, ambientales de la comunidad a través de los proyectos que se presentan?*

Para responder la primera pregunta es necesario cuantificar comparativamente los resultados:

Edición	Lugar del PP electivo	Cantidad de proyectos		Nivel de votación	
		Presentados	Aprobados	Cantidad	% crecimiento ⁷
2005	Paysandú	132	36	2.250	
2006	Paysandú	228	46	7.300	69%
2007	Paysandú	161	45	8.750	20%
	Tambores	15	7	520	
	Quebracho	22	7	838	
2008	Paysandú	141	49	11.400	30%
	Tambores	14	7	610	17%
	Quebracho	20	6	1.012	21%
	Guichón ⁸	15	4	1.766	
TOTAL		748	207	34.446	

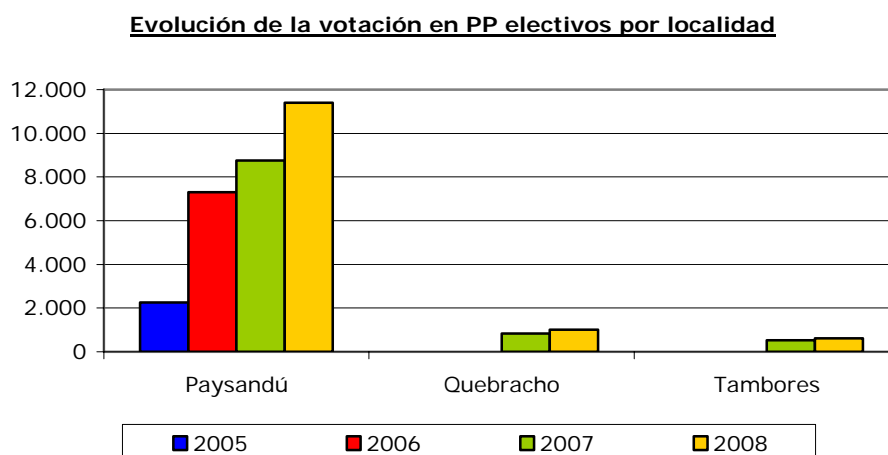
⁶ Centraremos el análisis en el proceso de PP electivo, sin incorporar la Edición de PP Joven que se realizó en el año en curso, dado que tiene características particulares que deben ser analizados específicamente.

⁷ Se considera el porcentaje de crecimiento en relación a la edición inmediatamente anterior al interior de cada localidad.

⁸ En el análisis se considera la localidad de Guichón que en el año 2008 se realizó por primera vez PP electivo por la ciudadanía.

Como observamos en la ciudad de Paysandú se ha dado un crecimiento del 69% entre la primera edición y la segunda; de un 20% entre la tercera y segunda; y finalmente de un 30% entre la última y la tercera edición.

En el caso de Tambores el crecimiento en la edición 2008 fue de un 17% y en Quebracho de 21% en relación a la edición 2007.



En suma, se registra un crecimiento sostenido en todos los casos, que por ahora dista bastante de las mesetas históricas que se dan en todas las experiencias de PP de la región.

También se puede observar una disminución en la cantidad de proyectos presentados, lo cual, refleja la capacidad que han tenido las organizaciones sociales y grupos de vecinos organizados para redefinir sus propuestas y realizar algunas acciones de forma conjunta.

Muchos de los cambios producidos en los tipos de proyectos que se presentan, así como en las reglas de votación, formalidades para presentar proyectos y mecanismos de difusión y promoción del proceso de PP han generado el crecimiento constatado⁹.

Por tanto, podemos concluir que se han identificado desde el punto de vista cuantitativo avances importantes en la implicación ciudadana en el proceso de PP que lleva adelante el GDP desde el año 2005.

En relación con la **segunda pregunta** que nos planteamos, realizaremos un breve análisis en relación a tres variables que hemos construido para este Informe:

- ***Destino de los fondos del Proyecto:*** se definieron 5 categorías para dar cuenta de uso que hacen las organizaciones sociales de los fondos asignados en el proyecto.
- ***Finalidad del Proyecto:*** se refiere a la finalidad (social, educativo, cultural, deportivo, ambiental, etc.) que persigue el proyecto al destinar los fondos a las 5 categorías anteriormente descriptas.
- ***Nivel de competencia del proyecto:*** se refiere al actor gubernamental o no, que es competente en la materia de acuerdo a la finalidad identificada.

Cada una de las variables contiene distintas categorías que se han elaborado en función de la información básica proporcionada por el GDP de acuerdo a las siguientes definiciones¹⁰:

⁹ No es objeto del Informe analizar todos los cambios que se han introducido a lo largo del proceso, solo se analizará más adelante las modificaciones generadas a partir de la intervención PDL-CLAEH.

Para más información de todo el proceso consultar el Informe "Principales desafíos del proceso de presupuesto participativo de la Intendencia de Paysandú 2005-2006" en el marco del Proyecto BM.

¹⁰ Las categorías y definiciones utilizadas son de carácter subjetivo y de responsabilidad del investigador por tanto pueden ser plausibles de reformulación a partir del intercambio y revisión conjunta con el GDP.

Destino de los fondos	
Categoría	Definición
Contratación de profesionales	Los fondos del proyecto se destinan a la contratación de profesionales en distintos rubros: capacitación (recreativas, productivos, deportivos, etc.); asistencia técnica en salud; actividades de extensión del centro educativo (danza, música, coros, etc.); higiene-ambiental (profesionales para castración de perros)
Equipamiento	Los fondos se destinan al equipamiento de una organización barrial, social, comunitaria, deportiva, recreativa o a dependencias de servicios del Estado en la comunidad (policlínicas, escuelas, etc.)
Infraestructura	Los fondos se destinan a la construcción, ampliación o mejora edilicia de una organización barrial, social, comunitaria, deportiva, recreativa o a dependencias de servicios del Estado en la comunidad (policlínicas, escuelas, etc.)
Servicios sociales	Los fondos se destinan a mantener servicios sociales priorizados por la comunidad, tales como: mantenimiento de transporte para clubes deportivos, combustible para ambulancias, medicamentos, arrendamiento de locales para actividades sociales, realización de espectáculos o festivales culturales, etc.
Urbanismo	Los fondos se destinan a la mejora de la infraestructura vial, edilicia, paisajística y ambiental de la ciudad o localidad
Nivel de competencia del Proyecto	
Categoría	Definición
Gobierno municipal	Proyectos que implican instituciones públicas con competencia del gobierno nacional en la materia (educación, salud, vivienda, etc.)
Gobierno nacional	Proyectos que implican competencias y roles del nivel municipal de gobierno (ABC). Los roles no tradicionales serán considerados mixtos (con intervención de privados u OSC).
Organizaciones de la sociedad civil	Proyectos que implican acciones características de las organizaciones sociales sin fines de lucro con o sin personería jurídica (Ej. comisiones de vecinos o barriales, clubes deportivos, asociaciones sectoriales, clubes sociales, etc.).
Privado	Proyectos que implican al sector privado con fines de lucro (gran empresa o PYMES).

En el siguiente cuadro presentamos la distribución por *localidad en relación al destino y uso de los fondos*:

		Destino de los fondos					Total
		contratación profesionales	equipamiento	infraestructura	servicios sociales	urbanismo	
Lugar de votación	Paysandú	29,5%	9,7%	34,1%	6,3%	20,5%	100,0%
	Guichón	50,0%	,0%	50,0%	,0%	,0%	100,0%
	Quebrach	23,1%	38,5%	38,5%	,0%	,0%	100,0%
	Tambores	35,7%	21,4%	14,3%	28,6%	,0%	100,0%
	Total	30,0%	12,1%	33,3%	7,2%	17,4%	100,0%

En términos generales, en la distribución o uso de los fondos el mayor porcentaje se registra en **Infraestructura 33%** seguido de Contratación de profesionales 30%; Urbanismo 17%; Equipamiento 12%; y por último Servicios sociales 7%.

Si consideramos la distribución por localidad, observamos variaciones importantes:

- en el interior no se registran proyectos que destinen los fondos a urbanismo;
- siendo prioritarios los proyectos destinados a pago de profesionales, equipamiento e infraestructura.
- En contraposición en la ciudad, se da una distribución similar en contratación de profesionales e infraestructura, siendo significativo el 20% a urbanismo, con un porcentaje menor de proyectos que invierten en equipamiento y servicios sociales

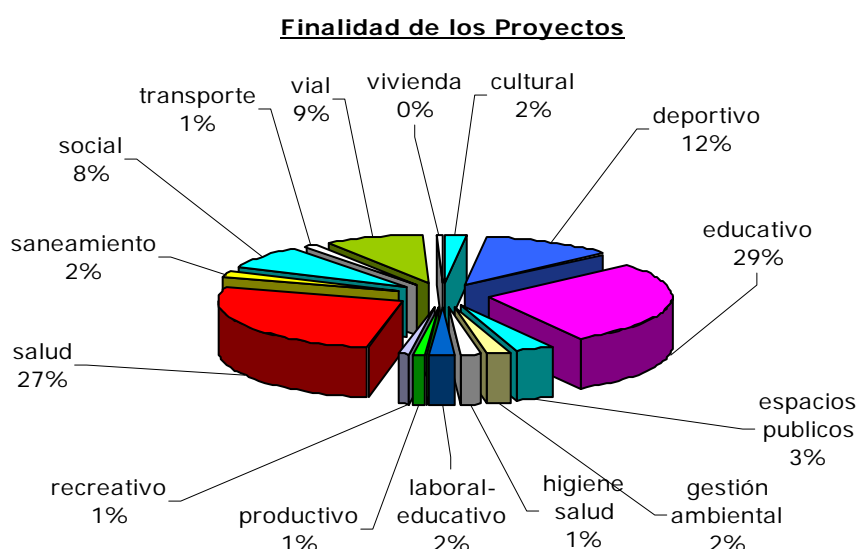
En el siguiente cuadro presentamos las mismas variables incorporando la evolución que ha tenido en los distintos años de ejecución del PP:

Lugar de votación		Destino de los fondos					Total
		contratación profesionales	equipamiento	infraestructura	servicios sociales	urbanismo	
Paysandú	Año 2005	11%	0%	11%	3%	76%	100%
	2006	29%	16%	38%	4%	13%	100%
	2007	47%	9%	36%	4%	4%	100%
	2008	29%	12%	47%	12%	0%	100%
	Total	30%	10%	34%	6%	20%	100%
Guichón	Año 2008	50%		50%			100%
	Total	50%		50%			100%
Quebracho	Año 2007	14%	43%	43%			100%
	2008	33%	33%	33%			100%
	Total	23%	38%	38%			100%
Tambores	Año 2007	29%	0%	29%	43%		100%
	2008	43%	43%	0%	14%		100%
	Total	36%	21%	14%	29%		100%

- En Paysandú podemos identificar una tendencia decreciente a invertir los fondos en urbanismo, estando condicionado fuertemente el 20% por el nivel de incidencia que tuvo en el primer año. Por tanto, se da un aumento paulatino de la contratación de profesionales, equipamiento e infraestructura.
- En el interior si comparamos Quebracho y Tambores, tenemos un mayor énfasis en ésta última en inversiones en servicios sociales, siendo muy similar la distribución y evolución en el resto de las categorías.
- Es muy significativo que el interior en ningún caso se han invertido fondos en proyectos de urbanismo.

En el siguiente gráfica podemos ver la **finalidad de los proyectos en todas las ediciones del PP y localidades**, siendo significativo que el 29% sean proyectos que tienen como finalidad la educación, el 27% la atención en salud y el 12% deportivos¹¹.

Es decir, los proyectos ejecutados a través del PP cumplen con una finalidad social, siendo mínimo el porcentaje que se ha destinado a obras u otras competencias tradicionales de los municipios.



¹¹ Debemos tener presente que en Uruguay, desde el punto de vista legal y de competencias, las áreas de intervención relacionadas a la salud, educación, vivienda, etc. son materia del nivel central del Estado.

Si analizamos la distribución de cada categoría por año, podemos observar una tendencia creciente de proyectos con finalidad social, deportivos, educativos, culturales, recreativos, productivos y de atención en salud en detrimento de los proyectos de finalidad clásica.

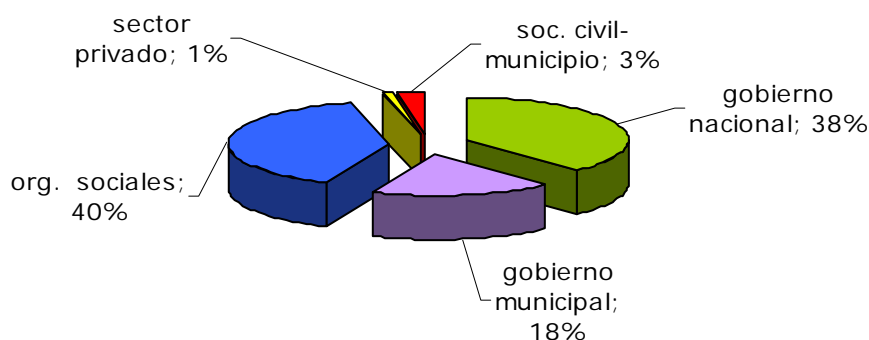
Finalidad del Proyecto	Año				Total
	2005	2006	2007	2008	
cultural	0%	0%	0%	100%	100%
deportivo	8%	17%	25%	50%	100%
educativo	2%	33%	33%	33%	100%
espacios públicos	71%	14%	14%	0%	100%
gestión ambiental	80%	20%	0%	0%	100%
higiene - salud	0%	67%	33%	0%	100%
laboral-educativo	40%	40%	0%	20%	100%
productivo	0%	0%	50%	50%	100%
recreativo	0%	0%	50%	50%	100%
salud	5%	15%	36%	44%	100%
saneamiento	25%	75%	0%	0%	100%
social	12%	18%	47%	24%	100%
transporte	100%	0%	0%	0%	100%
vial	78%	11%	11%	0%	100%
vivienda	100%	0%	0%	0%	100%
Total	18%	22%	29%	32%	100%

Este cambio en la concepción de los proyectos elegidos por la ciudadanía puede deberse al menos a tres factores claramente identificables:

- Mayor comprensión de los ciudadanos acerca del alcance de la herramienta del PP;
- Estrategia de comunicación del GDP y cambios introducidos en la herramienta han consolidado el proceso como un espacio para la implementación de proyectos comunitarios.
- Satisfacción en la demanda de servicios tradicionales brindados por el municipio por parte de la ciudadanía.

En este sentido, si analizamos el **nivel de competencia** de las propuestas votadas por la ciudadanía, podemos identificar un porcentaje elevado de proyectos que están destinados a financiar actividades, servicios o infraestructura de las organizaciones sociales; el 38% son proyectos en el marco de instituciones gubernamentales públicas de competencia nacional y un 18% de competencia municipal.

Nivel de competencia de los proyectos votados



Si analizamos la evolución que ha tenido el proceso, podemos constatar un incremento paulatino de los proyectos de competencia gubernamental a nivel nacional y de los proyectos característicos de las organizaciones sociales en las distintas ediciones, tendiendo a la baja los proyectos de competencia municipal.

Nivel de competencia	Año				Total
	2005	2006	2007	2008	
Gobierno nacional	4%	24%	33%	39%	100%
Gobierno municipal	68%	18%	11%	3%	100%
Organizaciones sociales	7%	22%	29%	41%	100%
Sector privado	50%	0%	50%	0%	100%
Soc. civil-municipio	17%	17%	67%	0%	100%
Total	18%	22%	29%	32%	100%

En esta distribución de competencias la relación que se da en Paysandú es diferente si lo comparamos con las localidades del interior en donde el PP es electivo.

Nivel de competencia	Lugar de votación				Total
	Paysandú	Guichón	Quebracho	Tambores	
Gobierno nacional	39%	25%	31%	43%	38%
Gobierno municipal	22%	0%	0%	0%	18%
Org. sociales	36%	75%	62%	57%	40%
Sector privado	1%	0%	8%	0%	1%
Soc. civil-municipio	3%	0%	0%	0%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Básicamente las localidades del interior tienden a elegir proyectos vinculados a las competencias gubernamentales del nivel nacional y fondos para actividades específicas de las organizaciones sociales. En Paysandú la relación es similar entre las categorías gobierno nacional, organizaciones sociales y gobierno municipal.

En conclusión, hemos identificado a través del análisis un mayor compromiso de los ciudadanos con los problemas sociales, culturales, ambientales de la comunidad a través de los proyectos que se seleccionan.

A ello debemos agregar un claro énfasis a financiar proyectos de competencia gubernamental a nivel nacional y de organizaciones sociales.

A priori podemos tener como hipótesis que esta situación es debido a la brecha existente entre las necesidades y demandas ciudadanas y las posibilidades reales del Estado central de dar respuesta en tiempo y forma.

En el caso de la financiación de proyectos de las organizaciones sociales una explicación posible puede relacionarse a la escasa información y conocimiento que tienen acerca de las fuentes de financiación y mecanismos de gestión y sustentabilidad de fondos sociales locales.

3.1.2. Cambios en la propuesta del PP a partir de las lecciones aprendidas

Nos interesa identificar los nuevos elementos que ha incorporado el GDP al PP en el marco de las revisiones que anualmente realiza al finalizar cada una de las Ediciones.

De acuerdo a lo relevado en las entrevistas¹² y en documentos de base de la Unidad de PP, podemos identificar los siguientes cambios en la propuesta:

- **PP Joven:** en el año 2008 se comienza con una primera experiencia piloto dirigida a jóvenes entre 14 y 29 años que se realiza en una jornada especial de votación con propuestas que son presentadas por los implicados.
- **Voto digital:** se incorpora un plan piloto con algunas urnas digitales en la experiencia de la ciudad de Paysandú y en el PP Joven.
- **Cambio en los requisitos:** los proyectos que se presentan deben tener el aval de 20 vecinos.
- **Aval de organismos públicos:** los proyectos que implican instituciones públicas (salud, educación, etc.) deben tener el aval o asentimiento de la autoridad pública local.
- **Cambio en la edad:** se permite votar a partir de los 14 años.
- **Cambio en la forma de votar las propuestas:** pueden seleccionar 3 proyectos de distintos distritos.
- **Rendición de cuentas:** se entregan las partidas a los responsables de los proyectos ganadores que deben rendir cuentas al gobierno y a la comunidad.
- **Integración de la Comisión de Seguimiento:** a partir de la edición 2007 se conformo una Comisión integrada por la encargada de la Unidad de PP y un vecino de cada distrito de Paysandú representando a los proyectos ganadores.
- **Incorporación de Guichón como localidad con PP electivo:** a partir de la iniciativa de los Ediles Locales Guichón comienza en el año 2008 a realizar PP electivo como experiencia piloto, manteniendo un sistema mixto¹³.

En el siguiente apartado del Informe analizaremos el nivel de incidencia que tuvo la intervención de CLAEH en los cambios incorporados por el Gobierno departamental.

¹² Se realizaron 3 entrevistas: Secretaria General de la Intendencia, Director de Descentralización y Encargada de la Unidad de PP. En el Anexo 1 se presenta la pauta de entrevistas utilizadas para los distintos actores.

¹³ Del total de recursos financieros, una parte son destinados a proyectos evaluados por los Ediles en consulta con la ciudadanía, otra parte de los Recursos se destinan al sistema electivo general y una parte inferior al PP electivo Joven.

3.2. **Objetivo Específico 2 y 3: principales avances en los acuerdos generados y sistematización de los aportes de la investigación.**

3.2.1. **Opinión y percepción sobre los avances del proceso**

Se realizaron 14 entrevistas en Quebracho y Tambores para relevar información que nos permita identificar los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y gobierno departamental.

Las mismas se distribuyen de la siguiente manera:

Tipo de Actor	Tambores	Quebracho
Entrevistas a representantes de los Proyectos	4	5
Entrevistas a Ediles Locales	1	1
Entrevistas a funcionarios de las Juntas	1	2

De las entrevistas podemos identificar los siguientes **aportes**:

- Existe consenso en que el PP es una **herramienta válida para la gestión de fondos** por parte de las organizaciones sociales que atienden problemáticas sociales de la comunidad y que es una **manera democrática de distribuir fondos públicos**.
- Se identifican opiniones enfrentadas en cuanto al **tipo de proyectos** que deben presentarse en el PP. Al menos se identifican 3 opiniones:
 - o Argumentos que consideran que no deberían financiarse proyectos que son competencia de instituciones públicas (escuelas, policlínicas, etc.).
 - o Argumentos que aluden a que las organizaciones sociales que tienen capacidad de autofinanciarse o generar recursos propios no deberían participar (clubes deportivos o sociales).
 - o Argumentos que manifiestan la necesidad de generar recambio en las organizaciones que presentan proyectos, limitando de alguna manera la cantidad de veces que una organización puede presentar la misma propuesta por más de dos ediciones sucesivas.
- Se coincide en que el principal **aspecto a fortalecer es la gestión de los fondos** una vez que son elegidas las propuestas. Hay consenso en que la administración municipal no es lo suficientemente ágil en la gestión de los recursos.
- Todos los entrevistados **evalúan positiva la experiencia de gestión de los recursos** y ejecución de los proyectos dado que les ha permitido al menos 3 avances:
 - o Comunicarse desde otra lógica con el gobierno departamental, dejando de lado prácticas clientelares.
 - o Relacionarse con otras organizaciones sociales para la gestión de proyectos o incorporar en sus agendas asuntos de interés compartidos.
 - o Ampliar la visualización de las organizaciones a nivel de la sociedad local y en algunos casos se ha favorecido la legitimidad.
- Se considera que **el gobierno debería mejorar los mecanismos de información pública y de comunicación**. En general, se evalúa insatisfactoria los mecanismos de rendición de cuentas que se implementan.
- Se **evalúa positivamente los Talleres de capacitación realizados por CLAEH** durante el 2007 y se considera que son esenciales para fortalecer el proceso de participación con capacidad de incidencia para las organizaciones sociales.

- Se coincide que ***el PP es una herramienta que está instalada en la ciudadanía*** y que la continuidad de la misma dependerá sobre todo de la capacidad de incidir y exigir que tengan los ciudadanos más que de la voluntad de los gobernantes de turno.

A los insumos proporcionados por los entrevistados debemos agregar las ***percepciones obtenidas de la experiencia de observación participante*** realizada en las Ediciones 2008 del PP electivo en Tambores y Quebracho, que destacamos:

- ***Alto nivel de involucramiento ciudadano*** en el día de la elección, siendo vivenciado por la sociedad local como un “día de fiesta”.
- ***Estrategias definidas*** por parte de los promotores de proyectos para dar sustento a la “campaña electoral” de convencimiento a sus vecinos utilizando todos los medios y canales disponibles de difusión y comunicación: espectáculos públicos, puerta a puerta, volantes, carteles, prensa radial y televisiva, etc.
- ***Alto grado de compromiso y responsabilidad de la Unidad de PP*** en la organización y logística del proceso de elección. Aún se percibe un alto nivel de dependencia de la Junta Local en relación a la estructura central para llevar adelante el proceso, lo cual está condicionado en gran parte por la disparidad en el compromiso existente por parte de los Ediles Locales (representantes del órgano político), no así de los funcionarios.
- ***Alto impacto en visibilidad pública del municipio en la localidad***, siendo una estrategia innovadora la implementación de urnas móviles que recorren el centro poblado con alto parlante promocionando la posibilidad de votar desde sus hogares.
- ***Implicancia política del Intendente Municipal*** en la instrumentación de la herramienta, estando presente en las etapas finales del proceso eleccionario, dando validez, credibilidad y legitimidad a la propuesta. Esta implicancia no se percibe de igual manera a la interna del gabinete de gobierno, siendo muy disímil los compromisos políticos que asumen.

3.2.2. Elementos proporcionados por los Talleres de evaluación

Finalmente, debemos agregar los insumos recabados en los dos talleres realizados en el marco de la Investigación:

- Taller con Comisión de Seguimiento del PP**: tuvo como objetivo identificar la autopercepción que tienen acerca del Rol que deben cumplir y los productos que tienen que lograr en el año de gestión¹⁴.
- Taller “Lecciones aprendidas en la gestión de proyectos del Presupuesto Participativo”**: tuvo como objetivo realizar una evaluación con los representantes de los proyectos ganadores de la ciudad de Paysandú y las localidades de Quebracho y Tambores para identificar los principales aprendizajes que se han tenido en la ejecución de proyectos y delinear algunos aspectos básicos de la rendición de cuentas por parte de las organizaciones sociales

¹⁴ La Comisión de Seguimiento es un instrumento que crea el GDP a partir de la edición 2007 del PP, que surge como iniciativa ciudadana en el último Taller realizado por CLAEH sobre rendición de cuentas en el mes de abril 2008 y a instancias de las experiencias que se presentaron en el Seminario Internacional de PP realizado en Paysandú durante el mes de octubre de 2007.

i. Taller con Comisión de Seguimiento del PP

Resumimos brevemente los **principales asuntos** identificados por los integrantes de la Comisión que requieren de toma de decisiones y acciones concretas para enfrentar los desafíos que tienen por delante¹⁵:

- ❖ Se percibe un alto nivel de compromiso e involucramiento de todos los integrantes de la Comisión con el proceso de PP, aunque no se logra separar de forma clara el rol que tienen como vecinos comprometidos con Proyectos, del **rol** que tienen como integrantes de una Comisión.

Se propuso consensuar un **Marco general de actuación** y acordar una **agenda de trabajo** operativa y estratégica para la Comisión, de esta manera se comenzará a generar una autopercepción como órgano que debe actuar de forma articulada y coordinada entre sí.

- ❖ Se identificó cierta dificultad de la Comisión para **intercambiar ideas** en función de una agenda de trabajo, siendo dispersa la discusión y focalizada en los temas que preocupan del proceso de PP.

Se propuso generar **espacios de discusión** con una agenda mínima de temas a tratar para poder avanzar en la construcción del espacio, requiriéndose para ello de agentes externos que puedan guiar el trabajo y comenzar a focalizar la discusión en los temas que son importantes en esta etapa de construcción.

En síntesis, el principal desafío que enfrenta actualmente la comisión se centra al menos en dos aspectos interrelacionados: por un lado, generar instancias de trabajo colectivo de forma periódica para avanzar en la construcción del espacio; y por otro lado, la necesidad de definir el rol y plan de trabajo de la Comisión en el corto plazo.

ii. Taller “Lecciones Aprendidas”

Se realizaron dos talleres, subdividiendo al grupo de representantes de proyectos ganadores del interior del departamento y al grupo de Paysandú capital.

En total participaron 43 representantes de proyectos, 26 en Paysandú y 17 en el Taller realizado en Tambores, de los cuales 9 eran representantes de proyectos de esa localidad y 8 de Quebracho que fueron trasladados hacia el lugar.

A continuación presentamos los insumos obtenidos de las dinámicas de trabajo realizadas en ambos talleres, siendo agrupadas por las especificidades de cada grupo sin distinguir entre talleres (solo en casos que sea pertinente) e intercambiando en los casos que sea necesario aportes de un grupo hacia otros.

- ❖ **Lecciones aprendidas por las organizaciones sociales en la gestión de Proyectos:**

El PP les ha permitido tener mayor visibilidad e impacto social en la comunidad, fortaleciendo a las organizaciones que tuvieron la responsabilidad de administrar fondos y potenciando el trabajo en redes.

Han tenido acceso a los medios de comunicación local, potenciando aprendizajes en la manera de comunicar las acciones cotidianas y específicas en el marco del PP, lo cual, les ha permitido posicionarse desde un lugar desconocido con la ciudadanía en general.

¹⁵ En el Anexo 2 se presenta el Informe que fue elevado en el mes de octubre 2008, a las autoridades de gobierno con las distintas recomendaciones realizadas.

Ha cambiado la implicación y compromiso de la gente, además de aportar transparencia al proceso de distribución de fondos.

Se prioriza la capacitación en formulación de proyectos y rendición de cuentas para fortalecer el proceso y a las organizaciones sociales participantes, identificándolo como un aspecto relevante de los aprendizajes.

En general, se identifica la relevancia que han tenido todos los proyectos en las demandas concretas de los ciudadanos. En algunas organizaciones se percibe cierta vulnerabilidad para gestionar adecuadamente los proyectos dado que se han visto superadas en sus capacidades para atender las demandas que generó la ejecución de los proyectos, vinculado fuertemente a la sobre expectativa que fue en aumento.

❖ **Mecanismos de rendición de cuentas que identifican las organizaciones:**

Desde las organizaciones se identifican mecanismos de rendición de cuentas de los proyectos y actividades vinculados fuertemente a las estrategias de comunicar los resultados de los proyectos a los usuarios, contrapartes y ciudadanía en general.

Se identifican los siguientes¹⁶: afiches en comercios e instituciones de la localidad; radio y TV; folletería; diarios informativos; buzones; encuestas; clases abiertas de demostración en escuelas y clubes; exposiciones.

❖ **Sustentabilidad de los proyectos sociales¹⁷:**

Se consideró que la primera acción que deben realizar las organizaciones para dar sustentabilidad a los proyectos se vinculan a la generación permanente de información hacia los usuarios/beneficiarios de los proyectos y a la comunidad en general.

Vinculado a lo anterior, se puso énfasis en la evaluación identificando causas, motivos o consecuencias de por qué no se ganó el proyecto en el marco del PP.

En este sentido, se identificó la necesidad de generar más confianza y transparencia de las organizaciones instrumentando mecanismos de rendición de cuentas hacia la gente, así como estrategias más amplias que den apertura a las organizaciones hacia otras personas e intentar que los proyectos articulen con otras organizaciones de la comunidad.

En general, todos los involucrados conocen las estrategias a seguir para financiar acciones de sus organizaciones, tales como realización de fiestas, sponsor con empresas, campañas de socios en los clubes sociales o deportivos. Sin embargo, estos mecanismos tradicionales encierran una dificultad intrínseca que se relaciona a la falta de compromiso de todos los integrantes de las organizaciones, estando la responsabilidad siempre en las mismas personas, generando inercias y desgaste, además de la superposición de las organizaciones en comunidades pequeñas.

En cuanto a la posibilidad de lograr fondos externos, que no implique la movilización de recursos de la organización, se identifica la falta de conocimiento e información sobre las fuentes de recursos o de financiamiento; la capacidad técnica para formular proyectos de acuerdo a las exigencias de financiación externa; y, fundamentalmente el desconocimiento genera incertidumbre y temores.

En relación a lo anterior, se plantean algunas estrategias de acción para fomentar la búsqueda de financiación:

¹⁶ Se aprovechó la instancia de taller para trabajar con el grupo en las potencialidades y desventajas de cada uno de los mecanismos identificados de acuerdo a la realidad de cada organización, así como en la necesidad de planificar la rendición a través del por qué y para qué.

¹⁷ La consigna al grupo solicitaba que identificaran acciones y estrategias concretas para llevar adelante por parte de las organizaciones para lograr fondos y sustentabilidad a los proyectos, bajo el supuesto de que no habían sido elegidos en el PP.

- Solicitar apoyos técnicos a organismos competentes u organizaciones locales que cuenten con capacidad.
- Fomentar el trabajo en redes sociales es un camino para generar sinergias institucionales y compartir el conocimiento.
- Comprometer a los organismos competentes en el área de acción de la organización, a través de la comunicación permanente de las actividades y una correcta formulación de proyectos.

En general, se reconoce que el PP modificó la cultura de las organizaciones, dado que no se trata solo de “pedir recursos”, sino que hay que argumentar, fundamentar y proponer un proyecto que tiene que lograr convencer a la comunidad.

Además, permitió que demandas locales que históricamente no han sido atendidas por los organismos públicos competentes del nivel central, hoy tengan una vía de canalización, aunque se reconoce que esta estrategia solo puede ser plausible en el corto plazo, para generar un cambio de lógica que permita articular políticas públicas locales horizontales.

Este cambio de lógica requiere compromiso del gobierno local, de las organizaciones y de la ciudadanía en general, para articular acciones que sean visualizadas en el nivel central y posibiliten sinergias en el mediano plazo.

Por último, se considera que la Unidad de PP, además de llevar adelante el proceso, debería vehicular estas acciones y ser un nodo de articulaciones entre organizaciones y estado.

❖ Evaluación de la Comisión de Seguimiento del Presupuesto Participativo¹⁸.

En el siguiente cuadro identificamos los principales aportes realizados por la Comisión de Seguimiento en una matriz de fortalezas y debilidades:

Fortalezas	Debilidades/ aspectos a mejorar
<ul style="list-style-type: none"> - Sólidos vínculos entre los integrantes (titulares) de la Comisión. - Neutralidad para actuar, respetando todos los proyectos. - Frecuencia de las reuniones que se realizaron, internas y con la comunidad. - Conocer otros proyectos en los distintos distritos, promovió otro compromiso y visión del alcance del PP. - Validación de la propuesta del GDP del PP Joven, seguimiento de la experiencia e intercambio de aprendizajes. - Propuesta y validación de cambios realizados en el PP: voto cruzado; aval de los vecinos y de institución pública. - Excelente relacionamiento de la Comisión con equipo de trabajo del PP del GDP y con los agentes externos que han intervenido (CLAEH, Málaga). 	<ul style="list-style-type: none"> - Débil el relacionamiento entre los integrantes titulares y suplentes de la Comisión. - Falta de comunicación interna. - Escaso tiempo de actuación para los logros obtenidos. - Necesidad de instrumentar mecanismos de comunicación. Se propone realizar un acta de reuniones y actividades para rendir cuentas al resto de las organizaciones y a la ciudadanía en general. - Si bien se considera que la supervisión realizada por pares es positiva, se requiere de elementos técnicos para la evaluación de los proyectos (una cosa no debería superponer a la otra).

¹⁸ Esta dinámica se trabajó solamente en Paysandú donde fue creada la Comisión de Seguimiento. El grupo fue integrado de forma exclusiva por representantes de la Comisión de Seguimiento y la consigna propuesta fue la evaluación y rendición de cuentas hacia sus pares sobre el trabajo que habían realizado en este período.

❖ **Desafíos del Presupuesto Participativo: aspectos a revisar o mejorar**¹⁹

Todos los participantes reconocen la pertinencia de la herramienta del PP y las ventajas cualitativas que ha generado el sistema de elección de los proyectos, dando credibilidad, legitimidad y transparencia al proceso.

Se reconoce que es una herramienta importante para comenzar a cambiar la forma de relacionamiento entre los vecinos y las organizaciones sociales con el gobierno departamental, aunque aún no se identifican cambios concretos de todas las direcciones de la Intendencia, siendo esta nueva forma de relacionamiento exclusiva de la Unidad de PP.

Se identifican algunos **desafíos** que requieren atención para futuras ediciones del PP, que los subdividimos en tres niveles de intervención:

En la herramienta del PP:

- Ampliar la cantidad de proyectos a financiar (más recursos disponibles).
- Mejorar el estudio de viabilidad de los proyectos y comunicar los criterios.
- Evaluar la posibilidad de limitar la cantidad de proyectos por organización para promover más participación.
- Ampliar el PP electivo a todo el departamento.
- Fortalecer el perfil social del PP para evitar financiar proyectos de competencia de organismos gubernamentales públicos de nivel nacional o municipal.
- Planificar mejor el cronograma del PP, comunicándolo con más tiempo a la ciudadanía (facilitar más tiempo entre una etapa y otra).
- Mejorar la eficiencia de la administración entre la etapa de selección de los proyectos y tramitación y entrega de los fondos (se considera que el tiempo óptimo debería ser 3 meses como máximo).
- Promover por parte de la Unidad de PP, reuniones abiertas y públicas de los proyectos presentados a ser considerados en la elección con el objetivo de defender sus proyectos y fundamentarlos.
- Mejorar los canales de difusión y formas de comunicar los avances del PP, dándole mayor continuidad, presencia y visibilidad pública.
- Generar espacios de intercambio de experiencias de forma sistemática y periódica, para aprovechar los aprendizajes acumulados.

A nivel de las organizaciones sociales:

- Generar capacidades en formulación de proyectos (ha sido muy difícil para las organizaciones el manejo de los imprevistos en la ejecución).
- Planificar la ejecución, generar acuerdos mínimos antes de comenzar.
- Evaluar y monitorear el proyecto durante la ejecución para poder introducir cambios de forma continua.

A nivel del GDP:

- Promover el trabajo en red, a partir del conocimiento que tiene la Unidad del PP de todas las organizaciones.
- Fomentar la coordinación interinstitucional pública evitando superponer competencias.
- Promover una forma de relacionamiento similar a la Unidad de PP en otras direcciones de la Intendencia ampliando la cercanía en el trato entre gobernantes y ciudadanos.

¹⁹ Se presentan los aportes realizados por los grupos en los Talleres y también de las opiniones relevadas individualmente a través de una pauta preestablecida que se elaboró y que debían completar todos los participantes.

En síntesis, consideramos que el Taller de evaluación ha generado insumos importantes para la investigación, pero por sobre todas las cosas genera –una vez más- información valiosa para el GDP que posibilitan la toma de decisiones.

Debemos tener presente que las intervenciones realizadas por PDL-CLAEH, tanto en el marco de la investigación como de la intervención anterior, han proporcionado insumos valiosos desde distintas perspectivas al GDP:

- En la intervención aportó sistematización del proceso a través del diagnóstico; conocimiento de la opinión ciudadana a través de la encuesta y capacidades locales a través de talleres temáticos.
- La investigación, permite generar conocimiento a partir de la revisión del proceso pero a su vez promueve un espacio de evaluación colectiva con una metodología específica, que aporta sistematización y conocimiento desde los principales actores del proceso.

En el último capítulo del informe nos detendremos a evaluar desde nuestra perspectiva la capacidad de incidencia que consideramos ha tenido PDL-CLAEH en el proceso de toma de decisiones.

3.3. Objetivo Específico 4: identificación de líneas de acción

Posiblemente los insumos que se presentan en este capítulo exceden ampliamente el objetivo general propuesto por la investigación de *identificar los principales aportes que ha tenido el Proyecto CLAEH-GDP en el proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana en el PP.*

Sin embargo, consideramos que el *lei motiv* de la investigación ha sido dar respuesta a las preguntas centrales que nos hemos planteado inicialmente:

- i. A partir del proyecto, ¿qué capacidades han quedado instaladas en la sociedad local y en la administración departamental para dar sustentabilidad al proceso de participación ciudadana?*
- ii. A partir de los acuerdos generados en el marco del proyecto, ¿cuáles han sido los principales aprendizajes de la experiencia y que rol ha tenido la sociedad local en la implementación del presupuesto participativo de Paysandú que se encuentra en ejecución?*

Para ello, hemos sistematizado el proceso, identificado los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y gobierno departamental y de alguna manera se ha contribuido a generar conocimiento para que el GDP tome decisiones que fortalezcan el proceso del PP.

En este apartado nos proponemos identificar líneas específicas de acción que promuevan un mayor involucramiento de la sociedad local en el proceso y dar respuesta a las preguntas anteriormente planteadas.

3.3.1. Líneas de acción que promuevan involucramiento de la sociedad local en el proceso.

A lo largo del informe hemos dado cuenta de líneas de acción de diversa índole, por tanto, en este punto nos detendremos en resumir algunas líneas de acción que promuevan un mayor involucramiento de la sociedad local en el proceso, bajo los siguientes supuestos:

- El proceso ha ido creciendo de forma sostenida en la cantidad de ciudadanos que apoyan la propuesta y que movilizan recursos humanos y sociales para validar la iniciativa;
- El GDP ha logrado sostener la herramienta del PP con voluntad política, compromiso de los funcionarios implicados y transparencia en el proceso.
- El PP de Paysandú tiene identidad propia y se caracteriza por ser una experiencia sobre la base de aprendizaje constante, apertura hacia la intervención de agentes externos (tanto cooperantes como centros de investigación) y flexibilidad en la toma de decisiones.

Bajo estos supuestos proponemos **5 líneas específicas de acción:**

i. Informar sobre el PP en función de las demandas ciudadanas

El GDP ha generado cambios importantes en la forma de relacionamiento con la ciudadanía, incorporando nuevas formas de comunicación con la ciudadanía que priorizan diversos medios (visitas a los barrios, reuniones informativas, Web, prensa, correos electrónicos, publicidad, etc.).

A pesar de ello, la información del PP continúa sin encontrar los mecanismos adecuados para canalizarse. Si bien se mantiene la presencia en los medios, se ha potenciado la rendición de cuentas a través de las visitas a los proyectos con los medios de comunicación y fundamentalmente se ha mejorado la cantidad de información en el sitio Web, estas acciones continúan realizándose sin una política de comunicación planificada y sistemática²⁰.

ii. Generar cambios en la herramienta del PP con participación ciudadana.

Tal como lo describimos anteriormente, el GDP ha tenido la suficiente flexibilidad para ir generando cambios de forma continua a la herramienta del PP y posiblemente una de las apuestas centrales ha sido la creación de la Comisión de Seguimiento.

Es necesario tomar decisiones concretas que fortalezcan este espacio de intercambio, seguimiento y planificación del PP²¹.

Debe ser un espacio construido entre los actores que intervienen, pero fundamentalmente debe ser lo suficientemente amplio y abierto para no generar formas de participación con relaciones de poder encubiertas, en donde *"todos participamos pero las decisiones continúan tomándose verticalmente"*.

iii. Formar capacidades ciudadanas para participar

Los involucrados en el proceso reclaman espacios concretos de capacitación y formación en capacidades acordes a sus necesidades, tales como trabajo en redes sociales, formulación de proyectos, desarrollo local y comunitario, planificación estratégica, formas de trabajo en organizaciones sociales, etc.

²⁰ A modo de ejemplo en la Web, se incorpora mucha información sobre el proceso que está ordenada de forma secuencial y sin una visión integral de la herramienta, siendo difícil encontrar los resultados globales del proceso, para lo cual el usuario Web deberá elaborar su matriz de datos. Es decir, no es un problema de cantidad de información sino de calidad y coherencia de la información.

²¹ En el Anexo 3, hay un diagnóstico específico al respecto y algunas recomendaciones.

Consideramos que el PP ha llegado a un nivel de madurez y estabilidad dentro de la gestión de gobierno, que debería comenzar a promover otras acumulaciones que permitan a través de la herramienta la construcción de espacios de fortalecimiento de la participación ciudadana.

De hecho, el GDP en el Presupuesto Departamental 2006-2010 creó la Dirección de Descentralización que tiene a su cargo la Unidad de PP y la Unidad de Formación Ciudadana, como las principales unidades de gestión para la implementación del PP y fortalecimiento de la participación ciudadana. Sin embargo, a la fecha solo ha dado contenido y dirección a la Unidad de PP sin generar las condiciones mínimas para poner en funcionamiento una Unidad de Formación Ciudadana.

Si bien, las únicas instancias de capacitación en el marco del PP que se han realizado han sido por iniciativa de los proyectos ejecutados por PDL-CLAEH, queda claro el respaldo y voluntad del GDP, que considera fundamental y necesario la capacitación pero que no ha logrado aún vehicular a través de recursos propios y estrategias definidas para tal necesidad.

iv. Promover la acumulación de aprendizajes.

A través de las distintas técnicas de recolección de información utilizadas para esta investigación (entrevistas, encuestas, observación participante, talleres, reuniones, etc.) se ha constatado una demanda concreta y específica de promover espacios de intercambio y acumulación de aprendizajes colectivos.

En el punto anterior, poníamos énfasis en formar capacidades para participar, en este punto el énfasis está en generar espacios que permitan socializar, articular y concretar acciones comunes. Es decir, los aprendizajes, las experiencias concretas y las iniciativas existen en la sociedad local, solo se requiere de un espacio con una metodología adecuada que facilite el intercambio.

Nuevamente se requiere de la puesta en funcionamiento de la unidad de Formación Ciudadana como eje central y canalizador de sinergias entre la institucionalidad del PP.

v. Invertir en evaluar

En las políticas públicas en general y en particular en las políticas municipales se adolece de falta de sistemas de monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos que implementan.

Esta situación se vincula a múltiples causas -que no son objeto de este informe- que podríamos agrupar en tres:

- Escasos o limitados recursos técnicos especializados en la materia a nivel municipal.
- Instrumentos de planificación de políticas poco desarrollados que no permiten prever los distintos componentes, insumos y recursos de una política.
- Voluntad política para invertir recursos humanos y económicos en sistemas de monitoreo y evaluación que no son visibles por el ciudadano o en última instancia por el electorado.

Estas causas son comunes a la mayor parte de los procesos de gestión pública local que hemos intervenido desde PDL-CLAEH.

Sin embargo, el GDP a través del PP ha logrado vehicular recursos económicos financiados por la cooperación internacional que han avalado, promovido y fortalecido el proceso.

En sus primeras etapas la cooperación destinó financiación para consolidar, sensibilizar y dar mayor visibilidad pública del proceso a nivel local, nacional e internacional. En la etapa actual podría ser viable comenzar a dinamizar esos fondos hacia la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación.

3.3.2. ¿Qué capacidades para qué proceso?

Finalmente, compartimos dos reflexiones que dan respuesta de forma concreta a las dos preguntas centrales:

- ❖ Si tuviéramos que definir en tres palabras las capacidades que han quedado instaladas en la sociedad local y administración pública local, diríamos:
 - **confianza;**
 - **articulación;**
 - **flexibilidad.**

Ahora bien, estas tres capacidades son necesarias pero no suficientes para sustentar un proceso, por tanto, deberá continuarse trabajando en los desafíos que hemos identificado y por sobre todas las cosas se requiere **convicción, decisión y voluntad política.**

- ❖ El principal aprendizaje social que ha generado la experiencia ha sido la posibilidad de que los vecinos organizados **gestionen proyectos con financiación pública** a través de un proceso de formulación, ejecución y rendición de cuentas.

Por tanto, la sociedad local ha sido central en el proceso de implementación del PP, facilitado por la voluntad política del gobierno departamental que ha decidido abrir a la administración pública local a una **experiencia innovadora** que ha requerido y seguirá requiriendo de ajustes constantes para articular las distintas **lógicas de acción que son inherentes a un proceso** de este tipo.

IV. EVALUACION DE LA INTERVENCION PDL-CLAEH

En este apartado presentamos algunas reflexiones que nos permiten identificar la influencia de la investigación/acción en el proceso de Presupuesto Participativo de Paysandú y fundamentalmente en las distintas decisiones y cambios que se han incorporado por parte del GDP.

4.1. Alcance de la intervención

A continuación presentamos las principales recomendaciones realizadas por el PDL-CLAEH al GDP y el nivel de incidencia que consideramos ha tenido luego de un año de finalizada la intervención²²:

Recomendaciones o desafíos identificados por CLAEH	Nivel de incidencia	Acciones concretas del gobierno dptal.
Necesidad de implementar procesos y procedimientos administrativos que den rapidez, agilidad y eficiencia a la gestión;	Medio	Se instrumentaron cambios en la gestión administrativa de los trámites del PP.
Definición de una línea estratégica del PP que enlace con las estrategias de cada una de las Direcciones, favoreciendo las propuestas que se adapten a la misma;	Bajo	Si bien está en la agenda del gabinete de gobierno, no se ve reflejado en las estrategias de las distintas Direcciones, solo es un tema de la Unidad de PP.
Transversalidad de la estructura que permita avanzar con los distintos proyectos a ritmos similares de ejecución;	Bajo	No se coordinan de forma eficiente las Direcciones y no se considera al PP transversal.
Instancias de capacitación y formación de la ciudadanía para la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo con criterios de sustentabilidad;	Bajo	Al finalizar intervención de CLAEH no se continuo capacitando a las SC
Equipo multidisciplinario y estable con posibilidades reales de seguimiento y ejecución;	Medio	Se integro con funcionarios administrativos la Unidad de PP, pero no se profesionalizó la gestión.
Capacitación a nivel de los funcionarios municipales y del gabinete en trabajo en equipo a nivel de las estructuras burocráticas públicas;	Bajo	No se realizaron acciones de capacitación.
Organización de la Unidad del PP, para incorporar metodologías de trabajo para cada una de las etapas: preparación, evaluación de proyectos, ejecución, seguimiento, evaluación y comunicación;	Medio	Se incorporaron recursos humanos pero no se profesionalizó la gestión.

²² Las recomendaciones que se identifican fueron elevadas al GDP en tres informes que se realizaron en el marco del Proyecto ejecutado durante el 2007 y propuestas en una reunión final que se realizó con el Intendente Municipal y la Secretaria General.

Actividades sistemáticas de seguimiento y dialogo con los proyectos ejecutados y en ejecución;	Medio	Aumentaron las instancias de dialogo con las OSC que ejecutan proyectos, pero de forma aleatoria, sin un plan de seguimiento.
Análisis comparado de otras experiencias y realizar sistematizaciones periódicas de la experiencia que permitan extraer aprendizajes;	Bajo	No se realizaron sistematizaciones de ningún tipo.
Definición de estrategias de comunicación adaptadas a las distintas etapas del PP;	Bajo	Se intenta coordinar la comunicación, pero continúa siendo puntual y sin una planificación.
Rendición de cuentas hacia todos los actores sociales, económicos y políticos de la evolución del proceso como estrategia de gobierno;	Bajo	Se utilizan mecanismos clásicos de rendición de cuentas que no son vinculantes entre sí.
Involucramiento de la ciudadanía a través de las OSC en la toma de decisiones acerca del alcance de la herramienta;	Alto	Creación de la Comisión de Seguimiento
Elaboración de Manuales sobre el PP para los funcionarios municipales y guías prácticas que tenga libre acceso para la ciudadanía asegurando una distribución equitativa.	Bajo	No se ha documentado la experiencia a través de guías o manuales.
De acuerdo a los resultados de la Encuesta, los públicos sobre los cuales desarrollar acciones positivas para la participación son: los hombres, los jóvenes y los votantes de otros partidos.	Medio	Se incorporó el PP Joven y se amplió la edad para votar en el PP general.
Con el propósito de alcanzar una visión integral de la situación del PP en el departamento de Paysandú, sería oportuno medir la opinión de los habitantes del interior del departamento.	Bajo	No se realizaron evaluaciones en ninguna de las dimensiones sugeridas.

Es evidente que el **nivel de incidencia** que ha tenido la intervención a partir de las recomendaciones realizadas **ha sido bajo en términos generales**.

Sin embargo, debemos tener presente algunos aspectos que se reconocen de forma indirecta o por la vía de los hechos por parte del equipo de gobierno y fundamentalmente de la sociedad local.

Es decir, muchos cambios introducidos en el PP, son parte de los asuntos debatidos y profundizados con las autoridades de gobierno y con los ciudadanos en las distintas instancias de intercambio que se han tenido a lo largo del proceso.

Entre las cuales destacamos:

- **Mayor nivel de consolidación de las organizaciones sociales** que presentan propuestas.

Si bien no se identifica una mejor formulación de proyectos desde el punto de vista formal se visualizan algunas estrategias de articulación entre organizaciones sociales que comparten una problemática en sus comunidades o barrios. Este logro, en parte, es

atribuido a la experiencia de los talleres de capacitación realizados como espacio de conocimiento recíproco entre organizaciones²³.

- Se identifica un **mayor nivel de incidencia en las localidades de Tambores y Quebracho**.

Fundamentalmente en el primero, consideras que la experiencia de capacitación tanto a los Ediles como a la sociedad local fue fundamental para generar mejores proyectos y para la puesta en funcionamiento de la primera experiencia piloto de PP electivo.

- **Se reconoce** por parte del gobierno departamental, la **validez que tiene la intervención de CLAEH** no solo por la mirada externa sobre el proceso sino también por la legitimación que le da frente a otros actores de gobierno y otras experiencias similares de la región.

Es decir, se reconoce la necesidad de legitimar el proceso a partir de la intervención de agentes externos y la generación de conocimiento sobre la experiencia.

- **Algunas decisiones prácticas sobre el PP** así como en la gestión administrativa **pueden ser identificadas en el marco de la intervención**.

Sin embargo, no son reconocidas formalmente o públicamente por las autoridades como aportes del proyecto (ej. PP Joven, ampliación de la edad para votar, separación de los días de elecciones en interior-ciudad, creación de la comisión de seguimiento, lectura crítica sobre los resultados obtenidos, etc.).

En síntesis, si bien continúa siendo un desafío para las organizaciones que generan conocimiento - como CLAEH- ser legitimadas y reconocidas en su rol de formuladores de propuestas y nuevas lógicas de intervención en el territorio, consideramos que la construcción de confianzas mutuas es un proceso que requiere tiempo, acciones concretas con resultados medibles, voluntad y compromiso entre ambas partes.

²³ Consideramos que es difícil medir el impacto de la capacitación en formulación de proyectos, dado que hasta el día de hoy el Formulario que utiliza el GDP para la presentación de los proyectos es muy básico y no refleja la guía dada en el Curso a los ciudadanos.

4.2. Factores de análisis de la intervención.

A continuación presentamos un breve resumen de los factores endógenos²⁴ y exógenos²⁵ que facilitaron la incidencia en la política pública.

Nivel	Facilitadores	Bloqueadores
Factores endógenos	Alta legitimidad de la organización en el territorio	Escasos recursos financieros para generar un proceso de largo plazo
	Alto nivel de legitimidad de la organización frente a los tomadores de decisiones del gobierno departamental	
	Buena capacidad de generar proyectos con financiación externa para incidir en el proceso	
	Equipo de trabajo consolidado y conocimiento específico para la intervención	Distancia geográfica que dificulta la presencia permanente en el territorio
	Buena capacidad de convocatoria de la organización	
	Propuesta de trabajo flexible a las necesidades del gobierno	
	Alto nivel de confianza con el equipo de trabajo avalado por el cumplimiento de todos los acuerdos a lo largo del proceso de intervención.	
Factores exógenos	Buena imagen del PP de Paysandú en el país y en la región	Escasa capacidad del gobierno en instrumentar cambios en el gabinete que permita transformar el proceso de PP en una estrategia de gobierno.
		Múltiples actores interviniendo en el territorio en la temática
	Alto nivel de consolidación en la agenda pública de las experiencias de PP a nivel de los gobiernos, la ciudadanía y de la academia en general.	Escasa capacidad del gobierno en mejorar los sistemas de comunicación, información y rendición de cuentas en el marco del PP
		Débil profesionalización de la gestión del PP.

En conclusión, la intervención realizada ha dejado múltiples aprendizajes para el PDL-CLAEH en cuanto a la **validación de un modelo de intervención**, aunque todavía queda mucho por avanzar en cuanto a desarrollar estrategias de incidencia que permitan integrar acciones reales y que validen la intervención por parte de los gobiernos.

²⁴ De acuerdo a lo establecido por CIPPEC, los factores endógenos son aquellos factores estratégicos internos a la organización que facilitaron el vínculo con las políticas públicas.

²⁵ Se entiende por factores exógenos aquellos elementos externos a la organización que facilitan o dificultan el vínculo bajo estudio.

ANEXOS

ANEXO 1: BREVE DESCRIPCION DEL DEPARTAMENTO DE PAYSANDU

1. Presentación del Departamento de Paysandú



El departamento de Paysandú está ubicado en el litoral oeste del país, tiene una superficie que representa el 8% del total del país.

Los últimos datos proporcionados por el Instituto de Estadística y Censos, dan cuenta de una población total de 113.244 habitantes (3 % del total del país), con distribución similar entre sexos²⁶.

El 90.7 % de población es urbana y el 9.3% rural, con una gran concentración en la capital del departamento (65%).

La población con residencia habitual en Paysandú creció a una tasa anual media de 6 por mil, estando por encima de la media nacional (3.2 por mil), sin embargo, la ciudad capital mostró un leve descenso en su población con una tasa negativa de crecimiento (-2.2. por mil).

2. Génesis y Evolución del proceso de Presupuesto Participativo en Paysandú

En mayo de 2005, luego de las elecciones departamentales en Uruguay, en Paysandú se dio por primera vez en su historia la asunción de un gobierno departamental de izquierda, específicamente del FA-EP-NM, encabezado por Julio Pintos.

De acuerdo a las líneas programáticas e ideológicas de este sector, comenzaron rápidamente a tomarse decisiones que dieran cumplimiento a los principios rectores del gobierno departamental que se instalaría luego del 7 de julio del mismo año.

Esas líneas estratégicas fueron plasmadas en gran medida a través del Presupuesto Departamental 2006-2010, en donde se reflejaron las principales metas y objetivos del nuevo gobierno departamental.

Se hace hincapié en la necesidad de dar cumplimiento a los roles tradicionales de los gobiernos departamental (Alumbrado, Barrido y Calles –ABC-), pero efectivizando cambios sustentables hacia los nuevos roles de éstos. Por tanto, se establece como metas para el quinquenio *“la profundización y profesionalización de los cometidos tradicionales (...) así como tenderá a generar instrumentos para mejorar el desarrollo económico y social de la comunidad, en un contexto de gobernabilidad departamental y descentralización territorial; a través del fortalecimiento de la institución Intendencia y las Juntas Locales como instrumentos de esa descentralización, la participación ciudadana como herramienta para ampliar la democracia y trabajar en el desarrollo y el desarrollo local como instrumento para generar nuevas oportunidades a los habitantes del departamento y posicionar a Paysandú como referencia regional y nacional”*.

Como vemos en las metas establecidas está delimitada la intención y voluntad política del gobierno en llevar acciones de descentralización como la base instrumental de la política y la participación como herramienta central.

Para ello se establecen 5 líneas estratégicas que se detallan: fortalecimiento institucional, gestión ambiental, Paysandú productivo, Ser Humano Paysandú, Paysandú Te Sirve.

²⁶ Más información www.ine.gub.uy

Dentro de la línea estratégica de fortalecimiento institucional, se da la creación de la Dirección de Descentralización como el gran “paraguas” que sostiene parte de las políticas transversales que se propone este nuevo gobierno, entre ellas, la Unidad de Presupuesto Participativo, como una unidad de gestión para el tratamiento horizontal de temas específicos, “que la estructura vertical del organigrama actual no favorece”.

Entonces, jerárquicamente la Dirección de Descentralización depende de la Secretaría General de la IMP y tiene a la Unidad de PP y la Unidad de Formación Ciudadana, como las principales unidades de gestión para la implementación del PP y fortalecimiento de la participación ciudadana.

Primera experiencia: Plan Piloto 2005-2006

Una vez asumido el nuevo gobierno (7 de julio de 2005) y con la firme voluntad del Intendente de llevar adelante un Presupuesto Participativo, se crea en setiembre -por Decreto- la Dirección de Descentralización.

Entre las primeras definiciones que asume el gobierno se hace referencia al postulado fundamental de la fuerza política de la participación popular como bandera insignia y se instrumenta a partir de la idea de generar una primera experiencia piloto del PP en la ciudad capital.

A partir de ahí comienzan a darse una serie de actividades complementarias que irían marcando la evolución y las principales características y postulados del proceso de PP en Paysandú:

- ❖ Se comienza a trabajar en la división territorial de la ciudad de Paysandú en 6 Distritos Urbanos como la primera medida para implementar el PP: norte, este, noreste, oeste, sur y centro.
- ❖ En octubre 2005, a los 70 días de asumir el Intendente, se da cumplimiento a una de las propuestas electorales y programáticas más fuertes del gobierno departamental que es integrar las 8 Juntas Locales (Chapicuy, Quebracho, Lorenzo Geyres, Porvenir, Piedras Coloradas, Cerro Chato, Tambores, Guichón).
- ❖ Se realiza un diagnóstico sobre la actividad de la IMP en la ciudad capital, a través del cruzamiento de datos de cada Dirección General sobre la manera y los lugares que se prestaban los servicios municipales (recolección, barrido, alumbrado, basurales endémicos, provisión de agua potable, cordón cuneta, comedores, guarderías y policlínicas).
- ❖ Se comienzan a tomar definiciones acerca de qué es y cómo se construye el Presupuesto Departamental y el PP, como funcionaría la participación y cuanto del Presupuesto Departamental se destinaría al PP. Es decir, comienzan a avanzar a nivel interno del gobierno en la toma de decisiones para comenzar a implementar un plan piloto de PP en la ciudad.
- ❖ Se incluye el PP en el Presupuesto Departamental 2006-2010 y se define destinar el 3% del total al PP, que representa el 2% de las inversiones de la IMP, con la siguiente distribución:
 - U\$S 60.000 por distrito para la ciudad capital con un máximo establecido de U\$S 10.000 por proyecto.
 - U\$S 20.000 por Junta Local.
- ❖ En setiembre, comienzan las Asambleas en los 6 distritos, con la participación del Intendente y todo el Gabinete de Gobierno para explicar los alcances del PP. En ese mismo momento, el Intendente y su Gabinete toma nota de las propuestas que los vecinos manifiestan en la Asamblea y luego se procesan en la IMP. La primer Asamblea Territorial se realiza en el Club Libertad (Sur), teniendo una de las mayores convocatorias.

- ❖ Al mismo tiempo comienzan a mantenerse reuniones con los Ediles Locales de las 8 Juntas Locales que manifiestan el compromiso de llevar adelante el PP en sus respectivas localidades, por lo cual, comienza a avanzarse en el diseño de una estrategia diferente para el interior del departamento.
- ❖ Hacia fines de Octubre se realiza en Paysandú el 1er. Seminario Internacional sobre Presupuesto Participativo, con el apoyo de Transnational Institute de Ámsterdam - TNI-, que le permite a las autoridades tomar contacto directo con otras experiencias de la región y terminar de armar la propuesta que se presentaría a la ciudadanía.
- ❖ Durante el mes de octubre y noviembre se comienza a trabajar en las distintas propuestas que fueron presentadas por los ciudadanos en las Asambleas territoriales y el 30 de Noviembre, -fecha institucionalizada para la elección del PP- se realiza la primera elección directa de las propuestas en la ciudad capital, sin realizarse análisis de prefactibilidad.
- ❖ En el interior del departamento, se decidió que la selección de las propuestas las realizarían los Ediles Locales a partir de las asambleas que tendrían con los vecinos de sus respectivas localidades. Se mantuvieron dos reuniones regionales –en Guichón y en Quebracho-, en donde se presentaron las propuestas al Gabinete de Gobierno.

Finalizado el proceso de elección o selección de las propuestas, los encargados de implementar el PP comenzaron a extraer algunos aprendizajes importantes de esta primer experiencia piloto, tomando definiciones que comenzarían a formar parte de la segunda edición del PP en Paysandú, entre las cuales se destacan:

- ✓ Se define reorganizar el territorio de la ciudad en siete distritos, subdividiendo el distrito SUR en dos (sur y suroeste);
- ✓ Se establecen pautas internas de trabajo, aunque las mismas no son reglamentadas ni escritas;
- ✓ Se priorizan algunos criterios de selección y viabilidad de las propuestas, -aunque tampoco se establecen por escrito-, decidiéndose realizar un breve análisis por parte de las Direcciones involucradas antes de ponerlas a consideración de la ciudadanía;
- ✓ Consolidación de la Unidad de PP, como el espacio de gestión;
- ✓ Instalación de la Casa del PP, como espacio físico y visible de las actividades;
- ✓ Línea telefónica gratuita 0800 0728 para consultas acerca del PP;
- ✓ Se realizó material impreso de difusión (adhesivos, invitaciones a las asambleas barriales, folletos explicativos, formularios de recepción de proyectos, afiches, hojas de votación), dirigido fundamentalmente a la ciudadanía de la capital departamental, no realizándose material específico para el interior.

Segunda experiencia: edición 2006-2007²⁷

A partir de estos aprendizajes y de la ejecución de las propuestas votadas en el año 2005, las autoridades luego de discusiones internas, opiniones encontradas y divergentes, se decide continuar con el PP.

La secuencia que se utilizó fue similar al año anterior, pero se fueron incorporando algunos aspectos que han marcado la identidad del proceso sanducero.

- ❖ Durante el mes de agosto se realizaron 35 Asambleas en los distintos distritos de la ciudad, con el doble objetivo, de promover el PP presentando los Formularios de Propuestas y explicando el proceso, así como un espacio de Rendición de cuentas del nivel de ejecución de las propuestas votadas en 2005.

²⁷ La experiencia 2007-2008 no se describe porque forma parte del Informe.

- ❖ Al percibirse una baja considerable en la participación ciudadana en las Asambleas se decide por parte del equipo de trabajo, realizar acciones específicas con el objetivo de involucrar a Jóvenes y niños. Por tanto, se mantuvieron charlas informativas en los centros de estudio (Liceos, escuelas, UTU), fundamentalmente en el marco de la asignatura "Formación ciudadana".
- ❖ Hasta el 2 octubre, se recibieron en la Casa del PP, las distintas propuestas en los Formularios.
- ❖ Al mismo tiempo, en el interior los Ediles Locales comienzan a utilizar el Formulario para la presentación de las propuestas que reciben de la ciudadanía.
- ❖ Durante el mes de octubre y noviembre, se realiza por parte de las Direcciones implicadas directamente en las propuestas presentadas el análisis de factibilidad técnica para ser sometidas a la elección ciudadana.
- ❖ Además se generaron espacios espontáneos por parte de los medios de comunicación para que los vecinos promocionaran sus proyectos y las autoridades municipales pudieran explicar el PP. La IMP publicó en el diario El Telégrafo todas las propuestas sometidas al voto, siendo de gran impacto también la publicidad realizadas a través de los materiales de difusión.
- ❖ El 30 noviembre, como fecha institucionalizada, se realizan las elecciones en la capital, con el procesamiento del escrutinio de votos a cargo de la IMP, que cuenta para esta tarea con funcionarios de otras unidades que colaboraron.

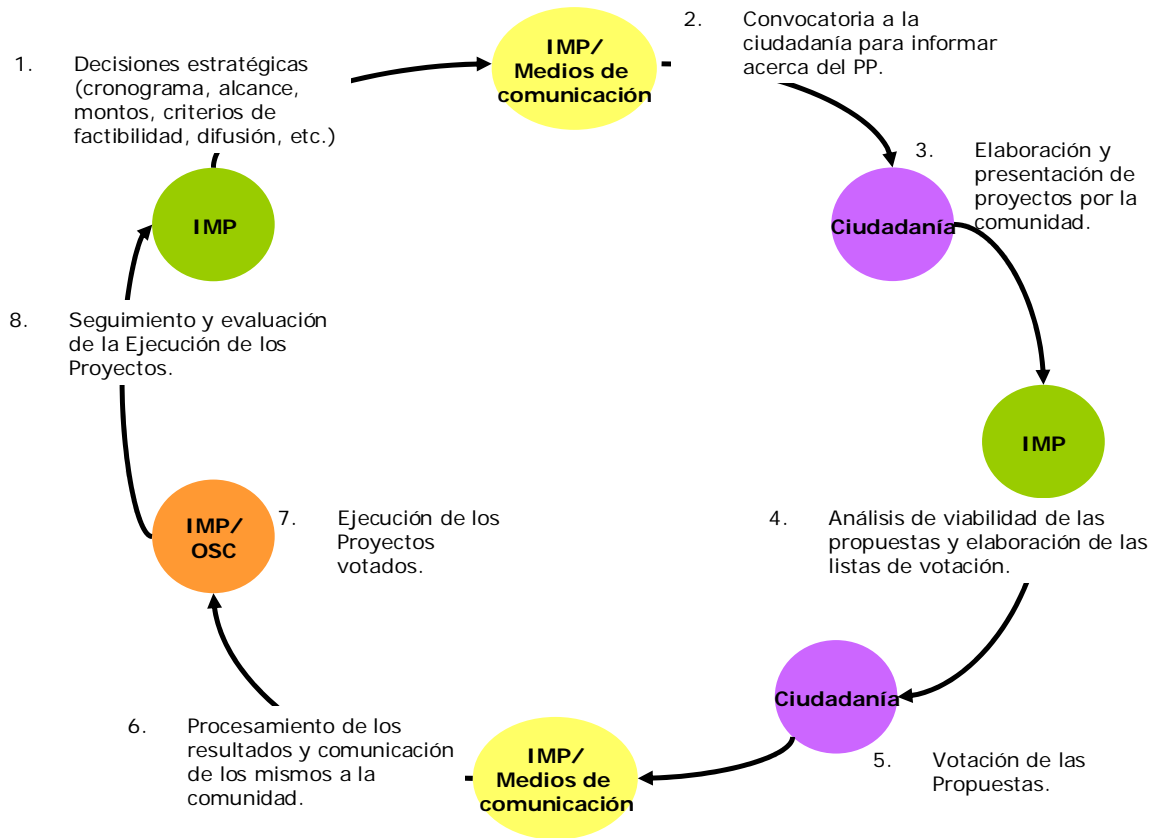
A partir de la experiencia generada en los dos procesos implementados, y fundamentalmente de la experiencia de la ejecución del primer PP, el gobierno decide comenzar a cogestionar con la sociedad civil organizada las propuestas que fueron seleccionadas.

La decisión se toma una vez realizada la elección de las mismas, siendo necesario dedicar mucho tiempo en diálogo y acuerdo con las distintas personas y OSC involucradas en cada proyecto, dado que se requiere para la ejecución la generación de convenios con los Proyectos aprobados, teniendo que existir una OSC que sea responsable.

Además se decide en algunas propuestas, comenzar a generar espacios de articulación con la interinstitucionalidad existente en el territorio para la ejecución de los proyectos (ej. Sillas realizadas por los presos).

Etapas del proceso

El siguiente esquema diagramamos las etapas principales y los actores involucrados en el proceso:



Elaboración: Soc. Viviana Martínez. CLAEH

Uno de los rasgos distintivos en relación a otras experiencias de PP de la región, es que en el caso de Paysandú las decisiones estratégicas las toma el ejecutivo departamental sin participación de la ciudadanía o del legislativo. Además como se observa la ciudadanía tiene un papel importante tanto en la formulación, como en la decisión de las propuestas. Aunque como veremos en el informe, esta situación se ha modificado parcialmente con la creación de la Comisión de Seguimiento.

A su vez, los medios de comunicación juegan un rol importante en la difusión y comunicación de la herramienta, aunque dependen en todos los casos de la información que le suministre el gobierno departamental.

ANEXO 2: PAUTAS DE ENTREVISTAS

Entrevista a actores de gobierno municipal.

1. ¿Cuáles han sido los principales cambios que se han incorporado al proceso de PP a partir de la edición 2007? ¿Por qué realizaron esos cambios?
2. ¿Como evaluaron la pertinencia de los mismos? ¿Que resultados esperan obtener?
3. ¿Qué resultados esperan de la Comisión de Seguimiento? ¿Qué objetivos se planteo el gobierno para esta Comisión?.
4. ¿Qué expectativas tienen del PP Joven? ¿Cuáles creen que son las principales fortalezas y debilidades del mismo?. ¿Qué aspectos tienen que mejorar para su desarrollo?.
5. ¿Que evaluación hacen de la experiencia del PP electivo en Tambores y Quebracho? ¿Qué características tuvo el proceso y que elementos los diferencian entre sí y en relación con el PP de Paysandú?
6. La experiencia del PP, ¿ha servido para generar otros ámbitos de relacionamiento con la sociedad civil? ¿Cuáles?
7. ¿Que aportes consideras que ha tenido la experiencia de capacitación a la sociedad civil realizada durante el 2007? ¿Es pertinente la capacitación en el proceso?
8. Desde la Unidad, ¿se realizaron ajustes en el proceso a partir del proyecto ejecutado por CLAEH? ¿Cuáles fueron los aportes? ¿Qué cosas quedaron pendientes?
9. Actualmente, ¿cual es la percepción del equipo de gobierno sobre el PP?
10. ¿Cuales son las principales dificultades que tiene hoy el proceso de PP? ¿Cuales son las principales oportunidades que tiene?
11. ¿Que mecanismos deben fortalecerse para la gestión del PP? ¿Qué aspectos aún están pendientes?
12. ¿Cuáles son las estrategias definidas para el PP 2008?
13. ¿Qué rol tiene el legislativo comunal, la fuerza política y la administración en su conjunto en esa estrategia?
14. ¿Cuáles son las instancias de coordinación estratégica y cotidiana entre las distintas Direcciones de la IMP con la Unidad de PP?
15. ¿Considera que el PP es viable en otras administraciones departamentales, sea o no de este sector partidario?

Entrevistas a representantes de la sociedad civil

1. ¿Cómo tomo conocimiento Ud. del Presupuesto Participativo? ¿Cómo se le ocurrió la idea de presentar un Proyecto?
2. ¿Trabajó su proyecto con alguien más de la comunidad o con alguna organización social?
3. ¿Participó Ud. de las Asambleas? ¿Qué opinión tiene de las mismas?
4. De su participación en los cursos de formulación de proyectos realizado el año pasado, ¿Qué evaluación tiene? ¿fue útil para redactar el proyecto? ¿Que cosas quedaron pendientes?
5. Una vez que la propuesta fue votada por los vecinos, ¿cómo fue el proceso hasta la ejecución del proyecto?
6. ¿Cuáles fueron las principales dificultades encontradas y cómo se resolvieron?
7. ¿Está dispuesto a continuar presentado proyectos para el próximo PP?
8. La experiencia del PP ¿impactó en el relacionamiento y participación con otras organizaciones de sociedad civil? ¿con otras dimensiones del gobierno local y de gobierno en general (MIDES, etc.)?
9. ¿Qué aspectos cree Ud. que debe fortalecer la GDP para las próximas ediciones del PP?
10. ¿Tiene conocimiento de la Comisión de Seguimiento? ¿Qué espera de la misma?. ¿Qué rol cree que debería tener?
11. ¿Considera Ud. que el PP es un mecanismo de gobierno? ¿Considera que debería mantenerse en este y en futuras administraciones?.

Entrevistas a Ediles Locales de Tambores y Quebracho

1. ¿Qué evaluación han realizado de la experiencia del PP electivo? ¿Cuáles fueron los principales desafíos que tuvieron que enfrentar?
2. ¿Cuáles fueron los principales aprendizajes de la experiencia, como Edil, como órgano político colectivo y desde lo administrativo para la Junta?
3. ¿Qué aspectos quedan por fortalecer? ¿Por qué?
4. ¿Cuáles son las estrategias definidas para el PP 2008?
5. ¿Cómo considera Ud. que ha respondido la ciudadanía al PP? ¿Percibió Ud. cambios a partir de la elección de las propuestas entre un año y otro en el interés ciudadano sobre el tema?
6. ¿Cuáles han sido los principales cambios que se han incorporado al proceso de PP a partir de la edición 2007? ¿Por qué realizaron esos cambios? ¿Como evaluaron la pertinencia de los mismos? ¿Que resultados esperan obtener?
7. ¿Consideran pertinente tener una Comisión de Seguimiento en la localidad? ¿Por qué y para qué?
8. ¿Que aportes consideras que ha tenido la experiencia de capacitación a la sociedad civil realizada durante el 2007? ¿Es pertinente la capacitación en el proceso?.
9. ¿Cuáles son las instancias de la Junta de coordinación estratégica y cotidiana con el ejecutivo Departamental?
10. La experiencia del PP, ¿ha servido para generar otros ámbitos de relacionamiento con la sociedad civil? ¿Cuáles?
11. ¿Considera Ud. que el PP es viable en otras administraciones departamentales, sea o no de este sector partidario?

ANEXO 3: Informe sobre Comisión de Seguimiento del Presupuesto Participativo de Paysandú

I. Introducción.

En el marco de actuación del Proyecto de Investigación que se encuentra realizando CLAEH sobre el Presupuesto Participativo de la Intendencia de Paysandú presentamos brevemente un diagnóstico de situación de la Comisión de Seguimiento y algunos instrumentos que pueden guiar el trabajo en los próximos meses.

Esta actividad se realiza en el marco de unos de los objetivos específicos del Proyecto que pretende *"identificar los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y gobierno departamental en el marco de la Edición 2007 y 2008"*.

Entre las distintas actividades se ha previsto realizar reuniones de trabajo con la Comisión de Seguimiento.

En ese marco se realizó el día 25 de setiembre una primera reunión que tuvo como objetivo identificar la autopercepción que tienen los integrantes de la Comisión de Seguimiento acerca del Rol que deben cumplir y los productos que tienen que lograr en el año de gestión.

Se ha planteado la necesidad de realizar otra reunión en el mes de octubre que tiene como objetivo trabajar sobre un set de instrumentos que pueden ser utilizados por la Comisión para cumplir con los productos propuestos.

No obstante, antes de realizar la próxima reunión consideramos pertinente presentar los aspectos más relevantes que han surgido de la reunión y evaluar con los responsables del PP las próximas acciones a realizar.

II. Resultados de la reunión.

Participaron de la reunión todos los integrantes titulares de cada distrito, un suplente, la responsable de la Unidad del PP y un representante de Málaga.

El planteo de la reunión fue de agenda abierta con preguntas guías que pretendían ordenar el debate y comenzar a generar contenidos estratégicos para la Comisión en el marco de los objetivos propuestos.

Se había planificado avanzar en la discusión de acuerdo a las siguientes preguntas guías:

- ¿Cuáles han sido hasta el momento las actividades de la Comisión?
- ¿Qué evaluación tienen de las acciones?
- ¿Qué aspectos deben mejorarse?
- ¿Qué rol debe tener la Comisión de Seguimiento?
- ¿Por qué debe desempeñar ese rol?
- ¿Para qué debe desempeñar ese rol?
- ¿Qué dimensiones de la gestión del PP debe considerar la Comisión?
- ¿En que etapas del proceso debería actuar?
- ¿Qué productos quiere lograr la Comisión de Seguimiento en el año de gestión?
- ¿Con quienes se plantean trabajar?
- ¿Qué acciones deberían realizar para lograr esos productos?
- ¿Cuáles serían las instancias de trabajo?
- ¿Qué frecuencia debería tener?
- ¿Qué necesitan para fortalecer a la Comisión en ese rol?
- ¿Qué esperan de la Intendencia? ¿Qué esperan de los vecinos?

A continuación resumimos los principales contenidos que surgieron de la reunión, diferenciando por áreas temáticas consideradas (aunque el orden no sigue el ritmo de debate de la reunión):

- ❖ El principal **valor** que se destaca es la capacidad que han tenido de ir dando contenido a las acciones a medida que se avanza en el proceso de PP, “se hace camino al andar” y la fuerte convicción que se tiene sobre la pertinencia del PP como herramienta de participación.

Se considera que ha sido importante el crecimiento del PP en la concepción de los ciudadanos, en general, todos opinan que la comunidad se ha ido apropiando de la herramienta.

- ❖ Se destaca el fuerte **compromiso** que hay que tener, dado que la mayor parte de ellos carecen de tiempo para llevar adelante la tarea. Antes tenían la responsabilidad de conocer sus proyectos y movilizarse solo por eso, ahora tienen que conocer todos los proyectos y movilizarse en pos de mejorar la calidad de vida de todos los barrios, son delegados de los barrios frente a la Intendencia, para lo cual, han tenido que conocer de cerca los problemas del barrio y relacionarse con los vecinos.

Se visualizan como un equipo de vecinos que deben ser neutrales para llevar adelante la tarea, es decir, no deben actuar como porta voz de un proyecto o de un partido político.

- ❖ Al momento de identificar el **rol** de la Comisión, lo resumen como:

- Controlador de los proyectos presentados.
- Visualizador de las carencias de las distintas zonas.
- Nexos con la población para concientizar acerca de los aspectos centrales del PP, se definen como multiplicadores de proyectos en los barrios.
- Evaluadores del proceso del PP, tanto del funcionamiento y gestión diaria como de los aspectos estratégicos de la herramienta.

- ❖ El principal reclamo se relaciona con la necesidad de fijar **objetivos** para la Comisión y elaborar un **plan de trabajo** que permita organizarlos en las distintas actividades que identifican:

- Colaborar entre sí para visitar los distintos barrios con el objetivo de realizar un seguimiento de los proyectos ganadores y apoyar a los responsables en las dificultades que encuentren en la gestión.
- Participar activamente en la definición y realización de campañas de difusión del PP entre los vecinos, para lo cual, se debe avanzar en estrategias centradas en las características de cada barrio pero que se encuentren articuladas entre sí para poder utilizar los canales de comunicación que tiene la Intendencia.
- Coordinación entre organizaciones e instituciones.
- Participar en la evaluación de cambios de estrategia en el PP. Si bien han participado en la toma de decisiones de algunos aspectos innovadores que se han incluido este año (PP Joven, 20 firmas, cambio de reglas, etc.), se considera necesario avanzar en discusiones estratégicas. Es decir, definir los tipos de proyectos que se incluyan dentro de las propuestas viables, existe acuerdo en que solo se financien proyectos sociales, evitando la inclusión de proyectos que corresponden a competencias tradicionales de la Intendencia (alumbrado, obras, limpieza, etc.).

- Articulador entre los vecinos y el gobierno departamental: tanto para facilitar el relacionamiento de los vecinos con la Intendencia para acercar las demandas que son tradicionales a las distintas direcciones competentes; como en el rol de comunicadores entre los vecinos de los contenidos del PP y el alcance de la herramienta.
- Responsables de rendir cuentas a los vecinos acerca de la gestión del PP, para lo cual requieren información por parte de la Intendencia de forma sistemática. Se evalúa positivamente la idea planteada de un Mapa de Proyectos con información actualizada por distrito.
- Generar capacidades para poder formar parte del proceso de evaluación de la viabilidad de las propuestas. Si bien se reconoce la responsabilidad de la Intendencia en ese aspecto, se considera importante poder tener elementos que permitan a la Comisión explicar en detalle a la población cuáles son los criterios de evaluación de viabilidad de los proyectos, para lo cual se requieren instancias de trabajo conjunto entre la Comisión y las distintas Direcciones de la Intendencia.

❖ Parece necesario para desempeñar el rol y cumplir con las actividades, **mejorar** algunos aspectos:

- Generar instancias de trabajo colectivo de forma sistemática para conocerse más y poder planificar actividades de forma colectiva.
- Contar con información actualizada y de forma sistemática por parte de la Intendencia.
- Mejorar las instancias de coordinación entre sí y con el resto de la Intendencia, medios de comunicación y vecinos.

A continuación fundamentamos los **principales asuntos** sobre los que hay que trabajar para enfrentar los desafíos que tiene por delante la Comisión:

❖ Se percibe un alto nivel de compromiso e involucramiento de todos los integrantes de la Comisión con el proceso de PP, aunque no se logra separar de forma clara el rol que tienen como vecinos comprometidos con Proyectos, del **rol** que tienen como integrantes de una Comisión.

Es decir, no se identifican como Comisión, sino que son los vecinos reunidos con la Intendencia para debatir temas del PP, por tanto, se identifica al gobierno por un lado y los vecinos por otro, no se visualizan como **órgano colectivo** en donde todos tienen un rol que cumplir. Está claro que la toma de decisiones del proceso del PP lo tiene el Gobierno, pero no queda claro el rol que debe tener la Comisión en ese marco de actuación.

Esta situación puede generar una sobre expectativa de la Comisión o un desgaste en el tiempo por la falta de contenidos para llevar adelante el trabajo.

Proponemos, consensuar un **Marco general de actuación** y acordar una **agenda de trabajo** operativa y estratégica para la Comisión, de esta manera se comenzará a generar una autopercepción como órgano que debe actuar de forma articulada y coordinada entre sí.

❖ Se identificó cierta dificultad de la Comisión para **intercambiar ideas** en función de una agenda de trabajo, siendo dispersa la discusión y focalizada en los temas que preocupan del proceso de PP.

En este marco se hizo difícil avanzar en la propuesta de trabajo que planteamos, aunque se logró poner temas que eran relevantes para la Comisión que hacen al proceso del PP, más que al rol de la Comisión.

Esta situación estaba dentro de lo esperado, dado que es un instrumento nuevo y el grupo está en un proceso inicial de relacionamiento y consolidación. Es esperable que lo cotidiano y lo urgente del PP, quiten tiempo y energías para que el grupo pueda focalizar en temas que permitan consolidar el espacio.

Proponemos, generar **espacios de discusión** con una agenda mínima de temas a tratar para poder avanzar en la construcción del espacio, requiriéndose para ello de agentes externos que puedan guiar el trabajo y comenzar a focalizar la discusión en los temas que son importantes en esta etapa de construcción.

En síntesis, consideramos que el desafío que se ha planteado el gobierno al abrir un nuevo espacio de participación ciudadana en el marco del PP, tiene aspectos claramente positivos que requieren de cierta predisposición de trabajo y compromiso para ser sustentados en el tiempo.

Podemos desatacar la capacidad de trabajo y compromiso con el proceso del PP y con el espacio generado en el ámbito de la Comisión; el alto nivel de involucramiento con la comunidad que facilita el relacionamiento; y el interés en contribuir a mejorar el proceso del PP.

En síntesis, el principal desafío que enfrenta actualmente la comisión se centra al menos en dos aspectos interrelacionados: por un lado, generar instancias de trabajo colectivo de forma periódica para avanzar en la construcción del espacio; y por otro lado, la necesidad de definir el rol y plan de trabajo de la Comisión en el corto plazo.