

NUEVAS ALTERNATIVAS DE GESTION PARA EL DESARROLLO LOCAL

El caso del Presupuesto Participativo -Plan de Desarrollo Local, 1998/1999. Subsecretaria de Planeamiento y Desarrollo Urbano, Municipalidad de La Plata.

AUTORES:

Arq. Horacio MARTINO

Lic. Patricia PINTOS

Arq. Ariel IGLESIAS

COLABORADORES:

Arq. Javier CABRERA

Arq. Liliana DULITZKY

Arq. Viviana FEDELI

Arq. Gabriela NARDACCHIONE

Arq. Daniela LUNA

Arq. Alfredo VÁZQUEZ

Srta. Lucía SBARRA

Durante el desarrollo de la experiencia el equipo técnico del Área Plan de Desarrollo Local estuvo conformado por:

Coordinador General:

Arq. Horacio Martino

Coordinación Técnica:

Lic. Patricia A. Pintos, Arq. Silvia Moscardi, Psicóloga Social Margarita Papalardo

Equipo de Trabajo en Juntas Comunales:

Arq. María Andrea Tapia,

Srta. Vanesa Angerami,

Sr. Alfredo Vázquez,

Arq. Diego Diotto,

Arq. Andrea Diaz,

Arq. Liliana Dulitzky,

Srta. Corina García Suárez,

Arq. Angel A. La Vista,

Arq. Leonel Antonini,

Arq. Andrea Ulacia,

Sr. Javier Cabrera

Equipo de Apoyo Técnico y Redacción:

Arq. Viviana Fedeli,

Arq. Juan José Gómez,

Arq. Daniela Luna,

Arq. Carlos Margagliotti,

Srta. Claudia L. Osudar,

Srta. Lucia Sbarra

Evaluador Externo:

Arq. Alejandra Sgroi

2do Premio estudios e Investigaciones sobre Gestión Urbana

Presentación:

El posicionamiento conceptual de este trabajo surge del reconocimiento de una serie de cambios estructurales que aparecen desde la recuperación de las instituciones democráticas en Argentina:

- El repliegue del Estado Benefactor, en un contexto de crisis económica, cuyos efectos incidieron en la restricción del gasto público y las políticas sociales.
- La crisis de la Democracia Representativa que deviene en un mayor distanciamiento entre Estado y sociedad civil y una pérdida progresiva de la legitimidad de las decisiones.
- La crisis de la legitimidad social de la planificación tradicional en nuestras sociedades.

En este contexto, surge la necesidad de pensar nuevas alternativas de gestión para el desarrollo local, que contribuyan a la recuperación de la necesaria complementariedad entre la Democracia Representativa y la Democracia Participativa, creando así "una nueva esfera de lo público".

En ese marco, con la implementación del "Presupuesto Participativo –Plan de Desarrollo Local" el gobierno municipal creó un sistema innovador en la formulación y seguimiento del presupuesto municipal, abriendo así un espacio de participación ciudadana en la búsqueda de una mayor legitimidad y equidad en la asignación de los recursos públicos.

Para llevar a cabo el Presupuesto Participativo se pone en marcha el "Plan de Desarrollo Local", una nueva herramienta de gestión planificada, descentralizada y participativa que pretende superar el modelo tradicional de planificación y gestión, donde el Estado se posiciona como el actor dominante, con un sesgo centralizado, tecnocrático y distanciado de la realidad, dando lugar a una ineficaz e ineficiente acción pública.

A través de esta nueva herramienta el gobierno local -Municipalidad de La Plata- y la sociedad civil -Juntas Comunales- van construyendo un campo compartido donde se acuerdan las intervenciones prioritarias para cada barrio de la ciudad, dando lugar a un plan de desarrollo para cada una de las localidades del Partido.

Al respecto coincidimos con

J. E. Utzig que expresa "si la previsibilidad del voto cada cuatro años, que es, al mismo tiempo, la fuerza y la debilidad de la representación, siempre confirió en un trazo de insuficiencia a la legitimidad de los mecanismos de la democracia formal, hoy lo hace mucho más, porque la complejidad, la fluidez y la dinámica del tejido social exigen una permanente confirmación de la legitimidad del poder..." J. E. Utzig, citado en: Presupuesto Participativo -Tarso Genro y Ubiratan de Souza. 1998. pp.18.

Al respecto puede consultarse a Mario Robirosa, "Planificación" En: "Planificación y Gestión Urbana en Países en Vías de Desarrollo" Convenio de cooperación científica FADU-UBA - EPFL-IREC. 1989.



Foto 1: Reunión en el centro comunal de San Carlos, con la participación de la Junta comunal, el administrador Comunal y el Gabinete Municipal.

En este proceso, las demandas priorizadas por las Juntas Comunales se traducen en un conjunto integrado de Programas, Proyectos y Acciones, a ser canalizados mediante el Presupuesto Municipal 1999, Tareas de Gestión (ante distintos organismos públicos y privados) y Estudios de Factibilidad (otras alternativas de financiación).

Tanto en el ámbito municipal como en el campo de la investigación científica, estas nuevas alternativas constituyen un territorio escasamente explorado, en donde surgen varios interrogantes sobre los beneficios comparativos respecto de los contenidos y metodologías de gestión tradicionales.

Es por ello que con la decisión política de la gestión municipal de implementar el Presupuesto Participativo-Plan de Desarrollo Local, el equipo técnico tiene la oportunidad de probar una nueva alternativa de gestión planificada buscando por un lado establecer beneficios comparativos respecto a la forma tradicional de gestión, y por otro presentar una nueva metodología (sistema organizativo-esquema metodológico) que sirve de base para su implementación.

Si bien no podemos sobredimensionar los resultados alcanzados por tratarse de una experiencia reciente, las conclusiones obtenidas hasta el momento -que comentaremos en este trabajo- nos permiten vislumbrar una nueva alternativa de gestión, la cual presenta mayores beneficios respecto a la forma tradicional de gestión.



Foto 2: Taller de priorización de demandas, Junta Comunal de City Bell

Implementación y resultados

La implementación del Plan de Desarrollo Local enfrentó al equipo técnico ante un nuevo desafío: romper con una tradición signada por la pasividad y la falta de participación.

A ello se suma la falta de experiencia previa en consensuar el desarrollo de cada una de las localidades del Partido.

La solución encontrada para superar esta cultura de disociación entre la gestión municipal y la comunidad fue diseñar un esquema metodológico flexible, donde si bien experiencias previas sirvieron de punto de referencia, cada realidad local fue construyendo su itinerario sobre la base de su propia dinámica social.

En general se desarrollaron las siguientes etapas:

- Fase Preliminar: Reuniones Junta Comunal Gabinete Municipal (ver foto 1)
- Fase 1: Presentación de la Propuesta
- Fase 2: Caracterización del Sitio
- Fase 3: Relevamiento de las Demandas
- Fase 4: Ordenamiento de las Demandas
- Fase 5: Priorización de las Demandas (ver foto 2 y 3)
- Fase 6: Elaboración del Presupuesto Participativo-Plan de Desarrollo Local
- Fase 7: Implementación y Control (ver foto 4)

Con el fin de establecer beneficios comparativos respecto de la forma tradicional de gestión y al mismo tiempo de contribuir al ajuste metodológico del proceso para su implementación en futuras experiencias, se hace una evaluación del trabajo desarrollado por el equipo técnico en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Local, en razón de su carácter dinámico y continuo.

La adopción de esta nueva herramienta -articulada en torno a procesos participativos- permite recuperar uno de los valores fundamentales de la práctica democrática: la legitimidad social de las decisiones.

Para ello, la construcción de un campo compartido entre Estado y sociedad civil brinda un espacio para el ejercicio de una ciudadanía protagonista, y contribuye -consecuentemente- a la superación de la precariedad de la legitimidad de las decisiones, generando una mayor confianza e involucramiento en las acciones de gobierno.



Foto 3: Taller de priorización de demandas, Junta Comunal de San Carlos

Martino, Horacio Marcelo. Nuevas Alternativas de Gestión en Proyectos destinados al Mejoramiento del Hábitat, Beca de Investigación Científica y Tecnológica de la U.N.LP, 1992.

Por otra parte, "...Si entendemos por productividad del gasto, la maximización de la satisfacción de las demandas existentes financiadas de modo tal de minimizar los gastos involucrados..." la priorización de las demandas, producto del proceso participativo, permitió definir con un criterio técnico la oportunidad del gasto para el Presupuesto Municipal 1999, posibilitando de esta manera un incremento de la productividad de la inversión pública.

De esta manera se comprueba que esta nueva herramienta de gestión, como instrumento presupuestario puede lograr una mayor eficacia, en términos del cumplimiento de los programas propuestos, y una mayor eficiencia -al optimizar la utilización del gasto público- respecto de la forma tradicional de gestión.

Por otra parte, este modelo de gestión planificada, descentralizada y participativa, asociada al lineamiento metodológico de trabajar a escala barrial, posibilitó -al incorporar las demandas de los barrios y localidades del partido- alcanzar un nivel de respuesta más equilibrado territorial y presupuestariamente.

Esto es importante para un partido como La Plata, con marcadas desigualdades físicas (con configuraciones propias de lo urbano y lo rural), socioeconómicas y demográficas, y la existencia de una centralidad muy fuerte y desequilibrante.

En este contexto de desigualdades, el nuevo modelo permite a su vez identificar la diversidad de problemáticas, que hacen a las distintas culturas e identidades barriales.

Esto se verifica en la comparación de las demandas entre las distintas localidades y barrios del partido, donde en los pequeños núcleos urbanos periféricos predominan requerimientos relacionados con las infraestructuras básicas (pavimentación, iluminación, etc.), mientras que en las áreas centrales prevalecen aquellos vinculados a demandas más especializadas (culturales, educativas, etc.).

Finalmente, la experiencia desarrollada brindó un espacio para que la comunidad, representada a través de las Juntas Comunales, se apropiara de roles protagónicos en la definición de las intervenciones que modelan su propio hábitat.

En ese sentido, las intervenciones adoptadas fueron más adecuadas a las necesidades de los destinatarios que lo resuelto comúnmente por la forma tradicional de gestión.

En tanto que su participación a lo largo de todo el proceso, permitió capitalizar sus aportes en beneficio de la solución alcanzada y posibilitó además que los protagonistas pudieran desarrollar un mayor sentido de pertenencia por los logros alcanzados, facilitando así una mayor apropiación de los resultados. Esta forma de gestión permite, además, obtener repercusiones más amplias que en lo específico al hábitat, dado que la participación contribuye al fortalecimiento de las organizaciones barriales, en cuanto "...juega una función educadora, desarrolla la conciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible y aceptable la noción de interés general..." (Jordi Bora, 1987:188).



Foto 4/ Presentación del Plan de Desarrollo Local ante las Juntas Comunales del Partido

Tozzola Alejandro. 1999. "El Concepto del Presupuesto Participativo y su Traducción Técnica en el Presupuesto Oficial de la Municipalidad de La Plata. (Inédito).

Coincidimos al respecto con J. Borja en la necesidad de construir una "democracia territorial" cuando afirma que "...La política municipal deberá tenerlo todo en cuenta y procurar articular la acción de crecimiento (desequilibrado), la inversión económica (que favorece los sectores altos y medios), la legitimación de la iniciativa privada y del beneficio, con la actuación reequilibradora y redistributiva.."

En: Políticas y Gobierno en las Grandes Ciudades. Editoría Sinterma. Madrid, 1990.

Bibliografía:

TAUBER, F. (1992). Partido de La Plata: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo regional. *publicado por el Concejo*.

F Tauber, L Bognanni, D Delucchi (1995). La Plata: Propuestas para un futuro de progreso. Universidad Nacional de La Plata

Borja, Jordi 1990 "Políticas y Gobierno en las Grandes Ciudades": En: "Las grandes ciudades en la década de los noventa". Editorial Sistema. Madrid.

Genro Tarso y de Souza Ubiratán 1998. "Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre" Co-edición: EUDEBA-Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Buenos Aires.

Municipalidad de La Plata 1999 "Plan de Desarrollo Local". Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano.

Robirosa, Mario; Cardarelli, Graciela; Lapalma Antonio 1990 "Turbulencia y Planificación Social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado". Co-edición: Siglo XXI de España-UNICEF Argentina. Buenos Aires.