



## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA BAJO LA LUPA. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

**María Laura Pagani**

Universidad Nacional de La Plata

[mlpagani76@gmail.com](mailto:mlpagani76@gmail.com)

### Resumen:

La participación de la sociedad en las políticas estatales se ha convertido, en los últimos tiempos, en una temática presente en las políticas de todos los niveles de gobierno y aparece asociada a distintos procesos socio-políticos ligados a la búsqueda de un mejor funcionamiento de la democracia, a la eficiencia y transparencia de la gestión. El presente trabajo tiene por objetivos analizar una política participativa a nivel local: el Presupuesto Participativo. Para ello se realiza un análisis descriptivo del contexto en el que se desarrolla la política, la metodología de implementación y la presentación de los resultados obtenidos para la propia gestión local y para la sociedad. Se utilizó una metodología que combinó técnicas cualitativas y cuantitativas a partir del estudio de un caso.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, política local, presupuesto participativo, asamblea, actores sociales.

### Citizen participation in the spotlight: Analysis and evaluation of participatory budgeting

#### Abstract

During the last years, the subject of civil society participation in state policies has been present in all levels of government policies, and appeared associated to different socio-political processes connected with the quest to improve the functioning of democracy and achieve higher levels of efficiency and transparency in management. The purpose of this paper is to analyze participative budget as a participation policy at the local level of government. To this end, a descriptive analysis is carried out of the context of policy development, the methodology of implementation and the presentation of results obtained both for local management itself and civil society. A methodology was used which combined quantitative and qualitative techniques from a case study.

**Keywords:** citizen participation, local policy, participative budget, assembly, social actors

## Introducción

En los últimos años los municipios atravesaron un proceso de redefinición de sus roles e incorporaron en sus agendas de gobierno nuevas problemáticas sociales, promoviendo nuevas estrategias de gestión y articulación con la sociedad. Las políticas participativas se han convertido en un “metarrelato” (Poggiese, 2005), presente en políticas de distintos niveles y sectores de gobierno, pero es la escala local, por ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos, la que aparece como un lugar privilegiado para su implementación.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar y evaluar una política participativa municipal: el Presupuesto Participativo (PP), partiendo de un análisis descriptivo del contexto en el que se desarrolla, la metodología de implementación y la presentación de los resultados obtenidos. Indagar sobre esta política implica ahondar sobre las relaciones entre el Estado y la comunidad y requiere una visión amplia sobre la evaluación, tomando la “voz” de los destinatarios de la política y la de la propia gestión local, reconociendo la multiplicidad de actores y lógicas que comprenden el Estado, que lejos está de constituir un actor monolítico y homogéneo (Oszlak y O’Donnell 1976). Esta perspectiva requiere no solo preguntarnos sobre los resultados en la comunidad sino acerca de las capacidades para implementar la política, las tensiones y acuerdos surgidos al interior del gobierno y los cambios producidos en la gestión.

En este trabajo se utilizó una metodología que combinó técnicas cualitativas y cuantitativas a partir del estudio de un caso en la ciudad de La Plata (provincia de Buenos Aires, Argentina). El trabajo de campo comenzó a desarrollarse en el 2008 a partir de entrevistas en profundidad semi estructuradas a funcionarios y vecinos participantes, observaciones de las asambleas del PP y análisis documental de fuentes secundarias elaboradas por el municipio (página web, normativa, documentación institucional, folletería).

El presente artículo comienza con algunas consideraciones conceptuales acerca de los sentidos que asume la participación ciudadana en las políticas públicas, sus implicancias como fenómeno político y social, para luego realizar un recorte sobre el PP, sus alcances y limitaciones, a partir del estudio de caso. Por último se exponen algunas reflexiones finales.

## Encanto y descanto de la participación

La participación de la sociedad en las políticas estatales aparece asociada al mejoramiento del funcionamiento de las democracias, a la obtención de mayor eficiencia y transparencia de la gestión y como una tendencia a incorporar en el revitalizado escenario local argentino a partir de los años ‘90. En este sentido, a mediados de esa década surgieron planes estratégicos locales que obtuvieron distintos resultados, pero que en pocos casos continúan en la actualidad. Unos años más tarde, al calor de la crisis del 2001 y del surgimiento de las asambleas barriales, comenzaron a promoverse otras experiencias de participación que intentaron canalizar la movilización y demandas populares. En este marco se identifican las primeras experiencias de PP, que si bien cuentan con algunos años de experiencia en algunos municipios de Latinoamérica y de España<sup>1</sup>, es una política novedosa en nuestro país<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Porto Alegre fue pionero en implementar esta política a fines de los ‘80, que luego se extendió en Perú, Uruguay y Chile por mencionar algunos ejemplos.

<sup>2</sup> En la actualidad de un total de 2246 municipios sólo 45 cuentan con PP (Red Argentina de Presupuesto Participativo, de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, disponible en <http://www.rapp.gov.ar>, 20 de marzo de 2011).

Sin embargo, los procesos participativos no son nuevos y adquirieron distintas significaciones y sentidos de acuerdo con las circunstancias contextuales. Como expresa Alayón (1998: 15) la presencia de la participación “se ilumina y se desvanece cíclicamente, de acuerdo a los distintos momentos políticos. Por épocas, se reivindica casi míticamente para la eventual resolución de todo tipo de problemas. En otros períodos, se la niega y se la reprime, atribuyéndole un emparentamiento maligno con el cuestionamiento y la desestabilización social.”

Para Cunill Grau (1991) la participación ciudadana surge como consecuencia de dos procesos: la crisis de la representación política generada en la segunda mitad del siglo XX y la crisis de la eficacia del Estado surgida en los '70, que produce un cambio en las funciones del Estado y una nueva matriz en la relación con la sociedad. En esta última línea, Oszlak (1997) destaca las profundas transformaciones que trascienden la esfera estatal y abarcan al conjunto de la sociedad. En este marco de profundos cambios se generan nuevos modos de participación en el espacio público y se inscriben los procesos de participación ciudadana impulsados por el Estado y por la propia comunidad.

La reforma del Estado implicó, entre otros procesos, el traspaso de competencias a los gobiernos locales en un marco de crecimiento de las problemáticas sociales (especialmente altos niveles de pobreza e índices de desocupación). En este contexto, los municipios se convirtieron en receptores directos de las demandas ciudadanas debiendo convertirse en agentes de contención social e iniciar un proceso de redefinición de sus roles y estrategias de intervención. De este modo, incorporan en sus agendas de gobierno programas referidos al bienestar de la población y orientados a una heterogeneidad de temas: sociales, empleo, salud, promoción económica, calidad ambiental, por mencionar algunos ejemplos. En muchos casos, como explica García Delgado (1998), estas nuevas competencias no fueron acompañadas de mayores recursos, obligando a los municipios a generar una gestión más “eficiente”, incorporando nuevas herramientas de gestión e iniciando, en los municipios de mayor cantidad de habitantes, procesos de desconcentración territorial.

Las concepciones sobre el fenómeno participativo son amplias y generan varias posiciones encontradas. “Están aquellos que ponderan acriticamente su eficacia para la construcción de una sociedad alternativa, y enfrente, quienes solo observan su utilidad legitimante para reforzar los lazos de la debilitada democracia formal, o delegativa” (Moscovich, 2006: 11). Entre las argumentaciones favorables que provocan los fenómenos de participación ciudadana en las políticas públicas podemos sintetizar los siguientes:

- potencialidades de mejorar el sistema democrático mediante la socialización de la política (Cunill Grau, 1991);
- eleva los niveles de organización, autonomía y conciencia en la comunidad (Cunill Grau, 1991; Navarro, 2008);
- es un medio técnico para disminuir conflictos sociales, otorgar sustentabilidad a los proyectos y transparencia (visión ligada a la visión de los organismos internacionales, Rabotnikof, 2001);
- Por el contrario, se señalan los efectos negativos con los siguientes argumentos:
  - la comunidad se transforma en fuente de consultas y recursos para la ejecución de programas gubernamentales (Ugalde, 1987);
  - el Estado traslada sus responsabilidades a la sociedad (Pérez-Brito, 2004);
  - facilita la construcción artificial de consensos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

Esta última perspectiva está en vinculación con la noción de participación simbólica (Sirvent, 1999) que se refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como si” se participara. Bajo estas formas enmascaradas de parti-

cipación, la autora señala que se identifican relaciones de subordinación, que impiden procesos de participación “reales” que impliquen cambios en las relaciones de poder e influencia efectiva sobre todos los procesos de la vida institucional y sobre la naturaleza de las decisiones.

Otra modelización similar es la que proponen Cardarelli y Rosenfeld (1998) que se refieren a una participación restringida cuando es meramente instrumental y está orientada a la ejecución de proyectos; la ampliada cuando se participa en el proceso decisorio y, por último, la creadora de sentido cuando la intención es modificar la estructura de oportunidades vigentes.

Por su parte, Pírez (2000) reconoce condiciones sociales y político-institucionales para alcanzar procesos de participación “real”: capacitación, acceso a la información, incorporación heterogénea de actores sociales con capacidad de organización y voluntad política.

Además, la participación ciudadana exige una alta motivación social y, eventualmente, de conocimientos espaciales. Font (2004) señala que los recursos que favorecen la participación (tiempo libre, recursos, acceso a la información, comprensión, sentimientos para implicarse en asuntos colectivos) aparecen estrechamente relacionados, y son el resultado de una desigual distribución social y política.

## **Achicando la lupa en una experiencia local: el Presupuesto Participativo**

Mujica Barrientos (2005) define al PP como una forma de participación directa de la ciudadanía en la jerarquización y destino de los recursos locales. Si bien la herramienta admite distintas modalidades y metodologías de aplicación, por lo general se inicia con una serie de reuniones organizadas por el municipio, para relevar necesidades y proyectos en distintos barrios de la ciudad, que posteriormente, se someten a una evaluación técnica y financiera. El ciclo cierra con la votación de los proyectos por parte de los ciudadanos.

En los análisis que distintos autores hacen de las experiencias de PP se reproducen las valoraciones y críticas que reciben las políticas de participación ciudadana que se expusieron anteriormente, aunque específicamente sobre esta herramienta se señala que:

- reduce prácticas clientelares mediante la institucionalización de poderes en la comunidad (Blanco Fillola, 2002) y a partir nuevos liderazgos “representativos” (Navarro, 2008);
- revaloriza los servicios públicos (Navarro, 1998);
- promueve mayor equidad social en la inversión pública al incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones gubernamentales (Souza, 2004) y favorece una mejor redistribución de recursos (Navarro, 1998).

También se advierten ciertos riesgos y dificultades (Cavalcanti Fadul y Maia Muñoz, 2000): la dimensión técnica desvirtúa la manifestación popular; se realizan convocatorias insuficientes que contribuyen a que no participen todos los sectores representativos de la comunidad y, por lo tanto, a reproducir nuevas formas de clientelismo; las propuestas presentadas no son viables económicamente por restricciones presupuestarias, etc. Sobre ésta última problemática los autores indican que el poco monto destinado a las inversiones de las propuestas surgidas de la comunidad implicaría “dividir correctamente lo que sobra”, después de haber solventado los gastos del funcionamiento municipal.

La variedad de interpretaciones y definiciones sobre PP demuestran que éste no es un instrumento técnico “neutral”, sino un proceso eminentemente político cuyos resultados dependen, de las intenciones de sus im-

pulsos, de las circunstancias y de los actores involucrados en cada territorio. Por ello, para el presente análisis se propone comenzar describiendo el contexto donde se desarrolla el caso.

### ***El contexto local***

La ciudad de La Plata tiene alrededor de 600.000 habitantes asentados en una superficie de 942 km<sup>2</sup> distribuidos en un casco urbano y en barrios periféricos que concentran a los sectores sociales con menores recursos. Al ser capital de la provincia de Buenos Aires y sede administrativa con asiento de ministerios, es una ciudad de activa movilización social. También fue una de las ciudades más perjudicadas por la implementación del modelo neoliberal de los '90 que atacó fuertemente el empleo público e industrial, generando en la región un aumento importante de la pobreza y la desocupación. Ello significó un crecimiento no planificado con altos índices de pobreza y sin la presencia de la mayoría de los bienes y servicios públicos. Para atender las problemáticas de la periferia, se crearon los Centros<sup>3</sup> y Juntas Comunales (integradas por organizaciones sociales de cada zona, con un funcionamiento más bien burocrático y que se desactivaron a los pocos años). Durante dieciséis años gobernó la ciudad el mismo intendente (1991-2007). Al asumir el nuevo intendente, que había basado su campaña en lograr una cercanía con el vecino a través del contacto "cara a cara" en caminatas barriales, implementó el PP en su primer año de gestión (2008). Esta política se presenta como parte de un conjunto más amplio de políticas "novedosas": el reciclado de los residuos secos, la recuperación del espacio público con el mejoramiento de las plazas y ciertas deudas de la gestión anterior en materia de pavimentación, tránsito y cambios en el sistema de transporte (Arce y Pagani, 2009). De esta forma, según las entrevistas realizadas a funcionarios municipales, se buscaba demostrar un gobierno en constante "movimiento", no a través de grandes obras, sino de "golpes de gestión" que buscan aumentar la base de apoyo político del intendente que había asumido con el 25,7% del electorado.

### ***Metodología de implementación***

Respecto del funcionamiento, existen dos áreas de competencias específicas: el Consejo de PP y la Dirección Ejecutiva que dependen directamente del intendente. El Consejo tiene la responsabilidad de organizar el ciclo de asambleas, el estudio de viabilidad de los proyectos presentados en ellas y la consulta popular y la Dirección Ejecutiva organiza la ejecución de los proyectos.

La metodología se ha ido modificando a lo largo de los años, realizando ajustes entre una edición y otra, lo que demuestra que lejos de ser una herramienta cerrada, se repiensa constantemente.

En las últimas ediciones se dividió a la ciudad en 40 zonas donde se desarrollan asambleas (4 en el casco urbano y 36 en la periferia de la ciudad, cubriendo todos los centros comunales) durante la segunda parte del año.

El ciclo de asambleas, se inicia con un primero encuentro donde se presenta la metodología de funcionamiento del PP a los vecinos (días, horarios, rol de los asistentes, tipos de proyectos que pueden presentarse y el cronograma de trabajo)

---

<sup>3</sup> El objetivo de la creación de estas unidades administrativas que actualmente llegan a 18, fue promover un desarrollo urbano más armónico y equilibrado, desconcentrando funciones y actividades de la administración central, especialmente para el logro de fines serviciales contingentes. Estas unidades territoriales son administradas por un Delegado elegido por el Poder Ejecutivo municipal.

Durante el segundo y tercer encuentro los vecinos debaten sobre proyectos e ideas, que pueden ser presentados de manera individual o grupal. Se establece un listado de problemas en el ámbito barrial, discriminando si se trata de una necesidad inmediata o corresponde a un planeamiento a largo plazo; estimando cuál es el territorio y la cantidad de población alcanzados por cada uno de ellos y disponiendo el orden de prioridades para la resolución de cada proyecto.

Los proyectos deben ser de competencia municipal. Según el Secretario del Consejo del PP no se pre-assigna un monto determinado por asamblea sino que se establece de acuerdo a las necesidades y proyectos que presentan los vecinos y, además, se tiene en cuenta que el monto total (durante el 2010 fue de \$40.000.000, que corresponde al 6% del presupuesto municipal) se divide en 40 zonas y se busca que no quede “desbalanceado” entre asambleas.

Las asambleas son coordinadas por el equipo técnico del Consejo del PP (compuesto por 6 personas rentadas y 4 voluntarias). También colaboraran el administrador y los empleados de los Centros Comunales de la municipalidad.

En el último encuentro, se determinan los proyectos que serán presentados en votación popular, en la que pueden participar todos los habitantes de la ciudad de más de 16 años.

Por lo general, se vota en escuelas públicas (donde se realizaron las asambleas) y por padrón electoral, con un sistema de control vía celular (para evitar que una persona vote dos veces en distintas zonas). En dos de las cuatro ediciones del PP se incorporó, la votación por mensaje de texto. La fiscalización está a cargo de los vecinos promotores de proyectos y son seleccionados en la asamblea.

El gobierno municipal concreta tantos proyectos como puedan ser contenidos por la partida asignada a cada asamblea, siguiendo la cantidad de votos que obtuvo cada proyecto. En relación con el seguimiento de la ejecución de los proyectos, los fiscales están facultados a relacionarse con la Dirección Ejecutiva.

### ***Haciendo camino al andar: resultados de la experiencia platense***

En primer lugar es importante reconocer que el Estado no constituye un actor monolítico sino por el contrario, un conjunto organizacional donde intervienen múltiples actores que complejizan la implementación de una política pública, a partir de la emergencia y cruce de distintas lógicas que conviven en el mismo campo: político, normativo, técnico, institucional. En este sentido, podemos citar a Lindblom (1991) que sostiene que los procesos decisionales son resultado de interacciones múltiples en las que participan actores de manera simultánea (políticos, funcionarios de distintos niveles, partidarios, grupos de interés, expertos, medios de comunicación, entre otros) con distintos recursos y grados de poder.

Para Allison (1993) las acciones y decisiones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados políticos, consecuencia de compromisos y negociaciones entre actores de distintas posiciones jerárquicas.

Esta breve introducción al análisis de las políticas apunta a reflexionar que los resultados que se presentan en este artículo no son definitivos e intentan dar cuenta de una pluralidad de miradas, recogiendo la voz de distintos actores. Lo que se identifica como resultados, entonces, son fenómenos socio-políticos que están en permanente construcción, revisión y disputa, inmersos en un contexto particular y en una complejidad que supera la dualidad “resultados positivos o negativos”. Asimismo, algunos resultados fueron sistematizados para una mejor presentación, pero deben interpretarse desde una pluralidad de sentidos y en interdependencia.

*La participación en números (datos del PP 2010)*

Las 40 asambleas realizadas en distintos barrios de la ciudad se efectivizaron a lo largo de 260 reuniones, con la participación directa de 2.682 personas que presentaron 255 proyectos.

En la elección final participaron 49.581 personas: el 35% de los votos fueron por mensaje de texto y el resto presencial. La mayor cantidad de votantes en relación a la cantidad de población de cada centro comunal se destacó en las localidades menos pobladas, alejadas del casco urbano y con mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

En cuanto a la evolución del presupuesto: el monto creció 471%, el impacto social 331% y la participación ciudadana 180% (Fuente, Municipalidad de La Plata, 2010).

Indicadores	Ciclos			
	2008/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Presupuesto asignado	\$ 7.000.000	\$ 14.000.000	\$ 20.000.000	\$ 40.000.000
Proporción sobre Presupuesto General	2,1%	3,4%	3,7%	6,1%
Proyectos presentados	513	341	368	255
Proyectos elegidos	39	126	43	40
Asistencia a asambleas	3.342	3.200	5.230	2.682
Asistencia a consulta popular	17.686	29.574	45.037	49.581
Participación sobre padrón electoral	3,8%	6,3%	9,6%	10,5%
Hogares favorecidos	2.100	6.800	8.695	9.053
Satisfacción sobre total de hogares <sup>4</sup>	1,3%	4,2%	5,4%	5,7%

*La participación de los vecinos, desde una visión más cualitativa*

Más allá de la particularidad de cada asamblea, se puede mencionar algunas tendencias respecto del tipo de participación de acuerdo a diferentes motivaciones, expectativas, trayectorias, formas de concebir el rol del Estado y el de la ciudadanía. En este sentido se identifica una participación motivada por temas puntuales y particulares que entra en tensión con una participación que se orienta hacia la generación de proyectos colectivos y también motivaciones cambiantes durante el proceso.

<sup>4</sup> Hogares favorecidos sobre cantidad de hogares. (Total 162.000 hogares, según el censo nacional de población 2010).



- a) Participación motivada por problemas puntuales: donde se priorizan intereses individuales y se orienta a la solución de una problemática concreta. Así lo expresa una vecina entrevistada: *“La Asamblea se utiliza como confesionario, ya que todos los vecinos iban con el solo propósito de reclamar cosas que hacían tiempo que no recibían respuesta.”*

Para el Secretario del Consejo del PP, la presencia de funcionarios municipales generaba una *“lluvia de quejas y reclamos”* que desnaturalizaba la experiencia “. Por ello, se organizaron reuniones por fuera de la asamblea del PP para la solución de temáticas puntuales como en salud y obra hidráulica.

Este tipo de participación, en muchos casos, genera un “choque” de intereses entre los vecinos que se traducen en una “disputa” entre proyectos personales (iluminación o arreglo de vereda en *“mi cuadra”*) y comunales (arreglo de una plaza, equipamiento del centro de salud, proyectos para *“el barrio”* o *“de bien común”*). También discusiones entre vecinos representantes de distintas organizaciones (por ejemplo en una asamblea se observó una discusión respecto de qué necesidad era más prioritaria si las referidas a la tercera edad o a la infancia) o de distintos barrios respecto de cuál tiene más necesidades.

- b) Impulso de proyectos más colectivos: el Presidente del Consejo comenta que en la última edición del PP se percibió que los vecinos comenzaron a llegar a las asambleas con un sistema anterior de representación barrial: *“notamos este año que muchos vecinos se organizaron antes de la asamblea relevando problemas en el barrio y fue un vecino a la asamblea, pero en representación de unos cuantos y presentó el proyecto”*. Este hecho, en su opinión, pudo haber influenciado en la baja de la cantidad de asistentes a las asambleas en el último año. Por otra parte, para darle mayor viabilidad a los proyectos, se los agrupan por temas *“por ejemplo de iluminación de distintas cuadras, para que tenga más fuerza y sea más integral, en algunos casos esto puede hacerse y en otros no”*.

En este sentido, un participante de la experiencia comentó que observó la unión de vecinos para la presentación de proyectos:

En principio fueron instituciones que aprovecharon el presupuesto para las mejoras edilicias, vecinos que estaban relacionados con las mismas, vecinos particulares que pidieron por su calle, por la iluminación de su zona, por cloacas, etc. Una vez ejecutadas las obras del primer Presupuesto, los actores principales fueron los vecinos que se agruparon para pedir en conjunto y sumar fuerzas (Empleada de Centro Comunal).

Otra asistente, también marcó la fuerte impronta de *“catarsis de reclamos”* :

... habría que explicitar mucho más los criterios para definir un proyecto. Y lo ideal sería proyectos individuales y colectivos... acá eran todos individuales. Yo entiendo que era por un problema de tiempo porque si vos pretendés que sea colectivo, es forzar a veces una situación que no existe, no?, que la gente tiene que participar, participar, y hacer un proyecto colectivo. Pero estaría bueno hacer... presentar de los dos tipos... hasta que tengan un puntaje diferente, es una idea. Individuales y colectivos. (Vecina del barrio Gonnet 1)

- c) Un tercer tipo de participación lo conforman los vecinos que van cambiando la motivación a lo largo de las asambleas: inicialmente asisten motivados por temas y reclamos puntuales que los afectaban pero en el transcurso de los encuentros se interiorizan de las problemáticas de otros “con más necesidades” y terminaron “resignado” su tema particular.

También se identifican vecinos que se acercan a las asambleas con incertidumbres y desconfianza pero que van modificando su opinión a medida que obtienen respuestas a sus necesidades y de que observan que las obras de las anteriores ediciones del PP comienzan a implementarse. Contrariamente, vecinos que se desmotivan durante el proceso asambleario al percibir que sus proyectos no son viables, no son de competencia municipal o no cuenta con apoyo.



- Participación de nuevos actores sociales y apertura de instancias de participación: el presidente del Consejo del PP, si bien aclara que no siempre sucede, señala que *“algunos vecinos que se movilizan en el Presupuesto Participativo después se organizan y consiguen otras cosas, se organizan en una asociación vecinal y a partir de ahí trabajan para el barrio”*.

Por otra parte, es de destacar que si bien la metodología empleada de asambleas en la escala barrial (en 40 zonas) y genera oportunidad de acceso a población que no tiene recursos para desplazarse, se trata de un territorio extenso y aún quedan zonas sin cobertura en cuanto a estos espacios de participación.

La ubicación de las asambleas en la periferia y sostenerlas en el tiempo, desde la opinión de los funcionarios, significa *“un esfuerzo en presupuesto y en logística”* e implica que el Estado local *“llegue a lugares sin ningún tipo de atención, donde se estaba fuera del Estado”* o donde *“en veinte o treinta años no se hizo una obra pública”*. Asimismo como se señala en otros ítems, constituye una dificultad desde el punto de vista organizativo y logístico.

- Generación de nuevos saberes: a lo largo de este proceso participativo, que lleva cuatro años, se observa en las asambleas la generación de lo que Navarro (1998) denomina *“competencias cívicas”*. Es decir que los participantes en estos procesos de deliberación van desarrollando habilidades para intervenir y debatir. Asimismo, en las asambleas se genera un aprendizaje de cómo hacer un proyecto y se establecen contactos con las autoridades.

En la primera asamblea era ir a ver de qué se trataba, en la segunda se venía con un entusiasmo porque ya venían con un proyecto, ya venían con alguna idea, con alguna propuesta. Eso está bueno por ejemplo, que se plantearon cosas para el centro de salud, de cómo se podía manejar, se pusieron en contacto con la Secretaría de Salud; después se planteó la cuestión de hidráulica por el tema de los arroyos... ya ibas con una idea de qué ibas a hablar o proponer, ya había un conocimiento. (Vecina del barrio Gonnet 2)

En las últimas ediciones se percibió que algunos vecinos que habían participado de las asambleas de años anteriores ya conocían el mecanismo de funcionamiento del PP e incluso explican a otros vecinos que proyectos *“entran y cuáles no”*, qué temas son competencias del municipio, de provincia o nación y cuánto cuesta una obra de pavimento.

- Opinión de los vecinos: en cuanto a tendencias generales, según una encuesta<sup>5</sup> el 57% de los vecinos conoce el PP, entre ellos el 65% tiene una opinión positiva (muy buena y buena), el 5% regular y el 2% negativa (mala o muy mala). Es destacable que el 28% señaló la categoría *“no sabe/no contesta”*, esta cifra podría ser un indicador de falta de comprensión sobre el funcionamiento del PP.

Como se mencionó anteriormente las asambleas posibilitaron la generación de espacios de discusiones y enfrentamientos, pero también de encuentros e intercambios entre vecinos y organizaciones de distintos grupos sociales y políticos y el conocimiento de distintas realidades. Así lo expresa un vecino participante: *“La experiencia la veo como muy positiva, es importante como construcción de ciudadanía y porque también me enteré de realidades dentro de mi mismo barrio de las cuales no sabía y que me hace ser un poco más consciente de lo que sucede en el barrio”*.

Este testimonio puede interpretarse como una posibilidad que brinda la experiencia en modificar concepciones y prácticas sociales, tomando la ciudadanía un rol más activo, logrando pasar del ámbito privado de intereses particulares a involucrarse en la búsqueda de soluciones para los *“problemas comunes del barrio”*. Esta

<sup>5</sup> Encuesta realizada por el municipio en noviembre del 2010 sobre una muestra representativa de 400 casos, realizada por estrato proporcional según cantidad de población por zona, Modalidad telefónica.

mirada esta en permanente tensión con la visión del PP como espacio de resolución individual de problemas puntuales.

Más allá de algunas críticas en cuanto a la implementación (organización de las asambleas, falta de información) los entrevistados valoraron como positiva la experiencia:

Es una experiencia nueva en cuanto a...ejercicio democrático, en lo que tiene que ver con tomar decisiones en un porcentaje mínimo de presupuesto, es así...en otros lugares nadie decide nada... los vecinos eligen no sobre la totalidad del presupuesto sino sobre una parte (...) Es la primera vez, yo por lo menos que me he enterado de una experiencia de este tipo, que realmente es un ejercicio de democracia. Y lo que tiene que ver con la democracia no es ni fácil, ni rápido, ni cómodo... es complicado, es largo (Vecina del barrio Olmos)

Si bien en apartados anteriores se mencionó la conformidad general con esta propuesta, en las asambleas también se identifican asistentes que manifiestan disconformidades y/o desconfianza con el proceso, que en muchos casos excede la experiencia en sí y se expresa a través de frases donde se critica a la dirigencia política en general. En los casos en que se manifestó disconformidad respecto al PP, las referencias fueron acerca del dinero destinado a las asamblea, considerando que el monto era bajo y que inevitablemente, este valor, generaría proyectos que contemplarían cuestiones de menor importancia o urgencia.

Los vecinos preguntan cuál es el presupuesto. Surgen quejas de que es insignificante para la zona, que no va a alcanzar para nada, sólo para podar "arbolitos". Los vecinos no están de acuerdo con el criterio de asignación (...) Los vecinos manifiestan que no es justo que una zona de clase media reciba lo mismo que otra donde hay más pobreza. (Observación en la primer asamblea de un barrio de la periferia de la ciudad).

Otras críticas se refieren a que el PP no contempla proyectos por fuera de lo que son las competencias municipales o que el Estado no cumple con sus funciones. Por ejemplo durante las asambleas algunos asistentes expresaron que *"el Estado se desliga de sus responsabilidades poniendo a los vecinos a elegir obras que tendría que hacer por sí mismos"*; *"los aspectos estructurales de la ciudad no se modifican"*, *"la prioridad es la cloaca, no queremos más plazas"*.

Estas expresiones podríamos enmarcarlas desde la perspectiva de Sirvent (1998), en una participación que se percibe como "simbólica", es decir que no ejercen influencia sobre la política y gestión institucional. Esta misma crítica es reconocida por el Secretario del Consejo del PP que expresó: *"hay una parte de la población reticente a participar porque considera que el Estado debería saber cuáles son las necesidades de la gente o que el Estado debe decidir donde hacer las obras y no la gente"*.

Es importante aclarar que a medida que va aumentando el monto destinado al PP la envergadura de las obras comienza a ser mayor: por ejemplo en el 2008 no podía incluirse proyectos de obras hidráulicas o pavimentos de calles porque se superaba el monto asignado. En la última edición varias propuestas se orientaron a este tipo de proyectos.

Por otra parte, si bien anteriormente se mencionó la apertura de nuevos espacios de participación y la incorporación de nuevos sectores sociales, también es preciso reconocer que en algunos casos se observó que las problemáticas discutidas en las asambleas fueron generadas, principalmente por vecinos con cierta experiencia y trayectoria a la hora de petionar o vincularse con el municipio o por grupos políticos con "llegada" al intendente que, según vecinos entrevistados, terminan *"monopolizando la palabra"* e *"imponiendo sus intereses"*.

De esta manera se observa una competencia entre proyectos y barrios, que tiñen con una lógica de rivalidad el proceso participativo.

### *Protagonismo de lo barrial*

La existencia de la asamblea en un barrio le otorga visibilidad al territorio. En muchos relatos de entrevistados se repiten anécdotas de cómo cambió la zona a partir de las asambleas y de los proyectos implementados.

Por otra parte, se observó que en la etapa de votación popular se genera un movimiento de identificación entre los proyectos y el barrio. Muchos vecinos *“hacen campaña”* por su proyecto, enviando cadenas de email, haciendo panfletos que se reparten puerta a puerta y en los negocios del barrio.

Al respecto una empleada de un Centro Comunal que participa de las asambleas comentó: *“Hay muchos que se pusieron la camiseta de su proyecto y caminaron y hablaron con los vecinos y se entusiasmaron (...) Cada uno se hizo su volante, su folleto, su pancarta, pusieron su mesita, globos y “votá, votá este proyecto”, “mirá que nosotros tal cosa”. La gente también de esa manera la que no estaba informada se informó. Estuvo bueno, fue emocionante.”*

Por su parte, uno de los coordinadores de una asamblea manifestó que *“comienza a recuperarse la idea de lo barrial, lo comunitario, a reconocerse entre los vecinos y sus problemáticas”*.

### *Resultados materiales en la ciudad*

Las obras y proyectos ejecutados tienen una relevancia especial ya que luego de cuatro años comienza a visualizarse mayor infraestructura en los barrios de la periferia. Por citar algunos ejemplos, en un informe de la Municipalidad se resume que: los proyectos ejecutados fueron 800 cuadras de asfalto y mejorado, 300 cuadras de luminarias, jerarquización de 9 centros de salud y 3 educativos.

En cuanto a la asignación presupuestaria de estos proyectos se produce una redistribución de los recursos ya que aproximadamente el 90% del PP se destina a la periferia de la ciudad, otorgando prioridad a las obras y servicios básicos de este sector de la población. Una vecina del barrio de Olmos, uno de los barrios donde se ha generado mayor participación, al respecto opina: *“El cambio visible, los vecinos valoran más los resultados, por ejemplo las plazas, el asfalto, porque es gracias a la participación y el resultado está plasmado ahí... es indiscutible.”*

### *Respecto de la gestión municipal:*

Los funcionarios entrevistados reconocen que:

- La presentación de proyectos por zona posibilitó que el gobierno desde su primer año de gestión, contara con un conocimiento general de las problemáticas y propuestas para los barrios y un diagnóstico de las necesidades locales.
- La implementación del PP implicó una gestión de trabajo articulado entre áreas, que generó resistencias en algunos casos y que constituyó un aprendizaje institucional, ya que la lógica de funcionamiento tradicional es que cada área trabaje en su ámbito de incumbencia y no con una visión transversal de la gestión.

- Mayor gobernabilidad y transparencia: el PP otorgó gobernabilidad y legitimidad para implementar políticas, a un gobierno que asumió con menos del 30% de los votos. También se identificó al PP como una forma de gobernar la ciudad distinta a la anterior que significó, fundamentalmente, “*estar en los barrios*”, “*coherencia entre el decir (promesa de campaña) y hacer*” y se resaltó que “*el 100% de los proyectos que se eligen en el PP son implementados*”. El Secretario del Consejo del PP destaca como aspecto positivo que ésta es una política municipal “*que está a la vista y da transparencia y de que no tiene condicionamientos.*”
- Vínculo de la gestión municipal con la ciudadanía: el PP permitió modificar el vínculo de los funcionarios con el vecino, hacer el municipio más accesible a las demandas.

Por otra parte, se señaló que los vecinos se apropiaron de la herramienta:

Es una herramienta de la gente, no es ni siquiera una herramienta del Estado (...) Qué es la esencia y qué es del Presupuesto, digamos y qué es lo que nos permitió que sea un éxito ¿Por qué fue un éxito, no? Y creo que fue un éxito rotundo, no? Rompimos en un momento el vínculo ellos/ ustedes del Estado y los vecinos. Lo rompimos. Lo fuimos rompiendo de a pedacitos. En un momento el vecino se sintió parte del Estado. Indirectamente. Esa es la esencia del Presupuesto (Director Ejecutivo del PP)

- Lejos de ser una experiencia “ideal”, la propia gestión local reconoce dificultades. Desde el Consejo del PP se aclara que, como toda política pública, el PP no está libre de problemas al momento de su implementación, y se señala tres tipos de inconvenientes: a) población sin cubrir; b) algunos mecanismos de funcionamiento no son claramente comprendidos o bien son distorsionados adrede y c) el derrotero administrativo, financiero y técnico que debe atravesar cada proyecto.

Respecto de estos problemas se explica que es difícil poder superarlos: en cuanto al primero, se realizan las asambleas en 40 zonas, siendo los barrios de la ciudad cerca de 500, número que hace imposible llegar a todos. Para mejorar la cobertura, en opinión del secretario del Consejo, la gente debe organizarse y asistir a la asamblea, tendencia que comienza a percibirse desde el último año. En este punto también podría agregarse el problema logístico que implica llevar a cabo 40 asambleas en distintas zonas de la ciudad con un equipo de trabajo reducido (compuesto por 6 personas rentadas y 4 voluntarias). En efecto, se detectó durante las observaciones de las asambleas que no siempre se realiza una devolución acerca de la viabilidad de las propuestas o falta de planificación en la organización.

El segundo tipo de dificultades está ligado a la comunicación, a pesar de que para llegar al vecino se realizan folletos, carteles y anuncios en el diario parece no ser suficiente. En este sentido, una encuesta realizada por el propio municipio evidenció que entre los vecinos que conocían la experiencia y no habían participado, el 41% manifestó como causa la desinformación.

Por último, como problemas burocráticos, el Secretario del Consejo del PP ejemplifica que para realizar una apertura de calle se necesita la aprobación de una Ordenanza o para pavimentar una calle, la instalación previa de cloacas (que depende del gobierno provincial). Otros funcionarios sectoriales han manifestado que no todas las áreas son susceptibles de aceptar los proyectos de los vecinos.

## Reflexiones finales

En cuanto a los avances alcanzados, es importante reconocer que la organización y participación de la comunidad adquirió continuidad y visibilidad dentro del sistema político local con un amplio reconocimiento institucional a partir de la implementación del PP. Si bien el análisis aquí realizado no busca hacer una evaluación definitiva de esta política incipiente y que aún está en revisión por parte de la gestión local, se abordó el pro-

ceso en todo su ciclo, desde el origen e implementación y se expusieron resultados desde la visión de los propios protagonistas. En este marco consideramos significativo señalar algunas consideraciones a modo de conclusiones.

Es importante reconocer que la participación generada a partir del PP platense superó el nivel de diagnóstico, de consulta e información, hacia formas que promueven la participación en la toma de decisiones, e incluso en algunos casos generó niveles de control y fiscalización. Asimismo, los proyectos surgidos del PP han tenido una muy alta ejecutabilidad. Estas características, junto a la apuesta en incrementar año a año el monto destinado al PP (que con el 6% de su presupuesto asignado a esta política sigue siendo bajo) permitirían pensar en un tipo de participación “ampliada” en términos de Cardarelli y Rosenfeld (1998). Asimismo, se podría agregar la relevancia que adquiere la incorporación de barrios periféricos al proceso asambleario y el impacto presupuestario destinado a este sector territorial. Esta “apuesta” por parte de la gestión, como lo han definido los funcionarios municipales, toma especial importancia ya que esta ciudad a partir de los '90 sufrió un proceso de fragmentación territorial y se generaron asentamientos precarios sin inversiones públicas y privadas.

Sin embargo, consideramos que aún quedan importantes pasos para dar, a fin de lograr una política de desarrollo integral para la ciudad, lo que se dificulta por el propio diseño del PP que se implementa en asambleas en diferentes zonas, generando competencia entre los proyectos. Pero además sería necesaria una instancia de coordinación de proyectos sectoriales y/o territoriales, para que la experiencia no se agote en la ejecución de proyectos puntuales. Esta posibilidad implicaría fortalecer las capacidades del equipo de gestión local, que en la actualidad es reducido, para lograr una efectiva implementación que profundice los resultados alcanzados.

Por otra parte, la difusión de la información respecto de la marcha y consecuencias del PP otorga transparencia y credibilidad a esta política; en efecto es uno de los efectos positivos que señalan parte de los autores relevados como posibilidades de la participación ciudadana. Para ello es preciso realizar monitoreos, evaluar y comunicar resultados, no solo hacia la sociedad sino también hacia el interior de las áreas de gobierno, para lograr el acompañamiento de todas las dependencias municipales, ineludibles en esta política transversal. A fin de avanzar en un sistema de evaluación del PP, ya iniciado por el municipio, sería oportuno la incorporación y sistematización de indicadores para realizar informes que permitan conocer la evolución de la experiencia. A modo de ejemplo mencionamos: cantidad de zonas bajo PP (en relación al total y según criterio de distribución geográfica); información del perfil de los asistentes según edad, sexo, nivel educativo, nivel socio-económico; si cuentan con experiencias previas de participación y en qué ámbitos; tipo de proyectos presentados y su evolución, etc.

Parte de la bibliografía también coincide en señalar que uno de los beneficios más importantes de las políticas participativas es que posibilitan la inclusión y el fortalecimiento de distintos sectores sociales. Aun considerando la escala territorial que asume el PP en el caso de La Plata hemos observado poca participación de los sectores más vulnerables, que se limita a la asistencia a algunas reuniones barriales para expresar demandas puntuales. Por ello, sería conveniente contemplar mecanismos y metodologías para incentivar la participación de todos los sectores sociales.

Este trabajo se orientó a señalar las dificultades y los resultados de una política pública en particular, el PP. Entendemos que este proceso recién comienza a dar sus primeros pasos y esperamos que el análisis de distintas experiencias pueda brindar algunos aportes para la discusión, reflexión y futuras implementaciones y evaluaciones de esta política participativa.

## Bibliografía:

- Alayón, N. (1998), "Participación: mitos y alternativas", en *Revista de Trabajo Social*, Año II, N° 6-7. Uruguay: Editada por Ediciones Populares para América Latina. pp. 15-19.
- Allison, G. (1993), "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Luis Aguilar Villanueva (comp)., *La hechura de la política*, Vol. 1, México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 119-200.
- Arce, E. y Pagani, M. (2009), "Relaciones sociales y representaciones en torno a las nuevas prácticas de participación en la escala local" en *VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM) "Diversidad y poder en América Latina"*, UNSAM: Buenos Aires.
- Blanco Fillola, I. (2002), "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas españolas" en *VII Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa. Publicado en el Boletín Virtual TOP N° 8. Artículo en línea disponible en [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar), 3 de junio de 2005.
- Cavalcanti Fadul, E. y Maia Muniz, R. (2000), "Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas", en *Reforma y democracia*, N° 18, Caracas; CLAD. pp 131-154.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998), *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires: Paidós.
- Cunill Grau, N. (1991), *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas: CLAD.
- García Delgado, D. (1998), *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Buenos Aires: Ariel.
- Lindblom, Ch. (1991), *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para la Administración Pública.
- Moscovich (2006). "Participación y política", Artículo en línea disponible en <http://www.centrocultural.coop/uploads/cuaderno52.pdf>, 10 de junio de 2011.
- Mujica Barrientos, P. (2005), "La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública", Artículo en línea disponible en <http://www.libertadesciudadanas.cl/CLC/index.php>, 10 de junio de 2011.
- Municipalidad de La Plata (2010). Folleto: "[Entre todos proponemos, entre todos resolvemos. Y el gobierno, manda obedeciendo.](#)"
- Municipalidad de La Plata. La Plata: Decreto 741/92, Decreto N° 254/08.
- Navarro, Z. (1998), "Democracia y control social de los fondos públicos. El caso del 'presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil)' en Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill (editores), *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós-CLAD. pp. 291-332
- Navarro, C. (2008), "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos", en *Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas: CLAD. pp.81-102
- Oszlak, O. (1997), "Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?", en *Revista Reforma y Democracia* N° 9, Caracas: CLAD. pp. 7- 59.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Doc. CEDES/G. E. N° 4., Buenos Aires: CLACSO.
- Pérez Brito, C. (2004), "Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas", en *Reforma y Democracia*, N° 30, Caracas: CLAD. pp.189-206.



- Pérez, P. (2000), "La participación de la sociedad civil en e gobierno de la ciudad: una mirada político institucional" en *Revista de Ciencias Sociales N° 11*, Quilmes: UNQ.
- Poggiese, H. (2005). "Participación, igualdad, intersectorialidad y gestión en la planificación estratégica: interrogantes para un enfoque crítico", en *Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala local y regional*, La Plata: Dirección de Asuntos Municipales, UNLP.
- Rabotnikof, N. (2001). "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo", en *Nueva Sociedad N° 171*, Caracas. pp 101-119.
- Red Argentina de Presupuesto Participativo, de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, disponible en <http://www.rapp.gov.ar>, 20 de marzo de 2011.
- Sirvent, M. (1999), *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*, Buenos Aires: UBA-Miño y Dávila Editores.
- Souza, C. (2004), "Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo" en *Federalismo y Descentralización*, enn Gustavo Badía, Marcelo Escobar y Sabina Federic, *Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Prometeo. pp. 161-168.
- Ugalde, A. (1987), "Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica", en *Cuadernos Médicos Sociales*, Rosario, N° 41, Rosario: Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario. pp. 27-47.
- Ziccardi, Alicia (2004). "La participación ciudadana y el gobierno de la ciudad de México" en Gustavo Badía, Marcelo Escobar y Sabina Federic (Editores) *Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Prometeo. pp. 137-160.