

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

La emergencia de espacios de participación ciudadana en la escala local. ¿panacea para alcanzar la transparencia, la inclusión social y la profundización democrática?.

María Laura Pagani.

Cita:

María Laura Pagani (2009). *La emergencia de espacios de participación ciudadana en la escala local. ¿panacea para alcanzar la transparencia, la inclusión social y la profundización democrática?. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1016>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/EfO>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La emergencia de espacios de participación ciudadana en la escala local

¿panacea para alcanzar la transparencia, la inclusión social y la profundización democrática?

María Laura Pagani

***Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales, CIMECS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP
mlpagani76@gmail.com***

PRESENTACIÓN

Como bien sugiere el eje de trabajo de este Congreso “Ciudadanía y democracia participativa” a partir de la década de 1970 se produce un cambio en las funciones del Estado y una nueva matriz en la relación con la sociedad. La crisis de la sociedad salarial, fundada en un modelo de pleno empleo y en la idea de Estado como garante del bienestar de la comunidad (a través de la integración de los derechos sociales), produjo la fragmentación de los tradicionales colectivos sociales y la desarticulación de sus identidades político-partidarias (Rosanvallon, 1995).

El desmantelamiento del Estado de Bienestar se concretó en las reformas del Estado encaradas a partir de fines de los '70 pero sobre todo en los '90. En esta época de transformaciones se superpusieron distintos procesos: la democratización política en los '80 y una década después la crisis de representación y el desencanto con la política (García Delgado, 2004), la injerencia de los

organismos multilaterales de crédito en la toma de decisiones, las crecientes demandas de la ciudadanía en un contexto de aumento de la pobreza y la desocupación.

La reforma del Estado implicó, entre otros procesos, el traspaso de competencias a los gobiernos locales y más responsabilidades a la sociedad. De esta forma se incorporan una multiplicidad de actores de la sociedad civil al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

En este marco de profundos cambios (reforma del Estado, crisis de representación política, fragmentación social) se generan nuevos modos de participación en el espacio público y se inscriben los procesos de participación ciudadana impulsados por el Estado. Entre ellos el Presupuesto Participativo a nivel local.

Para Ziccardi (2004) en las ciudades se desarrollan experiencias innovadoras de participación que sientan bases para consolidar una gobernabilidad democrática y que son sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas. En este punto quisiera retomar alguno de los interrogantes propuestos en este eje del Congreso y reflexionar en este grupo de trabajo (“Reforma del Estado, gobernabilidad y democracia”) sobre las posibilidades y limitaciones de una de las políticas participativas que más se ha extendido durante el último tiempo ¿permite profundizar el diálogo democrático en un contexto de crisis de representación política?, ¿representa la voz de los sectores populares? Además interesa indagar en esta ponencia¹ cómo fundamentan discursivamente esta política los gobiernos locales y cuáles son las propuestas y demandas que emergen en estos espacios de participación de la comunidad. Para ello se toman dos casos: el Presupuesto Participativo del municipio de La Plata y de Morón.

La ponencia cuenta con la siguiente organización: en la primera parte se exponen las principales transformaciones políticas en las últimas décadas (principalmente la reforma del Estado y la crisis de representación política) que posibilitaron la emergencia de nuevos actores y espacios participativos en el nivel local. En una segunda parte se presentan las principales características de los presupuestos participativos analizados y el tipo de propuestas que presentaron los vecinos. Para el caso de La Plata, se exponen algunos resultados sobre el análisis de las asambleas a partir de observaciones y entrevistas realizadas a distintos actores sociales que participaron del proceso. Finalmente, se delinearán algunas reflexiones que retoman los interrogantes iniciales.

¹ Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación más amplio: “Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales”, radicado en el Dpto de Sociología y CIMeCS (Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales), UNLP, dirigido por la Dra. Eguía y Dra. Ortale. El proyecto cuenta con el apoyo del CONICET y el Programa de Incentivos del Ministerio de Educación.

TRANSFORMACIONES EN EL PAISAJE POLÍTICO Y EMERGENCIA DE NUEVOS ACTORES

Para Quiroga (2004) en las últimas décadas se han producido mutaciones en el paisaje político, tanto en la esfera institucional como en la relación entre ciudadanos y dirigentes políticos.

Las transiciones a la democracia, en la mayoría de los países de América Latina, se desarrollaron en un marco en que la crisis de la deuda afectaba profundamente a las economías de los países, a la vez que se producían cambios sociales concomitantes. Este periodo se caracteriza para Cavarozzi (1999) por una doble transición, pues se desarrolla una transición económica dentro de la transición política. Es decir, que a la vez que se evolucionaba de regímenes autoritarios a democráticos, se transformaba el modelo socio-económico.

Para Garretón (2001) los consensos de revalorización de la democracia que alimentaron las transiciones no parecieron suficientes para compensar los cambios estructurales negativos ocasionados por las reformas económicas iniciadas en los '70 y profundizadas en los 90 en el marco de la reforma del Estado.

Como define Oszlak (1999: 7) “la reforma del Estado significó, también, una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo.”

Los cambios anteriormente mencionados plantearon de manera crítica las relaciones entre representatividad y gobernabilidad. La gobernabilidad se relaciona con la capacidad o no de dar respuestas a las demandas sociales (que en los últimos años están atravesadas por los drásticos aspectos socioeconómicos de regresiva distribución del ingreso, desempleo, concentración de la riqueza y aumento de la pobreza). En la medida que las demandas aumentan y no son canalizadas por el sistema político crece el sentimiento de que la democracia no da soluciones a los problemas sociales y económicos, cuestionando la gobernabilidad del sistema.

Más recientemente, las acciones colectivas que sacudieron a nuestro país, después de la crisis del 2001, expresaron el malestar de la población respecto del sistema de representación y a la clase dirigente. Este malestar se evidenció en las elecciones legislativas de 2001: con el aumento del

abstencionismo electoral de 17,72% en 1999 a 24,54 en el 2001 y el incremento del voto en blanco y nulo de 4,54 % en 1999 a 24% en el 2001 (Cheresky, 2004).

Sin embargo para Quiroga (2004) estos acontecimientos no implican el desinterés por la política sino que la población cuestiona la idea de delegación como formato determinado de la política. Esta crisis de la política está atravesada por dos fenómenos: por la deslegitimación y la desinstitucionalización de la política. El primero alude a la desconfianza sobre la dirigencia partidaria: “los que mandan son visualizados como un cuerpo separado del cuerpo social, que viven aferrados a sus privilegios, inmunidades y preocupaciones particulares. La política aparece así como sinónimo de beneficio privado y no como algo referido a la comunidad política” (pág. 60). La desinstitucionalización se caracteriza por el surgimiento de nuevos canales de expresión política por fuera de los partidos como el de las asambleas, las formas de participación directa y organización comunitaria de base territorial-comunitaria.

Más allá de estos debates sobre los problemas de la representatividad y gobernabilidad, nos interesa reconocer en este trabajo que, en el marco de los cambios que brevemente hemos identificado, el espacio público local se presenta como un campo privilegiado para la generación de nuevos vínculos y dinámicas en la representación y expresión de las demandas ciudadanas. Los procesos de descentralización y focalización de políticas públicas, pilares de la reforma del Estado, contribuyeron a territorializar la distribución de bienes y servicios reforzando la dependencia de la población respecto de los sistemas políticos locales². Merklen (2005) caracteriza esta territorialización de las movilizaciones sociales y enfatiza el lugar que recobra “el barrio” como espacio de socialización política de los sectores populares ante la pérdida de los anteriores anclajes políticos identitarios centrados los partidos y los sindicatos.

EL MUNICIPIO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CASO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Ante el nuevo escenario que se presenta en los municipios, signados de nuevas competencias y roles³, en un contexto de metamorfosis y resignificación de la representación política y el surgimiento de actores sociales con demandas puntuales y de interés local, algunos gobiernos municipales

² Los procesos de descentralización contribuyeron a descargar la crisis socioeconómica “hacia abajo” transformando la escala local en el receptor directo de la protesta ciudadana.

³ En trabajos anteriores (Pagani, 2006, 2007) me he referido a las nuevas competencias que tuvieron que asumir los municipios a partir de los procesos de descentralización y en un marco de crecimiento de las problemáticas sociales que se expresan en la escala local, por ser el municipio la cara del Estado más próxima a la ciudadanía. Tradicionalmente el gobierno local se ocupaba de los servicios básicos (alumbrado, recolección de basura, bacheo, infraestructura básica, etc). A partir de los '90 comienzan a incorporar en sus agendas de gobierno políticas referidas al bienestar de la población mediante programas sociales, de empleo, de salud, de promoción económica, medioambiente, entre otras.

replantearon la forma de articulación con la ciudadanía, proponiendo políticas públicas participativas como el Presupuesto Participativo (PP).

Aunque en Brasil esta experiencia comenzó a implementarse a fines de los '80 y en la actualidad esta modalidad se implementa en numerosos municipios no sólo de Brasil sino de Perú, Uruguay, España, por nombrar algunos ejemplos, es una política reciente en nuestro país. En este apartado nos centraremos en dos experiencias: La Plata⁴ y Morón, ambos municipios de la provincia de Buenos Aires y de características urbanas⁵.

Mediante el PP se somete una pequeña proporción de los recursos municipales a la decisión de la población en la determinación de cuáles son las prioridades, dónde y cuándo realizar las inversiones y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno, por intermedio de un proceso de debates y consultas.

En Morón el PP comenzó a implementarse en el 2006 y en el municipio de La Plata en el 2008⁶. Si bien existen diferencias en el desarrollo e implementación entre las experiencias se puede establecer en ambos casos que se realiza a través de una serie de reuniones barriales que se denominan asambleas, donde los vecinos presentan proyectos para mejorar la comunidad donde viven. Luego de varios encuentros, donde se priorizan estos proyectos, la elección final se somete a votación popular en toda la ciudad. El monto asignado a cada zona es de acuerdo a la cantidad de habitantes.

En ambos casos actuaron las unidades de la administración municipal desconcentradas territorialmente: en Morón son las 7 Unidades de Gestión Comunitarias (UGC)⁷ y en La Plata 17 Centros Comunales⁸. También participaron activamente funcionarios de las gestiones locales.

⁴ En este trabajo me referiré a la experiencia de la primera mitad del año 2008: el PP que se elaboró e implementó durante el 2008. Hago esta aclaración porque en el segundo semestre se realizó la presentación de proyectos para ejecutarse durante el 2009. Entre ambas experiencias hubo algunos cambios: aumento del monto destinado al PP y cambios en la metodología de las asambleas y elecciones populares.

⁵ El primero con 600.000 habitantes, sede administrativa por ser la capital de la provincia de Bs As y en ella se asienta la Universidad Nacional de La Plata. El segundo municipio tiene 322.477 habitantes, con un perfil comercial y de pequeñas y medianas empresas.

⁶ En 1998 se realizó una experiencia de PP pero ligada a planes de desarrollo local para las delegaciones. Fue una experiencia aislada que no tuvo continuidad y estuvo centrada desde la convocatoria en la obra pública (aunque se presentaron algunos otras propuestas). Las obras propuestas no fueron ejecutadas en su totalidad.

⁷ A partir del año 2001/02 se crearon las primeras UGC, con el propósito de acercar el Municipio a los barrios para que los vecinos tengan la posibilidad de realizar sus trámites, reclamos y acercar sus inquietudes sin tener que trasladarse al Edificio Municipal. La delimitación es territorial similar a la de los barrios existentes: Haedo, Castelar Centro Norte, Castelar Sur, El Palomar, Villa Sarmiento, Morón Sur, Morón Centro –Norte.

⁸ Los Centros Comunales que reemplazaron nominalmente a las llamadas delegaciones (Decreto Nro 741/92). Éstas habían sido creadas en la década del '70 y constituyeron desde entonces una demarcación territorial en la periferia del casco urbano con el objetivo de desconcentrar funciones y actividades de la administración central.

Las principales diferencias entre los PP radican en:

- el PP de Morón incluye más etapas que el de La Plata. En 8 meses el proceso se realizó en las 7 UGC que tiene el municipio. Se realizaron 45 reuniones barriales donde participaron 2100 vecinos. Las sedes de las reuniones fueron principalmente organizaciones sociales (centro de fomento, de jubilados, etc), escuelas, 1 UGC y el Concejo Deliberante.

Metodología propuesta por el municipio: una instancia de trabajo de vecinos voluntarios⁹ que organizan y sistematizan todas las ideas relevadas en las reuniones barriales. Luego una etapa de análisis de viabilidad y de planes de acción por parte de las áreas de gobierno, los funcionarios presentan los pre-proyectos a la comunidad en una jornada en la que los vecinos realizan sugerencias o alternativas a lo planificado. Finalmente se elaboran los proyectos (con acuerdo de los vecinos participantes y la municipalidad) y finalmente se realiza una Feria de proyectos en la que votan los mayores de 14 años. De los 88 proyectos presentados inicialmente, 48 fueron elegidos en ferias de proyectos (se expusieron en diversas plazas y en las UGC los proyectos presentados con el objetivo y el monto).

Resultados: votaron 13.602 personas en 70 sedes durante dos semanas. Voto electrónico como prueba piloto.

Presupuesto: 1.800.000 (3% del presupuesto)

- en La Plata: el proceso duró 4 meses. Las asambleas barriales se realizan en 35 lugares (en su mayoría las 17 zonas de los Centros Comunales se dividieron territorialmente en 2 asambleas y además se dividió en 4 el casco urbano). Sedes: principalmente clubes, también en 7 escuelas y 1 centro comunal. Se realizaron 140 reuniones barriales donde participaron 5000 vecinos.

Metodología propuesta por el municipio: inicialmente los asistentes presentan proyectos o demandas puntuales, se debate sobre ellos durante las asambleas. Por cada asamblea actúa un coordinador, un facilitador, un acreditador y un secretario de actas¹⁰. Del listado de proyectos, el municipio desecha los que superan el monto asignado a la zona, los que no son de su competencia o los que se pueden resolver rápidamente (ejemplo: ampliar un recorrido de micro). Los asistentes a las asambleas votan los proyectos prioritarios para cada zona (de los 1320 proyectos presentados en las primeras reuniones se priorizaron 420) y éstos son los que

⁹ Fueron 364 vecinos elegidos en la asamblea que sistematizaron las ideas presentadas por los vecinos en las reuniones y elaboraron un informe para cada UGC con una síntesis de las principales problemáticas y propuestas de cada territorio.

¹⁰ Suman entre todas las asambleas 140 personas. Según los funcionarios entrevistados fueron elegidas por la gestión local entre las organizaciones sociales con trabajo territorial. Durante el trabajo de campo se identificaron que también participaron empleados de los Centros Comunales.

llegan a la elección popular (se votaba 1 proyecto por barrio en distintas sedes: clubes principalmente, también algunas escuelas), las personas habilitadas debían ser residentes o trabajadores del barrio y tener más de 16 años.

Resultados: votaron 17.412 personas en 35 sedes durante 2 días. Hubo voto electrónico como prueba piloto.

Presupuesto: 6.500.000 (2% del presupuesto)

Uno de los objetivos de este trabajo es identificar **en qué fundamentan los gobiernos locales esta política**. A partir de los discursos de los intendentes y del análisis de los documentos e información elaborada por los municipios sobre este tema identificamos que el PP se presenta en ambos casos principalmente como:

una forma de gobernar que los diferencia con la gestión anterior (más acentuado en el caso de La Plata que la gestión es más reciente) y de los '90 “neoliberales”;

una política que aumenta la transparencia y el control de los recursos por parte de la ciudadanía (aumenta la optimización de recursos¹¹);

una instancia de participación que modifica el vínculo entre los funcionarios y los vecinos: una propuesta de democracia directa que permitiría superar la crisis de representación y profundizar la democracia.

Consideramos que estas particularidades no son casuales. Los dos municipios que proponemos para el estudio del PP comporten una característica en su trayecto político. Sus intendentes, impulsores y ejecutores de esta política participativa asumen su gestión luego de varios años de un gobierno que llega desgastado y con fuertes críticas de la ciudadanía por hechos de corrupción. En Morón el intendente Sabbatella llegó a la intendencia en 1999 como candidato de la Alianza UCR-FREPASO y fue reelecto en el 2003 y el 2007 por la agrupación vecinal “Nuevo Morón”. Su imagen se centra en la transparencia por oposición a un pasado de corrupción justicialista encarnado en el ex intendente Rousselot (Annunziata, 2006). En La Plata, el intendente Bruera, electo por el Frente Renovador Platense en el 2007, centró su campaña en remarcar los problemas de su antecesor Alak que gobernó durante 16 años: quiebre del Banco Municipal, los inconvenientes del nuevo sistema de transporte y

¹¹ Según diversos testimonios las obras y proyectos que se implementan en el marco del Presupuesto Participativo tienen costos más bajos y son más rápidos que los que se ejecutan por la vía burocrática tradicional.

el conflicto suscitado en torno a la habilitación de la cancha de un equipo de fútbol local (Rodríguez, 2006).

Por otra parte el PP aparece desde la gestión local como una política que:

- disminuye el clientelismo político y promueve el protagonismo social;
- promueve apertura a los sectores populares: “inclusión social” vs. la “exclusión social que generó el neoliberalismo”.

A continuación se presentan algunos extractos que permiten visualizar estas características identificadas:

“Una forma de superar la crisis de la democracia representativa formal (...) Se decide por los recursos desde abajo hacia arriba (...) Las obras no se van a decidir desde la Plaza Moreno¹² sino desde las asambleas. La construcción de un nuevo proyecto de ciudad para fortalecer el vínculo entre el Estado y el pueblo y terminar con el clientelismo político (...)” (extracto del discurso del Intendente de la ciudad de La Plata en el acto del lanzamiento del PP, 3/03/08).

“La impronta del Presupuesto Participativo como instancia de democratización social, se inscribe en el objetivo estratégico vinculado al “hacer ciudad” (...) Se “hace ciudad” de ese modo, porque se reconstruyen los lazos de solidaridad social destruidos por el neoliberalismo, y se configura el espacio urbano a partir de la participación de vecinos y vecinas, incluidos como sujetos de derecho en las decisiones públicas (...) hacer ciudad es fortalecer la democracia (...) constituir una relación de confianza entre representantes y representados” (Documento institucional de Morón, noviembre 2008).

Otro objetivo del trabajo es identificar las **propuestas que presentó la ciudadanía**.

Para ello se sistematizaron los proyectos presentados en cada experiencia analizada y se identificaron los proyectos en las siguientes categorías: Social-comunitario (donde se incluyeron proyectos referidos a cultura, educación, deporte, recreativo, salud); capacitación laboral; infraestructura y tránsito (refugios de colectivos, arreglos de plazas, cestos, luminarias/ señalética, sendas, semáforos, campañas viales) y medioambiente.

¹² Lugar físico donde se ubica el edificio municipal, que geográficamente se ubica en el centro del casco urbano de la ciudad.

Tipo de proyectos	La Plata		Morón	
	420 presentados	35 elegidos	88 presentados	48 elegidos
Social-comunitario	18,2%	48,5%	46,5%	36%
Capacitación laboral	0%	0%	2,4%	2%
Infraestructura y Tránsito	78%	48,5 %	42%	51%
Medioambiente	3,8%	3 %	9,1%	11%

Respecto al tipo de propuestas presentadas puede observarse en el cuadro que en La Plata sobresalen las referidas a infraestructura y tránsito y en Morón está más repartido entre los proyectos socio-comunitarios, que tienen el primer lugar, y los de infraestructura y tránsito. Como principal diferencia podemos señalar que en Morón las propuestas están más cercanas a los proyectos: las ideas están fundamentadas, tienen un grupo destinatario, objetivos, etc. En La Plata, esta primera experiencia estuvo más teñida de reclamos vecinales y “catarsis” de demandas. Al inicio de las asambleas los vecinos realizaron demandas puntuales, muchas veces referidas a “su cuadra”. Finalmente en las votaciones de las asambleas se priorizaron propuestas que beneficiaban a la comunidad (mejoramiento de una plaza, semáforo en una avenida) y no demandas de particulares (ej: apertura de una calle, iluminación de una cuadra).

De la lectura del cuadro también podemos observar que en el caso de La Plata, si bien la mayoría de los proyectos propuestos se relacionan con infraestructura y tránsito, tuvieron una gran “elegibilidad” los socio-comunitarios (en su mayoría centrados en obra pública pero de refacción o construcción de centros comunitarios, cuartel de bomberos, centros de salud). Los proyectos identificados como socio-comunitarios en el caso de Morón están referidos a talleres culturales, educativos, eventos artísticos, actividades de promoción de la salud. Sin embargo al momento de la implementación, primero se ejecutan los relacionados a la obra pública.

Algunos comentarios del análisis de las asambleas¹³ en La Plata

Para algunos autores como García Delgado (1994) la modificación de la trama social de las últimas décadas facilitó la expansión de una serie de grupos con intereses relativamente pequeños y de categorías ampliamente cambiantes perjudicando la formación de espacios con intereses más amplios y colectivos. En las asambleas pudo observarse una heterogeneidad de situaciones al respecto:

- emergieron enfrentamientos entre vecinos por las prioridades del barrio. Estos desacuerdos se tradujeron en una “disputa” entre proyectos personales (iluminación o arreglo de vereda en “*mi cuadra*”) vs comunales (arreglo de una plaza, equipamiento del centro de salud, proyectos para “*el barrio*” o “*de bien común*”) y también discusiones entre vecinos de distintos barrios respecto a que sector tenía más necesidades;
- discusiones que se vincularon con el dinero destinado a cada asamblea y los criterios de distribución. Los vecinos consideraron que el monto era muy bajo y que inevitablemente, este valor, generaría proyectos que contemplarían cuestiones de menor importancia o urgencia;
- vecinos u organizaciones barriales que asistieron inicialmente por temas y reclamos puntuales que los afectaban pero que a lo largo de los encuentros se interiorizaron de las problemáticas de otros “con más necesidades” y terminaron “resignado” su tema particular, priorizando un proyecto más colectivo.

Es interesante remarcar de estos procesos el protagonismo que comienza a tener “el barrio” como espacio de socialización e identificación. En este sentido, las asambleas posibilitaron la generación de espacios de discusiones y enfrentamiento, 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 conciencias y prácticas sociales, tomando un rol más activo de la ciudadanía, logrando pasar del

¹³ De las 35 asambleas se observaron 7 en todas las reuniones. Si bien el criterio de selección respondió a un tema de acceso geográfico, se tuvo en cuenta que las zonas sean distintas en cuanto a sus características urbanas, zonas de distintos sectores sociales y cantidad de habitantes (se incluyeron asambleas del casco, que es una zona céntrica y distintas de la heterogeneidad de la periferia que reúne a sectores medios y medios bajos). También se observaron los actos de apertura y cierre del Programa y los encuentros de capacitación de los coordinadores. De las observaciones además de la autora participaron: Eray Arce, Ezequiel Coya, Soledad Crotolari, Mayra Garros y Lorena Germain, con quienes discutimos algunos ejes de análisis del Presupuesto Participativo.

ámbito privado de intereses particulares a involucrarse en la búsqueda de soluciones para los problemas comunes del barrio.

Otro aspecto a destacar de las asambleas fue la relación entre vecinos y funcionarios municipales. Esta proximidad, *“conocer la cara de quienes toman las decisiones”* fue considerada por algunos vecinos como una actitud de acercamiento de las autoridades con la comunidad, reconocida como *“una diferencia con la gestión anterior”*. Otros vecinos se desviaban de la metodología y objetivos planteados en las asambleas y *“exigían”* solución a los problemas del barrio. La presencia de funcionarios de distintas áreas generó, en este sentido, la solución a estas problemáticas puntuales o el inicio de gestiones para su resolución de forma inmediata sin la necesidad de que los participantes presenten un proyecto (por ejemplo: extensión de recorridos de micros, desmalezamiento, desratización).

Por último también se observó a lo largo de este proceso la generación de lo que Navarro (1998) denomina *“competencias cívicas”*. Es decir que los participantes en estos procesos de deliberación, confrontación y negociaciones van desarrollando habilidades para continuar participando, comienzan a estar más informados para debatir. Sin embargo, está presente la posición de quienes consideran que estos espacios son para políticas menores y dudan del *“para qué se realiza”*, ligándola a políticas destinadas a ganar votos. Por lo general estos participantes asistieron solo a las primeras asambleas y dejaron de concurrir.

REFLEXIONES FINALES

Estas experiencias de presupuesto participativo analizadas están atravesadas por distintas limitaciones, pero también pueden identificarse algunas posibilidades.

Respecto a las limitaciones: en primer lugar podemos hacer referencia al reducido monto destinado a este tipo de inversiones. Para Cavalcanti Fadul y Maia Muñiz (2000), que analizan PP en Brasil, significa *“dividir correctamente lo que sobra”*, después de haber solventado los gastos del funcionamiento del municipio. Con el presupuesto asignado para los PP no se pueden abordar los aspectos estructurales de la ciudad. El presupuesto asignado se percibe entre los participantes como insuficiente para canalizar la cantidad y complejidad de los problemas sociales.

Como hemos señalado este monto, que es *“limitado”* no alcanza para solucionar todos los problemas de los barrios, ni para implementar la totalidad de las propuestas presentadas por los vecinos. Ello generó, en algunas ocasiones, enfrentamiento entre vecinos, especialmente en el caso de La Plata. Estos conflictos que emergieron en algunas zonas evidenciaron conflictos políticos entre distintos

sectores o viejas disputas barriales. Es importante tener en cuenta que para contener estos conflictos es necesario que quienes coordinan las asambleas tengan experiencia en este tipo de debates y una legitimación social de su rol para re-encauzar las discusiones.

Por último el PP plantea a la gestión una acción transversal para encarar las necesidades de la ciudadanía y ejecutar algunos proyectos. Esta característica exige una gestión interna de trabajo conjunto entre áreas que precisa “flexibilizar” algunos canales y procedimientos burocráticos para agilizar la ejecución de los proyectos. En este sentido, la experiencia de Morón se plantea en una serie de etapas donde el gobierno municipal participa en distintos momentos analizando la viabilidad de las propuestas. Este PP además se enmarca en una política más amplia de participación que lleva a cabo una Secretaria de Relaciones con la Comunidad y Descentralización (el nivel más alto del poder ejecutivo en un organigrama municipal)

En cuanto a las posibilidades quisiera retomar los interrogantes de la presentación. ¿Estas experiencias podrían profundizar el diálogo democrático en un contexto de crisis de representación política?, ¿representan la voz de los sectores populares?

Para que la primera respuesta sea positiva deben cumplirse algunas consideraciones: el PP debe enmarcarse en un conjunto de políticas participativas y no como una propuesta aislada, deben sostenerse en el tiempo y convertir los proyectos en hechos para generar confiabilidad en la población. Al inicio de la ponencia hemos hecho referencia a la crisis de representación política caracterizada por la desconfianza de la ciudadanía hacia los dirigentes políticos. En efecto, estas instancias son valoradas por los participantes en cuanto se produce un acercamiento entre el funcionario y el vecino, se debaten propuestas, se buscan soluciones a las necesidades que plantean los participantes. Estos incipientes espacios generan expectativas acerca de estos temas entre los participantes *“Si los vecinos comprueban que su opinión es tomada en cuenta, si comprueban que sobre algunos aspectos de su barrio pueden decidir, eso seguramente mejorará la relación con el municipio. De todos modos no es algo ni lineal, ni automático. Es importante tener en cuenta la opinión de los vecinos y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios en todos los niveles de la gestión municipal. De nada sirve que cumplan con los proyectos seleccionados y por otra parte mantengan el actual sistema de transporte”* (la referencia a este tema no es casual es uno de los principales problemas en la ciudad de La Plata).

El segundo interrogante es más difícil de contestar. Primero porque no se cuenta con un registro de los participantes que contemple una caracterización socio-económica que permita afirmar o negar con datos cuantitativos. Sin embargo, en las asambleas observadas se pudo identificar la oportunidad que implicó para algunos vecinos de un perfil socio-económico bajo la posibilidad de poder participar

y expresar sus problemas. No obstante, estos grupos no fueron mayoritarios. Tampoco la generalidad de los proyectos hicieron referencia a paliar la situación de los sectores más pobres de la ciudad, aunque se plantearon pequeñas mejoras en algunos barrios.

Por otra parte, en el estudio de este proceso participativo se percibe una “territotalización” de la demanda. Es decir el vecino espera en muchos casos la apertura del ciclo participativo para presentar un proyecto de mejora para el barrio. En este punto se podría considerar que los gobiernos locales ganan gobernabilidad, limitando posibles demandas en un periodo determinado y delegando, en la propia población, la decisión de en que gastar los recursos ante la cantidad de demandas y proyectos.

Por último quisiéramos cerrar este trabajo con una reflexión y nuevos interrogantes. Para que los PP representen la “voz” de los sectores pobres y generen procesos de inclusión social, como se declama en la fundamentación de esta política, restan esfuerzos por hacer en pos de lograr mayor equidad social (por ejemplo asignando presupuesto según indicadores de pobreza como se realiza en Brasil) y promover mecanismos que incentiven y posibiliten que la población de menores recursos pueda participar a lo largo de estos procesos. Además cabe el interrogarnos si estos procesos que generaron mayor conocimiento e identificación con el “barrio” y un rol más activo de la ciudadanía hacia la solución de problemáticas comunes promueven una participación acotada en términos micro-espaciales, perdiendo la visión global del contexto y cuáles son las posibilidades de que estos ámbitos potencien espacios de participación en cuestiones más estructurales.

Bibliografía

- Annunziata, Rocio (2006), “Ni oficialista, ni opositor: más acá de la nacionalización de la campana. La significación del caso moronense” en Isidoro Cheresky (comp), *La política después de los partidos*, Prometeo, Bs As.
- Arce, Eray y Pagani, Ma. Laura (2008), “El Presupuesto Participativo como política pública de participación ciudadana: debilidades y fortalezas de la experiencia platense” en V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, La Plata.
- Cavalcanti Fadul, Elvia Miriam y Maia Muniz, Reynaldo (2000), “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”, en *Revista del CLAD, Reforma y democracia*, N° 18, Caracas, Venezuela.
- Cavarozzi, Marcelo, “Modelos de desarrollo y participación política n America Latina: legados y paradojas” en *Estudios Sociales*. Universidad del Litoral, N° 16, año IX, primer semestre, 1999
- Cheresky, Isidoro (2004) “Elecciones fuera de lo común. Las presidenciales y legislativas nacionales del año 2003” en Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean-Michel, (comp.), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Ediciones Homo Sapiens, Bs As.
- Diario El Día, 22/02/09.
- Garretón, Manuel (1995), *Hacia una Nueva Era de la Política. Estudio sobre las Democratizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- García Delgado Daniel (1994), *Estado & Sociedad, la nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, FLACSO/Tesis Grupo Editorial.
- García Delgado, Daniel y Nosetto Luciano (2004), “La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos” Publicado en la Biblioteca Virtual TOP. <http://200.80.149.114/ccgp/bibliotecavirtual.aspx>
- Gattoni, Soledad y Rodríguez, Dario (2008), “Crease o no. Alternancia política y desagregación de los poderes locales en el conurbano bonaerense” V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, La Plata.

- Merklen, Denis (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina (1983-2003)*, Gorla, Buenos Aires.
- Municipalidad de la Plata, Página web: www.laplata.gov.ar
- Municipalidad de Morón, Página web: www.moron.gov.ar
- Navarro, Clemente (2008), “Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos” en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro 40, Caracas.
- Oszlak, Oscar (1997), “Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?”, en *Revista Reforma y Democracia N° 9*, Caracas, CLAD.
- Pagani, María Laura (2006), Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación comunitaria en municipios de la provincia de Bs As (1990-2004), Tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO.
- Pagani, María Laura (2007), “*El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales*”. Revista del Departamento de sociología, Cuestiones de Sociología, N° 4, Prometeo, Buenos Aires.
- Quiroga, Hugo (2004). “La difícil reforma política. La crisis de representación en debate” en Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean-Michel, (comp.), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Ediciones Homo Sapiens, Bs As.
- Rodríguez, Darío (2006), “Nacionalización y localización: las elecciones 2005 en La Plata y la fragmentación del escenario político municipal”, en Isidoro Cheresky (comp), *La política después de los partidos*, Prometeo, Bs As.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Manantial, Bs As.
- 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.