



CONSTRUYENDO Procesos de Integración

UN ANÁLISIS COMUNICACIONAL SOBRE EL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO EN EL BARRIO ALTOS DE HERNÁNDEZ



director de tesis: Washington Uranga

El trabajo se enmarca en la Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales
de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social dependiente de la UNLP

AUTOR: **Lic. Diego Martín Furnari** / COHORTE: 2009

AGRADECIMIENTOS

A mi familia por inculcarme desde pequeño la importancia de estudiar y lo valioso del esfuerzo para progresar en la vida.

A mi mujer y mi hijo que siempre me apoyan pese a las largas horas de dedicación al estudio y la Facultad. Sin ellos nada de esto hubiese sido posible. Son mi inspiración para continuar adelante.

A PLANGESCO por abrirme las puertas de un mundo nuevo, por brindarme una manera distinta de ver las cosas.

A mis compañeros de la Cohorte 2009 (y anteriores) sin cuyo apoyo, colaboración y amistad mi adaptación a la Facultad hubiese sido mucho más compleja. Gracias por compartir tantos bellos momentos que durarán para siempre en mis recuerdos.

A Carlos Sortino por abrirme las puertas de su gestión al frente del Presupuesto Participativo y por estar siempre dispuesto a colaborar. Sin su predisposición no hubiese sido posible el desarrollo de la presente investigación.

Por último, aunque no menos importante, a mi Director Washington Uranga por su dedicación, compromiso y amistad. Su capacidad rectora y su conocimiento me guiaron en este arduo camino.

A todos ellos, simplemente gracias....

INDICE

Presentación	1
Capítulo I. Una buena manera de comenzar el camino	7
-El espacio público como eje de las prácticas sociales	9
-Ciudadanía	11
-Participación política	14
-Las Políticas Públicas	19
-Comunicación y desarrollo	21
-Las prácticas sociales	22
-Los protagonistas de mi práctica	24
-El Presupuesto Participativo	30
Capítulo II. El Presupuesto Participativo: historia y recorrido	31
-La necesidad de descentralizar el proceso decisorio	32
-Democracia y deliberación ciudadana	36
-¿Por qué el Presupuesto Participativo?	39
-Definiciones históricas del Presupuesto Participativo	41
-Su llegada a Brasil	44
Capítulo III. El nuevo rol del estado municipal (reconfigurando el espacio público)	50
-Una nueva forma de hacer frente a las demandas sociales	52
-Un poco de historia	53
-Metamorfosis de un estado ausente	56
-El ciudadano participativo	64
Capítulo IV. La llegada del Presupuesto Participativo a La Plata	66
-Los antecedentes	69
-Dos casos para comparar	75
-El caso platense	80
-Aspectos formales	83
Capítulo V. Este es mi barrio (una descripción del campo de acción)	88

-Altos de Hernández	90
Capítulo VI. Intervención (una mirada al interior de los procesos).....	96
-Algunos aspectos para recordar	98
-Intervención comunicacional.....	100
-El momento de elegir	107
Capítulo VII. El diagnóstico (primer paso para cambiar la realidad).....	111
-El eje ideológico	114
-El eje organizativo.....	116
-El eje electoral.....	117
-El eje participativo	120
-El eje de los deseos	122
-El eje de contralor	125
Capítulo VIII. Más que hablar, hacer (cómo construir procesos de integración)127	
-Algunas condiciones previas.....	128
-Los ejes de mi propuesta.....	131
-El eje conceptual	131
-El eje tecnológico	133
-El eje de planificación y gestión.....	135
-El eje de interacción.....	140
Capítulo IX. Consideraciones finales	144
Anexo I. Instrumentos metodológicos	147
Bibliografía.....	164

PRESENTACION

Como todo en la vida, las acciones se encuentran condicionadas, y a veces determinadas, por el entorno, por el contexto en el que se trabaja, estudia, en fin, en donde se desarrolla la vida. Por tanto, una tesis no puede ser la excepción, y mucho menos si la misma se inscribe en el marco de PLANGESCO, en donde la realidad personal juega un rol fundamental a la hora de desarrollar la investigación correspondiente y el consecuente trabajo en el campo elegido.

Justamente, la riqueza de haber realizado esta tesis guiada por los principios defendidos desde PLANGESCO, radica en la mirada integradora que le aportó, en el compromiso asumido desde el convencimiento que resulta necesario intervenir activamente en los procesos sociales para poder entenderlos y luego modificarlos. A partir de esa interacción natural con el entorno de vida, fue que surgieron ciertos aspectos de la vida comunitaria que desde la visión de la Ciencia Política, fueron motivando, encauzando la presente investigación. Uno de los fenómenos que motivó el comienzo de esta investigación fue el análisis y desarrollo de las políticas públicas impulsadas desde el nivel municipal de gobierno. Las problemáticas sociales, cada vez más expuestas en el medio ambiente social, pueden ser enfrentadas y resueltas con mayor eficacia desde aquel nivel de gobierno que más cerca esté de los ciudadanos, de los vecinos que diariamente conviven con dicha realidad. Intervenir en las distintas problemáticas sociales desde aquel nivel que mayor cercanía, y por tanto, mayor conocimiento de esa realidad demuestra, es un proceso largo y difícil, pero que encuentra en la actualidad, gran cantidad de herramientas para desarrollar dicha tarea.

En este sentido, es el régimen municipal el que brinda la posibilidad de trabajar al lado del vecino-ciudadano desde la máxima cercanía posible, pudiendo conocerlo para crear o afirmar vínculos de interacción para el trabajo comunitario y generar soluciones para los problemas cotidianos. Ello se inscribe en el marco del principio de subsidiariedad por el cual el hombre (entiéndase en este caso los vecinos-ciudadanos) debe resolver sus problemas mediante su esfuerzo y capacidad, a través de las herramientas y el marco que facilite el Estado como intermediador. Es decir, el Estado debe darle al hombre la libertad para que pueda desarrollarse por sí mismo y sólo intervenir cuando las limitaciones propias de cada uno impiden la resolución de un problema o conflicto puntual. Siguiendo esa idea es que se desarrollará la presente investigación, analizando algún mecanismo o política pública que me permita gestionar la comunicación entre sus actores intervinientes con el fin de mejorar su calidad de vida, al mismo tiempo que se les brinda las herramientas para que ellos mismos puedan desarrollarse en comunidad. En este sentido, es dable

destacar que la mejor forma de gestionar los instrumentos apropiados para el fin antes mencionado, es la participación política de los ciudadanos. Tal como lo sostiene Uranga (2005):

Hoy las condiciones son otras, el contexto global es distinto y los modos de participación son también diferentes. Los partidos políticos tradicionales han dejado de ser por sí solos actores eficaces para la construcción democrática. Vivimos una profunda crisis de la partidocracia tradicional y aún hoy los liderazgos emergentes, surgidos de las nuevas prácticas, no logran consolidarse para constituirse en alternativas de poder. Es necesario pasar de una democracia de electores, a una democracia de participación, es decir, a una democracia de ciudadanos con capacidad de incidencia y poder real, partiendo del reconocimiento y el respeto por la diferencia (p. 3).

Desde esa perspectiva es que considero resulta necesario abordar la participación política, sobre todo a la hora de analizar nuevas formas de inclusión política, de ampliación democrática. Hoy más que nunca es necesario abordar esta temática tan compleja e importante para la vida social desde una mirada interdisciplinaria, tomando como eje la planificación y gestión de los procesos comunicacionales que la rodean. Retomando la posición de Uranga (2005):

Hay que trabajar en una suerte de nueva democracia de lo público, donde se redefina el espacio mismo, donde los actores encuentren modos renovados de participación, donde se generen otras formas de diálogo, negociación y construcción de consensos y donde todos y todas, sujetos y organizaciones, puedan alcanzar la visibilidad real que la democracia necesita, tanto para expresar sus demandas como para poner de manifiesto sus posiciones (p. 8).

Darle el lugar y las posibilidades de intervenir en la realidad política y social de su barrio o ciudad no solo forma parte de la obligación de los gobernantes para fortalecer la democracia, sino también, un deber de quienes forman parte de la sociedad. La naturaleza política del hombre, le impone un deber cívico y social a la hora de investigar el proceso de toma de decisiones. Y es justamente en relación a dicha naturaleza que se enmarca esta investigación.

Habiendo analizado distintas posibilidades de participación política a través de muy diversas políticas públicas, el Presupuesto Participativo demostró ser una herramienta relativamente

novedosa en cuanto a su aplicación en la Argentina y que, por sus características, tiene un gran potencial siempre y cuando sea correctamente gestionada y dirigida hacia el bien de la comunidad. Puntualmente, esta investigación hace foco en la aplicación de dicha política pública en la ciudad de La Plata, particularmente, en el barrio Altos de Hernández de la periferia platense.

En la presente tesis planteo la realización de un recorrido por la historia del Presupuesto Participativo, sus orígenes, sus principios basados en la necesidad de darle participación política a la ciudadanía, su llegada y consolidación en Porto Alegre, la discusión respecto de sus fines últimos y las posturas que lo defienden y aquellas que lo rechazan. El arribo del Presupuesto Participativo a la Argentina, el contexto en el que ello sucedió, algunos ejemplos de aplicación y su desarrollo en la ciudad de La Plata, haciendo foco en el barrio antes mencionado. A partir de allí buscaré identificar los actores que intervienen en dicha práctica para luego trabajar con ellos en el descubrimiento de sus intenciones, problemáticas, preocupaciones y demás circunstancias pertinentes al proyecto. A su vez, propondré un proceso participativo conjunto con el Director del Presupuesto Participativo y demás autoridades del mismo, como así también con el delegado del barrio y sus vecinos en las Asambleas.

A su vez, resulta necesario destacar que el objeto de la presente tesis es identificar las diferentes formas de intervención que tienen los actores en el escenario social, investigando alternativas que mejoren la calidad y cantidad de las relaciones generadas entre ellos. Ello en virtud de la existencia de vínculos sociales permanentes o efímeros que ya existan o que surjan como consecuencia de la interacción dentro del Presupuesto Participativo. Este es el punto central de la investigación ya que, analizaré la posibilidad que este instrumento de participación genere, en la comunidad donde es aplicado, un compromiso mucho mayor al existente en la actualidad con el fin de adentrar a sus actores en los procesos de participación política, de construcción de ciudadanía e identidad desde la base misma de lo social. Lograr la gestión de las herramientas necesarias para la construcción social de sentido en la búsqueda de mejorar la vida social. Esta intención encuentra su fundamentación en la propuesta social y política de PLANGESCO.

¿Por qué el Presupuesto Participativo desde PLANGESCO?

Resulta necesario que las primeras reflexiones en esta introducción estén vinculadas a los motivos que incidieron en estudiar esta temática desde la perspectiva amplia y plural que aporta la maestría PLANGESCO, ya que, si no se comprende el contexto que acompañó el desarrollo de la tesis, la relación del tesista con la Maestría que brindó los contenidos y las herramientas para trabajar, y el vínculo personal que une al tesista con el campo de

investigación, no será posible comprender en toda su dimensión los objetivos, las reflexiones y la propuesta final sobre el tema de investigación.

Me formé como politólogo en la Universidad Católica de La Plata casi sin contacto con muchos de los autores y teorías que rápidamente me fueron presentados desde mi llegada a la Maestría. Ello dificultó la comprensión de los primeros contenidos que iban siendo puestos a consideración en el inicio del arduo camino como tesista. Incluso hasta estuvo en mi consideración abandonar el camino iniciado dada la gran confusión que en un primer momento sentí. Poco a poco me fui dando cuenta que, como se sostiene en PLANGESCO, todo el tiempo estamos comunicando, incluso sin darnos cuenta, sin que sea una actitud consciente o buscada, siendo imposible no comunicar y por ende no tener experiencias en esa materia. Esos primeros destellos de luz fueron los que motivaron la continuación del camino, y poco a poco fueron mis compañeros y los docentes quienes lograron suscitar el interés y la pasión por investigar y analizar los procesos comunicacionales.

Como adelanté más arriba, esta tesis plantea la investigación respecto los procesos de gestión y planificación del Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata, en particular en el barrio Altos de Hernández durante el período 2012-2013. Sin lugar a dudas, PLANGESCO es el lugar ideal para analizar los procesos comunicacionales y desde donde reconfigurar las relaciones sociales en el contexto de un proceso político que en la Argentina ha tenido características particulares. Por ello resulta imprescindible profundizar las investigaciones vinculadas a los espacios de participación democrática, de expresión popular y de colaboración vecinal. A su vez, la pertinencia del tema en cuestión radica en la ya citada formación profesional como politólogo de quien escribe esta tesis, en virtud del interés, siempre presente, de analizar las políticas públicas municipales y en especial aquellas vinculadas con los procesos democráticos. Esta tendencia encontró en PLANGESCO el complemento ideal para elaborar una mirada crítica que resulta indispensable para poder investigar e intervenir en este tipo de procesos.

Por último, es necesario destacar que mi recorrido como tesista se cruzó con el desarrollo mi vida personal y familiar. Con ello me refiero a que esta etapa de mi recorrido profesional me encuentra transitando el hermoso camino de la paternidad por primera vez y habiendo finalizado la construcción de mi hogar. Esto último es un punto central para la elaboración de la tesis ya que el barrio donde construí mi casa y estoy viviendo es el mismo en el que intervine como consecuencia de mi investigación. Es decir, que mi vínculo con el Presupuesto Participativo en el barrio Altos de Hernández no sólo es profesional, sino sobretodo, personal. Ello brindó la posibilidad de realizar un análisis mucho más complejo y rico de la situación así como también obtener un conocimiento más exhaustivo de dicho terreno.

¿Por qué participar en los procesos políticos?

¿Por qué participar de una actividad como es la política, que históricamente me ha dejado de lado?, ¿por qué “perder” mi tiempo con personas que no conozco y con los cuales no comparto nada?, fueron algunas de las preguntas que dieron origen a este trabajo de tesis y que están insertas en la discusión cotidiana de la ciudadanía hoy en día. Ya sea en ámbitos universitarios, laborales o simplemente en las típicas conversaciones barriales que siempre vuelven a nuestras mentes cuando algún suceso de la realidad nos remite a lo que alguna vecina había anticipado, siempre persiste en el aire esa discusión. Como politólogo me tocó escuchar estos y otros interrogantes sobre el fenómeno político, sus consecuencias e incluso sobre lo mal vista que está dicha actividad. Comprendo la desilusión e incluso la frustración que muchos pueden tener en relación a nuestra “clase dirigente”, porque yo mismo lo experimenté hace unos años. Es lógico que la dinámica política de una sociedad que ha sufrido duramente los reveses de una clase dirigente que, entre dictaduras aberrantes y democracias sin conciencia nacional, defraudaron al pueblo año tras año, se haya ido diluyendo como arena entre los dedos. No obstante, la tradición política en América Latina ha logrado mantener viva la esperanza de una renovación dirigencial y de procesos de inclusión política que permitan afianzar la democracia e incentivar a la ciudadanía a volver a participar en el espacio de lo político. Estos y otros interrogantes han acompañado los cambios respecto a la forma en que vemos y sobre todo hacemos política en América Latina en general y en Argentina en particular, donde el sistema político quedó obsoleto luego de su desarticulación en la década del 90' y la crisis del 2001.

Hace ya tres décadas que se está discutiendo la necesidad de reformar el sistema político en diversos aspectos para hacer frente a los cambios globales y a las nuevas exigencias de lo social. La crisis financiera de los países de América Latina, la globalización, la pobreza mundial y la desigualdad han puesto en evidencia las deficiencias del modelo tradicional de Estado, el cual ha visto cómo las nuevas demandas lo obligaron a cambiar y adaptarse a las circunstancias. Por ello, desde los años setenta, distintos modelos han intentado resolver estas cuestiones basados, en su gran mayoría, en la disminución del tamaño del Estado. En esta línea, casi la totalidad de los países de América Latina han emprendido reformas tendientes a reducir el aparato estatal para dar paso a estructuras administrativas descentralizadas, delegando hacia abajo (estado provincial, municipal o la sociedad civil) o hacia arriba (organismos internacionales) algunas funciones que históricamente le pertenecían a la administración central. Estos procesos han variado según las concepciones acerca de la descentralización, las que a su vez dependen de la visión sobre el rol que le corresponde al Estado en la sociedad. Así, tanto posturas estatistas como liberales han coincidido en la necesidad de descentralizar el Estado, aplicando diferentes políticas públicas tendientes a ello. Mucho tuvo que ver la presión de los Organismos Internacionales a partir de los años 90. En este contexto, los especialistas recomendaron a los Estados que desarrollaran una política de

descentralización tanto hacia arriba (Organismos supranacionales) como hacia abajo (sociedad civil). Fue precisamente en el marco de ese proceso de descentralización donde surgió la participación ciudadana como uno de los mecanismos que permitirían redistribuir funciones y responsabilidades del Estado en todos sus niveles (Nacional, Provincial y Municipal) hacia la sociedad civil y hacer frente a las complejas necesidades de la comunidad. En principio estas políticas respondieron a una exigencia de los Organismos Internacionales (sobre todo aquellos con funciones crediticias) y no tanto a un deseo de democratizar el proceso decisorio. No obstante, a medida que esas políticas iban tomando forma la comunidad las fue adoptando como propias y comenzó a reconocer su importancia, por lo que en una segunda etapa fue desde la propia sociedad civil desde donde surgió la demanda en este sentido. En la actualidad el término participación es usado por todos los sectores políticos y por gran parte de la sociedad, pero al igual que en materia de descentralización, el contenido y la finalidad asignados a ésta varían e incluso se contraponen de acuerdo al espectro ideológico desde el cual se trabaje y de acuerdo al contexto histórico-político de cada país.

CAPITULO I

Una buena manera de comenzar el camino

La rigurosidad propia de una tesis exige como condimento previo para dar comienzo al análisis profundo de la problemática planteada, definir aquellos conceptos que forman parte del marco teórico que hacen a la práctica sobre la cual puede intervenir en el último tiempo. Resulta necesario contextualizar los elementos teóricos imprescindibles para definir las categorías de análisis en el marco que PLANGESCO aporta a la tesis. A continuación, presentaré una serie de herramientas teóricas que serán utilizadas durante todo el desarrollo de la investigación, volviendo una y otra vez en su análisis y, en muchos casos, también en su crítica. Estos conceptos, posturas y teorías constituyen el eje que articula el análisis de la práctica social en cuestión, en la cual interactúan constantemente diferentes actores a partir del reconocimiento de dichos conceptos.

EL ESPACIO PÚBLICO COMO EJE DE LAS PRÁCTICAS SOCIALES.

El espacio público como categoría teórica experimentó múltiples cambios en los últimos años, los cuales han influido en el modo en que los distintos actores intervienen en dicho espacio. Allí es donde confluyen las políticas públicas que aplica el Estado (en este caso el Presupuesto Participativo), la presencia de los vecinos como protagonistas en su propio campo de acción y las diferentes organizaciones de la sociedad civil que habiten en el barrio.

En la sociedad de masas, el espacio público se ha convertido en el lugar por excelencia en el cual los actores intercambian y negocian para producir un sentido social que los contenga, que los identifique y los una en pos de un objetivo común. Este sentido se comparte y se pone de manifiesto a través de formas y sistemas culturales, a través de productos comunicacionales, de la información, de la publicidad, del arte. Para asegurar la construcción efectiva y consensuada de un proyecto democrático, es preciso garantizar el acceso igualitario a las fuentes de información y condiciones de producción de mensajes equivalentes para todos los actores.

En este sentido, y siguiendo a Uranga (2005):

el espacio público es el lugar donde se pone de manifiesto el ejercicio efectivo del derecho a la comunicación, pero se asienta en las condiciones reales que los actores diversos y plurales tienen para comunicar sus mensajes, sus valores, su proyecto. La comunicación se hace democrática en la posibilidad de acceso al espacio público, en la diversidad y pluralidad de los mensajes que en ella circulan y en las condiciones que existen para, en el intercambio y en el diálogo, ir generando sentidos comunes que den base al proyecto democrático. Ciertamente que este es un proceso de comunicación que va acompañado de la movilización social en el sentido que lo plantea José Bernardo Toro (p. 11).

Desde su inicio en el siglo XVIII la esfera pública burguesa, definida por J. Habermas como publicidad remite al proceso de comunicación en el que toma forma el doble tráfico de las mercancías y las noticias. Lo que emerge en la esfera pública es un nuevo modo de asociación no vertical, como el que se forma desde el Estado, y del que hacen parte originariamente sólo los que tienen instrucción y propiedad.

Un siglo después la esfera pública es redefinida por la aparición de las masas urbanas en la escena social, cuya visibilidad remite a la transformación de la política que de un asunto de Estado. Martín-Barbero (2001) se refirió a este tema en uno de sus artículos en los siguientes términos:

De otro lado, la visibilidad política de las masas va a responder también a la formación de una cultura-popular-de-masa: los dispositivos de la massmediación articulan los movimientos de lo público a las tecnologías de la fábrica y del periódico, al tiempo que la aparición de la rotativa, ampliando el número de ejemplares impresos, abarata los costos y reorienta la prensa hacia el gran público (p. 1).

Por último, Jaramillo López (2004) nos señala que:

Rossana Reguillo nos advierte acerca de la alta polisemia del término y por consiguiente acerca de las diversas acepciones que connota: La definición de lo público, — afirma — ha sido siempre complicada. Desde ciertas perspectivas lo público corresponde a lo estatal frente a lo privado que representa el ámbito de la sociedad; otra acepción del término atribuye a lo público la cualidad de lo “publicitado”, lo que es del dominio de todos, frente a lo privado, que corresponde al mundo íntimo; público también se utiliza en asociación con el espacio para referirse al territorio (real o virtual) cuyo acceso generalizado debe estar garantizado por el Estado, frente al espacio privado, que se distingue por un conjunto de normas y restricciones bajo control de un grupo particular (p.2).

CIUDADANÍA.

Torcuato Di Tella (2001) sostiene que: “El ejercicio de la ciudadanía ha desbordado hace tiempo, en el marco de la teoría política, la estrecha esfera de la titularidad y ejercicio de los derechos civiles y políticos de carácter universal íntimamente relacionados con el sistema de gobierno y la estructura social y económica de un país” (p. 2). A los efectos del análisis de la presente tesis, resulta necesario trabajar desde una concepción amplia e integradora de la ciudadanía, más allá del clásico ejercicio de los derechos políticos. Es necesario comprender el cambio que esta noción, fundamental para nuestras democracias, ha experimentado en los últimos diez o quince años, no sólo en nuestro país, sino, en América Latina en general.

En este sentido, es dable destacar que paralelamente con el proceso de globalización, en América Latina, la redefinición de los Estados de bienestar ha erosionado las anteriores modalidades colectivas de satisfacción de los requerimientos básicos para la vida de las grandes mayorías. Mata (2006) manifiesta que:

Esta transformación multiplicó objetivamente los espacios de poder con las cuales los individuos deben vincularse en orden a satisfacer sus necesidades, produciendo una consecuente multiplicación de esferas de negociación y enfrentamiento para hacer valer los derechos individuales y colectivos que el Estado ya no respalda (p. 1).

La diversificación de las fuentes del poder y el estallido o debilitamiento de los lugares colectivos que históricamente habían aglutinado a la ciudadanía en orden a la reproducción o confrontación del mismo, se produce, como precisa Manuel Garretón, en el marco de una experiencia social que se presenta como irreductiblemente multidimensional, es decir, como una experiencia en que anteriores correspondencias entre economía, organización social, política y cultura, también son cuestionadas en tanto se revelan dinámicas no reductibles a un único principio de articulación.

En tal sentido, Garretón (1995) plantea que:

La ciudadanía es la reivindicación y reconocimiento de derechos y deberes de un sujeto frente a un poder. Si los ámbitos o esferas de la sociedad no se corresponden, si se separan y se autonomizan, si a su vez la política se restringe en su ámbito de acciones y pierde su función integrativa, si aparecen múltiples dimensiones para poder ser sujeto y si, a su vez, los instrumentos que permiten que esos sujetos se realicen son controlados desde diversos focos de poder, lo que estamos diciendo es que estamos en presencia de una redefinición de la ciudadanía en términos de múltiples campos de su ejercicio (p. 101-102).

Así, la ciudadanía comenzó a nombrar, en la última década del siglo pasado, un modo específico de aparición de los individuos en el espacio público, caracterizado por su capacidad de constituirse como sujetos de demanda y proposición en diversos ámbitos vinculados con su experiencia: desde la nacionalidad y el género hasta las categorías laborales, y las afinidades culturales.

Resulta interesante retomar la investigación que realiza María Cristina Mata en la cual analiza los medios de mayor consumo en nuestros países (radio y televisión), para identificar tres figuras bajo las cuales los programas de información y opinión de la mayor parte de esos medios audiovisuales tipifican a los ciudadanos. En primer término, distingue al ciudadano como sujeto de necesidad como consecuencia de la pérdida de derechos básicos que se expresa hoy en las crecientes situaciones de pobreza, desnutrición, falta de instrucción y marginación de todo beneficio de carácter social es, sin duda, uno de los modos emblemáticos de representación de los ciudadanos.

María Cristina Mata (2006) manifiesta que “El ciudadano, sujeto de necesidad e indefenso ante el poder, es el emblema de la no-ciudadanía, el emblema de quien prácticamente ha perdido el derecho a tener derechos” (p. 9).

En segundo término, el ciudadano como sujeto de demandas. Son los mismos carenciados quienes también pueblan las ondas y pantallas a partir de su capacidad de reclamar, a través de organizaciones específicas o en movilizaciones de carácter amplio. Mata (2006) profundiza el tema sosteniendo que:

Los medios de comunicación masivos darían cuenta, de ese modo, de lo que Jesús Martín Barbero ha llamado la ciudadanización de la política, aludiendo con ello al complejo proceso en el cual se entretajan la caducidad de las organizaciones antes encargadas de representar a los individuos como partícipes de un proyecto colectivo y nuevos modos de expresión de anhelos, intereses, búsquedas, que encuentran en ciertas lógicas mediáticas la posibilidad de recuperar dimensiones sensibles (p. 9).

Por último aparece el ciudadano como sujeto de decisión como un modo emblemático de representación de los ciudadanos en los medios masivos. Se refiere al individuo con posibilidades de tomar decisiones políticas: el argentino elector. Un argentino elector que se representa específicamente en coyunturas electorales pero cuya figura se expande y recrea como fruto de la actividad de los propios medios, a través de variadísimos modos de consulta, algunas de las cuales llegan a incluir momentos cuasi-deliberativos.

En definitiva retomando el criterio de Torcuato Di Tella el concepto de ciudadanía ha desbordado sus límites tradicionales y por ende resulta necesario reconceptualizarlo para poder interpretarlo a la luz de los nuevos desafíos sociales, políticos e incluso culturales. Los espacios de poder que anteriormente eran ocupados por unos pocos (funcionarios, partidos políticos tradicionales, representantes del poder económico privado) ahora comienzan a ser ocupados por los ciudadanos, individual y colectivamente a través de diferentes organizaciones que sirven de puente para facilitar la participación en el proceso de toma de decisiones. Por ello, entender la ciudadanía como un concepto dinámico, inclusivo y participativo, con vistas al mejoramiento de la democracia resulta indispensable para poder interpretar los procesos de participación política a través del Presupuesto Participativo y las consecuencias que esa acción puede traer para la comunidad. Y para ello resulta conveniente entender al ciudadano como un ente tripartito constituido como sujeto de necesidad, demanda y decisión según el aporte realizado por María Cristina Mata.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La idea de darle lugar a la ciudadanía para participar de diferentes maneras en los procesos políticos reconoce muy diversos antecedentes. En primer término, como apunta Nuria Cunill, los regímenes autoritarios han empleado la participación ciudadana como forma de legitimar las políticas públicas y de suplir la ausencia de canales tradicionales de representación y participación política. En segundo lugar, para las concepciones liberales la participación ha servido como excusa para disminuir el tamaño del Estado. La situación de estos países liberales puede agruparse en dos grupos. Para un primer grupo la participación surge como elemento de los procesos de descentralización que se desarrollan a raíz de la crisis financiera del Estado, lo que se traduce en un cuestionamiento a la eficacia del aparato público. Esta crisis del modelo de Estado centralizado exige reformas estructurales que permitan descargar competencias para aliviar la carga de funciones que pesaban sobre el mismo. En ese marco, la participación ciudadana se presentaba como un instrumento que, sumado a otros componentes de la descentralización, permitían arribar a este resultado. Como se viene sosteniendo a lo largo de la presente tesis, este es el caso de la Argentina desde la crisis de 2001/02. El segundo grupo está conformado por Estados liberales que no se encontraban sumidos en crisis económicas, pero que igualmente introducen la participación ahora como una forma de aumentar la eficacia del Estado debido a que ella permite focalizar de manera más certera la inversión y obtener mejores resultados. Finalmente y fuera de estos países de tendencia liberal, otros Estados entendieron que la participación no era solo una herramienta para reducir el tamaño del aparato público o un instrumento que mejore la eficacia de éste. Se trata de algo más. A pesar de las diferentes variantes en esta concepción, el elemento común está en la necesidad de hacer frente a la crisis de representatividad. Con esta finalidad surgen diversos mecanismos que buscan lo que Villarreal (2004) denomina “democratización de la democracia” (p. 49), permitiendo a los ciudadanos una co-gestión e incluso una autogestión de lo público. Uno de estos mecanismos es el denominado Presupuesto Participativo desarrollado en el ámbito municipal en los últimos veinte años y replicado en distintas localidades de América Latina y Europa.

Si bien existen otros instrumentos que pueden ser considerados para gestionar la participación política en pos de la democratización del proceso de toma de decisiones, el Presupuesto Participativo ha tomado una relevancia trascendental a partir de su aplicación en Brasil, más precisamente en la ciudad de Porto Alegre. Naturalmente esta primera gran experiencia tuvo resultados dispares e incluso hoy en día sigue sufriendo grandes críticas desde diversos sectores de la sociedad. Pero lo importante de esta situación es reconocer que los gobiernos de América Latina se han inclinado fuertemente por esta política por considerarla la mejor y más transparente forma de descentralizar el poder político hacia vastos sectores de la sociedad.

América Latina tiene una peculiar y pionera experiencia en materia de lucha por la democracia, la identidad y la integración comunicativa. No obstante, estas intenciones se vieron denigradas por los regímenes dictatoriales que gobernaban más de la mitad de los países en los años setenta y ochenta, y frustradas muy pronto en aquellos otros países que las acogieron, las políticas de comunicación iniciadas en los años setentas en América Latina expresan los ideales y los límites de la democracia comunicativa de nuestros países. La génesis de los pueblos de Latinoamérica se encuentra íntimamente vinculada a la necesidad de expresar sus ideas, apoyos e incluso sus diferencias a través de la participación política. La opresión que históricamente han recibido los pueblos de América Latina, pero sobre todo aquellos grupos que pertenecen a su clase trabajadora y a los pueblos originarios, trajo como consecuencia la lucha por el reconocimiento de los derechos políticos dentro de los cuales se encuentran una infinidad de derechos subyacentes que revisten una importancia capital para el desarrollo ciudadano, pero fundamentalmente para la construcción de un colectivo social que afiance la presencia estatal y fortalezca los procesos democráticos que, en algunos países de la región, siguen siendo inconclusos o al menos débiles.

Por tanto, la lucha está abierta, la necesidad de continuar con el proceso de fortalecimiento institucional en nuestros países está latente y se hace cada día más presente. Por ello resulta impostergable tomar conciencia de la necesidad de participar en los procesos políticos y sociales que brindan las posibilidades de una expresión ciudadana que habilite el debate, los consensos y la construcción de espacios ciudadanos. Esta lucha se desarrolla en múltiples espacios, pero es en la cultura de cada pueblo donde encuentra el lugar para su máxima expresión. Ese ámbito ha posibilitado que las masas se expresen, se unan a través de la identificación de imágenes y sueños comunes que no serían posibles sino es a través de la cultura. Por ello se vuelve indispensable pensar la comunicación como dimensión, como trama de la cultura, y a partir de esa mirada reconfigurar las relaciones políticas y sociales en pos de un futuro mejor, más democrático y participativo.

Lo antes señalado me obliga a reconocer que los diferentes países latinoamericanos han buscado diversas maneras de canalizar dichas necesidades y reclamos. Algunas experiencias han fracasado pero otras han demostrado ser exitosas y ello hizo que fueran copiadas por otros Estados. Es el caso de Brasil, en donde el Presupuesto Participativo tuvo su origen y máxima expresión en la ciudad de Porto Alegre y desde allí fue tomado como un buen instrumento democratizador. Desde la Argentina se tomó este ejemplo y varias Provincias, pero sobre todo algunas ciudades en particular, comenzaron a desarrollar esta actividad política y social. Por tanto, mi propuesta está orientada a investigar los procesos participativos que se desarrollan en la ciudad de La Plata a través del Presupuesto Participativo desde la mirada que PLANGESCO me brindó, para realizar un diagnóstico preciso de los problemas o falencias del sistema (en términos comunicacionales) y, como consecuencia poder desarrollar una propuesta

comunicacional/política cuyo eje se centre en la interacción entre los distintos actores sociales y políticos que participen de él. De esta manera intentaré generar conciencia social respecto de la importancia que tiene la participación para el desarrollo ciudadano, pero sobre todo, para el crecimiento del Estado y el fortalecimiento de la democracia y sus instituciones, a través de la gestión de los procesos de comunicación. Es indispensable motivar la interacción social, el deseo de colaborar con el otro con quien se comparte el espacio público, reconocernos como miembros de una misma sociedad y construir desde allí un futuro mejor. Partiendo de la necesidad de fortalecer la democracia y sus Instituciones, de afianzar los modos de participación y expresión populares a través del achicamiento de la relación Estado-sociedad civil, incorporando a la discusión a los sectores hasta ahora abandonados. Ampliar el proceso de toma de decisiones para que todos podamos elegir cómo vivir nuestra vida, colaborando con el Estado en su misión fundamental: garantizar y mejorar la vida de sus habitantes.

Retomando la idea inicial, resulta necesario recordar que hace ya varios años que la participación ha dejado de ser un motivo de controversias ideológicas, de disputas políticas. Si hasta hace poco tiempo era una reivindicación levantada por movimientos sociales y fuerzas política progresistas, ahora son también alguno de los organismos internacionales más influyentes, como el Banco Mundial, quienes abogan por la participación. Con esto quiero marcar que no resulta indispensable, como lo era en épocas anteriores, defender la necesidad de promover los procesos participativos en la ciudadanía ya que en múltiples esferas de la sociedad se reconoce la importancia de estos procesos aunque varía su definición y el tratamiento que se le da a la misma. Es por ello que resulta necesario conceptualizar la participación política a los efectos de ser aplicada como eje de la presente investigación.

En primer término, resulta conveniente recuperar lo que Giovanni Sartori escribió al respecto. Según este autor, la participación está en el centro de la ciudadanía. Ella ha sido entendida como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental. La participación es tomar parte activa, dice el autor. Esta primera definición era apropiada para el momento histórico en el que escribió, aunque a la luz de la nueva realidad política que hoy atraviesan nuestras vidas, resulta demasiado acotada, restringida, dejando de lado una serie de factores que son determinantes a la hora de analizar los procesos participativos.

En este sentido, la sociedad en general, pero la ciudadanía en particular, deben asumir una postura que considere que lo público no se agota en lo estatal, que la esfera pública abarca múltiples y variados espacios de interacción. El fortalecimiento de la sociedad civil propende al afianzamiento de la participación en diversas formas y expresiones según los intereses de las personas.

Una serie de ventajas derivadas de la participación, tales como una mayor integración vecinal, mejorar la eficiencia en la provisión, gestión y mantenimiento de bienes y servicios públicos y, fundamentalmente, generar mecanismos que faciliten la construcción social de sentido, son las características que motivan esta investigación. Justamente la posibilidad de brindar al ciudadano un espacio de intervención de manera conjunta a la de sus vecinos, pudiendo participar al lado del gobierno local en la planificación de las políticas públicas. Pero existen brechas importantes entre los distintos enfoques participativos que existen en la actualidad. Los organismos internacionales han asumido históricamente una postura que respondía a una filosofía que limitaba la participación a fin de no convertirla en una amenaza al orden establecido. No obstante, y a partir de la gran cantidad de demandas por parte de la sociedad civil, dichos Organismos han flexibilizado sus criterios y hoy en día incluso proponen planes que incentiven los procesos participativos. Por otro lado, los sectores gerenciales y técnicos, las ONGs, deben constituirse en dirigentes del proceso participativo, administrándolo.

A los efectos de esta tesis, definiré la participación ciudadana como un valor democrático en sí mismo, ya que supone una expresión de autonomía, de libertad, y de lucha. Sin duda, la participación no es suficiente para eliminar las desigualdades en la sociedad, pero es asimismo cierto que la desigualdad social va unida a la poca o ninguna participación de la sociedad en los asuntos políticos. Por tanto, la misma se constituye en una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, a través de su propia intervención. A su vez, la participación política/ciudadana no debe limitarse a las instituciones tradicionales, como el Estado o los partidos políticos, sino que debe extenderse a lo largo y ancho de la sociedad mediante la recreación de organizaciones de base, de redes asociativas para la defensa de intereses y de valores como la libertad, la solidaridad y el apoyo mutuo, la integración del tercer sector, y de todos aquellos actores que estén dispuestos a colaborar en este proceso. Perales Arretxe (2004) sostiene que “La participación ciudadana, no debe quedar reducida al ámbito de los fines, sino que debe expresarse también en el momento de decidir y poner en práctica los mecanismos y métodos para la participación” (p. 25).

Para finalizar, es importante destacar algunos criterios útiles para ir construyendo la participación ciudadana en el campo elegido para esta tesis, la cual se manifiesta como como participación política:

- **Inclusión:** para el diseño e impulso de las políticas, sin excluir ni discriminar por sectores sociales.
- **Diferenciación:** todos los sectores deben ser comprendidos por el gobierno municipal con sus características específicas y tratados de acuerdo a ellas.
- **Integración:** respetando los intereses y características de grupos y organizaciones ciudadanas, el gobierno municipal debe propiciar procesos que permitan integrar a

todos los ciudadanos en espacios, momentos e instancias, a través de representaciones legítimas.

- **Equidad:** todo ciudadano tendrá iguales derechos y deberes de participación, independientemente de su posición genérica, edad, raza, religión, ideología política y condición económica y social.
- **Flexibilidad:** la participación se debe promover de manera sistemática y permanente, sin encasillarla en modelos rígidos.
- **Legalidad:** la participación de la ciudadanía debe tener siempre basamento jurídico.
- **Realismo:** los límites de la participación deben estar claros tanto para las autoridades políticas como para los ciudadanos.
- **Coherencia:** se debe buscar que la participación ciudadana y la de los gobiernos municipales interactúen entre ellas, complementándose y articulando un proyecto con coherencia.
- **Legitimidad:** la participación ciudadana debe gozar de la mayor representatividad posible.
- **Responsabilidad:** los gobiernos municipales y los organismos de ciudadanos creados al afecto de la participación deben dar cuenta de sus decisiones y asumirlas públicamente.

Por tanto, una participación ciudadana coherente con lo que he planteado hasta aquí, consiste en reconocer la necesidad de un nuevo equilibrio democrático que de una parte limite el poder de las autoridades y de otra extienda los derechos de los participantes, manifestados en oportunidades de expresión, de crítica, de presentación de propuestas, etc. Esto quiere decir que allá donde los procedimientos democráticos han sido meramente formalistas, o han brillado por su ausencia, o simplemente han caído bajo la propiedad de los partidos políticos, se abre una concertación que vincula en este caso al municipio y sus ciudadanos en un proceso comunicativo integrador en pos de mejorar la calidad de vida de los mismos.

LAS POLITICAS PUBLICAS

Un concepto que no puede estar ausente en el presente capítulo, es aquel dentro del cual se enmarca el Presupuesto Participativo y que, en definitiva, lo define. En tal sentido, diversos autores ofrecen definiciones sobre lo que es una política pública. Un grupo pone el acento en la finalidad de la decisión, respecto de si ésta se orienta a alterar o no estado de cosas vigentes. Por ejemplo, Kraft y Furlong (2004) señalan que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales. Según estos autores las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuales de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión.

Es importante destacar que como sostiene Olavarría Gambi (2007):

los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez (p. 16).

Jenkins (1978), en cambio, centra su atención en la decisión misma que hace surgir una política pública. Para él, una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores. En otras palabras, raramente un gobierno aborda un problema con una sola decisión. La mayoría de las políticas públicas involucran una serie de decisiones, algunas de las cuales pueden ser inadvertidas antes que deliberadas, pero, acumulativamente, todas estas decisiones constituyen una política pública.

Por otro lado, diferentes autores centran su atención en la dimensión del poder. En esta línea Meny y Thoenig (1992) enfatizan el rol de la autoridad pública, señalando que la misma es el resultado de la acción de alguien investido de poder público. De modo similar, Lahera (2002) señala que en el concepto habitual de política pública corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.

Más allá de la discusión teórica que la Ciencia Política pueda plantear al respecto, lo importante a la hora del desarrollo de esta investigación, es comprender que la participación directa del

ciudadano en la definición de las políticas públicas, es el aspecto central. Orguloso Martínez (2004) entiende que:

La descentralización de la política social y su ejecución local a partir de criterios de equidad, eficiencia y calidad, que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos y no exclusivamente una oferta de servicios, requiere otras formas de entender y enfocar el diseño e implementación de las políticas públicas, ya no como una respuesta temporal a los compromisos gubernamentales, sino como garantía para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos fundamentales definidos en la Constitución (p. 40).

A su vez, lo importante es destacar el fuerte vínculo que existe entre las políticas públicas como un factor común de la política y de las decisiones del gobierno, e incluso de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las mismas.

Por otro lado, Arroyo (2005) agrega que:

En este marco, la concepción de las políticas públicas debe impulsar lineamientos que se orienten a actuar sobre las causas de la pobreza y por lo tanto promover la inclusión social. Para ello, la intervención social debe tener en cuenta las realidades territoriales y locales, y a partir de allí potenciar sus recursos económicos, humanos y culturales generando un desarrollo que mejore los ingresos de las familias.

Con este último agregado, se busca dejar de lado cualquier concepción rígida sobre el concepto de política pública, abogando por la ampliación de los derechos ciudadanos a a hora de definir las prioridades en la materia. Una de las herramientas más importantes y eficaces con las que cuentan los gobiernos (sobre todo los niveles municipales) es la desarrollada a través del Presupuesto Participativo, de allí lo relevante de conceptualizar esta idea, la cual será recurrente a lo largo de la investigación en curso.

COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA

Comunicar, sostiene Jesús Martín-Barbero es, esencialmente poner en común un sentido, una idea, una información. Esta manera de entender la acción comunicativa como un lugar de encuentro y construcción de sentido compartido resulta útil para delinear la relación que existe entre comunicación y política. Esa relación se inscribe en lo que Jürgen Habermas ha definido como la esfera pública y que da origen al concepto de lo público.

La propia naturaleza de la democracia moderna implica que los intercambios comunicativos entre los distintos actores políticos tengan lugar preferentemente en un espacio público, formalmente accesible a todos, en el que toman forma y se desarrollan las opiniones sobre las diversas cuestiones relacionadas con el interés general. A través de la incorporación activa a este espacio público de interacción comunicativa los individuos adquieren su condición de ciudadanos (miembros plenos de una comunidad que ejercitan una serie de derechos políticos y sociales), a la par que ven reconocido su protagonismo en cuanto actores políticos.

Por tanto, un concepto fundamental que guió la práctica sobre la cual trata esta tesis es el de comunicación pública, el cual actualiza la lucha de los sujetos por intervenir en la vida colectiva y en el devenir de los procesos políticos concernientes a la convivencia con el otro y por participar en la esfera pública, concebida ésta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentes en la sociedad, tal como lo definimos al comienzo de este capítulo. Esta concepción tiene como objeto trabajar en pos de poner en marcha procesos de concertación social para la movilización mediante la creación de consensos y la negociación de propósitos colectivos. Reconocer los procesos comunicativos como herramientas que permitan gestionar y planificar las diferentes intervenciones que los ciudadanos/vecinos puedan y quieran realizar en su comunidad, es un factor clave para el desarrollo y consolidación de nuestra democracia. A su vez, constituye un camino importante para producir mejoras en la calidad de vida de la ciudadanía, siendo los propios interesados quienes participen en la planificación y puesta en marcha de las políticas públicas municipales, siendo el punto de partida para generar, a través de la comunicación, lazos permanentes que excedan la estructura estatal e incluso al propio Presupuesto Participativo.

LAS PRÁCTICAS SOCIALES

Para trabajar este concepto fundamental para mi tesis, voy a tomar lo señalado por Uranga (2007) cuando define a las prácticas sociales como “experiencias de comunicación y como una manifestación de lo político” (p. 1), lo cual me permite concentrarme en diferentes abordajes de esta relación para desentrañar los procesos sociales y la acción transformadora de los sujetos. Marita Mata asegura que en tiempos en donde la tecnología comunicacional penetra en nuestras vidas es importante detenerse en las barreras de comunicación, en especial, como lo sostiene Mata (2009) “en aquello que en medio de la abundancia es acallado. La palabra acallada es símbolo de existencia, resistencia y lucha” (p. 2). Por tanto, no es posible analizar las prácticas sociales sin el aporte de la comunicación. Todo el espacio de las prácticas sociales está atravesado siempre por luchas de poder en función de las cuales se ponen en juego dispositivos y estrategias de comunicación. En definitiva, las prácticas sociales implican procesos de significación y producción de sentido. Los sujetos intervinientes, se constituyen en el espacio discursivo, forman parte del proceso de construcción.

Retomando la nación propuesta al inicio, las prácticas sociales son, desde lo comunicacional, prácticas de enunciación que se van construyendo a través de las narraciones, y mediante el desarrollo de habilidades y técnicas expresivas, un discurso que es entramado de la cultura y fundamento de la historia de vida de una comunidad. De todo ello se componen las prácticas sociales. De allí su complejidad y también la dificultad para dar cuenta de manera adecuada de las mismas, de la diversidad y las tensiones por las que están atravesadas y que, al mismo tiempo, las constituyen.

En definitiva, las prácticas sociales, desde la perspectiva planteada anteriormente, están pensadas como el ser y quehacer de los sujetos en la historia, los hechos sociales, los modos en que los actores se relacionan en el marco de su historicidad y no sólo en virtud de las relaciones comunicacionales. Esto implica mirar toda la complejidad de las prácticas desde una perspectiva comunicacional.

Uranga (2007) señala que: “nuestro acceso a la cultura y a las culturas se produce precisamente a través de una red constituida por los fenómenos discursivos que se manifiestan en las prácticas sociales” (p- 9). Esto es lo que nos permite, desde la comunicación, constituir a estas prácticas en objeto de nuestro análisis. De allí que pensar los procesos comunicacionales desde una perspectiva de cambio exige una inserción en marcos históricos culturales y políticos donde exista una percepción respecto de la idea de cambio. Esto no implica una única concepción respecto del cambio, ni la adhesión a la misma idea de todos los participantes. Supone sí asumir que lo comunicacional no es autónomo de esa lucha política por el cambio y que todos los actores son partícipes del proceso, tanto en lo político/cultural como en lo

comunicacional estrictamente hablando. Por tanto no es posible concebir estrategias de comunicación aisladas o esterilizadas de lo político.

En consecuencia y tomando lo sostenido por Martín-Barbero (1987): “pensar los procesos de comunicación desde ahí, desde la cultura, significa dejar de pensarlos desde las disciplinas y desde los medios. Significa romper con la seguridad que proporcionaba la reducción de la problemática de la comunicación a la de tecnología” (p. 227).

LOS PROTAGONISTAS DE MI PRÁCTICA

Las instituciones.

En primer lugar cabe señalar que cuando Lourau realizó su estudio sobre el análisis institucional y tomó como uno de sus puntos de referencia a la psicoterapia institucional, determina que las diferentes tendencias que la rodean comparten una misma concepción sobre la Institución, definiéndola como un establecimiento, una asociación y no como construcción social global. Es una concepción muy rígida y que deja fuera gran cantidad de fenómenos de gran importancia. Sin lugar a dudas, esta no es la postura desde la cual PLANGESCO piensa los procesos sociales y por tanto, no es la concepción que quiero para mi investigación. Por ello, y a los efectos de esta tesis, conceptualizaré la Institución como una construcción simbólica abstracta que se mantiene en el tiempo y que puede cobrar materialidad a partir de las diferentes prácticas sociales. Son grandes construcciones que moderan y construyen las prácticas en sociedad. Buscan su propia legitimación y su autorregulación. Es importante aclarar que nunca una Institución surge de la nada. Existen nuevas prácticas instituyentes que están en constante diálogo con lo ya instituido y en ese juego dialéctico se lucha por la reconfiguración y/o generación de procesos de institucionalización. Esta última idea fue muy estudiada por Max Weber de quien Lourau toma su conceptualización en torno a las formas de legitimación que posibilitan el proceso en el cual los movimientos o fuerzas sociales pasan al estado de Institución. El autor muestra cómo Weber pone en primer plano el rol de los movimientos instituyentes en la posibilidad de que lo previamente instituido los legitime. Así con Weber, más que pensar a la Institución como algo estanco o inmóvil, es posible pensarla como movimiento, para ver la legalidad en la que se sustenta, la violencia de la que es portadora, las huellas de una lucha que posibilitó su existencia (en términos de Lourau).

Otro autor que trata de definir el concepto de Institución es Schvarstein (1992), quien la describe como: "cuerpos normativos jurídico-culturales compuestos de ideas, valores, creencias, leyes que determinan las formas del intercambio social. Es un nivel de la realidad social que define cuanto está establecido. Se relaciona con el Estado que hace la ley y, desde este punto de vista, no puede dejar de estar presente en los grupos y Organizaciones" (p. 26).

Estas nociones permiten comprender a la Institución Estado (una de las más importantes en mi proyecto de tesis) como eje de la discusión, en plena interacción con otras Instituciones como la familia, la religión, la política, etc., a partir de un conjunto de normas y valores, establecidos por el mismo Estado quien es responsable por el orden. Así contado, parecería que el status quo funciona a la perfección y que la tan pregonada dinámica social no es más que un lindo discurso. Lamentablemente para muchos teóricos que sostienen este tipo de ideas la lógica con la que funciona la sociedad implica, naturalmente, una fuerte e incesante dinámica. Una

fuerza que se manifiesta en la voluntad de cambio de la propia sociedad que busca desesperada una posibilidad de vida mejor. La misma se desarrolla a través de una fuerza instituyente, constituida como protesta y como negación de lo instituido, en términos de Schvarstein. Es justamente de la dialéctica, de la interacción entre lo instituido y lo instituyente que surge el cambio, como consecuencia de la dinámica ya mencionada. Así, lo instituyente lucha por convertirse en lo instituido. Si logra imponerse y afianzarse, tomará ese lugar y dará inicio nuevamente al proceso antes descrito.

En definitiva, las Instituciones son una construcción social, una forma de expresión de un proceso de lucha en la que los actores intervinientes dejan sus huellas, aferrándose a la posibilidad de reconfigurar el status quo para generar nuevas prácticas sociales que entren en diálogo permanente con lo ya instituido para generar nuevos procesos de institucionalización. Es necesario abandonar las viejas concepciones que nos encierran en estrechos márgenes conceptuales para dar lugar a una dinámica de la comunicación que enseñe el camino hacia un proceso de análisis institucional serio y con fundamentos válidos.

Las organizaciones.

Detrás de esas fuerzas instituyentes, se pueden observar diferentes actores encolumnados en diversas organizaciones, que no son más que mediadoras entre las Instituciones y los sujetos. Como destacó anteriormente, no es posible hablar de las Instituciones sin hacer mención al conjunto de sujetos que se sostienen temporalmente aglutinados por un colectivo que los une, es decir, a las organizaciones. Es importante señalar en primer lugar, que nunca una organización se sostiene en una sola Institución, sino que son múltiples las construcciones simbólicas que las rodean, cruzan o sobrevuelan. Según Leonardo Schvarstein la organización no sólo incluye a los grupos, no sólo es un conjunto de ellos, sino que determinan a los mismos, y es a su vez, determinada por ellos. Este autor propone tomar en cuenta el contexto, la situación que permite esa influencia recíproca dentro del análisis que realiza sobre cuatro conceptos muy importantes: Institución, organización, grupo e individuo. Comienza definiendo un campo de estudio apropiado para el abordaje teórico que necesita y es el de la Psicología social en las organizaciones cuyo objeto son las interacciones entre individuos en ese ámbito específico (frame) y sus efectos sobre la configuración del mundo interno de cada uno. Es pensar en los individuos producidos por las organizaciones pero a la vez, productores de ellas, en un contexto siempre dinámico de acción y cambio constante.

Por otro lado, Edgar Morín define a las organizaciones como disposición de relaciones entre componentes o individuos que produce una unidad compleja o sistema, dotado de cualidades desconocidas en el nivel de los componentes o individuos. Aseguran solidaridad y solidez

relativa a estas uniones, una cierta posibilidad de duración a pesar de las perturbaciones aleatorias. La organización pues, transforma, produce, reúne y mantiene. Lo más importante y que se constituye en determinante para el análisis que se desarrollará durante la tesis es que las organizaciones siempre deben ser tenidas en cuenta según la concepción que de ellas tengan quienes las observan o quienes participan de ellas. En lo que respecta a mi práctica, será determinante saber qué concepción de los partidos políticos, de ciudadanía, de democracia, de desarrollo en el contexto del Presupuesto Participativo, tiene no sólo los miembros del Municipio, sino también los vecinos que participan de las reuniones y que votan en ellas. Las experiencias que los sujetos/actores viven en la organización dependerán de los valores o de la construcción simbólica que ellos mismos tengan al respecto, dependerá del contexto en el que se desenvuelva y de los objetivos que se hayan planteado de antemano. Por ello es fundamental analizar la interacción constante que se produce entre las instituciones y las organizaciones, para poder comprender la construcción de sentido que se lleva a cabo en la práctica social que voy a investigar.

Durante el desarrollo de esta tesis, pude comprobar la lucha constante entre lo instituido y lo instituyente en el contexto de Instituciones muy fuertes como lo son el Estado, la educación, la política, la religión, lo barrial, entre otras, sostenidas en organizaciones de muy diversa índole como las ONG's, partidos políticos, asociaciones barriales, la escuela, las Iglesias, el comedor y muchas más. Aquí es donde comienza el juego de poder entre las fuerzas que sólo quieren mantener el status quo y quienes tienen como objetivo el cambio social.

Los sujetos sociales.

Los sujetos sociales son artífices de los procesos histórico culturales por lo que protagonizan en la vida cotidiana. En este sentido, Uranga (2007) manifiesta que: "Esos mismos sujetos son relevantes para el análisis de los especialistas y de los investigadores porque en su quehacer cotidiano van conformando una experiencia colectiva, constituyendo la cultura y de esta manera, construyendo la trama de una historia que nos contiene a todos" (p. 1). Es decir, que el sujeto en tanto sujeto social, se desarrolla en un contexto de relaciones mutuas, de intercambio, de interacciones diversas. Claramente, en un proceso de toma de decisiones como lo es el del Presupuesto Participativo, tanto en su elaboración y aplicación desde el Municipio, como en la acción de los ciudadanos y vecinos que se acercan a las asambleas con la esperanza de encontrar respuestas a sus problemas, encontramos fuertes vínculos de interacción social que van determinando las posibilidades de construcción de sentido en ese contexto particular. En este sentido Goffman elaboró su teoría en base a tres presupuestos relacionados al tema en cuestión: la naturaleza de la interacción, los rituales y las relaciones entre comunicación e interacción. Respecto al primer punto, Wolf (1998) sostiene que "la

interacción es el fruto de la existencia de límites y reglas que regulan la obligación de hacerse mutuamente accesibles” (p. 46). Es la interacción la apertura de los sujetos a la comunicación y a la aceptación de sus reglas.

El Estado

Por último, es preciso definir el otro actor fundamental que protagoniza esta tesis como planificador, ejecutor y gestor de la política pública denominada Presupuesto Participativo. Me refiero al estado. En este sentido, resulta necesario comprender quiénes rodean al estado en la dinámica cotidiana. Para ello retomaré lo trabajado por Althusser (1984) quien definió como aparatos ideológicos del Estado a: “cierto número de realidades que se presentan al observador inmediato bajo la forma de instituciones distintas y especializadas”. Está haciendo referencia a determinadas Instituciones que interactúan con el Estado. Algunas poseen vínculos más estrechos, otras son pasajeras, pero todas constituyen un fenómeno fundamental para entender la lógica política del Estado. En el caso de esta tesis, podría decir que dichas Instituciones son la Iglesia en sus distintas manifestaciones, la escuela cumpliendo múltiples roles (no sólo el de educar), la familia que concurre a las asambleas en búsqueda de mejorar su calidad de vida, los partidos políticos y sus punteros participando en los debates con la intención de acercar votos a quienes representan, las fuerzas sindicales a través de los trabajadores que proponen sus proyectos o incluso aquellos quienes son contratados por la municipalidad para ejecutar los proyectos más votados, los medios de comunicación como actores fundamentales a la hora de apoyar o no una propuesta o incluso una gestión, la cultura enraizada en las tradiciones del barrio, de sus habitantes y su forma de participar en las asambleas, entre otras. Es interesante la aclaración que el autor hace respecto a que mientras el aparato de Estado (unificado) pertenece enteramente al dominio público, la mayor parte de los aparatos ideológicos del Estado (en su aparente dispersión) provienen en cambio del dominio privado. Si bien creo que es un punto a tener en cuenta, poco importa a la hora de realizar un análisis profundo ya que lo que nos interesa es el funcionamiento de estos aparatos y no su origen. Lo fundamental en esta historia es comprender que estos aparatos funcionan a través de la ideología y no de la violencia (por lo menos en principio). ¿Por qué hago la aclaración de en principio? Porque la ideología como fundamento de su accionar llega hasta la presencia de situaciones límites en donde los aparatos trasladan sus acciones a niveles de violencia que, sin llegar a ser física o explícita, son simbólicas, pero muy fuertes. Estas acciones son desarrolladas a través de una ideología que generalmente responde a la predominante del lugar. Puede ser la del propio estado (en el caso de los partidos políticos, los gremios, etc.), o puede responder a la idiosincrasia del barrio y a su cultura. En definitiva siempre estamos en presencia de una lucha ideológica que une o separa al Estado de sus aparatos. Esto lleva a la conclusión que si la ideología dominante es la que ostenta la fuerza

represiva del Estado, éste controla a sus aparatos de manera que le sean funcionales a su proyecto de continuidad in eternum. Pero como ha demostrado la historia, ninguna clase puede mantenerse en el poder para siempre, sobre todo, si tenemos en consideración que los aparatos se van modificando constantemente producto de la dinámica socio-política que les toca vivir.

Esta última observación me permite comprender que los aparatos ideológicos del Estado pueden no sólo ser objeto sino también lugar de la lucha de clases, y a menudo de forma encarnizada. En relación a la puja en mi práctica, se observa cómo los diferentes actores que participan del proceso se van relacionando y luchando desde sus lugares, en pos de sus propios intereses buscando un espacio de poder que les permita colocarse en un lugar de privilegio a la hora de tomar las decisiones. Los vecinos buscarán promover los proyectos que benefician su vida cotidiana, los punteros políticos intentarán juntar adeptos para su proselitismo, la Religión tratará de obtener su tajada, etc.

Dentro de la definición de Estado, resulta necesario realizar una conceptualización del nivel Municipal debido al ámbito de aplicación de la presente tesis. La definición del municipio contempla tres dimensiones centrales. Una territorial, otra estatal y por último el rol de sociedad local. En cuanto a la dimensión estatal se encuentran dos líneas conceptuales que pueden ser utilizadas para la comprensión y análisis de este fenómeno. Una, considera al municipio como el órgano más descentralizado del Estado. Esto significa que los Estados nacional y/o provincial delegan parte de sus responsabilidades y competencias en un ente inferior, concepción que refleja la particular historia argentina, y también latinoamericana, y que se inscribe en las discusiones sobre la descentralización. La otra, concibe al municipio como el aparato estatal y político de una sociedad que se autogobierna en el marco de una sociedad mayor.

En el caso argentino, si bien la Constitución de 1994 ha asumido la posición autonómica (en su artículo 123), todavía existen provincias, como Santa Fe y Buenos Aires, que no han modificado el capítulo municipal en sus respectivas Constituciones. En tal sentido, Villar (1998) sostiene que: “Sin embargo, es necesario reconocer que las limitaciones jurídicas no parecen haberse constituido en un obstáculo para que los gobiernos locales asuman nuevas funciones” (p. 19-20).

Por otro lado, Castells (2003) agrega que:

Los gobiernos locales y regionales son, al mismo tiempo, la manifestación del poder estatal descentralizado, el punto de contacto más cercano entre el estado y la sociedad civil, y la expresión de identidades culturales que, aunque hegemónicas en un territorio

determinado, están escasamente representadas en las elites dirigentes del estado-nación (p. 300).

Ahora bien, tomando como referencia el análisis realizado por García Delgado en su texto “Repensar el estado en un contexto postneoliberal”, quiero señalar que luego de un período de hegemonía impuesta por el pensamiento único, de la desarticulación del Estado, de su cesión de competencias al mercado, de transferencia de responsabilidades sociales a la sociedad civil y a los gobiernos provinciales y locales sin los recursos necesarios, es imprescindible una etapa de reconstrucción del mismo. A diferencia de la orientación de las reformas del Estado de segunda generación, de modernización y transparencia, el Estado requiere no sólo de una gestión transparente, auditable, ni tampoco se reduce a una buena administración, sino también debe considerársele como garante del bien común, centro de articulaciones sociales e impulsor de un proyecto colectivo.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Hasta el momento, he ofrecido definiciones generales y algunas particulares acerca de esta política pública. Las primeras la describen como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental. Las segundas, generalmente derivadas de la experiencia vivida en Porto Alegre, hacen énfasis en varias características como el hecho que el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, que combina democracia participativa y representativa, que implica deliberación (no sólo consulta), que busca la redistribución del poder, y que se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso. Ni las definiciones generales ni las particulares son referentes ideales para la reconstrucción conceptual del Presupuesto Participativo. Por tanto, una definición más útil a los efectos de mi tesis es aquella que lo considera como un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales.

Independientemente de la definición propuesta anteriormente siendo la misma la que guiará esta tesis, no hubiese sido posible desarrollar la misma sin considerar la visión que la Municipalidad de La Plata tiene sobre esta política pública. En ese sentido, el mencionado organismo considera al Presupuesto Participativo como un programa anual de gobierno organizado en asambleas barriales en las que todos los vecinos pueden intervenir para proponer, discutir y resolver qué obras y servicios públicos debe concretar el Estado municipal, que destina con tal fin un porcentaje de su presupuesto general, lo que significa que no se agota con él su capacidad de proyectar y ejecutar obra pública. Lo que hace el gobierno municipal a través de esta política es permitir que una parte de esa capacidad sea ejercida directamente por los vecinos, sin intermediación alguna. Los únicos límites de este programa son presupuestarios y jurisdiccionales: no se pueden aprobar proyectos que superen la partida presupuestaria asignada o excedan la competencia municipal. Como cualquier presupuesto estatal, este programa se desarrolla en dos etapas: se propone, se discute y se resuelve en un año lo que debe realizarse al año siguiente.

CAPITULO II

El Presupuesto Participativo. Historia y recorrido

LA NECESIDAD DE DESCENTRALIZAR EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.

La figura del Estado moderno fue cobrando cada vez más fuerza a medida que los procesos económicos y políticos avanzaban de la mano de un capitalismo cada vez más salvaje. La crisis del petróleo en la década del 70 inauguró un proceso que llevaría a los intelectuales y teóricos a replantearse el rol del Estado y sus formas de intervención, sus políticas e incluso el lugar que ocupaba el mercado en ese contexto. Esta situación produjo un reordenamiento de las prioridades que los gobiernos tenían en sus agendas y se vieron obligados a reformular sus posturas. Ello, sumado a la lucha por la democracia que comenzaba a desarrollarse en diferentes lugares del mundo, especialmente en América Latina, produjo el marco ideal para comenzar a pensar el proceso por el cual el Estado podía responder a la crisis económica-política que estaba naciendo.

A los efectos del presente trabajo, me interesa destacar lo sucedido en este aspecto en América Latina y los efectos que esas políticas produjeron para la región y sus habitantes. Lógicamente, estas reformas llegaron a nuestra región con posterioridad y a través de una lógica mucho más rígida y extremista que en Europa o los Estados Unidos. En este sentido, fue la década del 90 la elegida para aplicar las recetas mágicas que los Organismos Internacionales creían eran la solución para todos nuestros problemas. De esta manera el Estado adoptó rápidamente el modelo neoliberal el cual supuso un abandono abrupto de muchas de las funciones primordiales que correspondían al Estado en detrimento del mercado y de la sociedad civil. En este sentido, entre otras medidas se propuso descentralizar los procesos decisorios, tanto hacia arriba (Organismos supranacionales) como hacia abajo (estados provinciales y municipales e incluso a la sociedad civil).

Como lo vengo sosteniendo, a nivel mundial la mirada de los gobiernos y de la academia se ha centrado en los procesos de descentralización y reforma del Estado a partir de la mencionada crisis desde los setenta en adelante. Si bien en un comienzo se creyó haber conseguido la respuesta a todos los problemas nacionales, con el tiempo y el fracaso de muchas experiencias de liberalización del Estado se ha venido cuestionando las ventajas de la descentralización entendida como proceso de transferencia de funciones desde los niveles superiores de gobierno a niveles regionales o locales dotados de personalidad jurídica pública y patrimonio propio. Frente a los deficientes resultados de estos procesos descentralizadores de la década de los setenta, tanto el eje democrático como el neoliberal recurrieron a la participación ciudadana como medio para optimizar las reformas al aparato estatal.

Para los primeros, estos mecanismos tienen la virtud de acercar el gobierno al pueblo, superando la crisis del modelo democrático representativo. Para los segundos, en cambio, se trata sólo de un instrumento que integra el complejo proceso de descentralización, concebida ésta únicamente como un mecanismo al servicio del ajuste estructural y no como un componente del sistema político que aporte a su democratización.

En un comienzo la modalidad de participación utilizada fue la de opinión. Así, en la mayoría de los países latinoamericanos aparecieron órganos de carácter consultivo a nivel regional y local cuya influencia en la práctica fue casi nula. Este fracaso puso en evidencia las deficiencias de los medios consultivos y los esfuerzos comenzaron a apuntar hacia la creación de mecanismos de participación, de innovación democrática. Así mismo, los cambios producidos por la globalización, las demandas democráticas de países que comenzaban a salir de dictaduras militares, el crecimiento de la pobreza y las desigualdades sociales generadas por el sistema capitalista dieron origen a nuevas formas de participación de carácter decisoria. Los gobiernos de la región tomaron conciencia de que la ciudadanía comenzaba a reclamar la devolución del espacio político que por derecho les pertenecía. A su vez, los consejos provenientes de los Organismos Multilaterales estaban dirigidos en el mismo camino, aunque por motivos diferentes, buscaban quitarle funciones al Estado en pos de la liberalización del mercado. Fue así que se buscaron diferentes alternativas a través de las cuales poder darle participación al ciudadano. En ese marco se desarrollaron las primeras experiencias de Presupuesto Participativo en las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Belo Horizonte, procesos que responden justamente al restablecimiento de la democracia en ese país y a las profundas desigualdades en la distribución de la riqueza en la sociedad brasileña.

¿La génesis de una nueva forma de integración y participación?

El Presupuesto Participativo constituye una de las experiencias más modernas y exitosas de participación ciudadana de los últimos años. Definido por Mirosevic Verdugo (2006) como “un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas ciudadanas de la ciudad, permitiendo el acceso universal a toda la población a tales decisiones”. Lo cuestionable de esta definición es que sostiene que el Presupuesto Participativo solo se desarrolla anualmente, limitando los procesos participativos y por tanto de integración, a una o dos reuniones anuales. En Porto Alegre, ejemplo de su aplicación, el proceso de Presupuesto Participativo es de carácter bianual, permitiendo diversas instancias asociativas, aunque dista de ser la solución a los problemas de integración que vive la sociedad. Por tanto, si bien la mayoría de las definiciones sobre esta política pública coinciden en que la misma es un elemento que promueve la integración y participación política, la práctica nos ha demostrado que todavía resulta necesario seguir madurando en búsqueda de políticas alternativas y

complementarias del Presupuesto Participativo. No obstante, estoy convencido que esta herramienta es la indicada (no la única) para consolidar los procesos democráticos, sobre todo en América Latina que ha experimentado una tradición democrática bastante golpeada.

En ese sentido, me interesa destacar que entre 1990 y 2005, el Presupuesto Participativo ha evolucionado de forma considerable. Lo que alguna vez fue un poco conocido proceso de participación popular, impulsado por algunos partidos latinoamericanos de izquierda, como una forma de reinventar el socialismo, se ha convertido en una práctica común dentro de la caja de herramientas de buen gobierno promulgada por los Estados de la región y por las instituciones internacionales de desarrollo. De acuerdo a qué tan rigurosa sea la definición de Presupuesto Participativo, éste se ha expandido de algunas docenas de ciudades, sobre todo en Brasil, a entre 250 y 2.500 lugares tan sólo en Latinoamérica. La cifra inicial incluye aquellas ciudades donde el comenzó como una iniciativa de gobiernos locales, en países desde México y la República Dominicana hasta Argentina y Chile. Las segundas cifras incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto, tales como Bolivia, 327 municipios; Nicaragua, 125 municipios; y Perú con 1.821 distritos, 194 provincias y 25 regiones.

El segundo tema que me interesa abordar en relación a la naturaleza del Presupuesto Participativo está referido al sentido de la participación que la ciudadanía debe tener en los procesos políticos. A diferencia de lo establecido tradicionalmente en los sistemas democráticos en donde se convoca a la población cada dos años para elegir sus representantes previa campaña electoral, aquí se trata, sobre todo, de que a partir de un espacio de encuentro entre gobierno y ciudadanía, ésta intervenga en la construcción de políticas públicas y determine una nueva forma de gestionar la ciudad. Pero no solo ello, sino que también debemos pensar esta política como una forma de crear vínculos permanentes de participación, reflexión e interacción entre los vecinos, el Estado y las Instituciones de la sociedad civil.

Aquí hablamos de una gestión que no trata de maximizar la productividad, no es una gestión orientada a incrementar ganancias o utilidades, es una gestión que se orienta a darle otro sentido a la participación y a la obra pública. Esta resignificación en sentido gramsciano en donde los sectores populares retoman el sentido de la participación y la dotan de un nuevo significado, implica una nueva distribución de los bienes materiales y simbólicos, una nueva ponderación de los problemas sociales y un nuevo sentido a la participación, incluso un nuevo sentido del servicio y espacio público. Boaventura cita un ejemplo claro al respecto cuando describe la batalla cultural y lingüística que se dio en la contienda electoral de 1992, cuando los que se oponían al candidato del Partido de los Trabajadores argumentaban que ese gobierno disponía tan sólo de obras de apañío (aludiendo a obras que responden a un cierto clientelismo

demagógico). Las comunidades que por aquel entonces participaban en el Presupuesto Participativo sostuvieron el planteo de que esas obras les eran favorables, que por eso las habían formulado y votado. El carácter peyorativo de la frase “obras de apaño” haciendo referencia a las clases populares como entidades descalificadas desde un punto de vista social, fue neutralizado por esas mismas clases al ser sujetos de las decisiones democráticas que desembocaron en las obras. De esta forma, la naturaleza desigual y conflictiva de las relaciones de poder en la ciudad quedó bien patente y empezó a ser (la resignificación) un campo para la lucha política.

Esta nueva participación contiene el objetivo superador de otorgarle voz a aquellos que por lo general no la tienen, lo cual implica una resignificación, incluso lingüística, por cuanto se trata de reuniones en donde los ciudadanos asisten sin una formación específica en la formulación de políticas públicas. Esta participación que una primera instancia puede estar motivada por intereses individuales, puede devenir a lo largo del proceso en el planteo de demandas colectivas, y en esas asambleas transmiten desde su lugar, con su propia mirada y su propio lenguaje las propuestas que luego serán evaluadas en cuanto a su viabilidad por los funcionarios de las áreas municipales afectadas.

Como efecto correlativo de esta participación apreciamos que el hecho de involucrar a ciudadanos y ciudadanas no solamente enriquece el debate sino que genera una identificación con los proyectos presentados que hace que la defensa de su necesidad frente a los funcionarios del área competentes que tienen que evaluar la viabilidad de los mismos sea con convicción. Pero además hay que destacar que esta misma identificación y conocimiento previo sobre el proyecto hace que si éste es elegido, su control y seguimiento será también más efectivo. Al ser autor del proyecto, al haberlo defendido, al haberlo explicado, hace que al momento de la ejecución el control sea más efectivo ya que nadie mejor que el autor conoce los detalles. Así, contribuye a reducir al mínimo la probabilidad de una ejecución desvirtuada o mal hecha. Esta forma de participación implica instalar una visibilidad que no existía, en la cual los sujetos sólo aparecían durante el acto electoral. Con esta política pública se contribuye a construir una sociedad más justa, igualitaria y democrática.

DEMOCRACIA Y DELIBERACION CIUDADANA.

El binomio democracia-ciudadanía sienta las bases de la cosmovisión moderna y del funcionamiento de los Estados. Así como en décadas pasadas la democracia, el retorno a las democracias en la región, ocupó el centro del debate político y social, hoy se ha agregado el problema de la representación política y el rol de la ciudadanía. Los presupuestos participativos están intrínsecamente ligados a estas polémicas y a una serie de acciones y reformas en la órbita estatal que hacen posible una mayor descentralización de la toma de decisiones y con ella la profundización de la democratización de las ciudades.

En lo que respecta a la ciudadanía, esta categoría aparece en la cosmovisión liberal dando cuenta del lazo político primario entre el individuo y el Estado, y como garantía de igualdad: los derechos civiles y políticos son los atributos de la ciudadanía, contrafaz del régimen democrático y de un Estado que trata a todos igualmente. Ahora bien, el principio de igualdad ha sufrido históricamente constantes embates. Situados en la contemporaneidad el deterioro de las condiciones de ciudadanía, asociada a una disgregación de los lazos sociales y una fragilización de los anclajes identitarios, ha puesto en evidencia más que nunca que no existe una correspondencia forzosa entre modelo de ciudadanía como garantía de igualdad y como práctica sustantiva.

Bloj (2009) sostiene que:

En la historia reciente de América Latina se consignan al menos dos momentos emblemáticos de la discusión en torno a la ciudadanía. El primero tiene lugar hacia fines de los años setenta, y a lo largo de los ochenta, ligado a la emergencia de nuevos antagonismos y movimientos sociales y a los procesos de redemocratización, el segundo, remite a la década del noventa por las razones ya citadas reiteradamente¹⁰. Pero no es la intención extendernos en estos debates sino esbozar una aproximación a la cuestión de la ciudadanía susceptible de ser vinculada con las prácticas del PP (p. 16).

Garretón (2005) se pregunta respecta a ¿qué sujetos encarnan hoy la ciudadanía? Y señala que: “La noción de ciudadanía evoca una experiencia multidimensional que involucra identificaciones (o identidades relativas), acciones y representaciones sociales que se traman en la vida cotidiana y que posicionan a los sujetos frente a sí mismos y de cara al Estado”. Estas experiencias son dinámicas, sujetas a cambios (ampliaciones y restricciones) en el tiempo y trascienden la esfera exclusiva del Estado; los ciudadanos actúan en diferentes campos que no convergen necesariamente en lo público-estatal; de todas maneras, se ven constantemente compelidos a dirimir y negociar las fronteras del binomio inclusión/exclusión

con el Estado, resignificando así los umbrales de bienestar para la población en general, para los colectivos particulares, y para las familias.

En el ejercicio de una democracia participativa, la sociedad civil desempeña un rol particularmente activo en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, y estas prácticas contribuyen a ampliar la construcción de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos. Pero, de hecho, en sociedades complejas la deliberación sólo puede tener lugar en espacios acotados por lo que entendemos que los presupuestos participativos resultan espacios particularmente interesantes en esa dirección.

La descentralización y el municipio como factores de interacción.

Actualmente las sociedades se muestran fuertemente complejas, mostrando en su interior problemas de fragmentación social y espacial, generando en algunos casos, que parte de sus habitantes desarrollan su vida en condiciones precarias. Por lo tanto, uno de los imperativos centrales de las políticas públicas debiera estar orientado a favorecer una convivencia urbana más equitativa. Hoy existe consenso respecto de considerar al municipio, por su escala y cercanía con los ciudadanos, como el espacio adecuado para dirimir políticas y democratizar la gestión pública. Han demostrado más capacidades que otros niveles de gobierno para la innovación social deviniendo en una suerte de laboratorio de transformaciones políticas y administrativas que luego son recuperadas a nivel nacional; han ido incorporando, así, nuevos desafíos en el campo del desarrollo local, de la inversión pública, de la democracia.

Ahora bien, para que las ciudades y sus gobiernos locales dispongan de poder decisonal es necesario contar con mayor autonomía y con niveles de descentralización que permitan reordenar los códigos de la gestión y de la administración local. En rigor de verdad, en América Latina los debates sobre autonomía y descentralización comienzan a plantearse con firmeza desde mediados de los setenta y en los años ochenta esta tendencia se afirma, para luego se profundizada en los noventa.

En líneas generales, es posible comprender a la “descentralización” como la transferencia de atribuciones, competencias, poderes y recursos, de la administración central hacia las administraciones locales o regionales. Esta definición me obliga a señalar que muchos países reflejan más bien un proceso de “desconcentración” (Argentina y Perú son ejemplos de ello), más que de descentralización. En esos casos, la delegación de competencias y responsabilidades hacia los municipios no se ha visto acompañada de la transferencia de recursos necesarios y del poder decisorio pleno.

La descentralización implica, en sentido estricto, una transformación en la modalidad de gestión de los recursos y servicios en el territorio, de toma de decisiones de “arriba” hacia “abajo” (del poder central o provincial hacia el municipal), y de la construcción colectiva. Y exige una concreción gradual y una subjetividad ciudadana que acompañe y amplíe la esfera pública no estatal. Es evidente, entonces, que los procesos de descentralización y autonomía no están exentos de matices. La mayor parte de los países de la región cuenta con regímenes políticos presidencialistas y con una tradición centralizada por lo que, históricamente, las ciudades han estado sujetas a las decisiones del poder central o regional.

En Argentina se observan ciertos avances legislativos en la dirección de alcanzar autonomía para los municipios aunque no se han visto concretados. La reforma de la Constitución Nacional de 1994 refrendó la obligación de los gobiernos provinciales de impulsar esta direccionalidad sin embargo ha quedado librado a la voluntad política de cada autoridad provincial. El único ejemplo exitoso hasta la fecha es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que en el año 1996 alcanzó su autonomía plena.

Todo lo antes descripto, me permite reflexionar en relación a que la democratización de los municipios, acompañada de la descentralización administrativa y de mayores niveles de autonomía, constituyen precondiciones para instaurar un dispositivo como el Presupuesto Participativo .

¿POR QUE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?.

Si bien existen múltiples y variadas herramientas que pueden ser aplicadas en la búsqueda de ampliar los márgenes democráticos de la ciudadanía a través de la creación de nuevos vínculos interpersonales, escogí investigar el Presupuesto Participativo porque sus ventajas resultan muy oportunas para el momento histórico y político que atraviesa la región. En ese sentido, el Presupuesto Participativo comparte sus virtudes con otras modalidades participativas, no obstante, es posible identificar las siguientes ventajas que presenta aquella herramienta y que sirven para explicar su extensión en el continente y en el mundo:

1. **EFICACIA:** Importantes estudios han evidenciado que los mecanismos de participación mejoran los resultados de las políticas públicas, sobre todo en materia social. Como lo señala un estudio realizado por el Banco Mundial sobre 121 proyectos para la dotación de agua potable a sectores rurales que comprendió 49 países. Los resultados fueron concluyentes: sólo el 3% de los proyectos de baja participación ciudadana tuvo alta efectividad. En cambio, en los proyectos con alta participación la cifra se eleva al 87%. Lo importante es que la participación no se limite sólo a algunas etapas del proyecto debido a que la efectividad aumenta cuando está presente en todo el ciclo. En este sentido, el Presupuesto Participativo constituye una valiosa herramienta para aumentar la eficacia de los proyectos y políticas públicas, debido a que en su configuración atraviesa varias fases en la vida de éstas. Las razones que explican la eficacia son el mayor involucramiento de la comunidad con las políticas públicas, su consecuente legitimización, su pertinencia debido a los flujos de información que se generan y, principalmente, debido a que su diseño ha correspondido a los propios destinatarios.

2. **PERMITE REDUCIR LAS DESIGUALDADES SOCIALES:** Los resultados de la aplicación de esta herramienta en Porto Alegre ya adelantaban que este mecanismo permite combatir las profundas desigualdades sociales que señalan a Latinoamérica como el continente más desigual. El aumento de la eficacia de las políticas públicas en materias sociales conlleva una mejoría en este sentido. No obstante, muchas veces, la participación no es suficiente para eliminar las desigualdades en la sociedad; pero asimismo es cierto que la desigualdad social va unida a la poca o ninguna participación; la participación ciudadana surge como condición necesaria para lograr una mejora en la vida de la gente.

3. **REFUERZA LA SOLIDARIDAD COLECTIVA Y EL SENTIDO DE BIEN COMUN:** Sin duda el Presupuesto Participativo constituye un aporte para el desarrollo de la solidaridad colectiva, cada vez más perdida en el sistema actual que coloca a la libertad por sobre todo otro valor. Con la participación en el presupuesto los individuos deciden no sólo por el beneficio individual sino que por el bienestar de la comunidad en su conjunto.

4. **FOMENTA LA ASOCIACION:** La estructura del Presupuesto Participativo inspira la formación de asociaciones comunitarias ya que la ciudadanía comprende que unida puede alcanzar mejores resultados y obtener que los proyectos que presentan sean aprobados. Sin embargo, no debe limitarse la participación sólo a entidades organizadas que cuenten con personalidad jurídica. Es importante que este mecanismo sea un espacio abierto para la participación tanto de asociaciones sin personalidad jurídica como de individuos no organizados.

5. **CONSTITUYE UN EFICAZ MEDIO DE CONTROL ADMINISTRATIVO:** La participación de la comunidad en el PP se transforma en un importante mecanismo para controlar a la administración. En este sentido, es fundamental que la participación no se agote en la planificación y decisión de los proyectos a financiar, sino que comprenda las fases de ejecución y evaluación. La estructura de este mecanismo implica per se un refuerzo al control administrativo y judicial de la municipalidad, por las condiciones de información y transparencia que integran el proceso y por la cercanía de la ciudadanía con el mismo.

6. **MEJORA LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA:** Quizás la mayor ventaja que otorga el Presupuesto Participativo es que permite mejorar la calidad del sistema democrático tan decaído en la actualidad. La participación asigna al ciudadano un rol activo que no se limita sólo a votar cada cierto tiempo, sino que lo transforma en un actor fundamental. Así, aumenta la legitimidad del sistema y se solucionan distintos defectos del modelo representativo. Esto permite redistribuir el poder y fortalecer la sociedad civil. Sin embargo, no debe pensarse que la participación es la solución a todos los problemas ni es un sustituto del sistema vigente. Es importante destacar que la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino sólo un complemento de la misma. Ella no permite reemplazar a las autoridades ni al rol que corresponde a los partidos políticos como articuladores de los intereses sociales.

DEFINICIONES HISTÓRICAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Más allá de Porto Alegre.

Si bien es cierto que el caso emblemático que generalmente se cita para definir y explicar el Presupuesto Participativo es el de Porto Alegre, me gustaría realizar un breve recorrido por las definiciones teóricas que enmarcan el tema en cuestión presentando distintas posturas, junto a su aplicación en otras partes del mundo para luego describir el proceso por el cual el Presupuesto Participativo se instaló en Brasil y tuvo tanto éxito en Porto Alegre.

Puedo mencionar que existen definiciones generales y particulares acerca del Presupuesto Participativo. Las primeras lo describen como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental. Las segundas generalmente se derivan de la experiencia de Porto Alegre y hacen énfasis en varias características como que el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, que combina democracia participativa y representativa, que implica deliberación (no sólo consulta), que busca la redistribución, y autorregulado, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso. Otra definición es aquella que define al Presupuesto Participativo como un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales. Pero además, resulta indispensable entender que más allá de la decisión sobre una u otra política pública, lo fundamental es facilitar y gestionar las herramientas para que los participantes interactúen, se comprometan con los demás. Ello podrá contribuir con su extensión fuera de los límites de esta política pública y de esta manera poder cambiar la realidad local para obtener una mejor calidad de vida como consecuencia de la construcción colectiva.

Los primeros experimentos de Presupuesto Participativo tuvieron en común el ser implementado en gobiernos locales por partidos opuestos al gobierno nacional. Los experimentos de el Presupuesto Participativo se dieron en ciudades brasileñas, en gran medida, porque Brasil era el único país bajo dictadura -y uno de los únicos países en la región- que simultáneamente permitía la existencia de un partido de oposición, daba significativas responsabilidades de gasto a los municipios y mantenía elecciones municipales (excepto en ciudades estratégicas como las capitales de estado y puertos principales). Las tendencias paralelas de descentralización y democratización que se dieron en Latinoamérica durante las décadas de 1980 y 1990 estimularon experiencias similares dentro y fuera de Brasil, especialmente donde los partidos de izquierda estaban aliados con movimientos sociales que demandaban tanto democracia como mejoras en los servicios urbanos.

De forma distinta, muchas de las experiencias posteriores de Presupuesto Participativo, que generalmente no adoptaron este nombre, fueron implementadas por partidos en el poder nacional de tendencia de centro o de derecha. Ejemplo de este caso fue la Ley de Participación Popular en Bolivia, impulsada por el presidente Sánchez de Losada, o las reformas municipales de Nicaragua, al final de la década de 1990, bajo el gobierno del presidente Alemán, como también las reformas de descentralización en Guatemala propuestas bajo los acuerdos de paz de 1996 y promulgadas en 2002 bajo el presidente Portillo. En los tres casos, los requisitos de participación ciudadana, necesarios para recibir fondos de alivio para la deuda, bajo el programa de HIPC II (Highly Indebted Poor Countries), que comenzó en 2000, parecen haber estimulado los esfuerzos para asegurar la implementación de leyes nacionales por parte de los municipios. La Ley de Presupuesto Participativo de Perú en 2003 se da de forma diferente, ya que se promueve bajo un presidente supuestamente de centro izquierda: Toledo. Dentro de Brasil, la mayoría de experiencias recientes de se han dado en administraciones de izquierda, en especial, aquellas del Partido de los Trabajadores. Sin embargo, varios partidos de distintas tendencias han buscado su implementación. El Presupuesto Participativo ya no es más un proyecto exclusivo de la izquierda, a pesar de sus orígenes ideológicos. De hecho, desde sus comienzos, el Presupuesto Participativo ha generado un amplio espectro de interpretaciones ideológicas, que podemos llamar las de la nueva izquierda, las liberales, las ortodoxas y las conservadoras.

Los primeros en proponer el Presupuesto Participativo fueron partidos de la nueva izquierda, tal como el PT de Brasil, el FA de Uruguay y la CR de Venezuela. Estos hacían parte de la izquierda renovada y post autoritaria que abogaba por la profundización de la democracia a través de la participación popular. Estos partidos vieron en esta política pública, una estrategia que ayudaba a la relegitimación del Estado de cara a los ataques neoliberales. El objetivo era la consolidación de un Estado controlado por los ciudadanos, a través de una herramienta de participación, que fuera efectiva, transparente, y que abogara por la redistribución de los recursos. Para algunos con esta visión, como Dutra (2002), primer alcalde petista en Porto Alegre: “el Presupuesto Participativo también creaba conciencia socialista y el potencial para una hegemonía alternativa” (p.5-6).

No obstante, el liberalismo reconoció la importancia de este instrumento y no dudó en intervenir a su manera. La aproximación liberal al Presupuesto Participativo puede ser vista en sitios web como los del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, así también en las leyes de el Presupuesto Participativo de Bolivia, Nicaragua y Guatemala, que las esas instituciones ayudaron a diseñar. Los liberales compartían las esperanzas de la nueva izquierda en cuanto a la reducción de la pobreza, el fin de la corrupción y el clientelismo, pero, a su vez, su aproximación veía en el Presupuesto Participativo una estrategia coexistente con otras reformas que reducen el rol estatal, todo ello enmarcado en el Consenso de Washington

durante los años noventa. La visión de los liberales acerca del el Presupuesto Participativo lo asumía más como una consulta que como una deliberación, e incluso como una fuente de trabajos y recursos voluntarios y el pago de impuestos.

La izquierda ortodoxa, incluido el líder aymara de Bolivia, Felipe Quispe, así como algunas facciones del PT, están de acuerdo con los liberales hasta cierto punto. Todos ven al el Presupuesto Participativo como un recurso que favorece el desarrollo capitalista, pues éste ayuda a estabilizar la democracia, al estimular la confianza ciudadana en el gobierno. Para la izquierda ortodoxa, el Presupuesto Participativo, por ende, ayuda a la burguesía a manejar la crisis del capitalismo y, por lo tanto, socava la revolución.

Los conservadores ven al el Presupuesto Participativo como antidemocrático y turbulento. Varios partidos políticos establecidos critican esta herramienta, pues ven en ella un riesgo para la democracia representativa, ya que permite que voluntarios no representativos ostenten más poder que los concejales y otros profesionales del gobierno mejor calificados. Por lo tanto, el Presupuesto Participativo afecta la legitimidad de las cámaras municipales y conduce a una pobre prestación de servicios. Además, los participantes son manipulados por el partido gobernante local, haciéndoles creer que ellos tienen poder en la toma de decisiones. Los conservadores usan estos argumentos contradictorios para asociar al el Presupuesto Participativo con el totalitarismo, en cuanto el Presupuesto Participativo sería un poder paralelo, que reemplazaría la democracia multipartidista y el capitalismo por un partido socialista único.

SU LLEGADA A BRASIL.

El comienzo de una nueva etapa: Porto Alegre.

En la mayor parte de lo escrito acerca del tema, el Presupuesto Participativo se presenta como una invención del Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre, en 1989. Sin embargo, sus orígenes son más complejos. Existen varios casos, al final de la década del setenta y comienzos de la del ochenta, en donde gobiernos municipales, bajo el control del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), sometían sus presupuestos al debate público, incluido Lages, Bõa Esperanza y Pelotas. Además, el PT experimentó variaciones del Presupuesto Participativo en varios de los 36 municipios donde ganó las elecciones de 1988. Por otra parte, el diseño particular de esta herramienta en Porto Alegre fue el resultado de la combinación entre asociaciones vecinales y la administración municipal del PT. A su vez, por lo menos otros dos partidos de izquierda implementaron programas en este sentido casi al mismo tiempo que el PT en Brasil: uno fue La Causa R (CR) en Ciudad Guayana (y poco después en Caracas), Venezuela, y el otro fue el Frente Amplio (FA) en Montevideo, Uruguay. En 1990, el proceso de Porto Alegre fue conocido como "Presupuesto Participativo". Tanto el nombre como su práctica fueron adoptados en otras ciudades gobernadas por el PT después de 1992 y, desde 1996, se extendió a varios gobiernos locales latinoamericanos, cuando la Conferencia Habitat II de la ONU reconoció al el Presupuesto Participativo de Porto Alegre como una de las 42 mejores prácticas de gobierno urbano.

Porto Alegre es la capital del Estado de Rio Grande do Sul. Tiene 1.420.667 habitantes y está situada en el centro de una región metropolitana de 4 millones de habitantes. Hasta los primeros años de la década de los ochenta, Porto Alegre experimentó un acelerado proceso de crecimiento de su población, que junto con una fuerte concentración de los ingresos, generó una gran inestabilidad y que dejó a una tercera parte de la población en zonas periféricas de la ciudad sin infraestructuras urbanas. Esta población ha sido históricamente olvidada por todos los gobiernos municipales anteriores. En 1989 existía una enorme cantidad de personas que vivían en barrios ilegales de la ciudad, sin cloacas ni calles asfaltadas, y cuyas casas precarias carecían de agua potable. Eso suponía una enorme deuda de los poderes públicos con una parte muy importante de la población. Cuando se inició el sistema de Presupuesto Participativo se pudo comprobar que algunas personas habían estado luchando por conseguir los servicios públicos esenciales durante más de 30 ó 40 años.

El Gobierno totalmente centralizado y no democrático era un obstáculo insalvable para establecer una relación de transparencia con la sociedad. El Ayuntamiento decidía las inversiones, dejando a la población totalmente al margen del proceso, y sus prioridades eran muy distintas a las de una parte muy importante de la población. Además de esto, la ciudad se enfrentaba a un desequilibrio financiero y administrativo de naturaleza estructural. Los ingresos

del Ayuntamiento provenientes de los impuestos, eran completamente desequilibrados e insuficientes para financiar ni siquiera una mínima parte de las obras públicas que se debían realizar para equilibrar el crecimiento de la ciudad y comenzar a pagar la deuda social contraída con los millones de ciudadanos que vivían en la miseria.

En 1989, cuando empezó a funcionar el sistema de Presupuesto Participativo, se enfrentó a una difícil situación que, además de la novedad del sistema, logró una modesta participación de la población. En 1990, la participación se mantuvo muy restringida, especialmente por las dificultades de financiación que el Ayuntamiento atravesaba. A partir de ese momento, cuando la ciudad recuperó su capacidad de inversión, gracias a una profunda reforma fiscal, el Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso. El gobierno comenzó a tener fondos para abordar las demandas y la población empezó a sentir y a ver con sus propios ojos que se respetaban sus decisiones y que esto repercutía en un mejor nivel de vida. A partir de 1991, el Presupuesto Participativo se convirtió en un proceso masivo y emocionante que empezó a movilizar a las comunidades de todos los barrios. En 1994, por ejemplo, más de 11.000 personas, y en 1995, más de 14.000 acudieron a los encuentros y asambleas regionales dirigidas y coordinadas por el Ayuntamiento. Si añadimos a este número de personas la enorme cantidad de asociaciones locales y organizaciones populares participantes, tendríamos más de 100.000 personas ligadas de forma directa o indirecta a la elaboración del presupuesto de la ciudad. En la actualidad hay al menos 70 ciudades en todo Brasil que utilizan el sistema de Presupuesto Participativo, basándose en la experiencia que tuvo lugar en Porto Alegre.

El funcionamiento de esta herramienta ha mejorado en los últimos años, al tratar de resolver los muy distintos problemas que fueron surgiendo. Ya desde el principio, se vio claramente que las prioridades de las regiones más pobres, donde vivía la mayor parte de la población, eran muy diferentes de las que tenían las regiones que disfrutaban de mejores condiciones financieras. En las zonas pobres, por ejemplo, lo más necesario era un sistema básico de cloacas, mientras que los suburbios ricos aspiraban a tener una ciudad más limpia con más parques y bulevares. Por otro lado, dentro de las zonas más pobres de la ciudad no había un sentimiento común, y el grado de organización de los ciudadanos para conseguir sus aspiraciones, era muy dispar. Se observan tres criterios a la hora de concebir el Plan de Inversión:

- La prioridad de la zona (decidida en las asambleas zonales: alcantarillado, educación, pavimentación de calles, etc).
- La población total de la zona (las áreas más pobladas reciben más).
- La carencia de servicios o infraestructura (las áreas más pobres reciben más).

Contrastando estos criterios y discutiendo con la población, se establecen las inversiones y las obras que se llevarán a cabo en cada región de la ciudad, a propuesta de las organizaciones

temáticas y del propio Gobierno municipal. Desde que el Presupuesto Participativo se ha consolidado, el Ayuntamiento ha dedicado un porcentaje que varía entre el 15 y el 25% de los ingresos e inversiones (el resto se emplea para el pago de los salarios de los empleados y para sufragar los gastos administrativos corrientes). De esta manera y de acuerdo con lo que marqué al principio, las obras decididas mediante esta política pública, representan inversiones superiores a los 700 millones de dólares. A lo largo de los años, el Presupuesto ha dado prioridad a las obras de saneamiento básicas. Esto ha permitido un incremento del suministro de agua, entre 1990 y el principio de 1995, de 400.000 hasta 465.000 familias. Hoy, la red de abastecimiento de agua aprovisiona al 98% de las familias. Con respecto al sistema de alcantarillado, el incremento ha sido aún mayor. En 1989, el sistema de alcantarillado llegaba al 46% de las familias y, en la actualidad, al 74%.

Efecto contagio y una comparación entre tres casos similares.

Por último y previo a comenzar el análisis respecto a la instauración del Presupuesto Participativo en la Argentina y particularmente en la ciudad de La Plata, me propongo realizar una breve comparación entre aquel proceso emblemático desarrollado en tierras brasileñas y los casos de Montevideo y Caracas para profundizar el conocimiento respecto a esta herramienta y su aplicación en los países vecinos. En primer lugar corresponde destacar que en los tres casos se produjo un inicio similar del Presupuesto Participativo pero que eventualmente condujo a resultados distintos. Cada una de estas experiencias fue liderada por un partido de izquierda que llegó a la alcaldía por primera vez, prometiendo reformas participativas que profundizaran la democracia: el FA en Montevideo, 1990, el PT en Porto Alegre, 1989-2004 y CR en Libertador, el municipio más grande en el área metropolitana de Caracas, 1993-1995. Las reformas principales crearon nuevas instituciones dándole a los ciudadanos la oportunidad de influir en las decisiones sobre el gasto gubernamental, pero sus ambiciones eran mayores ya que buscaba revitalizar el papel de la ciudadanía, abrir la administración local al escrutinio público y responder a los requerimientos de servicios desatendidos. Lo interesante de ello es que sólo Porto Alegre consiguió cada objetivo. La experiencia de Caracas falló en cuanto al compromiso ciudadano y la respuesta gubernamental, aunque mejoró la transparencia administrativa. Las nuevas instituciones participativas en Montevideo ayudaron a la transparencia y a la prestación de servicios (e incluso a aumentar la popularidad del alcalde, quien más tarde llegó a la presidencia), pero no generó un activismo ciudadano sostenido ni amplio.

Más allá de las similitudes estos procesos se distinguieron en el grado de descentralización de la autoridad y los recursos provistos a los gobiernos locales así como en el nivel de institucionalización de los partidos de oposición. Estas condiciones afectaron la posibilidad de

que los partidos de izquierda diseñaran instituciones participativas efectivas que podrían incentivar un compromiso ciudadano a largo plazo (eje de mi esta tesis). Sólo los gobiernos de Porto Alegre y de Montevideo tuvieron esta posibilidad, pues sólo en Brasil y Uruguay el gobierno central había otorgado suficientes recursos y autonomía jurídica a los gobiernos locales. Y fue en Porto Alegre, en un contexto de débil institucionalización de los partidos de oposición, que la democracia se profundizó más. Allí las organizaciones comunitarias autónomas presionaron al PT hacia el diseño de un programa de participación abierta, que permitiera a los ciudadanos ser incluidos en la toma de decisiones. De forma opuesta, la fuerte institucionalización de los partidos de oposición en Montevideo y Caracas entorpecieron los programas de participación frenteamplista y causaerrista, forzando cambios que abogaban por un diseño más formalizado y restrictivo, respectivamente, en los cuales el aporte ciudadano estaba limitado y subordinado a las estructuras formales de los partidos dominantes.

Los experimentos de Presupuesto Participativo aparecieron de igual manera a comienzos de la década de 1990. Los nuevos partidos de turno comenzaron por dividir la ciudad en distritos con sus respectivas asambleas públicas: 19 en Caracas, 18 en Montevideo y 16 en Porto Alegre. En estas asambleas, se animó a los ciudadanos a hacer demandas directas a la rama ejecutiva, pasando por encima de la cámara municipal, donde la oposición era conspicua. El primer año, cientos y a veces miles de ciudadanos identificaron y priorizaron obras públicas para que fueran tenidas en cuenta en el presupuesto de inversión anual. En cada ciudad, las nuevas instituciones eventualmente incluyeron asambleas populares de participación directa y voluntaria, e hicieron más frecuentes pequeños foros a nivel distrital, cuyos representantes eran elegidos a través de procedimientos establecidos. A primera vista, estos programas tuvieron una notoria semejanza. Sin embargo, con el paso de los años, los índices de participación en Porto Alegre aumentaron, presagiando su futuro éxito, mientras que los índices de Montevideo se mantuvieron y los de Caracas disminuyeron.

La voluntad política de los partidos de turno no explica esta divergencia. Como se mencionó, tanto la CR, el FA y el PT eran ejemplos de la transformación ideológica de gran parte de la izquierda latinoamericana. Cada uno de los alcaldes demostró dedicación personal, al asistir a las asambleas por toda la ciudad. Estos partidos tenían también varios factores en común: estaban integrados por distintas facciones de tendencias políticas diversas; una afiliación basada en movimientos sindicales y comunitarios; la mayoría de sus votantes pertenecía a la clase media y trabajadora; no tenían experiencia gubernamental, y habían llegado al poder local por una escasa pluralidad más por votos de castigo en contra de los políticos nacionales que por votos de apoyo a las reformas participativas.

En cada ciudad, el nivel de capital social fue también similar, con cientos de asociaciones vecinales y otras organizaciones comunitarias creadas en la década de 1970 y a principios de

la de 1980, que posteriormente enfrentaron un decrecimiento, reflejando el patrón de surgimiento y caída que los académicos de Brasil, Venezuela y Uruguay han analizado de forma separada en términos de ciclos de protesta. En este sentido, Goldfrank (2002) afirma que: “A pesar del último periodo de decaimiento, cientos de asociaciones vecinales fueron registradas en cada ciudad en el tiempo en que comenzó el Presupuesto Participativo: 427 en Caracas durante 1994; 300 en Porto Alegre en 1988, y 626 en Montevideo en 1988, de las cuales 436 continuaban funcionando” (p. 75). Por otro lado, también aparecieron docenas de cooperativas, ollas comunes, clubes de madres y grupos culturales, y surgieron federaciones de asociaciones con el objetivo de coordinar demandas por servicios públicos y reformas participativas. Cada ciudad contó con una sociedad civil relativamente organizada, aunque no tan dinámica como en el pasado. Estos grupos populares tenían diversas perspectivas políticas, en especial, con respecto a su afiliación con los diferentes partidos. Algunos mantenían lazos ideológicos o clientelistas con partidos particulares, mientras otros rechazaban cualquier tipo de relación con éstos.

Junto al parecido de los partidos gobernantes y la sociedad civil, estas ciudades también desplegaron desigualdades profundas a comienzos de los noventa. Las diferencias geográficas reforzaron estratificaciones étnicas y de clase, dividiendo a los ciudadanos en distintos niveles de valor. En cada ciudad, la categorización binaria de barrios está fuertemente arraigada y señala una importante división social. Tal bifurcación se relaciona con patrones de desarrollo similares. El crecimiento acelerado de la población de mediados de siglo disminuyó en la década de 1970, cuando las áreas centrales empezaron a perder población en relación con las zonas periféricas menos desarrolladas. Este crecimiento centrífugo generó dificultades en los gobiernos municipales, por causa del patrón de prestación de servicios anterior, que se concentraban en los centros urbanos formales e ignoraban los asentamientos ilegales de la periferia. A finales de la década de 1980, estos patrones tuvieron como efecto que un amplio sector de los habitantes de estas zonas reclamara mejoras de infraestructura urbana, o la inclusión en la "ciudad legal". La gran mayoría de habitantes disponía de servicios esenciales, como agua y energía. Otros servicios básicos, como la pavimentación de las calles, la recolección de basuras, el transporte y la iluminación pública, tenían serias deficiencias. Una considerable minoría de los habitantes de cada ciudad vivía bajo condiciones de pobreza y las tasas de desempleo habían aumentado.

En suma, cada ciudad experimentó un nuevo partido de izquierda en el poder, que por medio del Presupuesto Participativo como herramienta de integración intentó consolidar sus convicciones democráticas, expandir su base y atraer a sus aliados en los movimientos comunitarios disconformes con la inequidad, la mala prestación de servicios y gobiernos que no respondían a sus reclamos. Es decir, que independientemente de las grandes diferencias en cuanto a los resultados (con éxito indudable en Porto Alegre), los tres casos buscaron los

mismos objetivos: integración, participación democrática, mayor acceso a la toma de decisiones y reducción de las desigualdades sociales.

CAPITULO III

El nuevo rol del Estado municipal
(reconfigurando el espacio público)

Antes de desarrollar la llegada del Presupuesto Participativo a la Argentina y su aplicación en la ciudad de La Plata (materia del próximo capítulo), me interesa trabajar un tema que considero de máxima importancia, por ser una condición previa sin la cual, a mi humilde entender, no se podría haber receptado ninguna política de participación ciudadana en los municipios argentinos. Me refiero al nuevo rol que, con posterioridad a la crisis política de 2001-02, están desarrollando los municipios en todo el país.

La apertura democrática que se viene experimentando en América Latina en general y en la Argentina en particular, fue el producto de múltiples factores entre los cuales, la necesidad por parte de los estados municipales de hacerse cargo de funciones y servicio que tradicionalmente no les correspondían, sumado a las constantes y numerosas demandas de la ciudadanía (quien reclama al que tiene más cerca y en este caso el municipio es la institución que por definición más próxima está al vecino) y a las carencias demostradas por los gobiernos provinciales para hacer frente a las crisis, hicieron que se desarrollasen diferentes alternativas para descentralizar la toma de decisiones y por tanto, la resolución de mucho de esos inconvenientes. La crisis económica y, sobre todo, política (manifiesta a través de la crisis de representatividad) aceleraron abruptamente el proceso de descentralización en cuestión. En el caso argentino (2001-02), la mala o nula gestión por parte del Estado Nacional e incluso Provincial, dejó al municipio en una situación de desprotección muy grave, siendo el receptor principal de los reclamos y exigencias de la ciudadanía. Lo curioso de esta situación es que dichas nuevas responsabilidades no fueron asignadas como consecuencia de un proceso planificado desde lo político y, por supuesto, desde lo económico-financiero, sino que por el contrario, fue un claro producto de la crisis, la más importante en la historia de nuestro país, la cual obligó al estado municipal a cambiar drásticamente y rápidamente sus funciones y estrategias de gestión. En ese contexto se enmarcó el proceso descentralizador que tiene como protagonista en esta tesis al Presupuesto Participativo.

*El Estado - Nación es demasiado
pequeño para los problemas grande
y demasiado grande para los pequeños
problemas de cada día”¹.*

UNA NUEVA FORMA DE HACER FRENTE A LAS DEMANDAS SOCIALES.

La frase del sociólogo estadounidense respecto a la capacidad del estado-nación en la actualidad, demuestra claramente una fuerte referencia a la necesidad de reconocer, en los niveles inferiores de gobierno, el espacio más apropiado para el desarrollo de políticas públicas sustentables como respuesta a las crecientes demandas de la ciudadanía, muchas de las cuales no pueden ser abordadas desde el nivel superior de gobierno. Esto que hoy parece algo ya consagrado (incluso por la Constitución Nacional), y que no causa ninguna extrañeza, es uno de los temas más trascendentales que la Ciencia Política ha discutido (y aún debe profundizar dicha discusión), buscando el desarrollo de nuevas herramientas teóricas que permitan el análisis y la elaboración de políticas activas en función de ello.

Es en capítulo me interesa realizar un breve recorrido por el camino que el aparato estatal ha recorrido en la argentina durante los últimos años y, particularmente, cómo ese proceso impactó en el rol del municipio, transformándolo. Lo paradójico del caso es que este cambio no es más que un retorno a los fundamentos originales del municipio como forma de organización política, con la salvedad de un contexto político, social y económico para nada favorable, caracterizado por la falta de cooperación de los restantes niveles de gobierno (de allí su complejidad). En un país duramente golpeado por sucesivas crisis, el nivel municipal de gobierno ha hecho propio una serie de reclamos de la ciudadanía, intentando dar respuesta a ellos de la mejor manera, poniendo a disposición sus escasos recursos económicos y humanos, convirtiéndose éstos últimos, en el baluarte de la gestión municipal.

A continuación, un breve pero contundente recorrido por las diferentes etapas que fueron configurando el marco a partir del cual se desarrolló la descentralización de funciones que hoy coloca al municipio como el protagonista de la ueva realidad política en la Argentina.

¹ Daniel Bell. The word and the United States in 2013. 1987 Pág. 116. Editorial Daedalus.

UN POCO DE HISTORIA.

Los “dorados” años 90’.

Cuando se hace referencia a los años 90’, es común que no exista unicidad de criterio acerca de lo que cada uno piensa al respecto. Esto es porque, claramente, fue una época muy controvertida desde lo político y económico, reconociendo variadas repercusiones en lo social. Lo que no es posible dejar de resaltar es que durante los primeros cinco años de esa década, la Argentina experimentó un fuerte crecimiento económico y una muy importante captación de inversiones extranjeras en un contexto local de apertura económica, desregulación de los mercados y transferencia de la responsabilidad de la producción de bienes y servicios del Estado al sector privado (privatizaciones). Estas transformaciones modificaron radicalmente la relación entre el Estado y la sociedad. En cierto modo, los años noventa significaron el fin de lo que autores como Marcelo Cavarozzi (1991) denominaron "matriz Estado-céntrica", para pasar a una realidad donde el mercado comenzó a actuar como principal regulador de las relaciones sociales.

En todos estos fenómenos puedo destacar como problema de fondo, el retiro del Estado de sus funciones tradicionales, algunas de las cuales por su importancia resultan indelegables. La transformación en cuestión reconoce pocos antecedentes en el mundo debido a la magnitud, complejidad y rapidez de las reformas producidas. Asimismo, esos años nos revelaron un Estado que perdió autonomía ante el avance de los tecnócratas y los organismos multilaterales de crédito con sus imposiciones de metas y objetivos de política económica, todo ello acompañado por las “recetas mágicas” del Consenso de Washington impulsada por los Estados Unidos y los principales Organismos Internacionales. La reforma del Estado constituyó un aspecto central de ese nuevo rumbo, promoviendo la privatización de la producción de bienes y servicios, en muchos casos con marcos regulatorios insuficientes y débiles organismos de control, acompañado de un proceso de descentralización de funciones del estado nacional.

Por otro lado, el proceso de descentralización de competencias hacia el nivel provincial supuso una redefinición fundamental del perfil del gobierno federal. Dentro del conjunto de medidas recomendadas por el Consenso de Washington, se incluyó la descentralización de funciones (principalmente las políticas sociales como educación y salud), que consistió en la delegación de estas tareas, tradicionalmente en manos del gobierno nacional, hacia las administraciones subnacionales, pero sin el correspondiente aporte de recursos imprescindibles para llevarlos a cabo. Es decir que, en un momento dado, los niveles inferiores de gobierno se encontraron con una serie de responsabilidades que antes monopolizaba la nación y que ahora debían hacer frente contando con los mismos recursos de siempre. Éste es el perfil del Estado que se modeló en los años 90’ como consecuencia del Consenso de Washington y las políticas

neoliberales, a partir del cual, no sólo se redujeron las funciones tradicionales del Estado, sino que también se limitó su capacidad de actuar en aquellas áreas que efectivamente quedaron bajo su control. Esta consecuente debilidad del aparato estatal se reflejó en procesos de creciente exclusión social y en las fuertes dificultades del mismo para ejercer su rol político en la articulación de las distintas esferas de la sociedad.

Si bien esta reforma de estado fue un proceso que se desarrolló en toda América Latina, en la Argentina se presentó de manera más radical y en un contexto caracterizado por la inexistencia de un proceso de planificación y debate público acerca de dicha reforma; una crisis política y económica heredada de los años 80' como motor para dichos cambios; la aplicación del Consenso de Washington a través del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los Estados Unidos, entre otros; y la caída de los países del Este europeo, que eran una alternativa al capitalismo. El mencionado proceso de reforma, se dividió en cuatro ejes principales: las privatizaciones como traslado del manejo o gestión de los servicios estatales al sector privado; la descentralización de facultades propias del estado nacional a las provincias y/o municipios; la desregulación a través de la reducción de la presencia del estado para controlar a las empresas; y la tercerización como delegación de actividades estatales al sector privado. En este sentido, voy a resaltar que si bien durante el primer mandato del Dr. Menem el país experimentó un aparente desarrollo acompañado por un amplio apoyo popular y con un éxito relativo de su gestión política-económica y un contexto internacional favorable, no es menos cierto que luego de la reelección su imagen cayó fuertemente producto de diferentes factores internacionales como las crisis económicas en el exterior (Brasil y los países asiáticos), una mayor presión por parte de los Estados Unidos sobre la región; y factores locales tales como el pacto de Olivos, la caída de la economía, problemas monetarios, fuerte baja de la popularidad del gobierno y un proceso recesivo que comenzaba a exponerse lenta pero inexorablemente.

Crisis de 2001 y transición política.

Luego de una década de gobierno neoliberal, la política argentina experimentó un giro dado por las elecciones del año 1999, las cuales dieron como triunfador al Dr. Fernando de la Rúa quien asumió ese mismo año en medio de una fuerte recesión, en parte generada por la Ley de Convertibilidad, vigente desde 1991, que fijaba la paridad del peso argentino y el dólar estadounidense, de una creciente crisis económica y del comienzo de la conflictividad social. Si bien dicha política económica había resultado efectiva durante los primeros años del gobierno de Carlos Menem, a partir de 1997 comenzó a demostrar sus falencias.

Fue en la etapa abierta en el año 2000, con el "cambio de modelo", cuando la brecha social llegó a cuadruplicarse en comparación con la década anterior. Una de cada dos personas quedó viviendo por debajo de la línea de pobreza y una de cada cuatro, por debajo de la línea de indigencia. En este contexto, el Presidente de la Nación había decidido mantener la ley de Convertibilidad, lo que provocó que el endeudamiento externo fuera cada vez más grande, aplicándose medidas como el blindaje o el mega canje. La crisis llegó a un punto insostenible el 29 de noviembre de 2001, cuando los grandes inversionistas comenzaron a retirar sus depósitos monetarios de los bancos y, en consecuencia, el sistema bancario colapsó como consecuencia de la fuga de capitales. Para contrarrestar esta situación, el día 2 de diciembre se emitió un mensaje en Cadena Nacional, donde el Dr. Domingo Cavallo, Ministro de Economía, anunciaba la nueva política económica que consistió en restricciones al retiro de depósitos bancarios, denominada popularmente como "corralito". La reacción popular no se hizo esperar, especialmente en la clase media, por lo que la crisis económica también desembocó en una crisis social y política. Durante todo diciembre hubo protestas, incidentes, violencia social, aunque los días más recordados serán los días 19 y 20 de ese mes.

Como consecuencia de esta crisis, la posición del Dr. De la Rúa se tornó inestable. Un intento de mediación entre la oposición y el gobierno a mediados de diciembre por parte de la Iglesia Católica no tuvo éxito y alrededor de las 19 horas del día 20 de ese mes, el Presidente renunció luego de que fracasaran sus intentos políticos de salvar al gobierno. En esa jornada se registraron un total de 39 muertos como consecuencia de la represión durante esos días.

Por tanto, la crisis de fines de 2001 y principios de 2002 puede ser entendida como el desenlace de un largo proceso de descomposición de algunos de los pilares que habían sostenido el orden institucional, político, económico y social de la década anterior. En primer lugar, el fin de la norma fundamental del ordenamiento económico de los 90: la Ley de Convertibilidad. En segundo lugar, el debilitamiento del paradigma de la movilidad ascendente, con acotados márgenes de pobreza y con un Estado comprometido con la reducción de la marginalidad y la exclusión. Finalmente, el proceso de desafección social hacia la política, el descreimiento para con la clase dirigente y el "que se vayan todos" inundó las calles de nuestro país.

METAMORFOSIS DE UN ESTADO AUSENTE.

Hace ya algo más de diez años, la Argentina comenzaba a escaparse de una de las crisis más profundas de su historia, una que puso en duda su misma viabilidad como nación. No quedó dimensión de la sociedad y del Estado que no fuera cuestionada, de manera que las legitimidades quedaron en algún sentido suspendidas. En tal sentido, García delgado (2006) afirma que:

Los diagnósticos de salida no fueron menos radicales: desde buscar admitir la quiebra del Estado y obligar a un gerenciamiento externo sobre el mismo por parte de los Organismos Internacionales, hasta una protesta social que negaba al sistema de representación e institucional en general y apostaba a una democracia directa generalizada, situación que llevó a una ruptura del contrato entre representantes y representados que sostiene la democracia (p. 4).

Sin embargo, la salida de esta crisis no alcanzó las dimensiones apocalípticas que distintos sectores plantearon (incluyendo a muchos intelectuales y profesionales de la Ciencia Política), y en poco más de un año se realizaron nuevas elecciones presidenciales y comenzó a recuperarse la economía y la autoridad política. Ahora bien, los planteos de la crisis no sólo se referían al sistema político sino que, fundamentalmente, alcanzaban al modelo económico neoliberal instalado en la Argentina desde el golpe de 1976. De éste sobresale el rol del Estado mínimo y el perfil que adquiere la gestión pública, desreguladora, privatista y descentralizadora de responsabilidades sociales hacia las organizaciones de la sociedad civil.

Un estado descabezado, con incapacidad para formular políticas públicas, y prisionero de los intereses sectoriales, se convirtió rápidamente, en un estado centralizado, tanto en términos normativos como formales, aunque de ninguna manera, reforzando la capacidad de control de los comportamientos que, con enorme discrecionalidad, se generaron en las unidades que interpretan, administran y aplican las políticas públicas. La ausencia de información, la inexistencia de mecanismos para el seguimiento y la evaluación de la gestión, la debilidad de las unidades de planeamiento y el deterioro de los planteos técnicos y profesionales indicaban la necesidad de reconstruir la función orientadora de la administración para avanzar, de manera decidida, hacia la descentralización de las funciones del estado.

Es evidente que la crisis de 2001-02 dejó huellas imborrables, no solo en la sociedad, sino también, en la política argentina. Y de esto da cuenta la fragilidad demostrada por el orden Institucional y las dificultades que el gobierno tuvo que enfrentar a la hora de tomar decisiones de fondo para solucionar problemas tales como: el aumento del mal humor social, la conflictividad social entre distintos sectores, el surgimiento de nuevos actores (piqueteros,

organizaciones de la sociedad civil, ONG's) que invadieron las calles en reclamo de rápidas soluciones para sus problemas, una situación económica delicada, el escaso o nulo apoyo internacional, la fractura del sistema político, el descreimiento hacia la clase dirigente, las sospechas de corrupción, etc.

En ese contexto, es evidente que el Estado argentino se vio obligado a cambiar en muchos y variados aspectos. En realidad, no es posible afirmar que dichos cambios se insertaron en un programa sistemático y organizado de reforma de estado con el objeto de mejorar la calidad del sistema Institucional, sino, que en realidad fue una respuesta casi instintiva a la crisis. El Estado nacional ya no estaba en condiciones de hacer frente a las nuevas demandas sociales, por lo que decidió delegar estas funciones en el nivel provincial de gobierno, pero sobre todo, en el nivel municipal. Si bien este aspecto puede ser considerado como positivo porque implica la profundización de un federalismo que a juicio propio no es tal en nuestro país, lo interesante del tema es que dicho proceso se desarrolló sin que existiera, como es necesario, una redistribución de ingresos para hacer frente a esta nueva realidad.

La crisis de representación y el surgimiento de formas fragmentadas de movilización y articulación de las demandas sociales fue, sin dudas, un dato estructural del nuevo modelo. Los distintos tipos de organizaciones sociales cubrieron partes muy fragmentadas de la realidad y buscaron resolver problemas muy puntuales que involucraban a un conjunto de personas afectadas pero que no lograban generar identidades sociales fuertes o duraderas. Arroyo (1997) concluye que:

Es por ello que uno de los desafíos del nivel municipal de gobierno es la articulación entre la sociedad y la política, aprovechando su espacio propio para contribuir a prevenir parte de los males que el sistema genera. Desde lo local se puede reducir la crisis de representación y de integración social, articulando diferentes programas de organización de la comunidad con el desarrollo de políticas concretas que respondan a las demandas de los vecinos (p. 48).

El régimen Municipal.

Para comenzar, quiero señalar que la definición de municipio contempla tres dimensiones centrales. Una territorial, otra estatal y por último el rol que lo vincula con la sociedad civil. En cuanto a la dimensión estatal se encuentran dos líneas conceptuales que pueden ser utilizadas para la comprensión y análisis de este fenómeno. Una, que considera al municipio como el órgano más descentralizado del Estado. Esto significa que el Estado Nacional y/o Provincial delegan parte de sus responsabilidades y competencias en un ente inferior, concepción que

refleja la particular historia argentina, y también latinoamericana, y que se inscribe en las discusiones sobre los procesos de descentralización. La otra, concibe al municipio como el aparato estatal y político de una sociedad que se autogobierna en el marco de una sociedad mayor.

En el caso argentino, si bien la Constitución de 1994 ha asumido la posición autonómica (en su artículo 123), todavía existen provincias, como Santa Fe y Buenos Aires, que no han modificado el capítulo municipal en sus respectivas Constituciones. *“Sin embargo, es necesario reconocer que las limitaciones jurídicas no parecen haberse constituido en un obstáculo para que los gobiernos locales asuman nuevas funciones”*². Por ello resulta tan interesante e importante el análisis del proceso por el cual el Municipio se ha ido convirtiendo en un ente cada vez más representativo de la comunidad, más cercano a las problemáticas cotidianas.

En este sentido, *“los gobiernos locales y regionales son, al mismo tiempo, la manifestación del poder estatal descentralizado, el punto de contacto más cercano entre el estado y la sociedad civil, y la expresión de identidades culturales que, aunque hegemónicas en un territorio determinado, están escasamente representadas en las elites dirigentes del estado-nación”*³. Esta es la concepción que motivó mi interés por entender y profundizar mis conocimientos respecto al régimen municipal y su vinculación con la sociedad civil, en especial respecto a los procesos participativos que se desarrollan en su interior.

Ahora bien, para poder desarrollar esta investigación, resulta indispensable traer a escena un concepto que es fundamental para esta nueva etapa en la historia del régimen municipal. Me estoy refiriendo al rol del municipio como ente descentralizado, *“por el cual se entiende el proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno”*⁴. La descentralización, operada como medio y no como fin para materializar políticas públicas efectivas ante demandas cada vez más complejas de la sociedad, ha jerarquizado a los municipios en todos los países donde se ha aplicado. La complejidad de los nuevos desafíos de las ciudades más pobladas y globalizadas, también pide instituciones que adecuen reclamos con eficiencia. Es por ello, que el municipio ya no es un mero prestador de servicios. Hoy es más importante aunque parezca paradójico, habida cuenta que son otros los servicios demandados por la colectividad y son mayores las responsabilidades gubernativas que no pueden ser indiferentes a estas demandas. La descentralización en el contexto del 2001 significó una municipalización de la crisis por parte del estado nacional, obligando a los gobiernos locales a hacerse cargo de situaciones no

² Alejandro Villar, Políticas municipales para el desarrollo económico social. Buenos Aires. 1997, pp. 19-20, Ciccus,

³ Manuel Castells, La era de la información. Madrid. 2003. pag. 300, Alianza.

⁴ Burki, Perry, Dillinger, Más allá del centro: la descentralización del estado. Washington. Banco Mundial.

previstas en su modelo burocrático de gestión. Así, pasó de ocuparse del tradicional ABL y de desarrollar una mera gestión administrativa de la ciudad, a asumir funciones tales como la lucha contra la desocupación y contra la pobreza en ascenso, la vivienda, la prestación de salud, la inserción de la juventud, la educación, el turismo como sustento de ingresos, la instalación y promoción de PYMES, la protección del medio ambiente, la prevención de accidentes de tránsito, la conservación del espacio urbano, etc.

Si este proceso de descentralización de funciones se hubiese desarrollado de manera planificada, sistemática y con una correcta distribución de fondos para financiar el accionar municipal, seguramente la situación actual sería otra muy distinta. No obstante, los gobiernos locales tienen que enfrentar cada vez más gastos, producto del aumento exponencial de las demandas sociales, con cada vez menos ingresos, como lo demuestra el siguiente cuadro⁵:

AÑO	RECAUDACION			GASTOS		
	NACION	PROVINCIA	MUNICIPIO	NACION	PROVINCIA	MUNICIPIO
1961	69,30%	24,70%	6%	72,10%	21%	6,80%
1993	75,50%	19%	5,50%	52%	37%	10,80%
2002	74,40%	19,70%	5,90%	51,40%	38,60%	10%

Ante este cuadro de situación, los gobiernos locales se encontraron frente a una oportunidad histórica: consolidar la importancia del municipio en un régimen federal de gobierno que siempre ha sido muy criticado. Si bien existen múltiples formas de aprovechar esta oportunidad, creo que hay una en particular que está en pleno auge en múltiples lugares del mundo: las políticas participativas e inclusivas. Las mismas pueden encararse desde múltiples ámbitos: el social, el económico, el cultural o uno que a mi entender abarca todos los anteriores que es el político. La participación política implica el reconocimiento social, la interacción cultural y el desarrollo económico para la comunidad en donde se aplique. Justamente una de las herramientas que pueden aplicarse en este sentido es el objeto de la presente tesis: el Presupuesto Participativo.

El Municipio y la sociedad civil.

Para finalizar el presente capítulo, creo conveniente realizar una serie de consideraciones respecto de uno de los cambios que, a mi entender y a los efectos de esta tesis, es uno de los más importantes en esta nueva etapa política que está experimentando el régimen municipal. Me refiero al establecimiento de nuevos vínculos entre el gobierno y la sociedad civil es el

⁵ Fuente: Alejandro Villar.

producto de un cambio de concepción de la política, ahora más dialogadora y negociadora, que reemplaza la vinculación verticalista por relaciones horizontales entre el gobierno, y los vecinos, las empresas y las ONGs.

La horizontalidad posibilita disminuir la brecha entre lo que espera la comunidad del municipio y el desempeño efectivo del mismo, distancia que se constituye en una fuente permanente de conflicto, limitando las relaciones interpersonales que deberían darse al interior de la comunidad. El fomento de la cooperación, el compromiso y la responsabilidad de los vecinos, sumado a la apertura del gobierno local para compartir el poder decisorio y la información, pueden contribuir a disminuir o eliminar esos límites. No obstante, es fundamental que el municipio instituya mecanismos que garanticen el acceso a la participación de los grupos minoritarios y marginales y se evite el copamiento de las instancias participativas (y decisorias) por los grupos de interés más dinámicos, de modo que el acercamiento del gobierno a algunos sectores no lo aleje de otros. Es decir, los procesos participativos deben ser democráticos, igualitarios e inclusivos. Del mismo modo, el diseño de los mecanismos participativos debe resguardar al municipio del riesgo de la parálisis total, derivada del predominio de la deliberación permanente. La implantación de mecanismos sistemáticos de información y de consulta popular puede constituirse en una de las primeras herramientas a aplicar en esta senda de acercamiento a la comunidad local.

Esta horizontalidad también implica que no siempre es el Estado el que da y el ciudadano el que pide y recibe. El abordaje de los grandes problemas comunitarios (desempleo, insalubridad, inseguridad, inaccesibilidad de la educación y la salud) sólo es posible a través de la aplicación de soluciones innovadoras que, basadas en la participación de las familias, los trabajadores, el sector empresario, el educativo y las organizaciones vecinales, permitan disminuir los costos, aumentar la efectividad de las acciones y reemplazar la lógica de la petición. La participación de los usuarios y otros beneficiarios en los distintos programas, los hace más eficientes, permite una mayor sostenibilidad y un mejor intercambio de información.

El análisis de las constituciones provinciales en nuestro país, revela la inclusión de diversos mecanismos de comunicación del gobierno municipal con la sociedad civil. Ellos pueden reunirse en tres grandes grupos: la información o publicidad de los actos de gobierno (que incluye el control de las cuentas públicas), las formas de democracia semidirecta y la participación ciudadana.

Cuadro N° 1: Publicidad de los actos de gobierno (16 constituciones).

Publicar el estado de ingresos y egresos y una memoria (Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Jujuy, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, San Luis, Tierra del Fuego, Tucumán).

Dar publicidad de todos sus actos (Buenos Aires, Mendoza, Salta, Tierra del Fuego, Tucumán).

Se establece que todos los actos del estado municipal son públicos (Córdoba, Chubut, Jujuy, Río Negro, Tucumán).

Publicar toda adquisición y enajenación de los bienes municipales y demás contratos susceptibles de licitación (Santa Cruz, Tierra del Fuego).

Publicar la convocatoria a electores para toda elección municipal (San Luis).

Publicar las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante (San Luis).

Incurrir en falta grave el funcionario que entorpece la publicidad de los actos (Chubut).

La información de los actos de gobierno (cuadro N° 1), como requisito previo para la participación popular, no se menciona en siete constituciones e incluye reducidas obligaciones en muchas otras. La dimensión más mencionada es la publicidad con relación al manejo del dinero público.

Otra prescripción que contribuye a obtener información de la gestión municipal es la fórmula utilizada por cinco provincias al establecer que todos los actos del estado municipal son públicos. Ello implica que los vecinos, lo que comprende a la prensa, tienen el derecho de solicitar información sobre cualquier actuación del municipio y a que ésta la sea concedida.

Cuadro N° 2: Formas de democracia semidirecta (18 constituciones).

Derecho de iniciativa de proyectos legislativos sobre asuntos de competencia municipal (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego).

Posibilidad de reformar la carta municipal por iniciativa popular (Salta).

Referéndum o consulta popular o plebiscito sobre asuntos de interés comunal (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz) pudiendo ser vinculante (Santiago del Estero).

Derecho de los electores de ser consultados respecto de modificaciones de los límites territoriales del municipio (Neuquén, Río Negro, San Juan).

Obligación de someter a consulta popular el fallo de remoción del intendente –por responsabilidad política- emitido por el Concejo (San Juan).

Obligación de llamar a referendun al contraer empréstitos o dar concesiones en situaciones especiales (Chubut).

Derecho de revocatoria o destitución de autoridades municipales (Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Sgo. del Estero).

Obligación de asegurar, en las cartas orgánicas, las audiencias públicas (La Rioja).

Muy difundidas, al menos en las prescripciones constitucionales, son las formas de democracia semidirecta (cuadro N° 2). El derecho de iniciativa de proyectos de ordenanzas para su discusión por el Concejo Deliberante está prescrito en 19 constituciones; incluso Salta la establece como una posibilidad para reformar la carta municipal.

La consulta popular o el referéndum para el tratamiento de temas de especial importancia para la comunidad son mencionados en 18 constituciones; en Santiago del Estero se contempla la consulta popular vinculante. Algunas cartas prescriben mecanismos de consulta a la población ante casos especialmente definidos y de particular impacto para la comunidad: Neuquén, Río Negro y San Juan, en anexiones o escisiones de municipios, San Juan cuando el Concejo Deliberante hubiere dispuesto la remoción del Intendente, Chubut para contraer empréstitos u otorgar concesiones de servicios que excedan los parámetros normales. Menos mencionado es el derecho de revocatoria para remover a los funcionarios electivos, incluido en menos de la mitad de las cartas.

La obligación de asegurar las audiencias públicas sólo es indicada por La Rioja. Es de suponer que el ejercicio efectivo de estos mecanismos se incrementará sustancialmente conforme se fortalezca el sistema de gobierno democrático en general.

Cuadro N° 3: Participación ciudadana (16 constituciones).

Reconocer e impulsar la constitución de organizaciones vecinales (Catamarca, San Juan, San Luis) fomentando la participación ciudadana (Chaco, Neuquén, Salta, Tierra del Fuego) en la gestión municipal (Córdoba, Chubut, Río Negro, Santa Cruz, Santiago del Estero).

Asegurar la participación de los vecinos (Salta) que pudieran ser afectados en sus intereses (Córdoba) o en la gestión de los intereses públicos (Jujuy).

Crear organismos representativos de los distintos sectores de la comunidad, para consulta y asesoramiento de los poderes públicos en el campo económico y social (Formosa, San Luis, Santa Cruz).

Fomentar la integración de los usuarios en la prestación de servicios públicos y construcción de obras (Río Negro).

Fiscalización de la obra pública municipal (Buenos Aires, Río Negro).

Promover la formación de entidades comunitarias para sus relaciones con la autoridad municipal (Jujuy) o comisiones honorarias para desempeñar funciones que le sean encomendadas por el gobierno local (Mendoza).

La participación ciudadana es mencionada en 16 constituciones, asociada a diferentes formas (cuadro N° 3). La más usual es la derivada del fortalecimiento de las organizaciones vecinales y en varios casos se explicita la cooperación de éstas con la gestión municipal. En otras constituciones esta participación se concibe como una relación individuo-municipio, no organizada a través de las asociaciones vecinales. Las cartas de Formosa, San Luis y Santa Cruz promueven la formación de instituciones cuyos miembros representen a distintos sectores de la comunidad (empresarios, sindicales, profesionales, culturales, educativos, de consumidores, etc.) para que asesoren al gobierno local en asuntos económicos y sociales. En casos aislados, se prescribe la fiscalización de los vecinos de la obra municipal y la integración de los usuarios en la prestación de los servicios públicos. Se valora negativamente la atribución del gobierno local bonaerense de seleccionar a los futuros votantes de las modificaciones tributarias, pudiendo reemplazarse esta figura por mecanismos más democráticos.

Como comentario general, pude observar una desproporción entre las prescripciones constitucionales que fomentan el vínculo entre la sociedad civil y el municipio, que puede influir en el ejercicio efectivo de cada uno de los temas abordados. En tanto la obligatoriedad de la información constante sobre aspectos sustantivos de la gestión local, la garantía de accesibilidad a la misma y el control externo sigan siendo mecanismos débiles, las otras instancias de participación ciudadana, incluso la aplicación de figuras como la consulta popular, pueden estar vacías de contenido, al no estar fundadas en un conocimiento adecuado del tema sobre el que se pide opinión. Por lo tanto, si bien son plausibles las inclusiones masivas de las formas de democracia semidirecta y las distintas alternativas de participación ciudadana, deben reforzarse las acciones que aseguren un importante acceso a la información sobre los actos de gobierno y un control externo independiente y profesional.

De todo lo dicho anteriormente, es posible concluir que en la Argentina, las constituciones provinciales han incorporado en sus textos normativos, diferentes posibilidades de interacción entre los gobernantes y los ciudadanos. A su vez, en la Provincia de Buenos Aires, cada municipio tiene la potestad de instrumentar las políticas públicas que considere necesarias a los efectos de incrementar dicha interacción. Es en este sentido que dicho nivel de gobierno ha evolucionado al punto de incrementar fuertemente la vinculación, la participación del vecino en el proceso de toma de decisiones. Una de esas herramientas es el Presupuesto Participativo, el cual goza de gran prestigio, sobre todo en América Latina y que se ha desarrollado y expandido rápidamente en los último diez años. Justamente sobre esa aparición y su

instauración en nuestro país, haciendo hincapié en su aplicación en algunas ciudades en particular, es lo que desarrolla el próximo capítulo.

EL CIUDADANO PARTICIPATIVO.

Por último, resulta necesario comentar brevemente uno de los efectos más importantes que trajo aparejado el cambio del rol del estado municipal: un nuevo tipo de ciudadano. En este sentido, se retomará la tesis expuesta por J. B. Toro en su obra “El ciudadano y su papel en la construcción social” en la cual expone cómo las personas pueden, de manera colectiva, convertirse en constructores de lo público a partir de su participación, compromiso, ética y esperanza.

Teniendo en cuenta el espíritu de la presente investigación, me resulta interesante y apropiado retomar la postura sugerida por Toro (2001) según la cual “la aspiración máxima de una sociedad es convertirse en nación, es decir, en ser una sociedad que tiene un sentido colectivo de futuro propio, que le permite orientar todas sus actuaciones e instituciones en una dirección determinada. Es este sentido colectivo de futuro lo que diferencia a una nación de un territorio habitado” (p. 6). La madurez de una sociedad se funda en el sentido colectivo de la historia, en la construcción conjunta del camino a recorrer, de ahí la importancia de comprender y resaltar el cambio, no sólo del municipio como ente político, sino también del ciudadano como actor protagónico del desarrollo social.

Retomando la propuesta de Toro (2001), es importante destacar que:

Ser ciudadano implica entender que el orden de la sociedad (las leyes, las costumbres, las instituciones, las tradiciones, etc.) no es natural. El orden social es un invento, una creación hecha por los hombres y las mujeres de la misma sociedad. Y entender que si ese orden no produce dignidad, se puede transformar o crear uno nuevo, en cooperación con otros (p. 7).

Esta definición se ajusta perfectamente al espíritu de esta investigación ya que demuestra cómo el ciudadano debe (lo tiene naturalmente dentro suyo) asumir su rol en la sociedad para construir junto a los demás, el destino común. Ahora bien, este concepto requiere ser complementado con otras ideas que refuercen la misión que el ciudadano tiene. Porque no es fácil la tarea que le compete y por ello es que resulta necesario actuar en cooperación con otros requiere poder crear organización o pertenecer, con sentido, a una organización. Es a través de la organización como las personas se convierten en actores sociales. Por ello es que el estado (cualquiera sea su nivel) experimenta, a veces de manera más violenta que otras,

cambios en su lógica de producción. Porque el ciudadano se apoya en las instituciones para generar lazos, para construir en común unión.

Una organización es tanto más útil para la sociedad, en la medida en que genere más intercambios (transacciones) con otras organizaciones o con las personas en su vida diaria. No pueden funcionar aisladas, separadas del resto de la sociedad. Las organizaciones generan más transacciones útiles y fáciles cuando tienen reglas bien definidas para interactuar, entre sí o con las personas, la cual es tarea del estado. Por el contrario, cuando las organizaciones y las instituciones tienen reglas que son ambiguas o contradictorias, los intercambios son lentos y costosos en tiempo y dinero. Mientras más intercambios (transacciones) útiles generen las organizaciones, la sociedad es más dinámica y produce más riqueza. La participación ciudadana crece cuando las personas pueden hacer más transacciones útiles, ya sean económicas, políticas, sociales o culturales.

Para finalizar, resulta importante retomar el inicio del presente capítulo y señalar que lo que cambió en el escenario político/social de la Argentina (de América Latina en general) fue la concepción respecto de la política y de la participación, a partir de un nuevo modo de entender la ciudadanía. Dicho cambio de paradigma tuvo su máxima expresión en el nivel municipal de gobierno, el cual adoptó nuevas y numerosas funciones que lo convirtieron en un eje central de los procesos políticos. Una sociedad que exigía a gritos nuevas formas de hacer política, de sentirse representados, en definitiva, una nueva concepción del estado, encontró en su mínima expresión, en el nivel más pequeño, la respuesta que tanto anhelaba. Por ello es que las políticas participativas encontraron su origen y desarrollo en este nivel de gobierno; por ello la importancia de analizar el Presupuesto Participativo para lograr los aportes necesarios para su profundización y perfeccionamiento; de ahí la necesidad de continuar con esta forma de hacer política.

CAPITULO IV

La Llegada del Presupuesto Participativo a La Plata

La figura del Estado en la actualidad fue cobrando cada vez más fuerza a medida que los procesos económicos y políticos avanzaban de la mano de un capitalismo cada vez más salvaje. La crisis del petróleo en la década del 70' inauguró una etapa que llevaría a los intelectuales y teóricos a replantearse el rol del Estado, sus formas de intervención, sus políticas e incluso el lugar que ocupaba el mercado en ese contexto. Esta situación produjo un reordenamiento de las prioridades que los gobiernos tenían en sus agendas, obligándolos a reformular sus posturas. Ello, sumado a la lucha por la democracia que comenzaba a desarrollarse en diferentes lugares del mundo, especialmente en América Latina, produjo el marco ideal para comenzar a pensar en un proceso mediante el cual el Estado pudiese responder a la crisis económico-política que estaba naciendo.

A los efectos del presente trabajo, me interesa destacar lo sucedido en América Latina en relación a los efectos del cambio de rol del Estado y el impacto en sus habitantes. Lógicamente, estas reformas llegaron a nuestra región con posterioridad y a través de una lógica mucho más rígida y extremista que en Europa o los Estados Unidos. En este sentido, fue la década del 90' la elegida para aplicar las "recetas mágicas" que los Organismos Internacionales creían eran la solución para todos nuestros problemas. De esta manera el Estado adoptó rápidamente el modelo neoliberal el cual supuso un abandono abrupto de muchas de las funciones primordiales que correspondían al Estado en detrimento del mercado y de la sociedad civil. En este sentido, entre otras medidas se propuso descentralizar los procesos decisivos, tanto hacia arriba (Organismos supranacionales) como hacia abajo (estados provinciales y municipales e incluso a la sociedad civil).

Como lo vengo sosteniendo, a nivel mundial la mirada de los gobiernos e incluso de parte de la academia, se ha centrado en los procesos de descentralización y reforma del Estado desde los setenta en adelante. Si bien en un comienzo estas ideas aparecieron como la respuesta a todos los problemas nacionales, con el tiempo y el fracaso de muchas experiencias se han cuestionado las ventajas de la descentralización entendida como proceso de transferencia de funciones desde los niveles superiores de gobierno, por lo menos en los términos y con las herramientas utilizadas durante esa época. Frente a los deficientes resultados de estos procesos descentralizadores de la década de los setenta, tanto el eje democrático como el neoliberal recurrieron a la participación ciudadana como medio para optimizar las reformas al aparato estatal. Para los primeros, estos mecanismos tienen la virtud de acercar el gobierno al pueblo, superando la crisis del modelo democrático representativo. Para los segundos, en cambio, se trata sólo de un instrumento que integra el complejo proceso de descentralización, concebida ésta únicamente como

un mecanismo al servicio del ajuste estructural y no como un componente del sistema político que aporte a su democratización.

En un comienzo la modalidad de participación utilizada fue la de opinión. Así, en la mayoría de los países latinoamericano aparecen órganos de carácter consultivo a nivel regional y local cuya influencia en la práctica fue casi nula. Este fracaso pone en evidencia las deficiencias de los medios consultivos y los esfuerzos comienzan a apuntar hacia la creación de mecanismos de participación, de innovación democrática. Así mismo, los cambios producidos por la globalización, las demandas democráticas de países que comenzaban a salir de dictaduras militares, la pobreza y las desigualdades sociales generadas por el sistema capitalista dan origen a nuevas formas de participación de carácter decisoria. En este marco se desarrollan las primeras experiencias de Presupuesto Participativo en las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Belo Horizonte, procesos que respondieron justamente al restablecimiento de la democracia en ese país y a las profundas desigualdades en la distribución de la riqueza en la sociedad brasileña. En el apartado siguiente se analizarán aspectos relevantes del Presupuesto Participativo desarrollado en Porto Alegre, primera ciudad que implementó este mecanismo, transformándose en un referente mundial en la materia.

LOS ANTECEDENTES.

Porto Alegre como primera expresión.

Hasta los primeros años de la década de los ochenta, Porto Alegre experimentó un acelerado proceso de crecimiento de su población, que junto con una fuerte concentración de los ingresos, generó una gran inestabilidad que dejó a una tercera parte de la población en zonas periféricas de la ciudad sin infraestructuras urbanas. En 1989 había una enorme cantidad de personas que vivían en barrios ilegales de la ciudad, sin cloacas ni calles pavimentadas, y cuyas casas carecían de agua potable. Eso suponía una enorme deuda de los poderes públicos con una parte muy importante de la población. Cuando se inició el sistema de Presupuesto Participativo se pudo comprobar que algunas personas habían estado luchando por conseguir mejoras en su calidad de vida durante más de 30 ó 40 años.

El Gobierno totalmente centralizado y no democrático era un obstáculo insalvable para establecer una relación de transparencia con la sociedad. El Ayuntamiento decidía las inversiones, dejando a la población totalmente al margen del proceso, y sus prioridades eran muy distintas a las de una parte muy importante de la población. Además de esto, la ciudad se enfrentaba a un desequilibrio financiero y administrativo de naturaleza estructural. Los ingresos del Ayuntamiento provenientes de los impuestos, eran completamente desequilibrados e insuficientes para financiar ni siquiera una mínima parte de las obras públicas que se debían realizar para equilibrar el crecimiento de la ciudad y comenzar a pagar la deuda social contraída con los millones de ciudadanos que vivían en la miseria.

En 1989, cuando empezó a funcionar el sistema de Presupuesto Participativo, éste se enfrentó a una difícil situación que, además de la novedad del sistema, logró una modesta participación de la población. En 1990, la participación se mantuvo muy restringida, especialmente por las dificultades de financiación que el Ayuntamiento atravesaba. A partir de ese momento, cuando la ciudad recuperó su capacidad de inversión, gracias a una profunda reforma fiscal, el Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso. El Gobierno comenzó a tener fondos para abordar las demandas y la población empezó a sentir y a ver con sus propios ojos que se respetaban sus decisiones y que esto repercutía en un mejor nivel de vida.

A partir de 1991, el Presupuesto Participativo se convirtió en un proceso masivo que empezó a movilizar a las comunidades de todos los barrios. En 1994, por ejemplo, más de 11.000 personas, y en 1995, más de 14.000 acudieron a los encuentros y asambleas regionales dirigidas y coordinadas por el Ayuntamiento. Si añadimos a este número de personas la enorme cantidad de asociaciones locales y organizaciones populares participantes, tendríamos más de 100.000 personas ligadas de alguna manera a la elaboración del Presupuesto de la

ciudad. Además de esto, cerca de mil entidades y asociaciones se han inscrito para participar en esta política pública.

Desde que el Presupuesto Participativo se consolidó, el Ayuntamiento ha dedicado un porcentaje que varía entre el 15 y el 25% de los ingresos e inversiones. De esta manera y de acuerdo con lo dicho al principio, las obras decididas mediante el Presupuesto Participativo, representan inversiones superiores a los 700 millones de dólares. A lo largo de los años, el Presupuesto ha dado prioridad a las obras de saneamiento básicas. Esto ha permitido un incremento del suministro de agua, entre 1990 y el principio de 1995, de 400.000 hasta 465.000 familias. Hoy, la red de abastecimiento de agua aprovisiona al 98% de las familias.

Otra cuestión prioritaria para el Presupuesto Participativo es la pavimentación de las calles de los suburbios. Anualmente se pavimentan entre 25 y 30 kilómetros de calles en los suburbios y zonas más pobres de la ciudad. El alcantarillado, el alumbrado público y la urbanización de zonas, la salud y el alojamiento, son otras cuestiones que se consideran prioritarias.

Pero los resultados del Presupuesto Participativo no pueden ni deben ser juzgados solamente por las cifras y los porcentajes, aunque sean fundamentales para demostrar que la participación, la transparencia y la democracia pueden hacer que el gasto público sea mucho más eficiente y eficaz. Tan importante como los resultados reales del Presupuesto Participativo, es la recuperación de la ciudadanía de Porto Alegre y su despertar ante una activa participación en los asuntos públicos.

Efecto contagio: su llegada a la Argentina.

Es muy común escuchar que la Argentina suele “copiar” a otros países en sus políticas sin saber si las mismas son adecuadas o si tendrán el efecto deseado. Si bien parecería que este es el caso del Presupuesto Participativo, después de analizar su paso por Brasil y el contexto en el que arribó a nuestro país, estoy en condiciones de afirmar que lejos de intentar imitar a nuestro vecino país, la llegada de esta política pública respondió a una necesidad de encontrar herramientas de participación democrática en medio de un proceso de recuperación ciudadana que estaba experimentando la Argentina. Por ello, su aplicación ha cobrado relevancia con posterioridad al estallido económico, político y social de fines de 2001, en el marco de una profunda crisis de representación. A lo largo de la primera década del siglo XXI un creciente número de gobiernos locales ha comenzado a aplicar el Presupuesto Participativo, siendo en la actualidad unos cuarenta y ocho (48) municipios, como lo demuestra el siguiente cuadro 1.

¹ Según datos relevado por la Red Argentina de Presupuesto Participativo. WWW.rapp.gov.ar

Buenos Aires	Chaco	Corrientes	Mendoza
Avellaneda	Resistencia	Bella Vista	Godoy Cruz
Berisso		Corrientes	Junín
General Pueyrredón	Chubut		Las Heras
La Matanza	Comodoro Rivadavia	Entre Ríos	Maipú
La Plata		Concepción del Uruguay	Mendoza
Morón	Córdoba	Concordia	
Municipio de la Costa	Córdoba	Crespo	Neuquén
Necochea	Unquillo		Neuquén
Quilmes	Villa Carlos Paz	Santa Fe	Zapala
Rivadavia	Villa María	Cañada de Gomez	
San Fernando		Rafaela	Río Negro
San Martín	Santa Cruz	Reconquista	San Carlos de Bariloche
San Miguel	Caleta Olivia	Rosario	Viedma
Tandil		Santa Fé	
Zárate	Tierra del Fuego	Santo Tomé	Jujuy
San Luis	Río Grande	Sunchales	San Salvador de Jujuy
Juana Koslay	Ushuaia	Venado Tuerto	

La importancia poblacional de tales territorios queda demostrada por el hecho de que en 2010 uno de cada cuatro habitantes de la Argentina vive en un municipio con Presupuesto Participativo, totalizando más de ocho millones de personas.

Con la intención de coordinar los esfuerzos, hasta ese entonces aislados, de distintos municipios fue que en diciembre del año 2008 se realizó el Primer Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos en la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires. En él se decidió de forma participativa que la ciudad de Córdoba sería la sede el año próximo.

También se acordó la metodología y el contenido del Segundo Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos en el 2009. Asimismo, entre todos los presentes se decidió la creación de la red de Presupuestos Participativos de la República Argentina.

La organización estuvo a cargo del Consejo de Presupuesto Participativo de la Municipalidad de la Plata junto con la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Este primer encuentro fue declarado de interés nacional por la Presidencia de la Nación (Resolución N° 1338 / 2008); Declarado de interés por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Resolución 6089/2008); y Declarado de interés municipal por el Concejo Deliberante (Decreto N° 174 / 2008). Ello da cuenta de la importancia que

demostraba tener, ya en esos años, esta herramienta participativa, no sólo para la ciudadanía, sino también, para la dirigencia política.

Las localidades que estuvieron presentes en el encuentro y están ejecutando el Presupuesto Participativo fueron: **La Plata**, Bella Vista, Corrientes; Comodoro Rivadavia, Chubut; Córdoba capital; Godoy Cruz, Mendoza; Rosario, Santa Fe; de la provincia de Buenos Aires: Campana, Gral. San Martín, San Miguel, Necochea, San Fernando y Morón. Aquellas que estuvieron presentes y proyectan implementarlo son -de la provincia de Buenos Aires-: Berisso, Las Flores, Tres Arroyos y Mar de Ajó. De otras provincias: Concordia, Entre Ríos y Rawson, Chubut.

Como se señaló anteriormente, a través de la creación, a mediados del 2009, de la Red Argentina de Presupuestos Participativos, integrada por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior, Municipios que desarrollan la herramienta y Universidades con interés en la materia, se ha dado un nuevo impulso al proceso, materializado en un número creciente de gobiernos comunales interesados en la cuestión, ante la posibilidad de intercambiar información y capitalizar experiencias logradas por sus pares. En cuanto al grado de avance en el desarrollo de la política, de 20 comunas que respondieron a un relevamiento efectuado a fines de 2008 por parte de la Universidad Nacional de General Sarmiento, nueve estaban ejecutando las obras decididas por la ciudadanía, mientras que otras seis estaban desarrollando las asambleas y reuniones de donde surgirían las obras a ejecutarse en el presente año y las cinco restantes ensayaban experiencias piloto u otras fases de preparación previas al lanzamiento del Presupuesto Participativo.

En cuanto al peso del Presupuesto Participativo en los presupuestos municipales, el mismo depende de la rigidez de los respectivos presupuestos comunales. Ya que los municipios pueden asignar los recursos que exceden sus gastos en personal, servicio de la deuda y servicios especiales urbanos (recolección de residuos sólidos) entre otros. Así, la asignación de recursos al Presupuesto Participativo depende de variables históricas y estructurales que superan largamente la voluntad política de una determinada administración local. Con tales salvedades, el peso promedio del Presupuesto Participativo es del 2,5% de los respectivos gastos municipales, con valores que algunos casos no alcanzan al 1% y en otros superan el 5%.

Una vez que esta herramienta llegó a la Argentina, comenzó a diferenciarse en cuanto a su aplicación a través de las distintas formas de implementación. Así en algunas experiencias se establecen foros barriales cuyos asistentes, en muchos casos, definen prioridades, escogen alternativas e incluso diseñan (o al menos co-diseñan) los proyectos a elegir. Mientras que en

otros los vecinos presentan propuestas y los equipos técnicos del municipio son los responsables de la elaboración de los proyectos.

Un dato interesante es que, el 70% de las comunas consideran relevante el rol de los delegados, escogidos del seno de los participantes por parte de ellos mismos, lo que diversifica el grado de participación entre las distintas personas que integran el proceso. A su vez, el perfil de los distintos tipos de participantes es afectado por las decisiones tomadas respecto al desarrollo del Presupuesto Participativo, así el 60% de las comunas exigen requisitos formales para la participación (DNI, padrón electoral, registro ad-hoc) mientras que un 40% establece criterios de género para la elección de delegados.

En términos dinámicos, la tendencia del peso del Presupuesto Participativo en el presupuesto total, es a crecer. Lo antes mencionado puede ejemplificarse tomando los casos rosarino y platense. Respecto al primero, se pasó de una partida presupuestaria en 2003 de \$24.295.661 a \$58.000.000 en 2012. Mientras que en la ciudad de La Plata se pasó de una partida de \$7.000.000 en 2008 a cerca de \$100.000.000 para el 2012, constituyéndose claramente en uno de los ejemplos más importantes del país.

En cuanto a los cambios en la participación de la población, su evolución es menos lineal y guarda una mayor correspondencia con la calidad del proceso en cada caso, en cuanto a su capacidad para generar oportunidades reales de participación, promover un mayor involucramiento popular y cumplir con las obras decididas colectivamente. Uno de los problemas más serios que reconocen los referentes políticos que desarrollan las Asambleas Participativas está vinculado con que ya no es posible lograr una participación cuantitativamente importante (representativa de la población de cada barrio) y a su vez que la misma sea constante a lo largo del tiempo. Ello sucede no sólo en las zonas urbanas en donde pareciera que al tener menos carencias (sobre todo de infraestructura), menor es el interés por acercarse a este tipo de instrumentos, sino que, en las zonas consideradas rurales (afueras de las ciudades) tampoco resulta sencilla la tarea de los responsables de este proceso. ¿Cuáles son los motivos? Seguramente pueden registrarse diferentes ejes de acuerdo al lugar de aplicación, pero suele ser un punto en común la desilusión que la ciudadanía en general tiene con la política, el descreimiento en las herramientas participativas, sobre todo basados en promesas incumplidas o en procesos poco transparentes. A su vez, cuando los vecinos obtienen lo que buscaban (el proyecto presentado o votado) suelen conformarse y dejar de participar hasta tanto no surja otra necesidad personal.

Otro potencial factor explicativo de la baja participación es el vinculado con las fallas en el proceso de comunicación para con la ciudadanía acerca del atractivo, las potencialidades o, incluso, la mera existencia del Presupuesto Participativo. También la ausencia de mecanismos

previos de información hace mermer la calidad del proceso de participación. Otra hipótesis, más complementaria que alternativa a la anterior, ya que apunta más a explicar la reducción de la participación que niveles inicialmente bajos de la misma, se centra en la calidad de la ejecución de las obras. Es factible razonar que si los proyectos que los vecinos definieron en el Presupuesto Participativo no se materializan ajustados a la cantidad, calidad, tiempos y aún costos prometidos ello desestimulará la participación en posteriores procesos al vaciar de sentido a la política, que busca empoderar a la población mostrando la capacidad de la participación popular para lograr efectos (aunque modestos) reales, palpables y más o menos inmediatos. En este sentido, uno de cada cuatro municipios admiten que el funcionamiento de los mecanismos de ejecución de las obras y servicios es regular o malo. El Presupuesto Participativo impacta asimismo no sólo sobre la ciudadanía que participa del mismo, sino también sobre la lógica de funcionamiento de los gobiernos locales.

En conclusión, el Presupuesto Participativo en Argentina tiene un crecimiento sostenido que se observa en porcentaje de la población que habita en municipios con esta política pública. En cuanto a desafíos a partir de la detección de falencias en información, comunicación, ejecución y control, con graves efectos en los niveles y tendencias de la participación. Es vital, entonces, incrementar los recursos aplicados al funcionamiento del Presupuesto Participativo, fortalecer las áreas encargadas del proceso, consolidar e incrementar las alianzas y apoyos externos al municipio y a su interior comprometer las áreas técnicas sectoriales y los cuerpos legislativos. Así el Presupuesto Participativo tiene la misión de empoderar a la población e incrementar los niveles de participación popular revelando su potencial para transformar la realidad, mejorando las condiciones de vida de la población y profundizando la vida democrática, dotando de legitimidad y cotidianeidad a la política.

Con la intención de verificar cómo se han desarrollado estos procesos participativos en otras localidades de la Argentina y poder compararlos con el caso de análisis, presentaré dos ejemplos de ciudades importantes, antes de iniciar el capítulo dedicado al análisis exclusivo de la ciudad de La Plata. Ellos son los desarrollados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la ciudad de Rosario.

DOS CASOS PARA COMPARAR.

La implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, y antes de comenzar a desarrollar el tema, es imprescindible aclarar que la información oficial respecto del Presupuesto Participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es casi nula y totalmente desactualizada, ya que los últimos datos que se muestran en la página web oficial son del año 2004. De ahí las dificultades y la diferencia cuantitativa y cualitativa en la comparación de este proceso con los desarrollados tanto en Rosario como en la ciudad de La Plata.

Hecha la aclaración, comenzaré por decir que durante el año 2002, en el marco de una gran crisis social, económica, política e institucional, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (como muchas otras ciudades importantes) decidió adoptar el Presupuesto Participativo como política pública. Luego de los sucesos de diciembre de 2001, y la crisis de legitimidad que experimentó el sistema político en la Argentina, cobró mayor visibilidad la gran movilización social por la cual se expresó el repudio hacia la clase política, y el reclamo de mayor participación y transparencia en la toma de decisiones y el manejo de los recursos públicos. Puede observarse que las motivaciones del gobierno porteño para la implementación del Presupuesto Participativo coinciden en líneas generales con las razones a nivel nacional, es decir, respondió más a la necesidad de dar alguna respuesta a la crisis más que a una planificación consiente.

Además, dicha movilización social generó nuevos fenómenos de participación, como por ejemplo las asambleas autoconvocadas. En ese contexto de fuerte pérdida de legitimidad, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decidió poner en práctica el Presupuesto Participativo, contemplado en el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad y los artículos 9 y 29 de la ley N° 70 de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público. Así se conformó el Consejo Asesor, convocando a organizaciones que desde hacía años venían promoviendo este tipo de prácticas, como, Poder Ciudadano, Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada- FLACSO, entre otras.

Entre junio y julio de 2002 se implementó el Plan de Prioridades Barriales 2002, una experiencia piloto realizada en 16 foros de toda la ciudad en la que se definieron prioridades que fueron ejecutadas en la segunda mitad del año. En julio de ese mismo año se inició el Presupuesto Participativo 2003, que contó con un mayor nivel de formalización. Se conformaron 43 áreas barriales que sesionaron en comisiones temáticas y determinaron prioridades presupuestarias para el 2003. Por su parte el Consejo del Presupuesto Participativo, organismo colegiado que coordina el proceso, creado por Resolución de la

Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Bs. AS., elaboró un reglamento que precisa su organización y funcionamiento.

La intención del poder político que ocupaba el gobierno en esos años fue la de promover una mayor participación por parte de los ciudadanos en las decisiones del Estado, sector desde el cual se trataría de implementar una política cogestiva buscando que otros actores desempeñen papeles activos en la formulación de políticas públicas, creando una nueva forma de gestión, más democrática y también más transparente.

Respecto a su implementación, el ciclo de debate y elaboración del Presupuesto Participativo de cada ejercicio prevee una duración total de cinco meses, finalizando durante el mes de agosto. Se establecen distintas instancias de participación a través del Foro Promotor, las Asambleas barriales, las Ronda de consultas con los funcionarios y los Consejos Comunales del Presupuesto Participativo. En el Foro Promotor se realiza una única reunión para dar inicio al Ciclo del Presupuesto Participativo. La misma es abierta a todos los vecinos y vecinas con domicilio en la Comuna que le corresponda y es convocada por el Director General y el Coordinador de Presupuesto Participativo de cada CGPC. Cada institución o vecino participante deberá completar el formulario de registro para la participación en este foro. Los objetivos son definir el cronograma de celebración de las Asambleas y definir el plan de difusión de las Asambleas. Respecto de las Asambleas Barriales, las mismas se definen utilizando la división territorial establecida en el anexo de la Ley Orgánica de Comunas N° 1777.

En cada barrio se deberán celebrar al menos cuatro Asambleas. Las mismas serán coordinadas por el/la Coordinador/a del Presupuesto Participativo de cada CGPC. Pueden participar del ciclo de Asambleas Barriales los vecinos mayores de dieciocho años con domicilio correspondiente en el CGPC o quienes desarrollen su actividad principal comercial o comunitaria lo cual deberá ser documentado. Para participar de las Asambleas los asistentes completarán un formulario de registro con sus datos para la confección del listado de participantes. En la Ronda de Consulta con los Funcionarios que se desarrolla entre el lapso de la segunda y tercera Asamblea los Delegados/as temáticos, el/la Coordinador/a del Presupuesto Participativo y el/la Coordinador/a General del Presupuesto Participativo realizarán una ronda de consultas con los funcionarios correspondientes a cada área sobre la viabilidad jurídica, técnica y financiera de los proyectos elaborados. Estas rondas quedarán sujetas a las agendas de los diferentes funcionarios.

Finalizada la última Asamblea, se reúne el Consejo de cada barrio y elabora el listado de proyectos y una síntesis de cada uno para su exhibición en Instituciones barriales u otros

medios de comunicación. Concluido el período de exhibición, cada vecino podrá votar, durante una semana, la realización de un único proyecto por cada taller temático de su barrio de manera tal de fijar prioridades. Concluido el escrutinio se informarán los resultados. El proyecto más votado de cada taller de cada barrio será incorporado en el anteproyecto de presupuesto que cada ministerio eleva a la Legislatura.

La implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires fue vista, por un lado, como una herramienta de participación democrática que podía servir para canalizar las demandas sociales de una manera novedosa, instaurando nuevas prácticas en la relación de la sociedad civil con el Estado. Por el otro, existieron sectores que percibieron su implementación como una maniobra oportunista del Gobierno para cooptar e institucionalizar la protesta social. Lo cierto es que si bien el presupuesto participativo implica una innovación en la relación gobierno-sociedad, los casos estudiados muestran la pervivencia de lógicas que justamente se intentan superar.

Rosario: pionera en el Presupuesto Participativo.

La llegada de esta herramienta de participación democrática a la ciudad de Rosario, responde a los mismos motivos y circunstancias que he venido describiendo a lo largo de la presente investigación. Una vez más, lejos de la planificación, se reaccionó frente a la gravísima crisis institucional que experimentaba la Argentina desde la primera mitad de los noventa, en donde las expresiones de descontento social fueron creciendo exponencialmente, desembocando en los estallidos sociales de Diciembre de 2001. Al igual que lo sucedido en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una característica singular de esta etapa fue la emergencia de nuevos espacios de participación político-ciudadana en los que un amplio espectro de actores visibilizaron una gran disconformidad con las formas tradicionales de representación política y social. Destacamos, así, las efímeras asambleas barriales y populares que nuclearon mayormente a los sectores medios urbanos y al Presupuesto Participativo, impulsado por los gobiernos locales, entre muchas otras expresiones. La emergencia del Presupuesto Participativo en el país, y en Rosario en particular, no puede desconectarse de estos acontecimientos y de la intención del poder local de hacer frente a la crisis arbitrando un mecanismo que permitiera regenerar la confianza en la esfera política, reorganizarse hacia el interior y descomprimir las situación de fuerte descontento social.

El programa se lanzó a comienzos del año 2002, al igual que en otros conglomerados del país, aunque el debate ya había sido instalado hacia fines de los años noventa. Para su implementación se sancionó la Ordenanza N° 7326, de fecha 9 de Mayo de 2002, la que

establece formalmente su puesta en marcha. Dicha normativa define el presupuesto participativo como "...una forma de gestión del presupuesto, en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas."²

Desde el inicio ha sido defendido por la gestión local como una práctica que promueve una nueva cultura política a través del diálogo entre el Estado Municipal y la ciudadanía, y del fortalecimiento de los lazos comunitarios. Y dado que emerge en un contexto de aguda crítica social, devino en una estrategia política valiosa para responder a las demandas de la población (transparencia en la gestión de gobierno, eficiencia en la asignación de recursos, mayor intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos).

Por otro lado, resulta interesante destacar que el Presupuesto Participativo fue y es concebido como un eslabón más de un proceso descentralizador que la Municipalidad de Rosario puso en marcha a partir del año 1995 promovido por una gestión política de corte socialista que venía gobernando la ciudad con continuidad desde el año 1989. Su intención fue poder responder a la necesidad de equilibrar los territorios y de generar nuevas políticas de gestión y administración relacionadas con la desconcentración de los servicios municipales; la coordinación de actividades de las diferentes áreas de gobierno; la organización de estructuras asociativas comunitarias; y la redefinición de políticas públicas. Se promovió, así, la creación de nuevos ámbitos políticos de participación, planificación colectiva y auditoría de la gestión municipal. En ese marco, durante el año 2003 estos distritos han sufrido una subdivisión en áreas barriales (6 o 7 en cada caso) con el propósito de facilitar el acceso de la población al programa Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo en números.

En el organigrama municipal el Presupuesto Participativo se ubica en la órbita de la Secretaría General del Municipio, dependencia que mantiene una relación muy estrecha con el responsable máximo de la ciudad, el Intendente. De todas maneras, la responsabilidad del funcionamiento recae en una coordinación general y en las autoridades de los Distritos Descentralizados (Directores y Coordinadores).

Al igual que en la modalidad tradicional de presupuestar, el Presupuesto Participativo se desarrolla en ciclos fiscales ejecutados al año siguiente de su elaboración. Anualmente se

² Art. 2, Ordenanza N° 7326. Concejo Municipal de Rosario.

redacta un capítulo especial que se incorpora al Presupuesto General de la Municipalidad para ser aprobado por la instancia legislativa de la ciudad, el Concejo Municipal.

Por último, cabe destacar los cambios que se han producido en los montos de que dispone el dispositivo. Inicialmente se designaba un porcentaje del presupuesto municipal pero, a partir del año 2004, este criterio fue reemplazado por el de la asignación de un monto fijo que alcanza hoy los \$58 millones de pesos. Su evolución queda demostrada en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 1.

Adjudicaciones presupuestarias al Presupuesto Participativo: ejercicios 2003-2008.					
2003	2004	2005	2006	2007	2008
\$24.295.661	\$20.009.276	\$25.000.000	\$25.000.000	\$27.500.000	\$30.000.000
2009	2010	2011	2012	2013	
\$30.000.000	\$30.000.000	\$36.000.000	\$42.000.000	\$58.000.000	

Es posible observar en el Cuadro 1³ la evolución que han experimentado los montos asignados al Presupuesto Participativo los cuales, si bien han aumentado en valor relativo, los porcentajes respecto del presupuesto global se han reducido considerablemente entre 2003 y 2008. Para realizar una breve comparación, es factible señalar que a diferencia de la mecánica instaurada en Rosario por la cual el municipio fija unilateralmente la asignación anual al programa, en Porto Alegre los porcentajes se van consensuando con la ciudadanía lo cual implica una discusión más general de todo el presupuesto y de la planificación.

³ Presupuesto Participativo Municipalidad de Rosario- Mimeo

EL CASO PLATENSE

La descentralización municipal como antecedente.

Como todo en la vida, nuestras acciones, o en este caso la política pública, reconoce antecedentes, situaciones, hechos que van marcando el camino, que dejan una señal para el futuro. Para el caso que motivó esta investigación, podemos señalar un incipiente, pero firme deseo por parte de las autoridades políticas de descentralizar el proceso decisorio. Fue así que durante los meses de abril y mayo de 2005 en cada Centro y Subcentro Comunal de la ciudad de La Plata, se realizaron una serie de reuniones con diferentes Instituciones para llevar adelante el proceso de renovación de autoridades de Juntas Comunales del Partido de La Plata para el período 2005-2007. De esta manera quedaron conformadas legítimamente las 18 Juntas Comunales según lo establecido en la normativa vigente ".....los miembros de la Junta Comunal durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelectos en períodos sucesivos, siendo sus funciones con carácter ad honorem...."⁴. Durante el transcurso del año 2005 las juntas comunales desempeñaron un rol protagónico en la elaboración del presupuesto participativo 2006, a partir de la concurrencia a los talleres barriales de priorización de demandas, de ahí su importancia en esta historia como disparadores del proceso participativo.

Las Juntas Comunales: expresión de la participación ciudadana.

Las Juntas Comunales constituyen una red de foros independientes integradas por representantes de entidades de bien público, colectividades y cooperativas, y vecinos reconocidos con asiento en el ámbito del Centro Comunal respectivo elegidos en Asamblea Comunitaria anualmente y de manera democrática. Su origen se remonta en la sanción de la Ordenanza N° 7859/91 mediante la cual, en la Municipalidad de La Plata, se puso en marcha un proceso de descentralización y participación ciudadana, como herramienta necesaria para constituir un nuevo modelo de gestión administrativa.

En ese marco, las tradicionales Delegaciones Municipales que se asientan en el partido de La Plata, se constituyen en la actualidad en los Centros Comunales, integrados por un órgano ejecutivo, a cargo del Delegado Administrador, y un órgano participativo colegiado, las Juntas Comunales. Fue así, que las Juntas Comunales se desempeñaron dentro del ámbito territorial de cada Centro Comunal, promoviendo la participación ciudadana en la gestión municipal; informando al Delegado Administrador sobre las necesidades del vecindario; participando en las acciones de interés social desarrolladas en el ámbito del Centro Comunal; aportando

⁴ Decreto 1612/01 Art. 7° Inciso 2

propuestas para adecuar los programas generales a las particularidades de cada zona; colaborando con Delegado Administrador en el cumplimiento de sus funciones; participando en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Local; y proponiendo al Delegado anteproyectos de obras, servicios y trabajos públicos. En el Partido de La Plata hay 18 Juntas Comunales constituidas: Abasto, Casco Norte, Casco Sureste, City Bell, Etcheverry, El Peligro, Gonnet, Gorina-Hernández, Lisandro Olmos, Los Hornos, Melchor Romero, Ringuelet, San Carlos, San Lorenzo, Arturo Seguí, Tolosa, Villa Elisa y Villa Elvira.

Presupuesto Participativo 2006. El inicio del proceso.

Al igual que en los casos presentados anteriormente, el Presupuesto Participativo en La Plata se instauró casi sin planificación y más como una respuesta a las nuevas demandas sociales que a un proyecto político. No obstante, como se señaló anteriormente, podemos reconocer algunos antecedentes que dan cuenta de cierta intención por parte del gobierno municipal de desarrollar este tipo de políticas. Para estimular y dar forma a las ideas (reclamos) de los vecinos, la Municipalidad y la Universidad Nacional de La Plata acordaron trabajar juntos en el proyecto de Presupuesto Participativo para el año 2006. El entonces intendente Dr. Julio Alak y el presidente de la mencionada Universidad, Gustavo Azpiazu, suscribieron un convenio de asistencia técnica que sirvió para comenzar a construir y posteriormente implementar esta herramienta. La iniciativa de la comuna tuvo el objetivo inicial de intensificar la descentralización de la administración estatal y ampliar los alcances de la participación ciudadana, elementos que se desprenden de la ya mencionada crisis político/institucional de fines de 2001. Finalmente y durante un acto desarrollado en el Salón Dorado de la municipalidad, el jefe comunal explicó que “la descentralización y la participación ciudadana son dos ideas muy importantes que resurgen cuando el país supera sus crisis cíclicas”⁵.

La concreción del proyecto permitió, con la participación vecinal en los distintos Centros, Subcentros y Juntas Comunales, y los Foros Barriales, definir taxativamente las prioridades de gestión del ejecutivo municipal para cada año. Esta definición pudo plasmarse gracias a la realización de talleres, programas y proyectos discutidos y consensuados entre los propios vecinos. En ese sentido, el intendente Alak recalcó que la concreción de la iniciativa “implica una mejora cualitativa, que nos lleva de la democracia representativa a la democracia participativa, y profundiza la organización de un Estado Republicano, Federal y Democrático”⁶.

⁵ Discurso del Sr. Intendente de La Plata en lanzamiento el Presupuesto Participativo en La Plata. Salón Dorado de la Municipalidad. 2006.

⁶ *Ibidem*

Es decir, que desde su génesis, las autoridades municipales consideraron al Presupuesto Participativo como una política pública prioritaria, inclusiva y democrática que permitiría al vecino intervenir en el proceso de toma de decisiones que hasta ese momento era un monopolio del poder estatal. A su vez, y a diferencia de los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de Rosario, en La Plata este proceso se configuró varios años después de la crisis de 2001, ya en un momento en donde la misma comenzaba a ser superada, reconociendo un aire renovado en la forma de hacer política en nuestro país, sobre todo en la juventud. Esta diferencia le permitió al gobierno local tener no sólo otro tipo de experiencias como referencia, sino también, desarrollar esta política pública en un contexto de mayor orden y estabilidad.

Desde aquellos antecedentes en 2005/06, hasta que el gobierno municipal pudo encauzar y plasmar este proyecto participativo, transcurrieron tres años. Fue en el año 2008 durante el cual se implementó por primera vez, de manera planificada, el Presupuesto Participativo en La Plata. En ese año, la Municipalidad destinó 7 millones de pesos, los cuales fueron distribuidos entre los diferentes barrios que componen la ciudad. Debatieron 3.300 vecinos y se presentaron 419 proyectos. Finalmente votaron un total de 17.686 vecinos y se concretaron 39 obras al cabo de un año. Desde ese auspicioso inicio hasta la actualidad, la colaboración entre el Gobierno y la población permitió determinar inversiones y definir obras y acciones prioritarias para aquella. Ello supuso, además de la mayor equidad y mejora de la vida cotidiana de los ciudadanos, eficacia y transparencia en el uso de los fondos disponibles.

ASPECTOS FORMALES.

Las reglas para participar.

Como toda política pública, el Presupuesto Participativo reconoce ciertos aspectos formales, requisitos, exigencias para constituirse como un proceso ordenado, transparente y eficaz. Es importante repasar algunas reglas que guían el proceso participativo en la ciudad de La Plata. En primer lugar, tienen derecho a intervenir con voz y voto en los plenarios del Presupuesto Participativo todas las personas mayores de 16 años. Como cualquier presupuesto estatal, este programa se desarrolla en etapas. Primero se proponen las acciones o políticas, luego se discuten las mismas y se resuelve en un año lo que debe realizarse al siguiente. En cuanto a la forma de participar, existen dos alternativas para que los vecinos puedan concurrir a las asambleas del Presupuesto Participativo:

a) **Intervenir para presentar, discutir y definir proyectos propios.** Cada asambleísta interviene, de manera individual o grupal, estableciendo un listado de problemas en el ámbito barrial y/o municipal, discriminando entre necesidades inmediatas y planeamiento a largo plazo; Estimando cuál es el territorio y la cantidad de población alcanzados por cada uno de ellos; Presentando a la asamblea uno o más proyectos; Disponiendo en asamblea el orden de prioridades para la resolución de cada proyecto; Respetando la decisión final de la asamblea.

b) **Intervenir para conocer, discutir y definir proyectos presentados por otros asambleístas.** Sólo basta con asistir a la asamblea correspondiente y participar de la deliberación pública.

Finalmente, todos los proyectos presentados, discutidos y aprobados en las distintas asambleas barriales son puestos a votación en una consulta popular en la que todos los habitantes de La Plata están habilitados para sufragar, en cada barrio, por los proyectos que consideren más urgentes y necesarios. El gobierno municipal concreta tantos proyectos como puedan ser contenidos por la partida asignada a cada asamblea, siguiendo las preferencias marcadas en la consulta popular, tomando como indicador la cantidad de votos que obtuvo cada proyecto. El proyecto más votado en cada asamblea tiene garantizada su realización. De allí en más, no sólo se toma la cantidad de votos que obtuvo cada proyecto, sino el sobrante de la partida presupuestaria, luego de la realización del más votado. Es posible que, incluso, pueda realizarse el proyecto menos votado si es el único que puede hacerse con aquel sobrante, o que sólo se realice el proyecto que más votos cosechó, si este consume el total de la partida presupuestaria asignada.

El Consejo de Presupuesto Participativo es responsable de la organización de las asambleas y de la Consulta Popular, lo que incluye el análisis de viabilidad económica, técnica y jurídica de cada proyecto presentado, que realiza en forma conjunta con el área pertinente del Estado municipal. Las asambleas son coordinadas por el equipo técnico del Consejo de Presupuesto

Participativo, con la colaboración de los agentes que designe cada administrador del Centro Comunal. Las autoridades de mesa para la Consulta Popular son designadas por el gobierno municipal de La Plata. Para actuar como fiscales están facultados todos los promotores de proyectos enviados a Consulta Popular.

En cuanto al funcionamiento de las asambleas, en las dos primeras reuniones, los vecinos están facultados para presentar proyectos y/o enunciar problemas comunes que pretendan resolver. En este último supuesto, entre una reunión y otra, el equipo técnico del Consejo de Presupuesto Participativo se ocupará de definir el proyecto más adecuado, en forma conjunta con el área pertinente del Estado municipal. En el primer supuesto, el equipo técnico del Consejo de Presupuesto Participativo se ocupará de definir la viabilidad técnica, jurídica y económica del proyecto presentado y, en su caso, presentar a los vecinos reunidos en asamblea un proyecto alternativo. En la tercera y última reunión de cada asamblea, se procederá a la consolidación de proyectos, es decir, a fijar en el acta de asamblea el número y enunciado con los que cada proyecto quedará plasmado en las boletas de la Consulta Popular. En esta última reunión, deberán estar presentes los promotores de cada proyecto para firmar su conformidad en el acta de asamblea. Los proyectos cuyos promotores no se encuentren presentes en esta última reunión, no serán enviados a Consulta Popular. Así está previsto que funcione el Presupuesto Participativo. Así fue concebido e implementado por la Municipalidad de La Plata desde el año 2008.

Un aporte participado.

En el contexto del proceso de Presupuesto Participativo que analiza esta tesis (años 2012-2013), desde el Consejo del Presupuesto Participativo, se comenzó a implementar una nueva herramienta participativa cuyo objeto es establecer un marco regulatorio para las reuniones y procedimientos que se desarrollen en el marco del presupuesto y brindarle al vecino la posibilidad de participar en la elaboración o modificación del **Reglamento Participado**. Esta herramienta brinda posibilidades para que los vecinos puedan colaborar con el municipio para mejorar diariamente los instrumentos normativos que regulan al Presupuesto Participativo. De esta manera se profundiza la decisión política de otorgarle al vecino la mayor cantidad de espacios de participación y construcción social de sentido.

Dicha herramienta resulta útil a los efectos de regular los procesos participativos e integrar en esa regulación a los propios vecinos. Entre las disposiciones generales se destacan las siguientes:

+ Los plenarios de cada asamblea tienen por objetivo promover y materializar la deliberación pública de las necesidades y expectativas de su comunidad de referencia y definir prioridades

en materia de políticas de inversión de recursos, en todas las áreas en que los plenarios lo consideren.

En cuanto a la Consulta Popular, se dispone:

+ Tienen derecho a votar en la Consulta Popular del Presupuesto Participativo todas las personas mayores de 16 años que cumplan con los siguientes requisitos:

a) Tener documento de identidad con domicilio en el municipio de La Plata, aún cuando no esté incluido en el padrón electoral.

b) En caso de no tener domicilio en La Plata acreditado en su documento de identidad, deberá demostrar fehacientemente su domicilio real, mediante servicio, tasa, impuesto o certificación de autoridad competente a su nombre con domicilio en el municipio de La Plata.

+ El padrón electoral a utilizar será el último provisto por la Justicia Electoral para las elecciones generales del distrito.

+ En ningún caso, una misma persona podrá votar en más de una asamblea.

+ Están facultados para actuar como fiscales todos los promotores de proyectos enviados a Consulta Popular.

Por último, y en relación al Foro Consultivo, determina las siguientes funciones:

+ Deliberar y resolver sobre el reglamento del Presupuesto Participativo correspondiente al ejercicio siguiente al de su constitución.

+ Fiscalizar la ejecución de los proyectos elegidos en la Consulta Popular del Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo en números.

A continuación se presentan los indicadores utilizados en el período comprendido entre los años 2008 al 2013.

Indicadores	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Presupuesto asignado⁷	7	14	20	40	100	120
Proporción s/ Presupuesto General	2,1%	3,4%	3,7%	6,1%	8,8%	9,2%
Proyectos presentados	513	341	368	255	275	142
Proyectos elegidos	39	40	43	40	40	40
Proyectos Infraestructura Urbana	64,9%	48,5%	61,2%	77,5%	83,5%	87,5%
Proyectos Acción Comunitaria	35,1%	51,5%	38,8%	22,5%	16,5%	12,5%

⁷ En millones de pesos.

Asistencia a asambleas	3.342	3.200	5.230	2.682	3.570	2.150
Asistencia a Consulta Popular	17.686	29.574	45.037	49.561	51.104	52.017
Participación s/ población⁸	3,8%	6,3%	9,6%	9,9%	10,2%	10,4%
Hogares favorecidos⁹	2.100	6.800	8.695	9.053	37.680	53.860
Satisfacción s/ total de hogares¹⁰	1%	3,1%	3,9%	4%	16,3%	22,8%

Con una inversión que superará los 300 millones de pesos a fines de 2013, luego de la realización del total de proyectos elegidos en sus seis ediciones, el Presupuesto Participativo de La Plata habrá impactado, directa e indirectamente, sobre la calidad de vida de 118.188 hogares, lo que representa el 50% del total de hogares registrados en el municipio. Este es el resultado de 242 proyectos presentados, discutidos, consolidados y elegidos por los ciudadanos, a lo largo de 808 asambleas barriales y 6 consultas populares. En este desarrollo, el crecimiento de la intervención popular ha sido del 194%: de 17.686 personas que participaron en 2008, a 52.017 en 2013.

Con esta participación, se han logrado más de 2.000 cuadras de asfalto y mejorado, casi 4.500 cuadras de luminarias, 10 centros de salud rejerarquizados, 1 centro de salud nuevo, 3 establecimientos educativos municipales rejerarquizados, 2 establecimientos educativos municipales nuevos, 17 proyectos sociales y culturales, remoción de barreras arquitectónicas, ensanche de avenidas, refuncionalización de ramblas, obras hidráulicas, cloacas y redes de agua potable. Un dato no menor, es que más del 75% de estos proyectos se localizan en los barrios periféricos. Pero acaso el dato más importante, no sólo en términos estadísticos, del impacto social del Presupuesto Participativo es que llega mucho más allá de quienes efectivamente intervienen: su “espíritu” solidario se manifiesta en los hechos concretos, contra cualquier egoísmo político, social, económico, cultural.

Un ejemplo de su última edición, que puede verificarse en todas: la elección de los proyectos a realizar en 2013 en las 40 asambleas del ciclo 2012 fue tomada por poco más de la mitad de las 52.017 personas que intervinieron en las asambleas y en la consulta popular. Esos 40 proyectos mejoran la calidad de vida de 53.860 hogares, lo que supone un beneficio para 156.194 personas¹¹. Si sólo tomamos a dos personas por hogar, tendríamos un potencial de participación de 107.360 personas. Esto significa que han participado en la propuesta, debate y

⁸ Población mayor de 16 años.

⁹ Cuando decimos “hogares favorecidos” estamos diciendo que si allí donde se hace una cuadra de asfalto viven, por ejemplo, veinte familias, esas veinte familias están experimentando una mejora en su calidad de vida, ya que esa obra es lo que estas familias señalaron como la necesidad más urgente a satisfacer (primero, presentando el proyecto en la asamblea correspondiente; luego, logrando la cantidad de votos necesaria para que ese proyecto resulte elegido).

¹⁰ El indicador “satisfacción sobre total de hogares” corresponde a la relación de “hogares favorecidos” sobre el total de hogares estimados en el municipio.

¹¹ Según el Censo 2010, cada hogar platense está integrado, en promedio, por 2,9 personas.

decisión de los proyectos elegidos, poco más de la cuarta parte de las personas por ellos beneficiadas.

Por último destacar que sumadas sus cuatro ediciones anteriores, el Aproximadamente el 72% de los proyectos se materializarán en las localidades de la periferia (entre ellas el barrio Alto de Hernández, objeto de esta tesis), mejorando la calidad de vida de 27.300 hogares, mientras que el 28% restante se realizarán en el casco urbano, beneficiando a 10.380 hogares.

CAPITULO V

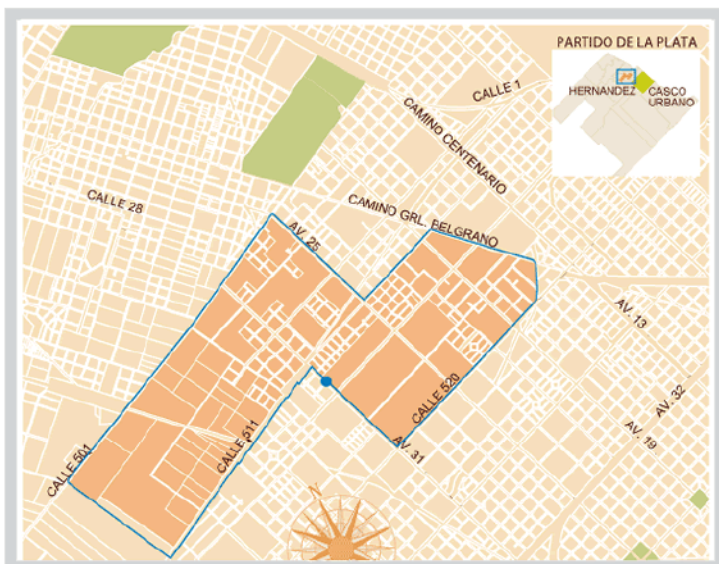
Este es mi barrio
(una descripción del campo de acción)

A lo largo del presente capítulo, intentaremos describir el escenario sobre el cual se desarrolla esta tesis: el barrio Altos de Hernández. La intención es contar algo de su historia, describir algunas de sus características, así como su población, actividades, su tradición, sus organizaciones e instituciones, entre otras cosas. A su vez, presentaré un mapa de actores cuyo objetivo será poder identificar claramente personas, grupos, organizaciones e instituciones, intereses creados y todo aquello que rodea el proceso de Presupuesto Participativo. El objetivo es comenzar a describir las características más importantes del barrio y de sus actores para constituir un diagnóstico situacional, lo cual me permitirá analizar en profundidad los procesos comunicacionales que se producen al interior del Presupuesto Participativo.

En primer lugar, me veo en la obligación de aclarar que resultó sumamente difícil poder obtener información geográfica, poblacional, económica, entre otras, del barrio dado que no existen datos propios del Municipio, tampoco existen organizaciones intermedias que puedan aportar en este sentido. Por ello tuve que acudir a la información recogida a través del Censo 2001 y a la colaboración del Director General de Estadística y Evaluación de Programas Especiales de la Municipalidad de La Plata. En este sentido, el mencionado funcionario municipal me aportó un dato necesario para realizar las estimaciones de crecimiento poblacional de la región dado que en el último censo realizado en el año 2010, no se registraron datos desagregados por barrio para la ciudad de La Plata. Por ello es que la información obtenida del censo 2001 será actualizada para el año 2010 a partir de un coeficiente del 13% según índices aportados por la mencionada Dirección General.

ALTOS DE HERNÁNDEZ.

El barrio en cuestión es uno de los tantos barrios platenses que se encuentra en la periferia de la ciudad capital, es decir, fuera del Casco Urbano. Fue fundado en 1888 y su nombre responde al autor del mítico Martín Fierro. Es un típico barrio de la periferia platense, ubicado a unas 20 cuadras del Casco Urbano de la ciudad, con accesos rápidos al centro y con una



actividad comercial en constante crecimiento. Cuenta con aproximadamente 71411 habitantes repartidos casi igualmente entre hombres y mujeres. Un dato interesante en relación a los vecinos del barrio es que el 62% de ellos se encuentran comprendidos en el rango etario oscilante entre los 15 y los 64 años de edad, es decir que la mayoría de la población está en la etapa de vida de mayor actividad

Foto 1: Mapa de los límites geográficos del barrio Altos de Hernández

económica, política y por tanto con muchas posibilidades de participación. Según datos aportados por el Delegado del Barrio en la entrevista realizada², aunque no exista información precisa ni relevamientos estadísticos, es posible afirmar que el barrio ha experimentado un crecimiento muy importante en los últimos 5 años. Dicho crecimiento respondió a que se volvió casi imposible seguir construyendo viviendas dentro del casco urbano, ya sea por su elevado costo como por la poca disponibilidad de terrenos. Por ello una de las opciones más utilizadas por los platenses los últimos años ha sido correrse del histórico casco urbano hacia las afueras de la ciudad. Mi caso particular es un claro ejemplo de quienes vimos la oportunidad y hoy me encuentro participando como un vecino más de este barrio. El crecimiento antes mencionado se evidencia en la gran cantidad de nuevas viviendas e incluso en el establecimiento de algunos barrios semi cerrado que de a poco han ido cambiando la fisonomía original del barrio. En este sentido, se puede observar un interesante contraste socioeconómico que refleja la convivencia de zonas muy humildes con aquellas que por el contrario pertenecen a una clase social económicamente fuerte, por lo menos si tenemos en cuenta las características de las respectivas viviendas.

¹ Datos obtenidos a partir del coeficiente del 13% para el año 2010.

² Véase ANEXO I, Instrumentos metodológicos.

La expansión de las viviendas en los últimos años generó también el crecimiento del comercio y por tanto de la actividad económica que moviliza al barrio en general. Todo ello es un indicio fuerte de por qué este barrio (al igual que muchos otros de la periferia) ha tomado más peso en los reclamos y demandas ciudadanas frente al estado municipal. A ello hay que sumarle una importante cantidad de obras públicas, algunas impulsadas desde el propio Presupuesto Participativo y otras encaradas directamente por el municipio, como el asfalto de avenidas y calles complementarias, el alumbrado público, limpieza e higiene, entre otras, lo cual produjo que más personas visiten el barrio, o por lo menos, transiten por el constantemente. Según el Censo del año 2001, el barrio Altos de Hernández poseía 315 hogares con necesidades básicas insatisfechas representando el 18,4% (de un total de 1711 hogares), lo cual implicaba 1277 personas en dicha condición. En cuanto a los datos económicos, tomando el mencionado censo, se registró un total de 2088 personas que tenían algún tipo de ocupación, de los cuales el 74,9% eran obreros o empleados (la mayoría en el sector privado), 386 trabajaban por su propia cuenta (18,5%) y el 1,7% restante eran trabajadores familiares (con y sin salario). El



Foto 2: del terreno en Hernández, en donde actualmente está mi casa

crecimiento poblacional del barrio constituye un factor determinante para la realización de esta tesis, dado que si no hubiese desarrollado mi proyecto familiar en un terreno de este barrio, probablemente otro hubiese sido el destino de mi investigación. Este aspecto no es menor ya que, me permitió mantener un contacto gradual,

perso creciente, con el barrio (sobre todo con una parte de el), sus vecinos, las asambleas, organizaciones, e incluso con el crecimiento propiamente dicho, del cual fui partícipe junto a mi mujer y mi hijo.

Según sostuvo el Delegado municipal Mariano Maluendes en una de las entrevistas realizadas, *“el barrio es un crisol de clases”*³. Cuando su gestión llegó al barrio, se veía una sola clase social, vinculada a los sectores medios y medios-bajos. Pero en los últimos años el barrio creció rápidamente. Se hicieron muchos barrios privados. Eso responde a la falta de espacio en

³ Ibidem.

el casco de la ciudad y también a que muchos de los colegios privados de mayor categoría se encuentran en el barrio o en las zonas aledañas.

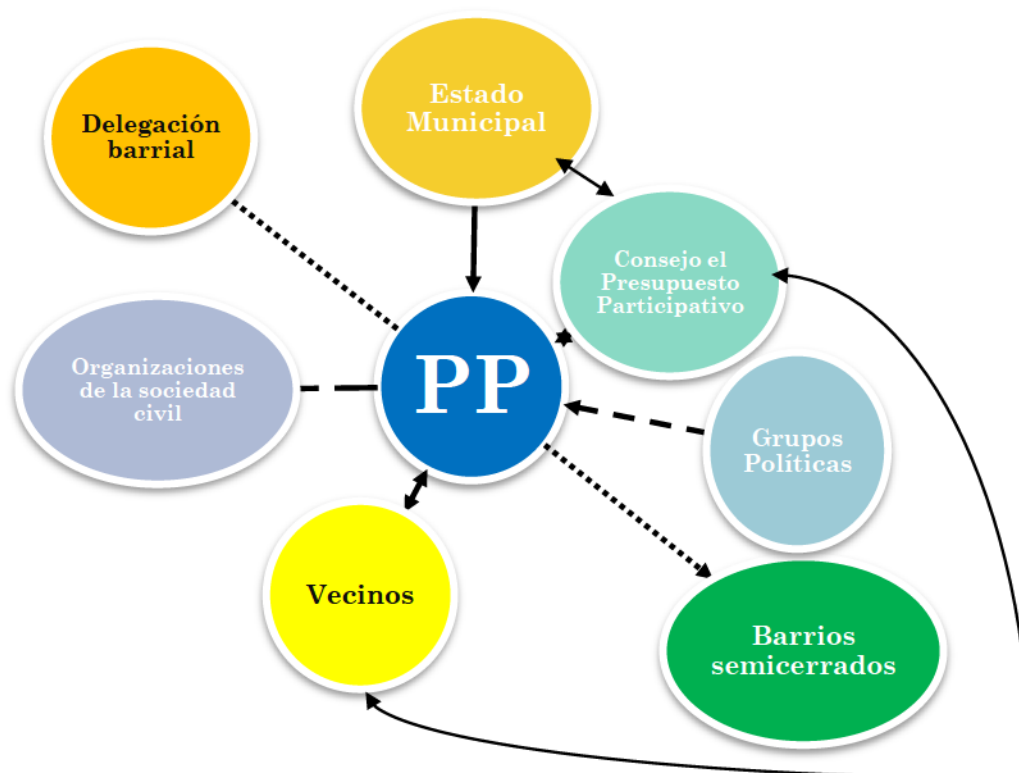
Por otro lado, el barrio muestra una interesante cantidad de organizaciones sociales que participan de diferentes maneras en el barrio. Puedo mencionar el Centro de Fomento de Hernández, ubicado en la calle 131 entre 510 y 511, el cual es uno de los más grandes y en el cual se realizan diversas actividades deportivas y sociales. También tenemos dos comedores infantiles muy grandes, uno ubicado en 135 e/ 512 y 513 cuya tarea se desarrolla desde principios de los años 80 y que en la actualidad, además de funcionar como comedor y copa de leche, brinda apoyo escolar a nivel secundario para 54 chicos y chicas; otro en 28 entre 512 y 513 y otro comedor llamado “Los Pirulines” ubicado en calle 29 bis, 511 y 512. Son muy importantes porque están muy involucrados, muy presentes en la sociedad. A su vez, la municipalidad instaló un centro de salud en la calle 131 y 510.

Estos datos, aunque precarios por los motivos ya mencionados, sumados a la observación participante que realicé durante casi dos años, y a las entrevistas con referentes políticos y sociales del barrio, me permiten afirmar que el mismo muestra una interesante aunque no menos compleja disparidad socio-económica entre sus habitantes. Ello a los efectos de mi investigación representa una de las barreras que la comunicación deberá romper para convertir al Presupuesto Participativo en un instrumento que no sólo sirva para decidir qué obra pública se ejecutará al año siguiente, sino, que permita unir y generar sentido de pertenencia entre los vecinos. Esta misma situación fue ratificada tanto por Carlos Sortino como por el Delegado barrial, señor Mariano Maluendes en diferentes entrevistas realizadas durante el desarrollo de esta tesis. Éste último incluso manifestó, que los que más participan son los que menos tienen. Incluso señaló, en referencia a los barrios semi-cerrados, que la mayoría de ellos no viven en “la calle”, sino puertas adentro del barrio, no salen, entonces no les interesa lo que pasa de las puertas para afuera, viven en su mundo.

El mapa de actores.

Los datos plasmados anteriormente describen, con algunas falencias por la falta de información, las características del barrio. Dan muestra de la complejidad que debe enfrentar la comunicación como herramienta de gestión del Presupuesto Participativo. Dicha complejidad se encuentra descrita a lo largo de toda la tesis, pero será fuertemente desarrollada durante los próximos capítulos. No obstante, resulta necesario para contribuir con la clarificación del escenario en donde se plasma esta política pública, organizar los actores descritos en el presente capítulo, en un mapa de actores. En el mismo, haré algunas referencias a las relaciones (o falta de ellas) entre los miembros del barrio y las autoridades municipales.

EL MAPA DE ACTORES. Figura N° 01



Tras las entrevistas con vecinos y autoridades, luego de las numerosas observaciones y de vivir en el barrio desde el mes de febrero, pude plasmar en un mapa de actores, a quienes participan de alguna u otra manera en el Presupuesto Participativo. A su vez, plasmo cómo son algunas relaciones entre los mismos. Como puede observarse en la figura N° 1, en el centro de la misma coloqué al Presupuesto Participativo como política pública. Sobre ella se centra esta tesis y a su alrededor giran los actores que voy a describir, los cuales se relacionan con dicha política, ya sea porque reciben sus beneficios, o porque participan en ella (algunos con mayor compromiso e intensidad que otros).

En ese marco, se observa que el Consejo de Presupuesto Participativo es el organismo que más cerca está de esta política pública ya que es su responsabilidad la planificación, ejecución y evaluación de la misma. No es menos cierto, que intenta generar, a veces con éxito, otras no tanto, un proceso de interacción entre esa política y los vecinos. De allí que la flecha indica fuerte y constante intercambio con la política pública, pero también con los vecinos, aunque en este último caso, no sea a mí entender, lo suficientemente exitosa.

Al lado del Consejo, ubiqué al Estado Municipal como ente que regula la actividad del Consejo y por tanto del Presupuesto Participativo. Si se observa el mapa, coloqué flechas recíprocas sólo entre el municipio y el Consejo con el cual interactúa casi por obligación, pero no con la

política pública ni con el resto de los actores. Esto encuentra su justificación a partir del reconocimiento por parte del Secretario del Consejo de Presupuesto Participativo de la falta de políticas participativas complementarias a la única existente hasta el momento. Como politólogo reconozco a un Estado municipal ausente en términos participativos más allá de la política analizada en la presente tesis y ello es un elemento clave para comprender como la complejidad del barrio y la falta de estrategias comunicacionales que permitan integrar diferentes políticas públicas, aumentan la falta de compromiso de la ciudadanía.

A la izquierda del Estado Municipal ubiqué a la Delegación barrial, un tanto más alejada que los otros actores político-estatales, con línea punteada y sin flechas. Ello responde a que considero que la Delegación está muy lejos del vecino en lo que al Presupuesto Participativo se refiere. Además no participa del mismo, más allá del reparto de volantes y de evacuar alguna duda o participar en la asamblea de apertura.

A un costado de los actores políticos-estatales decidí colocar a las agrupaciones políticas las cuales, en términos del Delegado barrial, son pocas y no participan. No obstante, algunas entrevistas y observaciones me permiten asegurar que la participación de al menos una agrupación política, ha sido importante, sobre todo si se analizan los resultados de los años anteriores en donde salvo un año, siempre ganan los proyectos apoyados por dicha agrupación política. La flecha es punteada porque no participan demasiadas agrupaciones.

Por otro lado, ubiqué a las Organizaciones de la sociedad civil como los clubes, los comedores, organizaciones sociales, entre otras. En este sentido, las mismas no tienen casi participación en el Presupuesto Participativo. Esto responde a ciertas dificultades para controlar las obras que se realizan en dichas organizaciones y a la falta de organización de las mismas para participar.

Decidí dejar a dos actores que forman parte lógica del barrio: los vecinos (exceptuando a quienes viven en barrios cerrados o semicerrados) y a quienes viven en barrios semicerrados. Respecto a los primeros, los reconozco como los actores principales en el desarrollo de esta política pública, pero también, como aquellos que deben comprometerse mucho más para llevar a un mejor puerto el Presupuesto Participativo. En ese sentido, las flechas marcan una buena reciprocidad entre el Presupuesto Participativo y los vecinos que año a año aumentan su participación, por lo menos, en el proceso de votación.

Por último, coloqué a quienes viven en barrios semicerrados ya que en Hernández esta realidad se ha expandido fuertemente en los últimos años y constituyen un público de difícil acceso para desarrollar los procesos de comunicación. Es por ello que los considero uno de los

actores lejanos al Presupuesto Participativo y sin interacción con el mismo, aunque disfrutan de los beneficios que dicha política pública les puede brindar.

CAPITULO VI

INTERVENCION.

Una mirada al interior de los procesos

La forma de organización y los distintos procedimientos propios del Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata ya fueron desarrollados en el capítulo cuarto de la presente tesis, no obstante, resulta importante retomar algunas ideas antes de describir las observaciones y conclusiones obtenidas a partir de mi participación en las Asambleas y las entrevistas directas realizadas con algunos protagonistas de esta historia.

La observación participante como metodología nos permitió una mirada integral para el análisis del Presupuesto Participativo, a través de la proximidad propia de la participación, pero también aprovechando las virtudes de tomar cierta distancia del objeto de estudio para generar un conjunto de reflexiones que abarquen múltiples aspectos y sectores. La intención del presente capítulo es describir cómo se desarrolló la intervención participante en el campo de acción, la cual brindó un cúmulo de información muy interesante y enriquecedora a los efectos de poder, en el próximo capítulo, diagnosticar las problemáticas, dificultades y carencias del Presupuesto Participativo, así como destacar e intentar profundizar sus ventajas.



Isologotipo del Presupuesto Participativo La Plata 2012

ALGUNOS ASPECTOS PARA RECORDAR.

Como cualquier presupuesto estatal, este programa se desarrolla en etapas dispuestas en diferentes asambleas a lo largo del año. La primera de ellas suele ser informativa, para que aquellos vecinos que nunca participaron, conozcan la dinámica de esta herramienta. En una segunda asamblea se proponen las acciones o políticas plasmadas en propuestas de los vecinos. En la tercera asamblea, y luego de que los equipos técnicos de la municipalidad hayan analizado la viabilidad de los proyectos presentados, los mismos se discuten y se resuelven los proyectos definitivos que posteriormente serán puestos a votación de la comunidad.

En cuanto a la forma de participar, existen dos alternativas para que los vecinos puedan concurrir a las asambleas del Presupuesto Participativo:

- a) **Intervenir para presentar, discutir y definir proyectos propios.** Cada asambleísta interviene, de manera individual o grupal, estableciendo un listado de problemas en el ámbito barrial y/o municipal, discriminando entre necesidades inmediatas y planeamiento a largo plazo; Estimando cuál es el territorio y la cantidad de población alcanzados por cada uno de ellos; Presentando a la asamblea uno o más proyectos; Disponiendo en asamblea el orden de prioridades para la resolución de cada proyecto; Respetando la decisión final de la asamblea.
- b) **Intervenir para conocer, discutir y definir proyectos presentados por otros asambleístas.** Sólo basta con asistir a la asamblea correspondiente y participar de la deliberación pública.

Finalmente, todos los proyectos presentados, discutidos y aprobados en las distintas asambleas barriales son puestos a votación en una consulta popular en la que todos los habitantes de cada barrio de La Plata están habilitados para sufragar, por los proyectos que consideren más urgentes y necesarios. El gobierno municipal concreta tantos proyectos como puedan ser contenidos por la partida asignada a cada asamblea, siguiendo las preferencias marcadas en la consulta popular, tomando como indicador la cantidad de votos que obtuvo cada proyecto. El proyecto más votado en cada asamblea tiene garantizada su realización. De allí en más, no sólo se toma la cantidad de votos que obtuvo cada proyecto, sino el sobrante de la partida presupuestaria, luego de la realización del más votado. Es posible que, incluso, pueda realizarse el proyecto menos votado si es el único que puede hacerse con aquel sobrante, o que sólo se realice el proyecto que más votos cosechó, si este consume el total de la partida presupuestaria asignada.

El Consejo de Presupuesto Participativo es responsable de la organización de las asambleas y de la Consulta Popular, lo que incluye el análisis de viabilidad económica, técnica y jurídica de cada proyecto presentado, que realiza en forma conjunta con el área pertinente del Estado

municipal. Las asambleas son coordinadas por el equipo técnico del Consejo de Presupuesto Participativo, con la colaboración de los agentes que designe cada administrador del Centro Comunal. Las autoridades de mesa para la Consulta Popular son designadas por el gobierno municipal de La Plata. Para actuar como fiscales están facultados todos los promotores de proyectos enviados a Consulta Popular.

En cuanto al funcionamiento de las asambleas, en las dos primeras reuniones de cada una de ellas, los vecinos están facultados para presentar proyectos y/o enunciar problemas comunes que pretenden resolver. En este último supuesto, entre una reunión y otra, el equipo técnico del Consejo de Presupuesto Participativo se ocupará de definir el proyecto más adecuado, en forma conjunta con el área pertinente del Estado municipal. En el primer supuesto, el equipo técnico del Consejo de Presupuesto Participativo se ocupará de definir la viabilidad técnica, jurídica y económica del proyecto presentado y, en su caso, presentar a los vecinos reunidos en asamblea un proyecto alternativo. En la tercera y última reunión de cada asamblea, se procederá a la consolidación de proyectos, es decir, a fijar en el acta de asamblea el número y enunciado con los que cada proyecto quedará plasmado en las boletas de la Consulta Popular. En esta última reunión, deberán estar presentes los promotores de cada proyecto para firmar su conformidad en el acta de asamblea. Los proyectos cuyos promotores no se encuentren presentes en esta última reunión, no serán enviados a Consulta Popular. Así está previsto que funcione el Presupuesto Participativo. Así fue concebido e implementado por la Municipalidad de La Plata desde el año 2008. No obstante, son muchos los interrogantes y las dificultades, como así también las posibilidades de mejorar y expandir la participación ciudadana a través de este tipo de política. Hacia ese camino me dirijo, con la intención de develar los interrogantes comunicacionales que se presentan como prioritarios para el desarrollo del barrio, buscando la forma de ampliar los márgenes de una democracia que, sobre todo en América Latina, se ha presentado frágil pero con un inquebrantable espíritu de lucha por la identidad, la cultura y la vida política. Intentando promover un estado de conciencia que de cuenta de la importancia que tiene para la región, pero sobre todo, para la propia comunidad, la creación, sostenimiento y fortalecimiento de los vínculos sociales.

INTERVENCIÓN COMUNICACIONAL.

La primer Asamblea.

La primera de las asambleas organizadas desde el Consejo de Presupuesto Participativo, se desarrolló el día 03/07/2012 a las 20 hs. en la escuela N° 107 ubicada en la calle 510 y 132 bis del barrio Alto de Hernández. Era un día laborable, con llovizna y muy frío. A dicho encuentro acudieron aproximadamente unos 60 vecinos con la intención de participar, algunos por primera vez, otros repitiendo experiencias anteriores. Además del Secretario del Consejo de Presupuesto Participativo, el señor Carlos Sortino (quien suele acudir a todas las asambleas de la ciudad de La Plata), se encontraban presentes empleados de dicho Consejo con la intención de asistir al mismo en el buen desarrollo de la asamblea. Por su parte también se hizo presente el Delegado Barrial quien se mostró como una figura muy conocida y querida por los vecinos del lugar. Su participación simplemente se limitó a mostrar el apoyo de la Delegación al Proceso que comenzaba a desarrollarse, sin realizar ninguna acotación puntual, por no ser ámbito de su competencia.

Al llegar al lugar de reunión fui recibido por Carlos Sortino quien me presentó con sus colaboradores, con el Delegado barrial y algunos vecinos que se encontraban en la puerta del colegio. Por otro lado, y antes que diera inicio formalmente la asamblea en cuestión, tuve tiempo de realizar las primeras observaciones y pude discernir que en la composición del grupo



de vecinos, sobresalían dos aspectos: la primera era la presencia mayoritaria de mujeres que se preparaban para participar; y la segunda, es que pude reconocer un clima familiar (madres con sus hijos, abuelos y nietos, chicos corriendo por el salón), es decir, familias enteras.

Foto 1: vecinos en la primera asamblea intentando hacer algo por su barrio.

Pasados unos 20 minutos de la hora programada para el comienzo de la asamblea, tomó la palabra Carlos Sortino quien luego de presentarse a quienes aún no lo conocían, tuvo la deferencia de transmitirles a los vecinos quién era yo y cuál mi misión en ese lugar. Mentiría si dijera que las variadas expresiones de asombro me tomaron por sorpresa. Lejos de ello, imaginé en mi interior que los vecinos no esperaban un tercero que observara sus acciones. Más allá de esa primera reacción, lo interesante fue la manera en que dicha actitud se modificó cuando expliqué el por qué de la elección de este barrio como objeto de estudio. Simplemente les dije que pronto yo mismo iba a ocupar un lugar más como vecino del barrio, lo cual me abrió las puertas de una comunidad que se mostró interesada en mi investigación.

Hechas las presentaciones protocolares del caso, los miembros del Presupuesto Participativo se ocuparon de explicar de qué se trata esta política pública, cómo se desarrolla, cuáles fueron las obras ejecutadas hasta el momento y a disipar las dudas que pudiesen tener quienes nunca habían participado de esta experiencia e incluso de aquellos vecinos con experiencia pero que necesitaran resolver alguna consulta. La interlocución fue breve, pero concisa y me permitió obtener las primeras conclusiones. En primer término, es dable destacar, como un primer aspecto negativo, lo desordenada que fue la asamblea, sobre todo por parte de los vecinos quienes pretendían hablar y preguntar todos al mismo tiempo, aunque también por parte de las autoridades municipales quienes, a mi juicio, deberían buscar una mejor forma de comunicación, ya sea a través de medios tecnológicos o de alguna manera distinta de ordenar el debate público. En segundo lugar, me parece un dato importante destacar que los únicos que pidieron la palabra entre los vecinos fueron aquellos que demostraron tener varias participaciones anteriores y cierta militancia partidaria (expuesta por ellos mismos). Desconozco si el resto de los vecinos no participaron por vergüenza, desconocimiento o simplemente porque no tenían consultas que realizar. Las intervenciones de los vecinos en general estuvieron vinculadas a consultas sobre algún aspecto que no había quedado claro en la exposición inicial, o a contar la experiencia vivida en años anteriores durante los cuales esta política pública se aplicó.

Casi al finalizar la asamblea, Carlos Sortino tuvo la deferencia de comunicarle a los presentes que en el marco de la investigación que yo estaba realizando, quienes quisieran podían contestar una pequeña encuesta. La intención de la misma era recabar algunos datos cuantitativos que me sirvieran para darle forma a la “foto” que estaba comenzando a obtener como consecuencia de esta primera observación. La misma fue realizada a 25 de los vecinos (4 hombres y 21 mujeres) que se acercaron muy entusiasmados con la intención de colaborar conmigo, lo que demuestra dos cosas: una, la gran predisposición que tienen para colaborar en mi investigación, la solidaridad para con un extraño; la otra, la necesidad que la gente tiene por ser escuchada, por canalizar sus dudas, certezas, convicciones y experiencias en alguien que pueda hacer, con esa información, algo útil.

Dicho instrumento metodológico forma parte de la presente tesis como Anexo I. No obstante, resulta importante destacar algunos datos de interés para seguir dando forma a este capítulo. Los vecinos participantes se encuentran segmentados en un rango etario de entre 31 y 45 años, demostrando poca o escasa participación de la juventud, lo cual se observó en la encuesta, pero también en la asistencia a la asamblea. Como aspectos positivos, es dable destacar: que el 80% de los encuestados (20 vecinos) ya había participado anteriormente de alguna de las ediciones del Presupuesto Participativo; de ese porcentaje, el 85% lo había hecho presentando un proyecto concreto. Lo interesante es que el 76,4% (13 vecinos) había presentado proyectos que lograron ser electos, es decir, pese a que lograron su objetivo,

siguieron participando. Esta situación, pareciera repetirse a la hora de continuar o profundizar las acciones vecinales fuera de la política pública analizada en esta tesis, aunque sobre este tema volveremos más adelante ya que resulta de mucha importancia para esta investigación.

Un dato que no surgió de la encuesta, pero que se desprende de algunas charlas realizadas con los participantes y de las diferentes observaciones, es que la mayoría de los mismos pertenece a una clase socio-económica baja o media-baja, no registrándose en esta primera instancia, participación de vecinos de las zonas más pudientes del barrio. Es importante aclarar que Altos de Hernández es una zona muy extensa en la cual conviven (como sucede en muchas partes de esta ciudad) sectores muy humildes con pequeños barrios privados o semi-privados de reciente construcción.

Por último, a partir de las observaciones directas se pudo destacar que los vecinos que asistieron a la asamblea se mostraron muy comprometidos con la necesidad de discutir las posibles mejoras que pueden realizarse en el barrio. También fue posible confirmar que el Delegado barrial es una persona muy respetada y querida por la comunidad, el cual, tiene una influencia importante en la misma, sobre todo en algunos grupos de vecinos que participan en agrupaciones políticas. En este sentido, se notó claramente la existencia de “referentes” entre los vecinos, los que llevaron la voz durante el desarrollo de la asamblea. Sin dudas que este aspecto me condujo a una serie de reflexiones que formarán parte de otros capítulos venideros, pero no puedo dejar de señalar que la mezcla de expresiones partidarias con una política pública, sobre todo en términos de gestión participativa, es un punto fuerte de debate (por lo menos para el desarrollo de esta tesis) en el largo y difícil camino de la construcción colectiva de espacios de debate y autogestión de lo público. Como lo dije anteriormente, no es este el momento de establecer definiciones sobre el tema, pero sí dejar la puerta abierta para comenzar a pensar y reflexionar sobre esta cuestión.

Al finalizar la asamblea, la cual fue sólo de carácter informativo, las autoridades convocaron a la segunda asamblea en la cual se deberían presentar los proyectos para su posterior evaluación por parte de los equipos técnicos del municipio a efectos de determinar su viabilidad y pulir los aspectos necesarios para que los mismos puedan ser sometidos a votación.

La segunda asamblea: presentación de los proyectos.

La segunda asamblea tuvo lugar el día 16/10/2012 a las 20 hs. nuevamente en la escuela N° 107 de la calle 510 y 132 bis del barrio Alto de Hernández. Otra vez en día laborable, aunque esta vez las condiciones climáticas y la convocatoria para la presentación de los proyectos, permitieron una mayor participación de los vecinos ya que se observó un número levemente

superior al registrado para la primera asamblea, el cual rondó las 70 personas aproximadamente.

Esta vez sin la presencia del delegado barrial quien se retiró antes de comenzar la asamblea, pero con el Secretario del Consejo de Presupuesto Participativo y sus colaboradores, se dio inicio a la segunda asamblea cuyo objetivo principal era la primera presentación de los proyectos vecinales antes de su evaluación por parte de los equipos técnicos de la Municipalidad. Al iniciarse la misma, la coordinadora del Presupuesto Participativo para el barrio Altos de Hernández explicó una de las novedades del último año en cuanto a las pautas que rigen el proceso participativo: el Reglamento Participado. Esta nueva herramienta es el producto de las exigencias vecinales a partir de las cuales se exigieron normas claras y escritas para saber cómo debe desarrollarse correctamente la presentación de los proyectos, la evaluación de los mismos, la votación y el seguimiento de las obras. En este sentido, las autoridades decidieron confeccionar un reglamento interno que se encuentra a disposición en la página oficial del Presupuesto Participativo y que a partir del proceso 2012 se renovará anualmente gracias al aporte de los vecinos en el Foro Consultivo el cual se confeccionará en la tercera Asamblea. Es decir, se concretó un paso importante para democratizar aún más los procesos participativos incentivados desde esta política pública. A su vez, se establecieron las fechas de votación para los días 17, 18, 24 y 25 de noviembre de 2012.

Rápidamente, la coordinadora instó a que aquellas personas o grupos que tuviesen una propuesta o proyecto, se presentaran ante el resto de los participantes y explicara el mismo. Para no entrar en mayores detalles que tornasen aburrido el presente capítulo, diré que se presentaron nueve proyectos o propuesta tanto de manera individual como por parte de asociaciones barriales. Las mismas podrán ser analizadas en el Anexo II del presente trabajo, no obstante, es necesario adelantar que surgió rápidamente que en su mayoría eran propuestas vinculadas a la reparación de calles, alumbrado y/o asfaltado de calles. A su vez, habiendo analizado las zonas del barrio a las que dichos proyectos refiere, se destaca que las mismas y quienes los patrocinan, provienen de la parte más anegada, más precaria del mismo, es decir, las de mayores necesidades. En esta oportunidad, tal como había sucedido en la asamblea anterior, no hubo participación de vecinos de los barrios semi-cerrados, ni se presentaron proyectos para aquellas zonas de mejor posición económica. Algo que me resultó interesante para destacar y que de alguna manera viene a confirmar parte de aquellas ideas que dieron origen a la presente investigación fue que, a la hora de exponer los diferentes proyectos, muchos de ellos se repetían en cuanto a los objetivos y alcance de los mismos, e incluso algunos de ellos eran muy pequeños presupuestariamente, pero con una proximidad inmediata respecto a otro mayor en cuanto a la zona de aplicación. Esto motivó, por parte de las autoridades municipales, una extensa explicación de los beneficios de unificar algunos proyectos, ya sea, para una viabilidad mayor o para la obtención de un caudal mucho más

importante de votos a la hora de la decisión final. Ello me produjo inmediatamente la siguiente reflexión: si existe superposición de proyectos, significa que los vecinos participantes, no se conocen entre sí, o por lo menos, no tienen relación fuera de las asambleas participadas ya que de lo contrario, no sucederían estas cosas. Este es un punto central de mi investigación que queda parcialmente confirmada con lo sucedido en esta asamblea (además del resultado de distintas entrevistas).



Foto 2: Carlos Sortino charlando con algunos vecinos durante la segunda asamblea.

Me refiero a la falta de relación, de integración real entre los vecinos, lo que empobrece una política participativa que posee naturalmente muchas ventajas, sumado a ciertas carencias comunicacionales que se observan entre las autoridades del Presupuesto Participativo y los vecinos.

Este último aspecto, no lo considero responsabilidad exclusiva de las autoridades municipales, sino más bien, una falencia propia de un proceso que aún debe recorrer un largo camino para lograr superar su etapa inicial y ayornarse a los nuevos desafíos y modos de gestionar la comunicación. No me quedan dudas que resulta indispensable modificar esta realidad si se quiere consolidar esta política pública como una herramienta de gestión participada para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. No hay política democrática y participativa sin compromiso real, sin la unión de los vecinos tras un objetivo común y no uno individual. El compromiso de los vecinos es el eje a partir del cual se podrán superar las dificultades y perfeccionar un proceso político-comunicacional de participación para mejorar la vida de los vecinos.

En este sentido, parte de mi propuesta será la construcción de lazos entre quienes participan en las asambleas, aquellos que presentan proyectos, los vecinos que no asisten a las asambleas y las autoridades, así como el acercamiento de diferentes organizaciones civiles, a los efectos que el diálogo, el debate y la presentación de los proyectos se realice luego de que los distintos actores entren en contacto, pongan en común (en el sentido más amplio del término) sus diferencias y coincidencias, para que al momento de realizar las presentaciones, los problemas más arriba descriptos desaparezcan, habiéndose generado un proceso comunicacional que seguramente enriquezca los resultados futuros. Lo que considero importante es la creación de espacios que se desarrollen entre las asambleas, en donde los

vecinos (no sólo los que pudieron asistir a la asamblea anterior) discutan las necesidades del barrio como un conjunto y se determinen las prioridades a los efectos de presentar proyectos más abarcativos e inclusivos, pero fundamentalmente, comenzar un camino de integración.

Otro dato interesante que la observación participante aportó en esta etapa a mi tesis fue la percepción que muchos de los vecinos no entendían cómo era realmente la lógica del Presupuesto Participativo. Mi sensación fue que, si bien a grandes rasgos las generalidades del proceso eran comprendidas, no existía una mirada profunda sobre esta política pública, o para decirlo de otra manera, reconozco una concepción restringida, por parte de los vecinos, de lo que el Presupuesto Participativo es, pero fundamentalmente de lo que puede ser.

Llegando a la mitad de la Asamblea, fue posible detectar la falta de una adecuada coordinación del debate o puesta en común. Nuevamente, como pasó en la primera asamblea, la interlocución fue desordenada y confusa producto, a mi entender, no de la impericia de quienes dirigen el Presupuesto Participativo, sino de la falta de elementos técnicos o tecnológicos como pueden ser un micrófono para que todos escuchen correctamente, un moderador que ordene el debate, alguna pantalla y proyector en donde se puedan mostrar imágenes o videos que colaboren didácticamente con las explicaciones, etc

Sobre el final de la asamblea, los vecinos presentaron sus propuestas para que sean consideradas. Las mismas estuvieron vinculadas al ensanche de diferentes calles del barrio, la división de carril y la creación de una dársena para una parada de colectivos en Escuela Santa Ana, luminarias y reductores de velocidad, cámaras de seguridad, asfalto, semáforos, etc. Finalmente la Asamblea se cerró tras largos debates con el compromiso por parte de las autoridades municipales de elevar los proyectos presentados al área de análisis técnico para resolver su viabilidad técnica y económica para definir en la tercera Asamblea los proyectos que se pondrán en consideración para la votación.

La tercera asamblea: la definición de los proyectos.

Durante la última Asamblea se definieron los proyectos que en la asamblea anterior fueron presentados por los vecinos y evaluados por los equipos técnicos de la Municipalidad. En este sentido se presentaron cinco (5) proyectos que fueron puestos a votación a los cuales se les brindó un número de referencia para que sea identificado por los vecinos y pueda ser promocionado para su votación. Es dable destacar que no hubo ningún proyecto rechazado, aunque uno fue modificado debido a que se excedía de la partida presupuestaria, por lo cual los vecinos decidieron transformarlo en dos proyectos, con la consecuente división de votos.

Asistieron alrededor de 50 vecinos, en lo que fue una asamblea sumamente tranquila y positiva. La misma concluyó dentro de los parámetros normales y dio inicio al proceso pre electoral.

N° de Proyecto	Proyecto1
464	Semáforos en 25 y 505, 131 y 517. Asfalto: 131 bis, 132a, 132b, 132c, 132d de 516 a 517. Luminarias: 517 y 518 de 131 a 133.
463	Ensanche en 511 de 25 a 31, con división de carril y dársena para parada de colectivos en Escuela Santa Ana, luminarias y reductor de velocidad.
462	Luminarias: 21 de 514 a 520, 515 de 19 a 22, 516 de 21 a Belgrano, 517 de 19 a 23, 23 de 517 a 520, 518 de 21 a 23, 21 bis entre 516 y 517, 512 a 514 de 27 a 30, 519 de 21 a 23 y 519 bis de 21 a 23. Cámaras de seguridad: 511 y 29, 25 y 511, 25 y 514, 19 y 514, 19 y 516.
461	Asfalto, trabajo hidráulico y luminarias: 27 y 28 de 508 a 510; 508, 508 bis y 509 de 27 a 28.
460	Asfalto y luminarias: 514 de 25 a 31; 28, 28 bis, 29 y 29 bis de 512 a 514.

1 Información disponible en la www.municipalidad.laplata.gov.ar

EL MOMENTO DE ELEGIR.

La campaña de difusión.

Una vez definidos los proyectos, el trabajo de las asambleas se termina. Todo el resto del proceso queda en manos de los vecinos promotores de los proyectos y del Consejo de Presupuesto Participativo. En este sentido, lo que se desarrolla hasta los días de votación es una tradicional campaña electoral, aunque en lugar de elegir candidatos (personas), se decide todo entre diferentes políticas públicas propuestas por los propios vecinos. En este sentido, los vecinos tanto de manera individual como colectiva, se ocupan de auto-gestionar los medios más eficaces para dar a conocer su propuesta al resto de los vecinos de la comunidad, pero fundamentalmente, captar su voto.

En tal sentido, y en palabras de Carlos Sortino, “lo que nosotros hacemos es comenzar a trabajar en el diseño de las boletas, mandar a imprenta, corregir, proveer, con cierto tiempo de antelación, que nunca es más de una semana, tanto a los promotores de proyectos como a las Delegaciones para que distribuyan para hacer publicidad y la gente conozca las propuestas”². A eso se limita el Consejo. No hay un acompañamiento, una colaboración para con los grupos promotores, en especial pensando en aquellos con menos recursos o experiencia para hacer frente a una actividad tan compleja como es una campaña de difusión y captación de votos. Por las charlas que mantuve con los miembros del presupuesto Participativo y lo que pude observar del proceso en general, dicha situación se debe más, a mi entender, a la falta de personal con el que cuenta el Consejo, que a una decisión deliberada de su máximo responsable, por lo cual es un punto sobre el cual es necesario trabajar.

En cuanto a los vecinos, más específicamente, los promotores de proyectos, encaran una tarea difícil y para la cual, en general, carecen de experiencia. Es normal que ante situaciones poco habituales la incertidumbre se haga presente. Ello, sumado a que se produce inconscientemente una desigualdad muy grande entre aquellos proyectos promovidos por grupos organizados, con cierta experiencia y/o recursos económicos, y aquellos que por el contrario carecen de todo lo anterior. Lo primero que algunos promotores hicieron, fue invitar a otros vecinos para que conozcan su proyecto, sus fundamentos, sus alcances, fundamentalmente a través de volantes (que repartían en las esquinas y puerta a puerta). También utilizaron pasacalles y en el mejor de los casos camisetas con el número de proyecto, en fin, cualquier herramienta es válida para promocionar su proyecto. Durante mi observación, pude notar, haciendo varios recorridos por las calles del barrio, cómo los vecinos se organizaban para repartir volantes en las esquinas más transitadas del barrio, a colgar algún pasacalle y a repartir casa por casa algún tipo de publicidad. No obstante, también note, con

² 2da entrevista con el Secretario del Consejo de Presupuesto Participativo. Anexo I de la presente tesis.

cierta desilusión, que los proyectos promovidos eran solo alguno de ellos (2 para ser exactos) y que era muy poca la gente que colaboraba con esa etapa de la campaña. Es decir, que los otros promotores no lograron alcanzar un grado de visibilidad como otros proyectos, lo cual implica una carencia comunicacional y de planificación que debe ser resuelta para garantizar la igualdad del proceso participativo.

Por otro lado, y retomando la entrevista realizada a una vecina del barrio, promotora de uno de los proyectos en cuestión, me explicó que ella y la gente que colaboró con su proyecto se organizaron en grupos independientes a la hora de promocionar el mismo. Franca particularmente llevó adelante algunas charlas casa a casa con los vecinos, repartió volantes y boletas. En este sentido, me realizó una aclaración válida en cuanto a que “se sale en los días previos porque con mucha antelación no sirve, la gente se olvida. Se le recuerda al vecino los proyectos, el día de votación y se explica qué idea apoya cada uno”³. Lo que surgió en esa misma entrevista y también en diferentes charlas con vecinos e incluso con Carlos Sortino, fue que la tarea que desarrolla Franca y su gente, es única, es decir, no lo hace ningún otro grupo de vecinos, lo que demuestra una vez más, la falta de coordinación y compromiso de los mismos e incluso la ausencia de las autoridades municipales para proponer alguna alternativa en este sentido.

La campaña se extiende más o menos durante el mes previo a la votación propiamente dicha, es decir, entre la última asamblea y los días de la consulta popular. Esta etapa es de las más importantes en todo el proceso porque los vecinos que no participaron de las asambleas (la gran mayoría) pueden conocer los proyectos y motivarse, no sólo a participar de la consulta popular, sino también, a integrar alguna de las asambleas futuras.

La votación.

El día de la votación la gente que trabaja en el Consejo de Presupuesto Participativo se encargó de poner en condiciones el colegio, corroboró la presencia de las autoridades de mesa, que la tecnología para el control del padrón funcionase, así como la presencia de las personas que maneja esa herramienta. Un detalle interesante es que el padrón es digital, y en cada una de las mesas de votación (40 colegios) hay una persona del Consejo de Presupuesto Participativo con una computadora o un teléfono para verificar los datos y darles tranquilidad a las autoridades de mesa. El vecino debió presentarse con su DNI con lo cual se lo ingresa al sistema, y se verifica si la persona se encuentra habilitada o no para votar (en caso que ya haya votado en otro lugar).

³ Entrevista realizada a Franca, una vecina del barrio. Anexo 1 de la presente tesis.

En cuanto a las autoridades de mesa, generalmente lo que el Consejo de Presupuesto Participativo hace es elegir alguien que sea del lugar, el cual en general es un empleado de la Delegación, aunque puede también ser un empleado municipal o del estado provincial. Lo importante es que esta persona tiene que conocer a la gente, a los vecinos, lo cual evita muchos problemas y facilita la dinámica del proceso. En el barrio se conocen todos y si hay conflictos (que casi no existen) se resuelven rápidamente gracias a la proximidad de las autoridades de mesa para con el votante. Por otro lado, los fiscales de mesa son los propios vecinos, los que presentaron los proyectos ya que es su derecho. Aquí hay un punto que voy a retomar en otro capítulo venidero, ya que pude observar poca participación en la fiscalización y algunos detalles en el procedimiento que creo deben mejorarse, aunque no es materia del presente capítulo.

Hay que decir que la votación se desarrolló sin ningún tipo de inconveniente, con total normalidad y sin presentar dificultades que hubiesen podido complejizar el proceso. Al finalizar la elección, se realizó el escrutinio como se hace en cualquier proceso electoral. Los resultados se enviaron al centro de cómputos (todo a través del sistema digital) y desde allí se preparó el anuncio, no sólo del proyecto de Hernández, sino de los 40 proyectos ganadores. Dicho anuncio se realizó el mismo día a última hora y se publicó en la página de la Municipalidad, en los medios y luego se llevó a cabo un acto en el Pasaje Dardo Rocha.

Hasta aquí llega la tarea del Consejo de Presupuesto Participativo. Luego, todo queda en manos de la Dirección Ejecutiva del Presupuesto Participativo, la cual organiza las licitaciones y se encarga de la puesta en marcha de las obras. A partir de allí, el Consejo trata, conjuntamente con los vecinos, de realizar el control y seguimiento de las obras. Es importante aclarar que la gente del Consejo sólo controla ante una denuncia de algún vecino, es decir, que actúan a demanda. Sobre este aspecto también voy a volver más adelante.

Los resultados.

Tras el desarrollo del proceso electoral, y sin registrarse ningún tipo de inconveniente, registrando una muy buena participación (1878 votantes), se resolvió el proyecto ganador. El mismo no fue ni más ni menos, que el presentado por Franca y su grupo de vecinos, el que más experiencia tiene y el que pudo desarrollar una campaña de promoción mucho más visible que el resto. Ello, sin dejar de reconocer que el proyecto en sí mismo representa un beneficio importante para un gran sector del barrio, lo cual fue un factor determinante para la definición del proceso electoral. A continuación presento los resultados discriminando el contenido del mismo y los votos obtenidos.

Nº de Proyecto	Proyecto	Votos ⁴
463	Ensanche en 511 de 25 a 31, con división de carril y dársena para parada de colectivos en Escuela Santa Ana, luminarias y reductor de velocidad.	1474
462	Luminarias: 21 de 514 a 520, 515 de 19 a 22, 516 de 21 a Belgrano, 517 de 19 a 23, 23 de 517 a 520, 518 de 21 a 23, 21 bis entre 516 y 517, 512 a 514 de 27 a 30, 519 de 21 a 23 y 519 bis de 21 a 23. Cámaras de seguridad: 511 y 29, 25 y 511, 25 y 514, 19 y 514, 19 y 516.	235
464	Semáforos en 25 y 505, 131 y 517. Asfalto: 131 bis, 132a, 132b, 132c, 132d de 516 a 517. Luminarias: 517 y 518 de 131 a 133.	97
461	Asfalto, trabajo hidráulico y luminarias: 27 y 28 de 508 a 510; 508, 508 bis y 509 de 27 a 28.	41
460	Asfalto y luminarias: 514 de 25 a 31; 28, 28 bis, 29 y 29 bis de 512 a 514.	23

Votos impugnados	8
Votos en blanco	0

Total de votos	1878
-----------------------	-------------

⁴ Información disponible en la www.municipalidad.laplata.gov.ar

CAPITULO VII

EL DIAGNÓSTICO.

Primer paso para cambiar la realidad

“Al decir ciudadanía se alude también a los individuos que participan de alguna forma de la deliberación pública y más específicamente de la vida asociativa política y político-social” y, en ese sentido, son ciudadanos aquellos que manifiestan interés efectivo en los asuntos públicos, es decir que traducen una condición potencial en alguna forma de actividad, aunque sea tan sólo la de constituir opiniones publicitadas”¹.

Después de casi dos años de investigación, observaciones, participación, entrevistas, charlas informales, encuestas, me encuentro en condiciones de realizar mi diagnóstico comunicacional en relación al Presupuesto Participativo en el barrio Altos de Hernández. Diagnóstico que lógicamente no sólo será comunicacional, sino también político ya que, el foco de esta tesis está centrado en la planificación y gestión de procesos participativos para la integración de los ciudadanos. Ello entendiendo la complejidad planteada por Mata (2006) en cuanto que:

los problemas de carácter político y teórico que suscita la articulación entre comunicación y ciudadanía. Se trata de una articulación bastante reciente en nuestro campo de estudios, ya que si bien comienza a perfilarse durante los años 90, es a partir de principios de este siglo que ella se despliega en casi cualquier texto de comunicación, en especial, en aquellos que tratan de dar cuenta de las dimensiones políticas de la comunicación (p. 5).

Por tanto, resulta innegable la estrecha relación entre comunicación, ciudadanía y política, mucho más teniendo en cuenta la naturaleza de política pública que tiene la práctica en cuestión. Por ello, en el presente capítulo intentaré plasmar aquellos aspectos que considero no colaboran o dificultan la construcción de espacios colectivos en donde los vecinos-ciudadanos puedan conocerse, participar y colaborar en el desarrollo de su propio futuro, a partir del análisis comunicacional del Presupuesto Participativo como política pública.

Dicho análisis fue sustentado en seis ejes, los cuales entiendo son aspectos fundamentales sobre los cuales resulta necesario trabajar, profundizar o revisar para que el Presupuesto Participativo en el barrio Altos de Hernández supere su etapa actual y se transforme en un instrumento participativo concreto y amplio a través de la gestión de la comunicación ciudadana. Los ejes antes mencionados son: ¿cómo entender el Presupuesto participativo?; la organización del presupuesto Participativo;

¹ Isidoro Cheresky en María Cristina Mata. “Comunicación y Ciudadanía. Problemas Teóricos-Políticos de su articulación”. Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. Vol. VIII N° 1. Córdoba. 2006. Pág. 9.

la realización de la campaña; las políticas de participación; la elaboración de proyectos; y el control ex post.

EL EJE IDEOLÓGICO.

Sobre cómo entender el Presupuesto Participativo.

Una de las primeras aproximaciones que tuve a la hora de encarar el análisis de esta política pública, fue en la primera entrevista con Carlos Sortino en donde definió al Presupuesto Participativo como:

Un espacio público deliberante en el cual son los vecinos quienes establecen el orden de prioridad de las obras y servicios públicos de competencia municipal que deben realizarse, dividido en cuarenta asambleas (zonas). Es una forma de definir popularmente lo que debe realizar el municipio, considerando que las demandas son más que los recursos disponibles”².

Si bien es cierto que en sus orígenes esta política pública estuvo vinculada a la descentralización de las funciones del Estado (ya sea por necesidad social o política), estoy convencido que hoy en día, luego de la recuperación económica y política de la Argentina y en un contexto en donde la ciudadanía se ha volcado nuevamente a la participación política en diferentes ámbitos, el Presupuesto Participativo debe cumplir otra función. No sólo como forma de justificar cierta parte del gasto público o como una forma de obtener legitimidad política para una gestión. Es necesario trabajar en la articulación de los vecinos para construir caminos de integración, espacios de construcción de la realidad, tomando como referencia la idea de la red que plantea Massoni (2009) como: “esquema de participación y modificación de la misma” (p. 5). Dejar de lado el Presupuesto Participativo exclusivamente pensado en su rol instrumental para poder avanzar, evolucionar hacia una concepción dinámica y articuladora.

Por ello, retomo lo propuesto en el capítulo II de la presente tesis en cuanto a considerar al Presupuesto Participativo como un proceso a través del cual los ciudadanos, de manera individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público. Pero además, resulta indispensable entender que más allá de la decisión sobre una u otra política pública, lo fundamental es facilitar, gestionar las herramientas para que los participantes interactúen, se comprometan con los demás para que dicha colaboración pueda extenderse fuera de los límites de esta política pública y de esta manera poder cambiar la realidad local para obtener una mejor calidad de vida como consecuencia de la construcción colectiva.

Por otro lado, durante mi intervención pude recoger conceptos a partir de los cuales se definían ciertas limitaciones para esta política pública. En ese sentido, Sortino (2013) sostiene que : “el

² ANEXO I, “Instrumentos Metodológicos”

Presupuesto Participativo sólo puede satisfacer necesidades inmediatas en materia de obras y servicios públicos, pero es necesario también satisfacer expectativas de mediano y largo plazo en materia de organización política, económica y social” (p. 33). En este punto el Secretario del Consejo reconoce uno de los ejes que fundamenta mi propuesta investigativa: esta política pública hoy en día, sólo se limita a que los vecinos propongan alguna obra o servicio público básico sin poder, o sin pensar, que sería interesante pensar en acciones con consecuencias culturales y/o sociales. Allí radica la primera observación que me interesa destacar. Estoy convencido que es necesario cambiar la manera de pensar y como consecuencia, de planificar, desarrollar y ejecutar el Presupuesto Participativo, lo que implica modificar la manera de interactuar de los actores.

Por otro lado, como resultado de algunas charlas informales con los vecinos en las asambleas e incluso observando las reuniones, pude identificar que los proyectos que se presentan o discuten responden en su mayoría a obra pública tradicional, es decir, asfalto, luminaria, dársenas, cámaras de seguridad, lomos de burro, entre otras. En ningún caso nadie planteó la necesidad de darle al Presupuesto Participativo otro destino, otra mirada. Es cierto que los encuestados destacaron la importancia de las obras realizadas, que los vecinos en general manifestaron su satisfacción por el cambio que ha experimentado el barrio en los últimos años, pero dicho cambio no logró generar canales de diálogo, interacción y construcción colectiva entre los vecinos más allá de la presentación de proyectos. Esta idea se encuentra claramente plasmada por ejemplo, en la entrevista realizada a Franca Mondatti³.

En este sentido, es fundamental ratificar la necesidad de consolidar una mirada comunicacional de los procesos político-participativos para avanzar en la generación de espacios de construcción colectiva del futuro común. La puesta en función de los valores, las creencias, los deseos y necesidades a partir de la cultura como gran motor de esta política pública. No es posible afianzar los procesos democráticos sino es a través de la comunicación entendida como un trabajo pero también desde lo experiencial, actividades ambas que deben desarrollar tanto los ciudadanos como los dirigentes políticos y sociales. Cambiar la manera de entender el Presupuesto Participativo implica redefinir la manera en que se planifica, gestiona y desarrolla el mismo, incorporando una mirada desde la comunicación que permita comprometer e integrar a los vecinos del barrio.

³ ANEXO I, “Instrumentos Metodológicos”

EL EJE ORGANIZATIVO.

Otro de los aspectos que pude observar en este tiempo de investigación e intervención fue que pese al gran esfuerzo que realizan quienes trabajan en esta política pública al lado de Carlos Sortino, hay cuestiones organizativas que deberían corregirse para lograr una más eficiente comunicación. En primer lugar una circunstancia que no depende directamente del Consejo del Presupuesto Participativo, pero que creo es muy importante y es la poca cantidad de empleados y colaboradores con los que cuenta dicho organismo. Una política pública que ha crecido tanto en los últimos años y que seguramente lo va a seguir haciendo, requiere de un grupo estable y capacitado para desarrollar las diversas funciones que se necesita para su organización, implementación y control. Otro aspecto que pude detectar en las Asambleas fue la falta de instrumentos tecnológicos y multimedia para desarrollar las explicaciones o debates. Sin ir muy lejos, me resulto llamativo que en dichas asambleas en donde participaron alrededor de 60 vecinos en cada una, no se utilizara un micrófono, tanto para los expositores iniciales como para los vecinos, lo que redundó en ciertas dificultades para hacer de la comunicación una herramienta valiosa. Más allá del uso del micrófono, tampoco se utilizó ningún tipo de herramienta tecnológica (videos, audios, fotos digitales, power point) a los efectos de hacer más didáctica la explicación e incluso para mostrar lo hecho hasta el momento.

A su vez, si bien durante las asambleas existe un registro de asistencia, el mismo sólo contiene datos tales como el nombre y apellido, el dni, la dirección y un teléfono. En este sentido creo que sería muy útil obtener información vinculada a la edad, a las veces que ha participado en asambleas anteriores, si alguna vez presentó proyectos y otros datos más que sirvan para realizar estadísticas que permitan planificar las mejoras futuras. Es dable destacar que algunos de estos aspectos hacen a la administración de un cúmulo de información sumamente útil a la hora de planificar los procesos futuros. A su vez, siempre es importante mantener informada y por tanto, comunicados a quienes participan o pretenden participar en el Presupuesto Participativo. Mejorar los aspectos organizativos es un objetivo necesario para una mejor y más eficiente comunicación entre los actores intervinientes.

En cuanto a la organización de la votación, es dable destacar que funciona realmente muy bien dado que tanto la tecnología como las autoridades y los comicios se desarrollan con total normalidad. Este es un aspecto que la experiencia de los últimos años ha permitido plasmar con eficacia a las autoridades del Presupuesto Participativo.

EL EJE ELECTORAL.

El momento de la campaña.

Durante el proceso de campaña “lo que nosotros hacemos es comenzar a trabajar en el diseño de las boletas, mandar a imprenta, corregir, proveer, con cierto tiempo de antelación que nunca es más de una semana, tanto a los promotores de proyectos como a las Delegaciones para que distribuyan para hacer publicidad y la gente conozca las propuestas. De parte nuestra eso”⁴. Con esto no quiero decir que esté mal la postura del Consejo del Presupuesto Participativo, sino que, estoy convencido que es necesario acompañar a los promotores, aportando ideas, realizando actividades conjuntas, gestionando las herramientas que permitan que todos los proyectos tengan igualdad de condiciones a la hora de su propaganda, por lo menos, en lo que hace a ciertos espacios mínimos de promoción que se puedan brindar desde el Municipio. La ausencia de coordinación en este sentido, puede generar que aquel proyecto que cuente con cierto apoyo de organizaciones políticas (como ha pasado en el barrio en algunas votaciones) o que cuente con algún apoyo financiero mayor que otros grupos, se convierta en el más publicitado.

Durante mi recorrida por el barrio en época de campaña (coincidió con el período de construcción de mi casa) noté cierto desbalance entre el grupo promotor del proyecto que finalmente ganó y el resto. A su vez, como surgió de la entrevista realizada al titular de la Delegación Barrial, desde ella sólo se limitan a repartir los volantes que el Consejo del Presupuesto Participativo le da. Por tanto, claramente hay una marcada ausencia de interacción y colaboración profunda y equitativa entre los promotores y los diferentes niveles municipales.

En tal sentido, en el capítulo II de la presente tesis, al describir los beneficios del Presupuesto Participativo, destacué un rasgo que fue de los más importantes en Porto alegre, la reducción de las desigualdades sociales. Los resultados obtenidos de la aplicación de esta herramienta en dicha ciudad demostraron que éste es un mecanismo apropiado para combatir las profundas desigualdades sociales y económicas. No obstante, si no se garantiza una participación equitativa durante la campaña, sería incoherente pensar que esta política pública pueda eliminar o al menos reducir las desigualdades.

⁴ Ibidem

El día de la votación.

Todo proceso democrático reconoce su culminación cuando la ciudadanía es llamada a plasmar su voluntad en las urnas. El Presupuesto Participativo no es la excepción, ya que se convocó a los vecinos a votar durante dos semanas (los días sábados y domingos), y así finalizar el proceso en cuestión.

A las dificultades planteadas anteriormente en relación a la disparidad durante la campaña electoral, lo que pude notar en el caso de Hernández fueron algunas dificultades que me interesan destacar como ejes para seguir trabajando en el mejoramiento de esta herramienta. En primer lugar, cuando asistí a la votación, mi primera sensación fue la de desorden y falta de información. En segundo lugar, la ausencia de fiscales identificados que pudiesen controlar el desarrollo del proceso. Tampoco encontré boletas a disposición como para elegir el proyecto, sino que tuve que pedirle a una persona que representaba a uno de los proyectos participantes, que me diese la boleta. Otro tema que me llamó la atención es que la boleta elegida no se coloca en un sobre, por lo cual al abrir la urna para el recuento, puede generar inconvenientes o sospechas. A continuación voy a desarrollar un poco más los puntos antes descritos.

Falta de información.

Lo primero que creo es conveniente resolver, tiene que ver con la organización de la votación. Llegué a la escuela y, más allá de la persona que me recibió y pidió mi dni, no encontré al alcance de la mano las boletas para poder elegir. Un dato interesante es que no hay una boleta por proyecto, sino que se imprime una única boleta con todos los proyectos y el votante debe seleccionar con una lapicera el proyecto elegido. Ello tiene varias dificultades, entre ellas que uno debe si o si llevar la boleta desde la casa, porque si no de lo contrario tiene que pedir algo con qué marcar la misma. A su vez, puede prestarse a alguna equivocación si el vecino ingresa una boleta sin marcar, o si especulamos, puede generar que en el recuento se marquen boletas. Tampoco estaban identificadas las autoridades que representaban a la Secretaría del Presupuesto Participativo.

Este aspecto es de vital importancia a los efectos de generar las herramientas y los espacios de debate entre los vecinos, sobre todo para aquellos que no suelen participar activamente durante las asambleas, o que simplemente no saben del funcionamiento del Presupuesto Participativo. Es necesario poner en común, compartir la información y el conocimiento que surga como consecuencia de las experiencias colectivas para que más vecinos confíen y participen.

Controles deficientes.

Lo otro que me llamó mucho la atención fue la ausencia de fiscales identificados, ya sea por parte de los proyectos, como así también de otros sectores. Por otra parte, a la hora de ejercer el voto, quien oficia de presidente de mesa, solicita el dni y lo anota a mano en una hoja, lo mismo hacen los fiscales, en caso que los haya. Ello genera errores, como le pasó a una señora cuyo apellido fue escrito por cada funcionario de manera diferente.

Otro tema es la ausencia de sobres para colocar las boletas, lo cual contribuye a generar especulaciones, sobre todo, al momento del recuento. Siendo una herramienta democrática, con la importancia que ella tiene, no debe dejar dudas respecto a su transparencia, sobre todo si el objetivo final es la consolidación de este instrumento y el aumento de la convocatoria participativa de los vecinos. Es innegable, que una de las exigencias más recurrentes por parte de los ciudadanos a la hora de participar en cualquier actividad política, es la vinculada con la transparencia de dichos procesos. La desconfianza hacia el sistema político que nuestra democracia sufrió como consecuencia de la crisis de 2001/02 debilitó el espíritu participativo de gran parte de la comunidad y sumergió en la incredulidad a muchos vecinos que se fueron encontrando con estas experiencias participativas. Por ello considero de vital importancia transparentar definitivamente este proceso a través del Presupuesto Participativo, así como integrar a diferentes sectores de la vida política, social y cultural del barrio. De esta manera, se intentará comprometer a aquellos vecinos que continúan escépticos respecto a los beneficios de la participación popular a través de esta y muchas otras herramientas.

EL EJE PARTICIPATIVO.

La participación ciudadana.

Sin lugar a dudas, uno de los ejes que guió esta tesis estuvo vinculado al análisis respecto del caudal de vecinos que participan en las asambleas, donde se presentan y discuten los proyectos. En este sentido, pude observar en las tres asambleas, que la cantidad de vecinos que asistieron era muy poca en relación a la cantidad de habitantes del barrio. Tanto las observaciones participantes, como de las entrevistas realizadas a funcionarios y vecinos me condujeron a una misma conclusión: si bien la participación vecinal año a año ha ido aumentando, se observa claramente, la falta de compromiso de los vecinos, quienes deben asumir un rol protagónico en el desarrollo de esta política pública. Tanto en las entrevistas con Carlos Sortino como con Franca, así como mediante las charlas informales mantenidas con vecinos, pude detectar este patrón común a la hora de analizar los motivos de la baja participación durante las asambleas. Incluso Franca, una de las vecinas más organizadas del barrio a la hora de participar, me recalcó en reiteradas oportunidades que ella veía la falta de compromiso, de interés por participar, por organizarse respecto a los vecinos.

Esta situación es una de las grandes falencias del Presupuesto Participativo en mi barrio, el cual está vinculado a la falta de elementos (algunos comunicacionales otros administrativos) que incentiven al vecino a participar, a involucrarse en las necesidades del otro. A pensar la mejor forma de contribuir para el crecimiento del barrio y mejorar así la calidad de vida de los demás. Este tipo de participación refuerza la solidaridad colectiva y el sentido de bien común. Sin duda el Presupuesto Participativo constituye un aporte para el desarrollo de la solidaridad colectiva a partir de la cual los individuos deciden no sólo por el beneficio individual sino que por el bienestar de la comunidad en su conjunto. Si se logra incentivar una mayor y constante participación, en un futuro no muy lejano la estructura del Presupuesto Participativo inspirará la formación de asociaciones comunitarias ya que la ciudadanía comprenderá que a través de la unida se pueden alcanzar mejores resultados.

La falta de motivación y por tanto de compromiso de los vecinos para participar en las asambleas, para discutir aquellos aspectos que benefician al barrio, para presentar proyectos y posteriormente acompañarlos, incluso para formar parte de órganos decisorios dentro del Presupuesto Participativo como el Foro Consultivo (en palabras del Secretario del Consejo, las dos personas que voluntariamente se ofrecieron para dicha tarea, nunca asistieron a las reuniones), son factores que debilitan un instrumento de ampliación democrática formidable y con un potencial muy grande. La mayor ventaja que otorga el Presupuesto Participativo es que permite mejorar la calidad del sistema democrático. La participación asigna al ciudadano un rol activo que no debería limitarlo sólo a votar cada cierto tiempo, sino que tendría que transformarlo en un actor fundamental, con un rol fuertemente activo. Así, aumenta la

legitimidad del sistema y se solucionan distintos defectos del modelo representativo. Esto permite redistribuir el poder y fortalecer la sociedad civil. No obstante, es importante destacar que la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, no implica hacer el trabajo de los funcionarios, sino que sólo es un complemento de la misma. Ella no permite reemplazar a las autoridades ni al rol que corresponde a los partidos políticos como articuladores de los intereses sociales.

Nuevamente se vuelve necesario resaltar la importancia de trabajar en el desarrollo de herramientas comunicacionales que colaboren, no sólo con la promoción o publicidad del Presupuesto Participativo, sino fundamentalmente a los efectos de la construcción colectiva de una idea más amplia e inclusiva de esta política pública que incentive a los vecinos a unirse, a participar, pero en definitiva, que colabore con la formación de vínculos entre ellos mismos.

EL EJE DE LOS DESEOS.

La elaboración y presentación de los proyectos.

La referencia señalada en el punto anterior en relación a los beneficios de esta política pública como ampliadora del sistema democrático, pero sin dejar de entender que no debe reemplazar ni a los funcionarios ni a los partidos políticos como articuladores de los intereses sociales, me conduce a otro de los puntos que en este tiempo pude observar y que creo constituye otro de los límites que el Presupuesto Participativo enfrenta hoy en día. Me refiero a los límites que presenta esta política pública y al tipo de obra que suele requerirse por parte de los vecinos.

En primer lugar, y retomando lo que Sortino me manifestó, desde el Presupuesto Participativo “no se puede hacer más de lo que está determinado por el presupuesto asignado ni aquellas obras que no sean de competencia municipal. En caso que surjan necesidades que excedan esos límites, se trata de gestionar con la provincia y se lo incluye dentro del Presupuesto Participativo, una vez que este el visto bueno desde lo técnico y lo económico por parte de la provincia”⁵. Este aspecto es estrictamente político y económico por lo cual, en principio, no representa un aspecto que desde esta tesis quiera analizar. No obstante, este tiempo de intervención en el barrio, las entrevistas, las charlas y el análisis documental, me permitieron arribar a un diagnóstico en relación al que considero el más perjudicial de los límites que hoy enfrenta el Presupuesto Participativo. Y lejos de ser este límite un aspecto económico o político como podría pensarse en un primer momento, me refiero un límite conceptual. La manera de presentar históricamente esta política pública, y por tanto, la forma en que los vecinos la han entendido, no es la mejor forma de verla. Para ser más preciso, estoy hablando de aquellas concepciones del Presupuesto Participativo como una forma de elegir en qué obras públicas tradicionales se gasta parte del presupuesto municipal. Si uno analiza el cuadro que presento a continuación, se dará cuenta que en términos globales desde 2008 a la fecha se han logrado más de 2.000 cuerdas de asfalto y mejorado, casi 4.500 cuerdas de luminarias, 10 centros de salud rejerarquizados, 1 centro de salud nuevo, 3 establecimientos educativos municipales rejerarquizados, 2 establecimientos educativos municipales nuevos, 17 proyectos sociales y culturales, remoción de barreras arquitectónicas, ensanche de avenidas, refuncionalización de ramblas, obras hidráulicas, cloacas y redes de agua potable. Sólo una pequeña parte de los proyectos son pensados en relación a resolver aspectos culturales, sociales, educativos o de inclusión. Para tomar un ejemplo del cuadro antes mencionado, en 2013 sólo el 12,5% de los proyectos estuvieron vinculados a acciones comunitarias, mientras que el 87,5% restante a obras de infraestructura urbana, tendencia que se ha reiterado a lo largo de los años excepto en algunas ocasiones en donde esa diferencia se ha reducido.

⁵ Ibidem

Indicadores	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Presupuesto asignado ⁶	7	14	20	40	100	120
Proporción s/ Presupuesto General	2,1%	3,4%	3,7%	6,1%	8,8%	9,2%
Proyectos presentados	513	341	368	255	275	142
Proyectos elegidos	39	40	43	40	40	40
Proyectos Infraestructura Urbana	64,9%	48,5%	61,2%	77,5%	83,5%	87,5%
Proyectos Acción Comunitaria	35,1%	51,5%	38,8%	22,5%	16,5%	12,5%
Asistencia a asambleas	3.342	3.200	5.230	2.682	3.570	2.150
Asistencia a Consulta Popular	17.686	29.574	45.037	49.561	51.104	52.017
Participación s/ población ⁷	3,8%	6,3%	9,6%	9,9%	10,2%	10,4%
Hogares favorecidos ⁸	2.100	6.800	8.695	9.053	37.680	53.860
Satisfacción s/ total de hogares ⁹	1%	3,1%	3,9%	4%	16,3%	22,8%

Lo mencionado en el párrafo precedente no significa que las obras de infraestructura no sean una necesidad de los vecinos, mucho más en zonas que se encuentran fuera del casco urbano de la ciudad como es el barrio Altos de Hernández. Lo que me interesa marcar es una crítica a la actual mirada ideológica del Presupuesto Participativo que lo ha convertido en una sutil forma de que los vecinos voten aquellas obras que por naturaleza le corresponde realizar al Municipio. El alumbrado público, el asfalto, la compra de insumos para una Delegación barrial, entre otras, son funciones que por naturaleza le competen al municipio. No obstante, no es posible dejar de reconocer que resulta lógico que la ciudadanía aproveche la oportunidad de pedirle al estado aquello que le falta y considera indispensable para su vida cotidiana. Incluso en el barrio sobre el cual se basa esta tesis, cambió su fisonomía entre otras cosas, por las obras votadas a través del Presupuesto Participativo. Por ello es que resulta tan complejo el desafío de las autoridades y de la propia comunidad en la búsqueda de nuevas formas de entender esta política pública.

Este tiempo en el que pude observar el desarrollo del Presupuesto Participativo, en el que generé relación con vecinos a quienes pude entrevistar, así como la opinión de las autoridades municipales e incluso de miembros de la oposición junto a todo el recorrido teórico que se encuentra plasmado en parte en esta tesis, me permitieron formar una idea sobre esta política pública, una perspectiva, una forma de pensar y mirar la participación popular en la planificación y ejecución de obras públicas que difiere a la concepción actual.

6 En millones de pesos.

7 Población mayor de 16 años.

8 Cuando decimos "hogares favorecidos" estamos diciendo que si allí donde se hace una cuadra de asfalto viven, por ejemplo, veinte familias, esas veinte familias están experimentando una mejora en su calidad de vida, ya que esa obra es lo que estas familias señalaron como la necesidad más urgente a satisfacer (primero, presentando el proyecto en la asamblea correspondiente; luego, logrando la cantidad de votos necesaria para que ese proyecto resulte elegido).

9 El indicador "satisfacción sobre total de hogares" corresponde a la relación de "hogares favorecidos" sobre el total de hogares estimados en el municipio.

Si bien es cierto que el Presupuesto Participativo reconoce su origen en la necesidad de los Estados en crisis de descentralizar el proceso de toma de decisiones, no es menos cierto que dicho objetivo se reconoce como inicial y no como final para esta política pública. Es decir, que la descentralización de funciones tradicionales del Estado sólo fue el punta pie inicial para abrir la participación ciudadana en diferentes ámbitos de los órganos de gobierno. Retomando lo señalado en el capítulo 2do de la presente tesis, el caso paradigmático de Porto Alegre, demuestra cómo fue posible construir la política pública con la colaboración de los otros partidos de izquierda a partir de la definición de aquellas obras que eran prioritarias dada la situación de crisis que el país y la ciudad estaban atravesando. Esta modalidad por la cual las obras realizadas a través del Presupuesto Participativo eran aquellas que correspondían naturalmente al municipio, se extendió a lo largo de los primeros diez años de consolidación del mismo, luego de lo cual se decidió cambiar la manera de pensar y ejecutar esta herramienta. En el caso platense, lo que se observa es cómo el Presupuesto Participativo se ha convertido en una maquinaria para que el vecino decida si su barrio va a tener o no asfalto, luminaria, lomos de burro o cámaras de seguridad, cuando en realidad debería ser el Estado municipal quien garantice al vecino esas condiciones de vida. No hay esfuerzos reales (sea por falta de convicción o por escasez de recursos) por cambiar la lógica de esta herramienta, por incorporar definitivamente a otros actores, de generar espacios de construcción popular para fortalecer la participación democrática, por crear conciencia respecto la importancia y la responsabilidad que implica el Presupuesto Participativo. En este sentido adhiero a la mirada de Carlos Sortino cuando apunta a la falta de compromiso político del vecino, como factor determinante a la hora de analizar la forma en que se decide dentro de esta política pública.

En este sentido, el Presupuesto Participativo constituye una valiosa herramienta para aumentar la eficacia de los proyectos y políticas públicas, debido a que en su configuración atraviesa varias fases en la vida de éstas. Las razones que explican la eficacia son el mayor involucramiento de la comunidad con las políticas públicas, su consecuente legitimación, su pertinencia debido a los flujos de información que se generan y, principalmente, debido a que su diseño ha correspondido a los propios destinatarios. Sin lugar a dudas, resulta necesario alterar la lógica de reproducción del Presupuesto Participativo para avanzar a la siguiente etapa, la cual a mi entender debe caracterizarse por la discusión, planificación y ejecución de obras y emprendimientos sociales que no se encuentren, en principio, dentro de las funciones naturales del municipio.

EL EJE DE CONTRALOR.

El control ex post.

En esta última parte del capítulo, me interesa referirme a otra de las falencias que se observó en el Presupuesto Participativo y que de alguna manera es una pieza clave para la consolidación de la participación popular y la transparencia en la ejecución de las obras votadas. Me refiero al control, seguimiento y evaluación de la ejecución de las obras. En términos específicos, estoy hablando del control ex post, el cual implica, según un informe del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2012):

una evaluación objetiva y sistemática sobre un proyecto cuya fase de inversión ha concluido o está en la fase de post inversión. El objetivo es determinar la pertinencia, eficiencia, efectividad, impacto y la sostenibilidad a la luz de los objetivos específicos que se plantearon en la preinversión. Una evaluación ex post debe proveer información útil y verosímil. Es una herramienta de aprendizaje y de gerencia para mejorar los procesos de análisis, planificación y ejecución de proyectos, así como la toma de decisiones (p. 15).

Este concepto se plantea 2 objetivos principales:

Retroalimentación a través de las lecciones y recomendaciones para mejorar la administración y desempeño de la inversión pública, para el mismo proyecto evaluado, proyectos similares y políticas del sector.

Transparencia del proceso y los resultados de la inversión pública. A través de la evaluación de los éxitos y fracasos, se genera valiosa información el cual puede retroalimentar y ayudar a mejorar la inversión pública. En tanto se disponga del mayor número de experiencias documentadas posibles, se contribuirá a optimizar el uso de recursos de inversión pública.

En una de las últimas entrevistas con Carlos Sortino, uno de los temas tratados fue la del control de las obras en ejecución. Él reconoció que la Secretaría a su cargo no tenía atribuciones para realizar ese control y que tampoco incentiva al vecino para que lo hiciese, sino que ante una denuncia, la misma se comunicaba al organismo competente para que tomase intervención. En este sentido, para consolidar al Presupuesto Participativo como política de estado para la transparencia y eficacia del Estado y la participación democrática de la ciudadanía, es indispensable generar los mecanismos de control y evaluación de las obras públicas a través de la inclusión en dicho proceso de los propios vecinos y de la oposición política. Si no se comprometen todos los actores, no va a ser posible garantizar la eficacia de

esta política pública, y mucho menos, generar el compromiso en los vecinos para que participen activamente en ella.

En el capítulo II, sostuve como otra característica importante del Presupuesto Participativo, que constituye un eficaz medio de control administrativo. La participación de la comunidad puede ser un importante mecanismo para controlar una parte de la administración municipal. En este sentido, es fundamental que la participación no se agote en la planificación y decisión de los proyectos a financiar, sino que comprenda las fases de ejecución y evaluación. La estructura de este mecanismo implica per se un refuerzo al control administrativo y judicial de la municipalidad, por las condiciones de información y transparencia que integran el proceso y por la cercanía de la ciudadanía con el mismo. En este sentido, surgió de la última entrevista con Carlos Sortino, que el Consejo del Presupuesto Participativo sólo controla a demanda de los vecinos, es decir que no existe organización para que los promotores o vecinos generen mecanismos de control y seguimiento de las obras. Entiendo que la actitud por parte del municipio responde a la escasa capacidad de personal con el que cuenta el Consejo de Presupuesto Participativo, no obstante, tampoco observé por parte de los vecinos la voluntad de controlar las acciones de la administración.

De lo antes descrito, se desprende que los vecinos usualmente no participan de esta etapa tan importante del proceso, aunque también es cierto, que desde la Secretaría no se advierten acciones o herramientas para incentivar u organizar dicha actividad, por lo que esta es una cuenta pendiente del Presupuesto Participativo en mi barrio. Generar conciencia y compromiso también en esta etapa final del proceso es fundamental para que cada fin de ciclo se transforme en un insumo para generar la dinámica que toda política pública participativa necesita. De esta manera se busca mejorar la calidad de todo el proceso. No sólo del momento de la ejecución de la obra propiamente dicha, lo cual es sumamente importante y necesario, sino también, tomando el control como experiencia, como referencia para las asambleas posteriores o simplemente para promover al Presupuesto Participativo y así atraer nuevos vecinos.

CAPITULO VIII

MAS QUE HABLAR, HACER.
(Cómo construir procesos de
integración).

ALGUNAS CONDICIONES PREVIAS.

Los aspectos señalados en el capítulo anterior, lejos de pretender configurar una crítica estéril, pretenden convertirse en punto de partida para la presentación de un plan de acción tendiente a generar los canales, herramientas y espacios de discusión que permita al Presupuesto Participativo, reconfigurarse a la luz de los nuevos desafíos. Una propuesta perfectible, pero pensada para iniciar una discusión sobre la esencia de esta política pública que necesita ser replanteada para atender de forma más eficiente y eficaz las necesidades de la comunidad. Es importante destacar que la propuesta está pensada para su aplicación en el barrio Alto de Hernández debido a que la tesis tuvo como eje ese barrio. No obstante, entiendo que las herramientas que se pondrán en consideración pueden ser trasladadas, con algunas adecuaciones, al resto del municipio.

La propuesta en cuestión se articula a través de un eje temporal (corto, mediano y largo plazo), que a su vez se intentará plasmar mediante distintos núcleos temáticos. Ahora bien, para que estas u otras alternativas puedan implementarse, se requieren algunas condiciones indispensables para una eficiente implementación, las cuales a continuación se detallan.

Voluntad política. Este es un condicionante fundamental que implica la decisión, por parte de las autoridades políticas, de aceptar la propuesta y llevarla adelante. No sólo me refiero al Secretario del Presupuesto Participativo, sino, también es necesario incluir y consultar al poder ejecutivo y legislativo para que el resultado sea fruto de la discusión y el acuerdo. Democratizar las estructuras estatales supone abrirlas a los diferentes intereses sociales, incrementando la capacidad de respuesta a más y nuevos sectores, promoviendo la participación ciudadana, pero también la de los sectores políticos de oposición. La voluntad política, también refiere a la capacidad de abrir la discusión teórica e ideológica en relación a la concepción que actualmente se sostiene desde quienes coordinan el Presupuesto Participativo.

Organización social. Las diferentes experiencias internacionales indican que la preexistencia de una sociedad civil bien organizada, movilizadora y comprometida es un factor que contribuye poderosamente al éxito del Presupuesto Participativo, sobre todo, a la hora de implementar modificaciones. La existencia de redes de organizaciones populares y movimientos sociales aportan significativo apoyo al surgimiento y desarrollo de experiencias de este tipo.

Marco normativo. Si los cambios son estructurales, y creo que deberían serlo, los legisladores municipales deberán legislar para brindar un marco legal claro para evitar interpretaciones o manejos que no estén en concordancia con los lineamientos generales del Presupuesto Participativo.

Disponibilidad financiera. La disponibilidad de recursos para responder, no solo a las demandas y prioridades definidas por la población, sino también, a los cambios que requiere estas propuestas, constituye un factor clave para la factibilidad de la misma.

Consideraciones previas.

Antes de presentar las propuestas para intentar alcanzar los objetivos planteados al inicio de la presente tesis, considero necesario retomar algunas ideas sobre participación, política y comunicación. Ello, con la intención de dejar en claro que las alternativas que se van a proponer no son simplemente acciones tradicionales de política pública, sino herramientas, caminos, acciones tendientes a promover y facilitar la integración de la comunidad (en este caso del barrio Altos de Hernández), a través del Presupuesto Participativo. Retomando a Rosa María Alfaro, participación es protagonismo y democracia, apostando a la promoción de una sociedad democrática y dialogante entre los pares, en una época donde la democracia es un valor político para la sociedad. Así, se gestó, según sostiene Alfaro (2000): “un modelo dialógico de asumir los medios apostando a construir dentro de la comunicación a un pueblo que a la vez es emisor y receptor, en tanto ejercicio democrático alternativo” (p. 4).

Otro aspecto que resalta la autora y resulta importante para mis argumentos, está vinculada a la importancia de la comunidad y la acción colectiva. La existencia de una comunidad organizada era muy importante. *“La cohesión valórica que sostenía a la comunicación popular se situaba en el campo de la solidaridad humana entre sujetos de una misma clase o sector social. Se trataba siempre de crear vínculos y compromisos”*¹. Ello resulta indispensable ya que no debe haber oposición entre individuo y comunidad. Más allá de las organizaciones representativas y de carácter territorial, vale la experiencia de solidaridad aplicable también hoy a nuevos actores y comunidades flexibles. Retomando lo escrito por Alfaro (2000): “En una sociedad tan comunicativa como la actual donde no es posible la vida económica, ni la cultural ni la política sin su compromiso, ésta se convierte en un sector altamente estratégico para colocarse en el centro visible de la búsqueda de una sociedad distinta desde un nuevo paradigma comunicacional” (p. 8).

¹ Ibidem

En este sentido, construí esta tesis con la firme convicción que le toca a la comunicación la promoción del debate público dentro de un modelo comunicacional que busca la creación y mantenimiento de *“Redes de diálogo y producción simbólica”*². Siguiendo a la autora citada anteriormente, la idea es que la comunicación se coloque en el centro de la creación y el mantenimiento de lo público en el sentido constructivo, entendido como intereses, espacios e imágenes comunes, que garanticen una democracia asumida como valor y práctica. El objeto final es facilitar la organización de un debate plural que garantice escucha y respeto y llegue a construir consensos, generando espacios de discusión y producción que alimenten las decisiones ciudadanas y abran otros ámbitos complementarios de participación. Si ello puede concretarse, el producto final será que la ciudadanía formará una demanda de calidad, ejerciendo vigilancia sobre ellos. Es decir, en términos de Alfaro (2000): “una comunicación que cree y recree lo público en relación con sus públicos ciudadanos. Una comunicación que teste el poder y ayude a forjar otros equilibrios empoderando al ciudadano” (p. 9).

² En los términos planteados por Rosa María Alfaro en “Culturas populares y comunicación participativa: en la ruta de las redefiniciones”. Asociación de comunicadores Sociales. CALANDRIA

LOS EJES DE MI PROPUESTA.

La complejidad propia de cualquier política pública, sumada a las dificultades relacionadas a la aplicación de cambios en cualquier proceso consolidado, me obliga a plantear la propuesta en cuestión a partir de 2 ejes: uno temporal (acciones a corto, mediano y largo plazo) y otro temático (vinculado a las áreas de trabajo). La idea es articular las acciones (núcleos temáticos) en diferentes plazos según la complejidad de las mismas o la necesidad de aplicar medidas complementarias. Los núcleos en cuestión son producto de la observación realizada durante más de un año y del análisis comunicacional desarrollado a partir de los diferentes autores citados durante la presente tesis. Los mismos son el conceptual, el tecnológico, el de planificación y gestión, y el de interacción. Dichos ejes se irán distribuyendo a lo largo de los plazos establecidos como ejes principales de la propuesta. Ello implica que alguno de ellos se desarrollen en uno o más ejes temporales, dependiendo de la etapa del desarrollo o de las dificultades analizadas.

A continuación se presenta un cuadro en el cual se intenta graficar los ejes antes mencionados con el objeto de visualizar su complementariedad, especialmente, en lo referido a las etapas para su implementación.

EJES	CORTO PLAZO	MEDIANO O PLAZO	LARGO PLAZO
Eje Conceptual		X	X
Eje Tecnológico	X	X	
Eje de Planificación y Gestión		X	X
Eje de Interacción	X	X	

El eje conceptual (mediano y largo plazo).

Como lo sostuve en el capítulo anterior, uno de los aspectos sobre los cuales es necesario trabajar, está relacionado con el cambio respecto a la manera de entender, y por tanto, de ejecutar el Presupuesto Participativo. Si bien es cierto que en sus orígenes esta política pública estuvo vinculada a la descentralización de las funciones del Estado, hoy en día, y como consecuencia de la recuperación económica y política del Estado argentino, la ciudadanía se ha volcado nuevamente a la participación política en diferentes ámbitos, generando nuevas demandas y exigencias. Si bien el Presupuesto Participativo logró canalizar las mismas, pasado un tiempo prudencial, es necesario revisar los ejes conceptuales que articulan dicha política pública. Siguiendo lo antes propuesto, considero que el Presupuesto Participativo no

debe funcionar sólo como una forma de justificar cierta parte del gasto público o como herramienta para obtener legitimidad política en una gestión. Ya en el capítulo II propuse considerar al Presupuesto Participativo como un proceso a través del cual los ciudadanos, de manera individual o por medio de organizaciones cívicas, puedan de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público. Pero además, resulta indispensable entender que más allá de la decisión sobre una u otra política pública, lo fundamental es facilitar y gestionar las herramientas para que los participantes interactúen, se comprometan con los demás para que dicha colaboración pueda extenderse fuera de los límites de esta política pública y de esta manera poder cambiar la realidad local para obtener una mejor calidad de vida como consecuencia de la construcción colectiva. No obstante, lo más importante es generar espacios de debate y discusión entre los diferentes sectores intervinientes, no sólo los vecinos, sino también diferentes organizaciones y miembros del Concejo Deliberante. Mi propuesta en este sentido es generar espacios de intercambio y debate para que aquellos que hoy no tienen lugar (por falta de interés o por no tener lugar para hacerlo), puedan aportar sus ideas. Todo ello con la intención de superar la etapa inicial de esta política pública hacia una herramienta de gestión comunicacional y creación de vínculos entre los vecinos, y no solo para realizar las obras públicas que por naturaleza le corresponde al Estado municipal. Por ello, considero que debe iniciarse inmediatamente dicho debate e integrar progresivamente a múltiples sectores de la comunidad.

La propuesta anterior, está fundada en las propias palabras de Sortino (2013) quien menciona entre las limitaciones del Presupuesto Participativo, que: "sólo puede satisfacer necesidades inmediatas en materia de obras y servicios públicos, pero es necesario también satisfacer expectativas de mediano y largo plazo en materia de organización política, económica y social". Es decir, que esta política pública hoy en día, se limita a que los vecinos propongan alguna obra o servicio público básico sin poder, o sin pensar, que sería interesante considerar en acciones con consecuencias culturales y/o sociales, más allá de las obligaciones inherentes al municipio. Ello me ha llevado a reflexionar respecto a la posibilidad de que los vecinos se enfrenten para conseguir los servicios básicos que el municipio debería otorgar sin la necesidad de generar un proceso electoral para ello. Por ello, es necesario cambiar la manera de pensar y como consecuencia, de planificar, desarrollar y ejecutar el Presupuesto Participativo, lo que repercutirá en la manera en que interactuar de los actores.

Para ello propongo convocar a todos los sectores políticos que integran el Poder Legislativo municipal y a los sectores sociales, ya sean aquellos organizados en asociaciones civiles o no, para poder discutir respecto a que debemos entender por Presupuesto Participativo, y fundamentalmente, sobre qué aspectos deberá trabajar esta política pública, buscando generar un salto de calidad para posibilitar mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Este debate, por su complejidad y amplitud, se extenderá a lo largo de amplios espacios temporales, sobre todo, porque entiendo es importante que dichos espacios de discusión permanezcan abiertos permanentemente para actualizar las políticas participativas, haciéndolas más amplias e inclusivas. Esta tesis tiene como objeto convertirse en la herramienta que inicie la discusión.

El eje tecnológico (corto y mediano plazo).

No es necesario, profundizar demasiado en la importancia que actualmente tienen las nuevas tecnologías para nuestras vidas, en especial aquellas cuya dimensión comunicacional más fuertemente se han desarrollado. No obstante, es posible identificar que uno de los problemas más comunes que enfrentan las Ciencias Sociales, es la posibilidad de considerar sus objetos de estudio desde una mirada que se aleje del instrumentalismo, logrando una visión que trascienda la rigidez propia de la pos modernidad y la supere. En relación a ello, es muy común escuchar que los medios de comunicación y las nuevas tecnologías vinculadas a las redes sociales son sólo instrumentos, herramientas a disposición de los consumidores. Si bien no es posible negar que los mismos persiguen, en principio, un fin instrumental, tampoco podemos quedarnos sólo con esa reducción de la realidad. Las nuevas tecnologías ponen a disposición de todos, la posibilidad de estar más cerca, de acceder a lugares antes impensados, de interactuar de muy diversas formas, de reinterpretar la dinámica social y los procesos políticos, de informarse en tiempo real de lo que sucede en el mundo. La irrupción de estas nuevas tecnologías ha modificado la cultura, las costumbres, la forma de ver la vida y de construir el futuro. Reconocer que la producción colectiva de sentido necesita de las nuevas formas de comunicación y por tanto de las nuevas tecnologías para poder desarrollarse en el marco de la interacción de una sociedad cada vez más mediatizada (en términos de Jesús Martín-Barbero) y pendiente de los avances en esa materia, es un paso fundamental para resolver algunos interrogantes modernos que nos plantea la comunicación y la política. En este sentido, no puedo dejar de destacar la importancia creciente que las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación tienen en el desarrollo de la política actual, no sólo en su dimensión proselitista, sino también, en lo que a política pública se refiere. El Presupuesto Participativo, si pretende convertirse en una herramienta de transformación de la realidad, no puede mantenerse al margen de aquellas tecnologías que le permitirían un desarrollo más eficiente y participativo que el actual. Muchas experiencias sociales se han gestado o han cobrado notoriedad gracias a la importancia de las nuevas tecnologías, de las redes de comunicación (My Space Twitter, Facebook, You Tuve, correo electrónico, entre otras). Un aspecto que pude observar durante mi proceso de intervención en el Presupuesto Participativo, fue la poca utilización de estas nuevas tecnologías a la hora de pensar en las formas de generar interacción con los vecinos o simplemente la transmisión de información. Para ello, al comenzar la presente investigación,

sólo estaba a disposición de los ciudadanos, un link dentro de la página oficial de la Municipalidad de La Plata. Dentro del mismo se encontraba poca información en muchos casos desactualizada. Además, dicha página respondía a la lógica de la web 1.0, la cual no permite la interacción entre los usuarios o entre los mismos y quienes administran el sitio en cuestión. Si bien es cierto que a lo largo del último año, la Secretaría del Presupuesto Participativo pudo incorporar algunas tecnologías (como una página de facebook), estoy convencido que es necesario trabajar en el corto y mediano plazo, en nuevas herramientas tecnológicas y en la reutilización de las actuales.

Mi propuesta en relación al eje denominado tecnológico, está vinculada a una mayor y mejor utilización de las redes sociales para que sirvan, en una segunda etapa, como herramientas facilitadoras de los procesos de integración entre los diferentes actores que participan del Presupuesto Participativo. Una red social de conocimiento se define como una comunidad de personas que, de modo formal o informal, ocasionalmente, a tiempo parcial o de forma dedicada, trabajan con un interés común y basan sus acciones en la construcción, el desarrollo y la compartición de conocimientos. Esta definición integra una mayor diversidad a la hora de considerar la funcionalidad de las redes sociales y por tanto, sus efectos sobre la sociedad. Por tanto, las redes sociales de conocimiento plantean una relación humana esencial de unión intergrupala u organizacional en la búsqueda de un objetivo mediatizado por el compartimiento de información y desarrollo de procesos de conocimiento, y por el otro, tales redes tienden a agruparse con otras redes fuera del contexto donde se inician y multiplicarse a medida que esta relación avanza en el tiempo y se mejora su interconexión tecnológica. A su vez, es importante reconocer que las redes de conocimiento son expresiones de la interacción humana en un contexto social propio, lo que termina siendo determinante para la construcción de sentido. El objetivo que persiguen no es sólo el hecho de informar y difundir, sino de transformar el entorno en la búsqueda constante del enriquecimiento intelectual del ser humano en su quehacer cotidiano. Es justamente en esa cotidianeidad donde las redes encuentran su desarrollo más dinámico, a través de su inserción en las diferentes esferas de la sociedad y, como vengo sosteniendo, sobre todo en la juventud. Incluso los medios tradicionales tuvieron que adaptarse a esta realidad.

Para reforzar lo antes dicho, es interesante repasar las cifras que el Ministerio de Educación de la Nación dio a conocer en un informe del año 2009³, según el cual más de 850 millones de personas en todo el mundo estaban en alguna Red Social. Las dos más importantes eran Facebook (400 millones) y My Space (274 millones). En la Argentina, existen más de 7 millones de usuarios de Facebook y los usuarios de Twitter crecen constantemente⁴.

³ Ministerio de Educación de la Nación, "Los Adolescentes y las Redes Sociales". Pagina 3. Septiembre de 2010.

⁴ Datos surgidos del informe del Ministerio de Educación de la Nación en el mencionado informe.

En definitiva, mi propuesta se basa en las siguientes herramientas comunicacionales:

Web 2.0

Es indispensable cambiar la forma en que la Secretaría del Presupuesto Participativo transmite la información a los vecinos. Modificar la actual página web, generando una web 2.0 en la cual se creen espacios de intercambio entre los usuarios (foros de discusión, chats, publicaciones de interés, intercambio de ideas), así como la posibilidad de “subir” videos y fotos, no sólo institucionales, sino también aquellas que sean suministradas por los propios vecinos. Ello otorgaría más transparencia y mejor información para quienes quieran conocer, no sólo qué es el Presupuesto participativo, sino también, el desarrollo de las asambleas e incluso, de las obras.

Lo que considero importante es que esta nueva web debe contener mayor información y, fundamentalmente, que la misma este actualizada. Lo interesante de esta propuesta radica en la posibilidad que los vecinos se conozcan entre sí, más allá de los días de asamblea o votación. La creación de salas de chat divididas según barrios del Presupuesto Participativo puede generar lazos entre vecinos que compartan ideas similares, o simplemente permitir la discusión e intercambio de opiniones. Todo ello supervisado por los responsables de esta política pública, quienes contarán, gracias a esta nueva herramienta, con información muy importante para poder planificar y gestionar las acciones pertinentes.

Facebook, Twitter y correo electrónico.

Como lo mencioné más arriba, en el último año, la Secretaría del Presupuesto Participativo incorporó la utilización del Facebook como herramienta de comunicación, demostrando buenos resultados. Lo que propongo en este sentido, es la incorporación de Twitter y la profundización del uso de Facebook, interactuando con otras redes sociales, sistematizando la información y generando espacios de debate y consulta. Por ejemplo, a través de encuestas o tópicos de debate. También puede ser útil la utilización del correo electrónico para responder consultas o brindar información. Estas herramientas deben ser comunicadas a través de una campaña comunicativa permanente.

El Eje de planificación y gestión (mediano y largo plazo)

Sin lugar a dudas, la planificación y gestión de cualquier proceso, no sólo comunicacional, es un eje indispensable para hacer del Presupuesto Participativo, una herramienta eficaz a los efectos de superar las barreras identificadas entre los vecinos y lograr gestionar caminos de integración que vayan más allá de lo que formalmente implica, hasta hoy, esta política pública.

La presente propuesta, no implica que en la actualidad no se planifique el Presupuesto Participativo, sino, más bien, que dado el contexto actual, resulta necesario repensar la manera de gestionar y planificar las políticas públicas, no sólo desde el aspecto técnico, sino fundamentalmente, desde lo comunicacional. En este sentido, las diferentes observaciones y participaciones me permitieron reconocer la posibilidad de implementar algunas alternativas para mejorar la planificación y lograr una gestión integral de las herramientas necesarias para satisfacer las necesidades de los vecinos del barrio e integrarlos.

A continuación presentaré algunas herramientas para lograr una propuesta alternativa de planificación y gestión, haciendo hincapié en aquellos aspectos que considero prioritarios desde lo comunicacional. La complejidad de algunas de ellas hace que el eje en cuestión este pensado para desarrollar en el mediano y largo plazo.

Durante la campaña electoral.

Como lo sostuve en el capítulo anterior, el momento de la campaña es una de las falencias de planificación y gestión que detecté durante mi intervención. Sobre todo, en relación a que los promotores no son acompañados por las autoridades municipales, quedan librados a lo que cada uno de ellos, grupal o individualmente puedan hacer. La ausencia de coordinación en este sentido, genera una fuerte disparidad entre los promotores, sobre todo cuando uno de los proyectos cuenta con cierto apoyo de organizaciones políticas (como ha pasado en el barrio en algunas votaciones) o con algún apoyo financiero mayor que otros grupos.

Durante mi recorrida por el barrio en época de campaña (coincidió con el período de construcción de mi casa) noté cierto desbalance entre el grupo promotor del proyecto que finalmente ganó y el resto. A su vez, como surgió de la entrevista realizada al titular de la Delegación Barrial, desde ella sólo se limitan a repartir los volantes que el Consejo del Presupuesto Participativo le da. Por tanto, claramente hay una marcada ausencia de interacción y colaboración profunda y equitativa entre los promotores y los diferentes niveles municipales. En tal sentido, en el capítulo II de la presente tesis, al describir los beneficios del Presupuesto Participativo, destacué un rasgo que fue de los más importantes en Porto Alegre, la reducción de las desigualdades sociales. Los resultados obtenidos de la aplicación de esta herramienta en dicha ciudad demostraron que éste es un mecanismo apropiado para combatir las profundas desigualdades sociales y económicas. No obstante, si no se garantiza una participación equitativa durante la campaña, sería incoherente pensar que esta política pública pueda eliminar o al menos reducir las desigualdades. Por ello, estoy convencido que es necesario ampliar la participación y colaboración de las autoridades del Presupuesto Participativo a los efectos de regular las formas de participar, aconsejando respecto a la mejor manera de desarrollar una campaña. A su vez, sería importante que se garanticen condiciones

equitativas para que ningún factor económico y/o político pueda desbalancear abruptamente el peso de la campaña. Además de quienes trabajan en el Presupuesto Participativo, creo conveniente que se involucre también la Delegación barrial, más de lo que, en este caso puntual, lo hace. Debe asumir su rol como intermediador entre el municipio y los vecinos para convertirse en el puente que resuelva inquietudes, acompañe a los participantes y gestione aquellos aspectos que por sí solo no puedan autoabastecerse.

Para intentar dar respuesta a algunas de las dificultades mencionadas, también sería interesante que las autoridades gestionasen espacios para la promulgación de los proyectos, pero fundamentalmente, para que se generen espacios de debate e intercambio de opiniones. La radio, a través de algún convenio con la radio de la Universidad y otras de carácter privado, las redes sociales, entre otros espacios, pueden ser muy útiles a los efectos antes mencionados.

Respecto a los votantes.

Un aspecto que me llamó poderosamente la atención, y que considero importante modificar para consolidar al Presupuesto Participativo como una herramienta local (barrial) que genere pertenencia, es lo referido a quienes están habilitados para votar. En este caso puntual, cualquier vecino de La Plata, independientemente de su domicilio real o legal, puede votar en cualquiera de los barrios platenses. Eso sí, sólo puede hacerlo una vez, ya que queda registrado en el sistema informático. Lo que sucede es que esta característica permite “movilizar” vecinos de otros barrios que seguramente no conocen la idiosincrasia del mismo, ni sus necesidades reales y que tampoco están comprometidos con el mismo. Vecinos de la ciudad que no participaron en las Asambleas, que no saben de otros proyectos y demás. Esta problemática se resolvería con algún sistema de padrón para quienes no tengan domicilio legal en el barrio donde viven. Esto evitaría malas prácticas y generaría que el resultado del proceso electoral realmente sea la consecuencia de la participación de los vecinos del barrio, involucrados y comprometidos.

Respecto a la generación de conciencia y la participación.

Lo señalé en reiteradas oportunidades durante el desarrollo de la presente tesis. Surgió, no sólo de la observación participante, sino fundamentalmente, de las entrevistas con el señor Carlos Sortino, con los vecinos e incluso con el Delegado del barrio. Como sostuve en el capítulo anterior, pude observar en las tres asambleas en las que participé, que la cantidad de vecinos que asistieron a las mismas fue muy escasa en relación a la cantidad de habitantes del barrio. Más allá de lo antes dicho, no es posible dejar de reconocer que la participación vecinal año a año ha ido aumentando. No obstante, se observa claramente, la falta de compromiso e

incluso motivación de los vecinos, quienes deberían asumir un rol protagónico en el desarrollo de esta política pública. Franca (vecina del barrio), recalcó en reiteradas oportunidades que ella veía la falta de compromiso, de interés por participar, por organizarse por parte de los vecinos. Esta situación es una de las grandes falencias del Presupuesto Participativo en mi barrio, el cual está vinculado a la falta de elementos (algunos comunicacionales otros administrativos) que incentiven al vecino a participar, a involucrarse en las necesidades del otro, a pensar la mejor forma de contribuir para el crecimiento del barrio y mejorar así la calidad de vida de los demás. Este tipo de participación refuerza la solidaridad colectiva y el sentido de bien común. El Presupuesto Participativo debe constituirse definitivamente en una herramienta que aporte al desarrollo de la solidaridad colectiva a partir de la cual los individuos deciden no sólo por el beneficio individual sino que por el bienestar de la comunidad en su conjunto. Si se logra incentivar una mayor y constante participación, estoy convencido que en un futuro no muy lejano la estructura del Presupuesto Participativo inspirará la formación de asociaciones comunitarias ya que la ciudadanía comprenderá que a través de la unidad se pueden alcanzar mejores resultados.

La participación asigna al ciudadano un rol activo que no debería limitarlo sólo a votar cada cierto tiempo, sino que tendría que transformarlo en un actor fundamental, con un rol fuertemente dinámico. Así, aumenta la legitimidad del sistema y se solucionan distintos defectos del modelo representativo.

Más y mejores controles.

Como lo sostuve en el capítulo anterior, el Consejo del Presupuesto Participativo no posee atribuciones para realizar controles posteriores y que tampoco incentivaba al vecino a que lo hiciera, sino que ante una denuncia, la misma se comunicaba al organismo competente para que tomase intervención. Es decir, sólo actúa dicha secretaría, ante alguna denuncia. Por otro lado, de las observaciones y charlas con los vecinos, pude inferir que los mismos usualmente no participan de los controles que cualquier política pública debiera tener. A su vez, no es menos cierto que desde la Secretaría no se advierten acciones o herramientas para incentivar u organizar dicha actividad, por lo que no existe ningún tipo de control vecinal sobre las obras en ejecución, aquellas ya ejecutadas e incluso, sobre el desarrollo mismo del proceso participativo. Lo más importante de esto, es entender que cada fin de ciclo debe transformarse en un insumo para que el Presupuesto Participativo obtenga la dinámica que toda política pública participativa necesita.

Por tanto, lo que propongo para resolver esta falencia, es generar las herramientas necesarias para un control o evaluación ex post del Presupuesto Participativo, el cual implica una evaluación objetiva y sistemática sobre un proyecto cuya fase de inversión ha concluido o está en la fase de post inversión. El objetivo es determinar la pertinencia, eficiencia, efectividad,

impacto y la sostenibilidad a la luz de los objetivos específicos que se plantearon en la preinversión. Una evaluación ex post debe proveer información útil y verosímil. Es una herramienta de aprendizaje y de gerencia para mejorar los procesos de análisis, planificación y ejecución de proyectos, así como la toma de decisiones. Lo que este tipo de mecanismos genera es un mayor compromiso por parte de los vecinos y organizaciones de la sociedad civil, así como el aumento de la legitimidad de la política pública y de sus funcionarios, así como de cualquier decisión que se tome en el seno del proceso en cuestión.

En este sentido, será fundamental la participación, no sólo de los vecinos (aquellos que participan de las asambleas e incluso quienes no lo hacen), sino de las organizaciones civiles cuya representatividad en la comunidad suele ser un punto muy favorable a la hora de legitimar los procesos.

El control propuesto, no sólo se aplica a la ejecución de proyectos, sino también, a un punto controvertido que detecté durante el diagnóstico. Vinculado al día de la votación. En este sentido, fue notoria la ausencia de fiscales identificados que pudiesen controlar el desarrollo del proceso, así como la dificultad para encontrar boletas a disposición para elegir el proyecto deseado. Otro tema que me llamó la atención fue que la boleta elegida no se coloca en un sobre, por lo cual al abrir la urna para el recuento, puede generar inconvenientes o sospechas. Para resolver estas dificultades, es fundamental generar un proceso de fiscalización mucho más eficiente, ordenado y participativo durante la votación, así como en relación a los mecanismos para que este proceso se realice en un sobre y si es posible, con algún sistema más confiable que marcar manualmente la opción escogida. Por último, sería muy conveniente que los registros de votación se realicen con algún padrón preestablecido, ya que el día de la votación, quienes auspiciaban de autoridades de mesa (sin identificación alguna), anotaban a los votantes en unas hojas en blanco, y cada una de ellas lo hacía como le parecía que el apellido se escribía. Para citar un ejemplo, basta decir que el día de la votación, participé junto a mi pareja de apellido ZOPPI. Lo curioso fue que al prestar atención, a la manera en que cada autoridad de mesa lo escribía, no salí de mi asombro al darme cuenta que las tres lo habían escrito de una manera diferente. Es de fundamental importancia garantizar la transparencia de los procesos participativos para desterrar de una vez por todas, aquellas opiniones críticas basadas en la desconfianza de este tipo de políticas, y así motivar una mejor y mayor participación popular.

El eje de interacción (corto y mediano plazo).*La Red de referentes.*

Siguiendo la línea planteada hasta el momento y estrechamente relacionado a la toma de conciencia y el aumento de la participación discutido en el punto anterior, propongo discutir una nueva forma de organizar a los vecinos que participen en el Presupuesto Participativo. El análisis, las entrevistas y, fundamentalmente, mi participación en las asambleas, me permitieron reconocer en el diagnóstico, que uno de los aspectos que conspira contra esta política pública, es la falta de organización y trabajo conjunto por parte de los vecinos. Pareciera ser que cada vecino asiste a las asambleas pensando sólo en sus intereses y sin tener contacto con otros vecinos del barrio. Muchos no se conocen, no saben de las necesidades u opiniones de ellos, lo que genera que la calidad de la participación no sea la ideal. Pensando en el título que le da origen a esta tesis, estoy convencido que el objetivo central de cualquier política participativa, en particular el Presupuesto Participativo, debe ser el de generar “procesos de integración” a partir de la planificación y gestión de la comunicación entre los actores involucrados. Ahora bien, ¿cómo lograr que los vecinos se organicen y que las autoridades coordinen las acciones necesarias? La entrevista con una de las vecinas del barrio (Franca), me dio la pauta que una manera interesante de motivar la participación de los vecinos es la creación de un sistema organizado de colaboración que facilite el diálogo no sólo con los hombres y mujeres que quieren formar parte del Presupuesto Participativo, sino también, con las autoridades municipales y del resto de las organizaciones sociales del barrio. Para ello, propongo el establecimiento de una “Red de Referentes” vecinales que sean los intermediarios entre los vecinos, las organizaciones y las autoridades municipales. La idea es avanzar en este segundo paso (el primero es el mencionado en el punto anterior referido a la generación de conciencia y la participación) estableciendo un grupo de vecinos que quiera participar organizando reuniones, charlas y gestionando ante los otros actores cualquier acción necesaria para un mejor desarrollo de las actividades participativas. Lo fundamental de este punto es comprender que, si participan vecinos agrupados en diferentes partidos políticos, se generen las herramientas necesarias para garantizar la igualdad de condiciones tanto en las asambleas como para la campaña y la votación. Como se destacó en diferentes pasajes de esta tesis, una situación claramente identificable en este proceso de participación es la vinculada a la disparidad de recursos e influencia que tienen ciertos grupos organizados respecto a aquellos vecinos que, individualmente y sin ningún apoyo más que el que ellos mismos autogestionan, intentan participar. Esto no implica o no intenta separar la participación político-partidaria de este espacio popular, sino, asegurar las condiciones a partir de las cuales todos los vecinos tengan las mismas posibilidades a la hora de participar.

La generación de un mayor compromiso y toma de conciencia respecto de la importancia de este tipo de políticas públicas, a partir de una nueva concepción (planteada al inicio de este

capítulo), deben conducir a la creación de esta “Red de Referentes” capaces de gestionar de manera ágil una mayor y mejor participación de los vecinos. Es necesario trabajar en la articulación de los vecinos para construir caminos de integración, espacios de construcción de la realidad, entendiendo la idea de la red que plantea Sandra Massoni como esquema de participación y modificación de la misma. Dejar de lado el Presupuesto Participativo exclusivamente pensado en su rol instrumental para poder avanzar, evolucionar hacia una concepción dinámica y articuladora. Para lograr que esta propuesta tenga éxito, será fundamental la generación de conciencia y compromiso de los vecinos, así como la apertura del proceso participativo hacia las organizaciones de la sociedad civil. Estoy convencido que a través de la inclusión de los vecinos en un ámbito de discusión, debate e información adecuado, es posible generar un proceso consistente de interacción, es decir, un proceso comunicacional que con el tiempo, permita que esta “Red de Referentes”, extienda su participación a otros ámbitos que excedan al Presupuesto Participativo.

La integración de las organizaciones de la sociedad civil.

Otro factor que considero vital para la ampliación de este espacio participativo, es la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil, ya sea como parte de la Red de Referentes propuesta anteriormente, o simplemente como puntos de consulta o diálogo. Es cierto, que según la normativa que rige al Presupuesto Participativo, no es posible realizar obras públicas para las organizaciones de la sociedad civil, en principio, debería reverse esa alternativa, sobre todo, por la importancia que tienen dichas organizaciones no políticas en el barrio. No obstante, si la voluntad es no realizar obras para dichas organizaciones, sí es indispensable que se las tenga en cuenta, que se las consulte, que se les de participación, e incluso, que se realicen reuniones en sus espacios físicos. Una posibilidad es procurar que las entidades de la sociedad civil organizada se interesen en las propuestas, e incluso, las asuman como propias. El conocimiento del barrio y sus necesidades que suelen tener este tipo de organizaciones, así como el contacto diario y masivo (en algunos casos como los clubes) que desarrollan a lo largo del año y la importante función social que desempeñan, las convierten en actores trascendentales para el barrio y sus vecinos, por lo que no pueden quedar al margen de una política pública que de alguna u otra manera los afecta (ya que quienes integran las organizaciones, también son vecinos).

En este sentido, propongo, no sólo modificar aquellos aspectos que impiden (tal como lo señaló Carlos Sortino en las entrevistas realizadas) destinar obras para las organizaciones de la sociedad civil, sino, integrarlas al proceso participativo. Otorgarles peso específico como actores importantes dentro de lo que unas páginas más arriba señalé como “Red de Referentes”. Los clubes de barrio, los comedores infantiles, las ONG’s, entre muchas otras formas de organización merecen ser parte de esta política pública además de la gran cantidad

de información útil que pueden suministrar para un más eficiente proceso. Dicha incorporación debe realizarse en el corto plazo para que puedan colaborar en el desarrollo de otros puntos que forman parte de la presente propuesta, como por ejemplo, la etapa de la concientización o la del control ex post antes descriptas.

Jornadas de capacitación, diálogo y debate.

Para lograr muchos de los objetivos o propuestas descriptas a lo largo del presente capítulo, considero necesario realizar, de manera sistemática, una serie de charlas o capacitaciones (de acuerdo la necesidad establecida) para generar espacios de debate, diálogo y acercamiento entre los vecinos. Un dato que surgió durante las observaciones participantes, estuvo vinculado a que la mayoría de los vecinos no conocen con exactitud lo que el Presupuesto Participativo significa, lo que se ha logrado a través de él o cómo funciona. Tampoco suelen conocer o relacionarse con otros vecinos en el marco de la participación. Por ello debe convertirse en un objetivo prioritario para quienes llevan adelante esta política pública, la gestión de aquellas herramientas que permitan informar, concientizar, comprometer y generar debate entre los vecinos del barrio, para lograr una discusión pública de mejor calidad, situación que seguramente convoque a nuevos participantes.

Sería interesante que dichas reuniones sean coordinadas por miembros de la Secretaría del Presupuesto Participativo pero que las mismas cuenten con el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil y de los referentes (de la "Red de Referentes"). Incluso sería muy positivo que las jornadas se realicen en ámbitos diferentes a los tradicionales, como por ejemplo, el club del barrio, el comedor que dirige Franca, alguna plaza, etc. El objetivo fundamental es generar el ámbito propicio para que los vecinos intercambien opiniones y se conozcan, y en ese conocerse, creen vínculos que superen las barreras del Presupuesto Participativo y los una.

En cuanto a las jornadas de capacitación, es fundamental la transmisión de información, pero fundamentalmente, la generación de canales de comunicación, es decir, facilitar el proceso de intercambio, negociación y creación de sentido, para la construcción de un camino común, de un futuro mejor. La comunicación debe funcionar como articuladora de nuevos espacios y/o instrumentos para la integración y el debate político. Vecinos bien informados y participando juntos en este proceso, puede dotar al Presupuesto Participativo de resultados mucho más ricos que los actuales. En este marco de apertura, sería conveniente, convencer al Delegado del barrio que se comprometa aún más con esta política pública, no sólo ofreciendo el reparto de las boletas o folletos, sino participando como un actor más del proceso.

Complementar el Presupuesto Participativo con otras políticas públicas.

La última de las propuestas que integran este capítulo, surgió como consecuencia de las charlas con el Secretario del Presupuesto Participativo y de la necesidad de expandir los límites políticos de esta herramienta. En este sentido, es fundamental que en el largo plazo, se pueda complementar el Presupuesto Participativo, con otras herramientas o políticas públicas municipales, provinciales y/o nacionales. Es necesario integrar otras alternativas para pluralizar y enriquecer esta propuesta, haciendo uso de una herramienta maravillosa como es la participación ciudadana para mejorar la calidad de vida. Planificar los procesos de comunicación, entendiendo que ello implica una forma de intervención y por tanto de modificación de la realidad, es pensar en mejorar la calidad de vida de quienes forman parte de esta propuesta. Un futuro mejor, que nos encuentre unidos, colaborando, conociéndonos en el marco de la participación política, para que ello repercuta en la creación de espacios comunes que excedan el propio Presupuesto Participativo, es el objetivo principal de esta tesis.

La interdisciplinariedad es una condición necesaria para la planificación, elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas inclusivas y que estén orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esta complementariedad a la que me estoy refiriendo, no sólo está pensada a partir de la articulación con otras políticas públicas municipales, sino también, con los niveles provincial y nacional, así como con organizaciones de la sociedad civil y otros partidos y dirigentes políticos.

CONSIDERACIONES FINALES.
(El final de un camino.....¿el comienzo
de uno nuevo?).

ALGUNAS PALABRAS FINALES.

Cinco años han pasado desde mi llegada a PLANGESCO allá por el 2009. Mucho agua bajo el puente, como reza la tradicional expresión. Con el mate a mi lado (fiel compañero de esta tesis), me dispongo a escribir las últimas reflexiones de esta investigación y es inevitable recordar todo lo que viví en estos últimos años. Muchas alegrías y algunas tristezas fueron sembrando mi camino. Gente maravillosa que se cruzó en mi vida y que me ayudó a madurar, no sólo desde lo profesional y/o académico, sino, fundamentalmente, desde lo humano. Me enriquecí de otras culturas, conocí gente que jamás pensé conocer y que hoy están en un lugar especial en mis recuerdos. Compañeros y docentes que jamás podré olvidar. Ellos fueron los máximos responsables de “abrirme la cabeza” y poder disfrutar de PLANGESCO y descubrir mi lugar en el mundo.

Es difícil escribir cuando la emoción invade este momento, cuando los recuerdos de tantas cosas hermosas me llegan como una catarata interminable que llena mis ojos de lágrimas, las cuales reflejan el fin de una etapa maravillosa de aprendizaje, de desarrollo profesional que nunca voy a olvidar. Pero también soy consciente que esta tesis que llega a su fin, no es más que el inicio de una nueva etapa que me encontrará mucho más maduro, formado profesional y humanamente y con ganas de seguir aprendiendo.

Dejando de lado los recuerdos que me impiden seguir escribiendo, sólo quiero dar un cierre a este proceso de investigación resaltando algunos aspectos que dieron origen al mismo y que, si Dios me lo permite, voy a intentar desarrollar para contribuir a mejorar el Presupuesto Participativo en mi barrio y como consecuencia, en toda la ciudad de La Plata. Originalmente, mi proyecto surgió desde la necesidad de investigar los mecanismos de planificación y gestión del Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata, en particular en el barrio Altos de Hernández para el período 2012-2013. Identificar cómo se desarrolla dicho proceso, cuáles son los niveles de compromiso y participación de los vecinos, así como aquellas motivaciones que impulsan su intervención. Por otro lado, observar las falencias o dificultades que enfrenta dicha política pública a la hora de generar vínculos de interacción entre sus participantes. Esos grandes objetivos se enmarcan desde una mirada comunicacional íntimamente ligada a mi concepción política, entendiendo que la planificación de procesos comunicacionales como herramienta de intervención, altera, modifica, cambia la realidad social y política de los actores que participan de ella.

A partir de lo antes expuesto, la presente tesis se propuso como objetivos específicos: la descripción del barrio Altos de Hernández; el análisis de la concepción

ideológica a través del cual se desarrolla el Presupuesto Participativo; reconocer los intereses políticos, los deseos y necesidades que motivan a los actores intervinientes; identificar la segmentación de quienes participan en esta política pública; diseñar un diagnóstico situacional del proceso mencionado; identificar los problemas comunicacionales del Presupuesto Participativo en su aplicación para el barrio Altos de Hernández; determinar y analizar los resultados concretos que surjan de la aplicación del Presupuesto Participativo durante el ciclo 2012/2013; gestionar nuevas herramientas tecnológicas que dinamicen los procesos de comunicación entre los actores involucrados; planificar un proceso comunicacional para acercar al Presupuesto Participativo al vecino que actualmente no participa; coordinar las necesidades de las organizaciones barriales a través del Presupuesto Participativo con la intención de gestionar la solución de sus inconvenientes; gestionar los instrumentos para articular la comunicación y el desarrollo en la región que permita mejorar la calidad de vida de los vecinos; afianzar los vínculos interpersonales entre los propios vecinos a los efectos de prolongar las actividades políticas y sociales más allá del Presupuesto Participativo.

A lo largo de esta tesis, se han logrado desarrollar los objetivos específicos que antes mencioné y a partir de la planificación comunicacional estoy convencido que en el mediano y largo plazo se podrán generalizar los lazos, construir puentes o caminos de integración entre los vecinos, a partir de los cuales trascender esta política pública para poder trabajar en un futuro mejor, el cual nos encuentre unidos, colaborando, conociéndonos en el marco de la participación política. Este es mi gran desafío y el de todos los vecinos de mi barrio. Este será mi objetivo como profesional de la Ciencia Política y, ahora, también como planificador y gestor de procesos comunicacionales. En definitiva, luchar por cambiar la realidad, mejorando aquellos aspectos que orienten a los vecinos hacia un futuro mejor. Con la clara e inquebrantable voluntad de contribuir con mi experiencia y conocimiento a consolidar las políticas participativas desde el nivel más próximo a la cotidianidad del vecino, en particular, a través del Presupuesto Participativo, intenté analizar comunicacionalmente esta política pública, generando las herramientas para su mejoramiento.

Por último, simplemente gracias a todos los que hicieron posible este trabajo de investigación. A mi familia que siempre me apoya y contiene en los momentos difíciles. A mi mujer y a mi hijo por ser el motor que moviliza todas mis ganas de mejorar diariamente. A mis amigos, sin los cuales la vida no sería la misma. A mis compañeros de la Cohorte 2009 de PLANGESCO, gente maravillosa que jamás voy a olvidar. A los docentes de la Maestría, quienes me mostraron un mundo nuevo, lleno de dificultades pero también de oportunidades. Y por último a mi director de Tesis: Washington Uranga. Un docente como nunca tuve y seguramente como nunca más volveré a tener. Una persona maravillosa, siempre dispuesto a dar una mano, a colaborar con mi proceso de aprendizaje. Una referencia para quienes estamos comenzando nuestra carrera en este mundo tan hermoso como es la docencia. Gracias de verdad, gracias a todos y hasta pronto...

ANEXO I

INSTRUMENTOS METODOLOGICOS.

ENTREVISTAS.

La visión oficial.

A los efectos de complementar la llegada de este instrumento a la ciudad de La Plata, resulta importante compartir la postura de quien dirige el Presupuesto Participativo desde sus inicios, el señor Carlos Sortino (Secretario del Consejo de Presupuesto Participativo). La misma surge de una serie de entrevistas desarrolladas durante al año 2012 a partir de las cuales se puede observar la postura política y la visión que el municipio tiene respecto al Presupuesto Participativo, sus características y sus posibilidades futuras. Algunas de las respuestas brindadas por el entrevistado, fueron las que motivaron gran parte de las reflexiones en las que se asienta esta tesis.

¿Cómo definiría el Presupuesto Participativo?

C.S. Como un espacio público deliberante en el cual son los vecinos quienes establecen el orden de prioridad de las obras y servicios públicos de competencia municipal que deben realizarse, dividido en cuarenta asambleas (zonas). Es una forma de definir popularmente lo que debe realizar el municipio, considerando que las demandas son más que los recursos disponibles.

¿Cómo surgió la idea de aplicar esta política pública?

C.S. Por la gran cantidad de necesidades que sobrepasan las capacidades presupuestarias y operativas del municipio. Por ello se pensó en que esas prioridades las decidan el pueblo y no los funcionarios electos. Es un acotamiento de la discrecionalidad que tiene el gobierno para realizar las obras (60% del presupuesto está destinado a obras). No descarto que se produzcan injusticias en el proceso, aunque se realicen obras en todas las zonas, porque algunas obras estratégicas si o si las gestiona el municipio con la provincia (viviendas, cloacas, rutas, agua potable).

En cuanto a los límites del Presupuesto Participativo.

C.S. No se puede hacer más de lo que está determinado por el presupuesto asignado ni aquellas obras que no sean de competencia municipal. En caso que surjan necesidades que excedan esos límites, se trata de gestionar con la provincia y se lo incluye dentro del Presupuesto Participativo, una vez que este el visto bueno desde lo técnico y lo económico por parte de la provincia.

¿Quiénes participan en el presupuesto Participativo?

C.S. Participa la gente (vecinos) individualmente. Si participan de una ONG pueden presentar proyectos conjuntos. En cuanto a las entidades privadas (clubes, iglesia) no podemos intervenir en ellos a menos que sea a través de subsidios. Por otro lado, no se puede remodelar los clubes de barrio, por ejemplo. Habría que encontrarle la solución, aunque la gente prioriza las obras públicas por sobre los proyectos sociales. Dio un ejemplo (min. 10).

¿Cómo analiza la participación de la ciudadanía en este proceso?

C.S. La participación ha aumentado y se han creado 3 o 4 centros de fomentos a partir de las asambleas que participan en el Presupuesto. Ello porque desde el municipio se ha instado a extender el proceso de participación fuera del Presupuesto Participativo. Como algunos lugares pierden siempre por ser pocos ciudadanos, se han organizado en asociaciones barriales. La gente es muy individualista y cuando consigue la obra que le interesa ya no participa. Un 60% de la gente que consigue lo que quiere, no vuelve a participar. Es una falencia de la ciudadanía. Lo que se ha logrado es que desde el municipio hable con el barrio que siempre gana para convencerlo de que vote al otro para que pueda hacerse alguna obra al año siguiente. Tenemos una cultura muy poca democrática y poco solidaria en este sentido.

Las partidas presupuestarias para cada barrio se reparten de acuerdo a las necesidades de cada barrio. Lo mayor va desde la periferia hacia el casco. Por ello es en la periferia donde se votan muchas obras públicas, mientras que en el casco urbano surgen mas pedidos de obras sociales.

¿Qué resultados ha arrojado el PP en los años que lleva de vigencia?

C.S. Positivo. Falta mucho por hacer. Es una política que tiene sus problemas en la implementación. Es absolutamente transparente. Los tiempos burocráticos son muy lentos. Las obras ejecutadas impactaron en más del 15% de los hogares (ha mejorado su calidad de vida).

¿Qué expectativas tiene como Director para el año próximo?

C.S. Poder complementar esta política con otras políticas participativas. El Presupuesto Participativo es bueno pero hay cosas que no pueden ser resueltas en su marco pero si a través de otros mecanismos participativos. Por ejemplo para la presentación de ordenanzas. Si no interactúa, el Presupuesto Participativo se convierte en una "isla". En definitiva, la calidad de vida de uno depende de las políticas públicas del gobierno. La gente necesita sentirse parte del proceso político. El Presupuesto Participativo es una herramienta del pueblo, no del gobierno, pero si el pueblo no la usa, la va a usar el gobierno. En ciertos barrios ganaron proyectos contrarios a los impulsados por los punteros oficialistas. No hay que apartarse de los procesos,

sino que hay que acercar a la gente. La presencia de los punteros en los barrios varía mucho. Lo que me llamó la atención fue que los partidos de oposición participaron poco, sobre todo teniendo en cuenta que el proceso es plural. En muy pocos casos los militantes de otros partidos presentaron proyectos.

¿Cuáles son los principales inconvenientes que se le presentan a la hora de aplicar el Presupuesto Participativo en las Asambleas?

C.S. Sobre todo cuestiones económicas y políticas. La demora en el depósito de los fondos para iniciar las obras. Generalmente antes de abril no se pueden iniciar las obras votadas el año anterior.

¿Por qué cree que los niveles de participación siguen siendo bajos en relación a la población de los barrios?

C.S. La responsabilidad es compartida. Solo un 15% (del total de los asistentes) asiste a todas las asambleas. Con ese 15% se trata de trabajar para que convencan a los otros. Si se logra ese compromiso, es muy fácil que el puntero influya.

Si lo considera necesario, ¿cambiaría algo para el año próximo?

C.S. No sé cuánto tiempo más voy a estar, pero faltan muchas cosas por mejorar. Si no hay otras políticas participativas que acompañe, es muy difícil, porque la gente tiene que comprender en la práctica cómo es la cosa. Cuantas más prácticas democráticas haya en simultáneo, más fácil será. Mucha gente tiene ideas erradas y piensa que no debe participar.

Más presupuesto, menos gente. ¿Por qué?

C.S. Antes venía todo el mundo, pero ahora están organizados, reuniéndose antes para armar los proyectos, reservándose sólo para las votaciones. Para nosotros es un crecimiento. Por otra parte, hasta el año 2010 se hacían 3 asambleas, mientras que antes se resolvía en más asambleas (cinco). Al haber más presupuesto, se presentan menos proyectos porque las obras son más grandes. Varios proyectos se organizan en uno solo, satisfaciendo las mismas necesidades. En las votaciones siempre son más. La gente ya va sabiendo cuales son las condiciones para presentar un proyecto, ya no se rebotan tantos como al principio. El impacto social de los proyectos es mayor a medida que aumenta el presupuesto asignado.

El barrio según sus integrantes.

Una de las tantas maneras de describir un lugar es tomar la mirada que tienen sobre él quienes viven y/o trabajan allí. Con ese objetivo construí una serie de entrevistas con algunos actores del barrio, quienes contribuyeron a una mejor descripción del mismo.

El Delegado municipal

La Municipalidad de La Plata está dividida en diferentes Delegaciones municipales, las cuales funcionan como nexo entre los vecinos y las autoridades políticas. A través de los delegados se canalizan consultas, reclamos, iniciativas, y cualquier otra actividad que se quiera desarrollar desde el barrio. A su vez, colabora con el municipio cuando este desarrolla alguna tarea en el barrio. En el caso de Hernandez, el actual delegado es el señor Mariano Maluendes (hace 4 años), con quien mantuve una entrevista el día 21 de mayo de 2013 a los efectos de conocer cuál es su posición respecto al Presupuesto Participativo y su mirada en relación al barrio.

¿Cómo describiría al barrio?

M.M. Es un crisol de clases. Cuando nosotros llegamos al barrio, se veía una sola clase social, vinculada a los sectores medios y medios-bajos. Pero en los últimos años el barrio creció rápidamente. Se hicieron muchos barrios privados. Eso responde a la falta de espacio en el casco de la ciudad y también a que muchos de los colegios privados de mayor categoría se encuentran en el mismo Hernandez o en las zonas aledañas. Además, producto de las muchas obras de infraestructura que se hicieron en el barrio, muchos vecinos de Gonnet y City Bell comenzaron a pasar diariamente por Hernández y los vecinos empezaron a encontrarse con una nueva realidad que sacudió el barrio.

¿Hay organizaciones barriales, sociales y/o políticas en el barrio?

M.M. Sí, hay muchas que colaboran con el barrio. Está el Centro de Fomento de Hernández ubicado en 131 entre 510 y 511 que es uno de los más grandes. También tenemos dos comedores infantiles muy grandes. Uno está en 135 e/ 511 y 513 y otro en 28 entre 512 y 513. Son muy importantes porque están muy involucrados, muy presentes en la sociedad.

¿Y organizaciones políticas?

M.M. No, en general no hay. Son muy pocas, casi que responde a personas particulares.

¿Cómo evalúa el impacto del Presupuesto Participativo como política pública en el barrio?

M.M. Excelente. Todos los años crece de forma importante. Este año tuvimos más de dos mil vecinos que vinieron a votar, cuando en el primer presupuesto en el que nosotros participamos, se acercaron sólo seiscientos. Cuando empezaron a ver que las obras se hacían realidad, se empezaron a meter y a involucrarse en el tema. También se nota el apoyo de las diferentes zonas del barrio para con las obras más significativas. Por ejemplo respecto al ensanche de la calle 131 que ganó con el 85% de los votos, todo el barrio lo votó más allá de que no sea una necesidad puntual de su zona. Cuando se dieron cuenta que esa obra iba a traer luminaria, comercios, seguridad, etc.. todos se involucraron. Hernández es como un pueblo, se conocen entre todos y cuando ven que el impacto va a ser grande, todos se unen. Aparte van mechando, un año una parte del barrio, otro año la otra.

¿Y crees que esa rotación, es consiente, es planificada o no?

M.M. Creo que pasan las dos cosas. La obra de la 131 fue boca a boca a partir de la presentación de un vecino y el Presidente del Centro de Fomento. Entre ellos se apoyan. Apuntan a obras grandes que le hagan bien al barrio.

¿Cuál es la relación entre la Delegación y el Presupuesto Participativo?

M.M. Nosotros lo único que hacemos cuando arranca el PP, es invitar a la localidad a las asambleas. Nosotros acompañamos nada más.

¿La comunicación para el barrio la hacen ustedes?

M.M. En realidad Carlos (Sortino) nos dice, tienen los volantes, repártanlos.

¿Qué obras crees que faltan en el barrio?

M.M. Algo que no le incumbe al municipio, que le corresponde a la provincia: no hay cloacas. Es el tema que no me deja dormir, la gran deuda que tenemos con el barrio y que la gente me pide. Escapa al Intendente, nosotros no tenemos que hacerla.

¿Ve alguna falencia o algo para mejorar en el PP?

M.M. No. En mi localidad la gente cada vez participa más. Eso es lo que a mí me interesa, porque me ayuda. Que pelee por lo que quieren. Cada año mejora, entonces. Las obras se hacen, la gente está contenta, todas las obras están terminadas.

¿Además del PP, los vecinos participan de alguna otra manera?

M.M. Es como un pueblo. Alguien viene y me dice, ¿puedo hacer una feria? Y nosotros colaboramos. Enseguida se corre la voz y se involucran. Acá en la Delegación se participa, por pedidos, reclamos, agradecimientos, siempre.

¿Crees que el PP integra a los vecinos?

M.M. Si, totalmente. Cuando se ganó el PP en el barrio “El Sueño”, que fue uno de los primeros, participó gente que no sabía que esa parte pertenecía a Hernández. Fue una obra grande e importante.

¿Cómo analizas la etapa de promoción de los proyectos?

M.M. Los vecinos nos han preguntado. Yo los dejo jugar. No me meto en sus decisiones. La mayoría volantea, ponen pasa calles, reparten folletos. Una vez que están las obras definidas, no me involucro. Nos preguntan cómo se hace, pero no nos metemos. El compromiso es diferente respecto al casco. Acá no se matan en las asambleas, sino que hablan y se acomodan. Está bueno, se encauzó. Uno que está metido en la política, se sorprende.

¿La gente nueva, de los barrios nuevos, participan poco?

M.M. Si, totalmente. Los que más participan son los que menos tienen. Los vecinos les han llevado proyectos que los involucran, pero no quieren participar. La mayoría no viven en la calle, sino puertas adentro del barrio, no salen, entonces no les interesa lo que pasa de las puertas para afuera, viven en su mundo.

La voz de quienes participan en el Presupuesto Participativo.

El 26 de julio tuve la posibilidad de conocer más en profundidad (ya había tenido contacto en las Asambleas) con una vecina y referente política del barrio. Ella es Franca Mondatti, nacida y criada en el barrio, con una larga trayectoria de fuerte compromiso social y político con los vecinos de Altos de Hernández. A su vez, fue la promotora del proyecto N° 4631 el cual ganó la votación por una abrumadora mayoría. Franca se mostró muy contenta e interesada en contestar mis preguntas y en colaborar en todo para esta tesis. Desde ya que las conclusiones que pude obtener a posteriori, fueron muy interesantes.

¿Hace cuánto que participa en esta actividad?

F.M. Desde que empezó la actual gestión del Intendente Bruera. 5 años. Anteriormente no habíamos tenido la posibilidad en los barrios de elegir. El primer año acompañe otro proyecto. Era incrédula respecto a si las obras se iban a hacer o no, quería ver si realmente era así. Entonces sólo acompañe otros proyectos. Después vimos que se concretaron y comencé a presentar proyecto con los vecinos y los ganamos todos. Antes que íbamos a pensar que íbamos a tener asfalto y todo. Lo que nos costó mucho aunque ya no tanto, es aumentar la

¹ Ver Anexo II “Proyectos”.

participación (el año pasado 1660 votos). Tenemos que hacer reuniones con los vecinos, hacerles entender qué es lo que nosotros queremos. Que hoy tenemos la posibilidad de decidir lo que queremos para el barrio. Así empecé a reunirlos en el comedor. Estaban medio incrédulos. El barrio estaba muy abandonado, no teníamos nada. Yo hago reuniones previo a que empiece el presupuesto participativo en el año. Nosotros lo que hacemos es hablar con los vecinos que ya tuvieron su beneficio, para que nos acompañen en otro proyecto, para que otro vecino este mejor.

En las Asambleas suele participar poca gente.

F.M. Si, es cierto. Lo que pasa es que Hernández creció mucho en los últimos años, y el barrio privado participa después (en la votación). No te atienden, siempre tenes que dejarle el folleto.

¿Por qué piensa que ellos no participan?

F.M. No nos atienden. Nunca pude hablar con nadie. Dejamos volantes y todo, pero sólo van a votar. No tenemos la posibilidad de llegar a ellos. No sé, por ahí....., no se quieren involucrar, son personas de otro nivel y tienen beneficios que nosotros de este lado no tenemos. Por eso tenemos que luchar para estar mejor.

¿Cómo ve el compromiso de la gente?

F.M. A la gente le cuesta el compromiso. La gente de a poco se va adaptando. El compromiso tiene que ser de la comunidad. Si hoy tenemos la posibilidad de elegir lo que queremos, no podemos hacernos los distraídos, sino después qué vamos a reclamar. A la gente le cuesta entender que esto es para el bien de todos. Por ahí también es el descreimiento de tantos años. Hay que trabajar mucho para concientizar a la gente y que los vecinos participen. Los vecinos tienen que unirse.

¿De qué manera participa usted en el Presupuesto Participativo?

F.M. Nosotros invitamos a los vecinos. Yo tengo 27 chicas en el comedor y hablamos con los vecinos y tratamos de invitarlos a las Asambleas. Mucha gente viene, mucha no. Otra se compromete y al final no viene. Invitamos a todos, no importa si son radicales, peronistas o que. Yo soy vecina. Los invitas para ver qué quieren hacer. A los vecinos les cuesta. Siempre alguien que esté a la cabeza porque a los vecinos les cuesta concientizarse, trabajar para que las cosas salgan bien. A la gente tenes que recordarle, avisarle que vengán a votar. Porque mucha gente te dice que ellos ya tienen todo, entonces ¿para qué van a participar? Acá nos tenemos que ayudar todos. Si nosotros como vecinos no nos unimos, bueno... somos tontos. Hay que tratar de insistir. No hay que ser egoísta y apoyar otros proyectos para que Hernandez este cada día más lindo. Es la primera vez que tenemos una herramienta para poder tener luminaria, asfalto...

Noté en las asambleas la falta de interacción entre los vecinos a la hora de presentar sus propuestas, lo que generaba la superposición de las mismas y que los vecinos no trabajasen de manera conjunta. ¿Cuál es tu opinión al respecto?

F.M. Lamentablemente, el referente tiene que comprometerse con el proyecto que se presenta. Hay referentes (en términos políticos) que lo acompañan hasta ahí, y después lo dejan. Muchos presentan ideas, pero no se preocupan por seguirlo. Falta el compromiso del militante. Si vos no concientizas a la gente, recorres casa por casa, pedirle a los vecinos el apoyo. Hoy tenemos que comprometernos todos.

En este sentido de concientizar, ¿qué apoyo tienen de los directivos del Presupuesto Participativo como de la Delegación?

F.M. Hay apoyo. Ellos están ahí, haciendo un control el día de la elección.

¿Y antes de las Asambleas?

F.M. Ese trabajo nos pertenece más bien a nosotros. La Delegación involucra gente de ellos a caminar, a recorrer, como nosotros. El PP nos da la folletería, la información previa.

Cuando el proyecto está listo, ¿cómo organizan la campaña?

F.M. Cada grupo lo maneja a su manera. Nosotros es con charlas casa a casa con los vecinos, repartir volantes y boletas que nos da la gente del Presupuesto participativo. Se sale en los días previos porque con mucha antelación no sirve, la gente se olvida. Se le recuerda al vecino los proyectos, el día de votación y se explica qué idea apoya cada uno. Tratamos de comprometer a la gente y que voten nuestro proyecto.

Tiene que haber alguien que maneje los grupos, a la gente le cuesta mucho. Sobre todo con el crecimiento que ha tenido el barrio. Hay lugares muy cerrados y en donde no podemos hablar con el vecino. Lo importante es que participen, aunque sería importante hablar con ellos.

¿Qué cosa habría que mejorar del Presupuesto Participativo?

F.M. Del lado del municipio no sé, porque no me he sentido defraudada, siempre han cumplido. De los vecinos concientizarlos y que los grupos se comprometan en serio, realmente. A mí me enoja mucho eso, porque no es presentar un papel y dejarlo. Todos los proyectos son válidos y necesarios, entonces lo importante es que cada uno le de validez a ese proyecto. Va a llevar tiempo pero se va a lograr. Nosotros amamos Hernández, por eso tenemos que aprovechar esta posibilidad única y comprometernos. Tenemos que ser más vivos.

La visión oficial II.

Con la intención de retomar la entrevista realizada a comienzos del año 2012 y profundizar sobre algunos aspectos puntuales referidos al Presupuesto Participativo, luego de más de un año de investigación, intervención y análisis, decidí reunirme nuevamente con el Secretario del Consejo de Presupuesto Participativo, el señor Carlos Sortino. Esta última entrevista tuvo como objeto recoger algo más de información para poder formular las conclusiones finales.

¿Cómo describiría el proceso desde que se deciden los proyectos hasta su votación?

C.S. Lo que nosotros hacemos es comenzar a trabajar en el diseño de las boletas, mandar a imprenta, corregir, proveer, con cierto tiempo de antelación que nunca es más de una semana, tanto a los promotores de proyectos como a las Delegaciones para que distribuyan para hacer publicidad y la gente conozca las propuestas. De parte nuestra eso. De parte de la gente, comienzan con su campaña electoral, invitan a la gente. Algunos hacen volantes, otros pasacalles, otros camisetas con el número de proyecto. Una campaña electoral cualquiera, pero en vez de presentar personas, se votan proyectos, lo cual un poco más interesante. Eso dura más o menos un mes (entre la última asamblea y los días de consulta popular).

El día de la votación nosotros ponemos en condiciones el colegio, nos aseguramos que estén las autoridades de mesa, la tecnología para el control del padrón, la gente que maneja esa tecnología. El padrón es digital, y en cada una de las mesas de votación (40 colegios) hay una persona nuestra con una computadora o un teléfono. El vecino presenta el DNI, se ingresa al sistema y el mismo responde habilitado o no, en caso que haya votado en otro lugar.

Al finalizar la elección, se realiza el escrutinio. Los resultados se envían al centro de cómputos y desde allí se prepara el anuncio de los 40 proyectos ganadores que suele realizarse el mismo día a última hora. Se publica en la página de la Municipalidad, en los medios y se realiza un acto, generalmente en el Pasaje Dardo Rocha.

Luego, todo queda en manos de la Dirección Ejecutiva del Presupuesto Participativo, la cual organiza las licitaciones y se encarga de la puesta en marcha de las obras. Nosotros lo que hacemos, conjuntamente con los vecinos es el control y seguimiento de las obras. Nosotros no salimos a controlar, sino que actuamos a demanda de los vecinos.

Hace un tiempo tuve la posibilidad de charlar con el Delegado del barrio, y le pregunté en relación a su rol en este proceso. ¿Crees que debería tener un rol más activo del que actualmente tiene?

C.S. Eso es discutible. Una posición que sale de la Asamblea Misma es que ningún funcionario tiene que participar. Ni los Delegados, ni nadie. No se puede prohibir la participación, es un

ciudadano más. La otr4a visión es que tienen tanto de derecho como cualquier otro. En ese caso, hay delegados que articulan las demandas de sus vecinos. Unen diferentes proyectos para facilitar la tarea de los vecinos. Además colaboran en la campaña de captación de votos. Algunos delegados ponen autos o combis para todos los promotores, para llevar gente a votar. Algunos son vivos y lo usan para otra cosa. Lo que decimos siempre es que, sea cual sea el proyecto elegido, es una obra que queda en el barrio. Lo que si, me resulta muy útil de las Delegaciones es la logística. La difusión previa, el acompañamiento durante la campaña y en las escuelas. El Delegado conoce el barrio y a su gente. Eso nos resuelve muchos problemas. En ese sentido colaboran y trabajan bien. También colaboran con el traslado del personal responsable del sistema electrónico para la votación y de las urnas.

¿Cómo se designan las autoridades electorales?

C.S. Generalmente lo que hacemos es elegir una autoridad de mesa que sea del lugar. Los fiscales son los propios vecinos que presentan los proyectos. Todos los promotores tienen ese derecho. La autoridad de mesa es un empleado del Estado que designamos nosotros. Generalmente es un empleado de la Delegación o no, pero que es del barrio. Conoce a la gente, conoce a los vecinos y eso evita muchos problemas. En el barrio se conocen todos y si hay conflictos (que casi no existen) se resuelven rápidamente.

¿Qué opinas del número de votantes que hubo el año pasado en el barrio?

C.S. Excelente, 1.878 votantes. El año anterior fue de 1.343, creo que viene creciendo permanentemente (a excepción del 2010 que fue superior a la de 2011).

Durante mi entrevista con Franca (una vecina), ella me insistió en que faltaba personas comprometidas para ponerse a la cabeza para coordinar. Referentes, no en términos políticos, sino vecinales. ¿Qué te parece?, ¿se puede lograr?

C.S. Sí, eso falta. Lo que falta es desarrollo cultural. Cambiar la cultura política. La gente está muy acostumbrada a que el Estado te resuelve los problemas. En la mayoría de las políticas es así, pero en esta política, si no hay un compromiso de la persona. Que el compromiso ¿qué significa? Ir a tres asambleas y un día a votar. Le estamos pidiendo una semana al año. Ese es el único compromiso. Por lo menos invitar a la gente cercana de tu cuadra, para votar un proyecto. Ese es el compromiso. Lo otro sería convertirse en un puntero político y creo que eso no sería útil. Cuando a la gente le decís que vaya a la asamblea, no van. Después te insultan porque no hiciste nada por ellos, eso pasa habitualmente. Esto necesita un desarrollo más largo, que lo tome como propio. Al principio podía ser que la desconfianza hiciera que no participaran. Pero después de 5 años, no entiendo qué es lo que pasa.

En la entrevista anterior, me mencionaste la falta de políticas complementarias.

C.S. Sí, eso falta. El Presupuesto Participativo no está acompañado de otras políticas públicas complementarias y se transforma en una especie de isla. Esas políticas públicas tienen que ser vinculantes, sino no resulta. Estamos laburando para eso desde la Municipalidad para el año que viene.

¿Cómo es el rol de la oposición respecto a esta política pública?

C.S. Muchos miembros de la oposición participan en sus barrios. Hasta ahora, en el Consejo Deliberante ningún bloque de la oposición ha hecho cuestionamiento alguno. Han propuesto cosas para reforzarlo o realizaron pedidos de informes. Se les da la respuesta y listo. Los concejales en general no presentan proyectos.

Otro tema que me parece importante, y que lo hablé tanto con Mariano como con Franca, es esta particularidad que tiene el barrio en relación a los barrios o zonas semi cerradas, las cuales se aíslan del barrio y no participan.

C.S. En Hernández no hemos tenido malas experiencias. El único caso que tuvimos fue en Etcheverry, donde las exigencias de ese tipo de barrios nos complejizaban mucho las asambleas. Incluso con argumentos absurdos, como por ejemplo querer la asamblea dentro del barrio semi cerrado para poder salir de la pileta e ir a la asamblea.

¿Cómo es la comunicación desde el Presupuesto a los vecinos? ¿Qué estrategias utilizan?

C.S. Hay varias cosas. Durante el año (sin asambleas), vamos a los barrios a dar charlas. No en la cantidad que quisiéramos, no por culpa nuestra, sino porque no encontramos respuesta. Me pasó ir a barrios y encontrarme solo con la vecina en su casa. Necesitamos que haya gente suficiente para que sea eficiente. No es por capricho que no vamos si son pocos. Después lo que tenemos son los Delegados que se ocupan de repartir la folletería de anuncios, cuando hay una asamblea o para la votación. Eso se distribuye 15 o 20 días antes. Además utilizamos los medios convencionales, radio, diario. Y ahora inventamos la Asamblea Virtual, que es una página de Facebook en donde la gente nos manda sugerencias, críticas, proyectos y demás. Nosotros brindamos información. Con ello vamos acelerando el proceso para que en las asambleas se discutan cuestiones de fondo. En este sentido, la instrucción es clara, por más que a través de esta herramienta presenten un proyecto y le confirmemos su viabilidad, igual tienen que presentarlo en la asamblea con toda la formalidad, sino no cuenta. Esto está empezando a funcionar muy lentamente. Empezó hace un mes. Esos son los medios. Las charlas en los barrios, 15 o 20 días antes, la difusión de las fechas de asambleas. Si bien no llegamos a todos los habitantes, confiamos en la información boca a boca. Ese es un laburo que hay que hacer.

Vos fijate que creamos el Foro Consultivo, integrado por dos vecinos electos por sus pares en la última Asamblea, el cual tuvo a su cargo la redacción del reglamento participado, puede modificarlo y además funciona como nexo entre los vecinos y nosotros. Son ochenta personas en toda La Plata, vinieron sólo la mitad el año pasado. Es un problema cultural, tenemos una cultura muy paternalista y delegamos todas las responsabilidades en el Estado.

Lo bueno de esta política pública le cambia el humor a la gente. Los hace vivir mejor y eso genera que el piso de los reclamos sea cada vez más alto

Una mirada desde la oposición.

Para poder tener una mirada amplia en relación a la planificación, implementación y aplicación del Presupuesto Participativo, me propuse entrevistar a algunos Concejales de la ciudad de La Plata y así escuchar su opinión al respecto. Con ello, logré construir una mirada integral sobre esta política pública, considerando lo que distintos actores, tanto del arco político como social y vecinal, piensan sobre ella.

La entrevista en cuestión fue realizada con el Lic. Leonardo Rocheteau, Concejal desde el 2011 por el Frente Amplio Progresista (FAP), el día 26 de septiembre de 2013.

¿Qué entiende por Presupuesto Participativo?

L.R. Mira, a nivel general nosotros estamos de acuerdo. Es un instrumento importante, que transparenta, que pone el poder de decisión en los vecinos. Nos parece, en este caso, a nivel general que estamos de acuerdo. Lo que si nos parece es que el funcionamiento deja muchísimo que desear. Primero no se es transparente con los números. Hasta el día de hoy no podemos saber cuánto dinero se ha destinado al PP ya que existen diferencias entre lo que se presenta a principio de año y lo que después muestra el tribunal de cuentas y no tenemos la capacidad de contralor. Y después estamos en contra del funcionamiento "punteril" que se le da, ya que muchas veces se ha planteado una guerra de vecino contra vecino, se utiliza el aparato político, nosotros lo hemos denunciado, que se mete en las asambleas. Lo del año pasado fue escandaloso, cuando iban con los camiones de la municipalidad, los hacían bajar ya con la boleta para votar lo que el Delegado Municipal quería o lo que el puntero proponía. Esto licua la escancia del Presupuesto Participativo. Por otro lado, nos parece que, y hemos presentado ordenanzas al respecto, que debería haber un control vecinal más fuerte, donde se le de al vecino mayor participación en el control de las obras. Primero si se lleva a cabo, segundo si se hace en tiempo y forma y tercero que realmente la partida presupuestaria que iba a esa obra, realmente vaya ahí. Por otro lado, nos parece que hay cuestiones centrales que tendrían que sacarse del Presupuesto Participativo ya que le corresponden al gobierno

municipal. Iluminación, asfalto, arreglo de semáforos, poda, etc. Un ejemplo: los vecinos de Arturo Segui votaron la compra de una motoniveladora para la Delegación municipal, cosa que por supuesto es necesaria, pero que le corresponde al estado, no le corresponde a la mirada distorsionada del Presupuesto Participativo que es una herramienta absolutamente proba, muy eficaz en otros municipios como Rosario, Santa Fe capital, Morón, Bahía Blanca. El estado debe garantizar una serie de obras y condiciones que no pueden ponerse a votación en el Presupuesto Participativo. Por lo tanto, no estamos de acuerdo en cómo se implementa, no estamos de acuerdo en que los vecinos no puedan tener el control de las obras, y sobre todo muchísimas dudas respecto a cómo y cuánto se gasta. Tenemos algunas sospechas respecto a que en el nombre del Presupuesto Participativo se hacen otras cuestiones que le correspondería al estado, caso asfalto, y el dinero que el estado tiene para esas cosas, lo licúa a través del Presupuesto Participativo.

¿Cómo planteas que los vecinos realicen el control de las obras?

L.R. Nosotros propusimos la creación de una Comisión de Fiscalización de Obras para el Presupuesto Participativo en la que participarían los miembros del Foro Consultivo, los integrantes de la Comisión de Obras y Servicios Públicos y un miembro del Departamento Ejecutivo. El mismo vecino debería controlar lo que se hace con el dinero del municipio. Si consideramos que la Municipalidad de La Plata en los últimos años la tasa SUM aumentó un promedio de 600%, creemos que los vecinos tienen todo el derecho de realizar un control. Nosotros como representantes de los vecinos en el Concejo Deliberante, cada denuncia que nos llega, la trasladamos a los organismos correspondientes. A su vez, creemos que a través del control, podemos lograr un mayor compromiso del vecino.

¿Cómo crees que se puede generar ese mayor compromiso y por tanto participación, al cual hiciste referencia anteriormente?

L.R. Si el vecino ve que todos se pusieron de acuerdo en algo que le hace bien al barrio, que los proyectos presentados son buenos y cuentan con el apoyo de la mayoría, seguramente participarían mucho más. Lo que pasa es que lamentablemente ven que todo esto está teñido de una cuestión política y los políticos pueden más que el vecino común que va de buena fe a las Asambleas. Yo diría que el 70% de las obras son destinadas a lo que el poder político de turno quiere y que no las puede blanquear por el presupuesto anual y lo hace por el Presupuesto Participativo. Y esto es alebozo porque los vecinos lo han denunciado, ellos se conocen entre todos y los días de asambleas o votación parecen una interna partidaria. Es más, los han denunciado con fotos en casos donde la municipalidad manda a votar en camionetas con ploteos oficiales o ropa identificada con la municipalidad de La Plata. Por tanto, transparentando el proceso, haciendo sentir al vecino que tiene el control, convenciendo a los otros con las armas democráticas del diálogo, haciéndoles sentir el Presupuesto Participativo como propio, creemos que podemos lograr un mayor compromiso.

¿Cuál cree que debe ser el rol del Presupuesto Participativo y qué tipo de obras deberían concretarse a través de esta política pública?

L.R. Todo lo que sea obra pública tiene que estar afuera del Presupuesto Participativo. Luminaria, cloaca, zanjeo, asfalto, cloaca. Todas esas cuestiones son responsabilidades exclusivas del Estado. Es el Estado el que, con su presupuesto, debe realizar esas obras. El Presupuesto Participativo debe ser alguna cuestión que los vecinos vean que le es propio y que es necesario cambiar, mejorar o realizar. Debe ser un porcentaje determinado, que para nosotros debe aumentar año a año, del presupuesto municipal para alguna actividad como tener un espacio verde, algún local para esparcimiento. Cuestiones vinculadas al quehacer cotidiano y al mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos. El resto debe ser el municipio que cobra muchísimo dinero en materia de impuestos el que debe devolverle a la gente la obra pública.

¿Crees que puede complementarse el Presupuesto Participativo con alguna otra política pública?

L.R. Con políticas públicas que tienen que estar al servicio de la gente. Te pongo un ejemplo: un baldío que había en Villalba, los vecinos votaron para que se arregle y hacerlo un especie de plaza inclusiva con esparcimiento. Ahí la política pública actuó. A propuesta nuestra se pusieron juegos para chicos con alguna discapacidad, profes de educación física 2 o 3 veces por semana, luminaria, seguridad, y se convirtió en un espacio público donde los vecinos podían jugar a la pelota, usar una cancha de bochas para los abuelos, leer, distraerse. Un espacio votado por los vecinos, complementado con políticas públicas desde la municipalidad. Esa sería la idea. Un ejemplo contrario pasó en el barrio San Carlos donde los vecinos votaron para pintar y arreglar la sala de primeros auxilios que se venía abajo a pedazos.

ENCUESTA. 1º ASAMBLEA 03/07/12

SEXO	
<i>Masculino</i>	<i>Femenino</i>
4	21

EDAD			
<i>18-30</i>	<i>31-45</i>	<i>46-60</i>	<i>Mayor de 60</i>
1	15	7	2

¿Es la primera vez que participa?	
<i>SI</i>	<i>NO</i>
5	20

En caso de NO ¿Presentó algún proyecto?	
<i>SI</i>	<i>NO</i>
17	3

En caso de SI, su proyecto ganó?	
<i>SI</i>	<i>NO</i>
13	4

¿Cómo evaluaría el PP como herramienta de participación?			
<i>MUY BUENA</i>	<i>BUENA</i>	<i>REGULAR</i>	<i>DEFICIENTE</i>
11	13	1	0

¿Cómo evaluaría la comunicación entre las autoridades y los vecinos?			
<i>MUY BUENA</i>	<i>BUENA</i>	<i>REGULAR</i>	<i>DEFICIENTE</i>
10	15	0	0

La cantidad de asambleas que se convocan ¿le parecen suficientes?	
<i>SI</i>	<i>NO</i>
23	2

Una vez finalizadas las asambleas, ¿participa en el seguimiento de las obras?	
<i>SI</i>	<i>NO</i>
21	4

Una vez finalizadas las asambleas, ¿participa en alguna otra actividad con los vecinos?	
<i>SI</i>	<i>NO</i>
18	7

BIBLIOGRAFIA

- Alfaro Moreno R. M. (2000). *Culturas populares y comunicación participativa: en la ruta de las redefiniciones*. Asociación de comunicadores Sociales CALANDRIA.
 - Althusser L. (1984). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Nueva Visión.
 - Arroyo D. (1997). *Desinterés por lo político y nuevas formas de representación social en la cultura mediática*. La Plata, Buenos Aires, Argentina. Editado por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social. De la UNLP.
 - Arroyo D. (2005). *La política social 2005-2006*.
 - Arroyo D. (2012). *Las cuatro Argentinas. Ideas y caminos para lograr una sociedad integrada*. Buenos Aires, Argentina. Editora Patria Grande.
 - Beltran L. R. Comunicación para el desarrollo en Latinoamérica. Una evaluación sucinta al cabo de cuarenta años. Rescatdo de <http://www.infoamerica.org/teoria/articulos.beltran1.htm>
 - Bell D. (1987). *The word and the United States in 2013*. EE.UU. Editorial Daedalus.
 - Bloj C. (2009). *El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Santiago de Chile, Chile. Editado por la CEPAL, series políticas sociales N° 151.
 - Burki S. Perry G. y Dillinger W. (2004). *Más allá del centro: la descentralización del estado*. Washington, EE. UU. Editado por el Banco Mundial.
 - Di Tella T. Chumbita H. y otros (2001). *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires, Argentina. Emecé.
- García Canclini N. (1999). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México.

- García Delgado D. Estado y Gestión. Recuperado de [http:// www.ipap.sg.gba.gov.ar](http://www.ipap.sg.gba.gov.ar).
- García Delgado D. y Chojo Ortiz I. (2006). *Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo. En el Desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires, Argentina. FLACSO CICCUS.
- García Delgado D. (2006). *Repensar el Estado en un contexto posneoliberal. Contribución a partir del Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Buenos Aires, Argentina. CLAD.
- Garretón M. A. (1995). *Democracia, ciudadanía y medios de comunicación. Un marco general*. Calandria, lima, Perú. Editado en AAVV Los medios: nuevas plazas para la democracia.
- Iosu Perales A. (2004). *Poder local y democracia participativa en América Latina*.
- Jaramillo López J. C. (2004). *Aporte de la comunicación a la construcción de políticas públicas*. Panamá.
- Martínez Nogueira R. (2000). *La reforma del sector público en el marco de la reforma institucional: etapas y cuestiones pendientes, en Hacia una matriz de gobierno en América Latina. Instituciones del Estado, la Sociedad Civil y el Mercado*. Buenos Aires, Argentina. Universidad Nacional de San Martín – BID.
- Martín-Barbero J. (2001). *Transformaciones comunicativas y Tecnologías de lo público*. México. Editorial Metapolítica.
- Martín-Barbero J. (1987). *De los medios a las mediaciones*. Barcelona, España. Ed. G. Gilli.
- Massoni S. (2009). *Comunicación Estratégica: somos seres en-reddandonos*. Rosario, Santa Fe, Argentina. Universidad Nacional de Rosario. INTA.
- Mata M. C. (2002). *Comunicación, ciudadanía y poder: pistas para pensar su articulación*. Lima, Perú. Diálogos de la Comunicación, 64, Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (Felafacs).

- Mata M. C. (2009). Romper el silencio. Recuperado de [http:// www.dostoc.com/docs/40357547/ROMPER-EL-SILENCIO](http://www.dostoc.com/docs/40357547/ROMPER-EL-SILENCIO). Texto presentado en el Mutirão Latinoamericano y Caribeño de Comunicación.
- Mata M. C. (1996). *Nociones para pensar la comunicación y la cultura masivas*. Buenos Aires, Argentina. Centro de Comunicación Educativo La Crujía.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. (2012). *Pautas Generales para la evaluación Ex Post de Inversión Pública*. Editorial Perú.
- Mirosevic Verdugo C. (2013). *El Presupuesto Participativo y las posibilidades de su instauración en Chile*.
- Olavarría Gambi M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Chile. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Orguloso Martínez A. (2004). *Desarrollo y políticas Públicas. Idearios del Desarrollo: hacia una perspectiva de Derechos Humanos*.
- Pecaú D. (2006). Crisis y construcción de lo público. *Revista fronteiras*, 8.
- Pichon Rivière E. (1975). *El Proceso Grupal*. Buenos Aires, Argentina. Nueva Visión.
- Prieto Catillo D. (1990). *Diagnóstico de comunicación. Mensajes, instituciones, comunidades*. Ciespal, Quito, Ecuador.
- Rofman A. y Villar A. (2006). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires, Argentina. Espacio.
- Schvarstein L. (1992). *Psicología Social de las organizaciones*. Buenos Aires, Argentina. Paidós.
- Sortino C. (2013). *El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas*. La Plata, Buenos Aires, Argentina. Editorial Cooperativa Los Tilos.
- Toro J. B. (2001). *El ciudadano y su papel en la construcción de lo social*. Bogotá, Colombia. Mimeo.

- Toro J. B. y Rodriguez M. La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos. Rescatado de <http://www.comminit.com/en/node/170510>
- Villamayor C. La comunicación como perspectiva y como dimensión en los procesos sociales. Una experiencia de participación en las políticas públicas. Rescatado de http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Villamayor.PDF
- Villamayor C. (2006). *La comunicación perspectiva y como dimensión de lectura de los procesos sociales*. Unisinos, Brasil. ALAIC.
- Villar A. (1998). *Políticas municipales para el desarrollo económico social*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Ciccus.
- Villarreal N. (2004). *La Larga Marcha Hacia la Igualdad Social*. Montevideo, Uruguay.
- Uranga W. (2007). *Mirar desde la comunicación: una manera de analizar las prácticas sociales*. Buenos Aires, Argentina.
- Uranga W. (2005). *Ciudadanía y espacio público: el derecho de los pobres a la información y a la comunicación*. Santa Fe, Argentina.
- Uranga W. (2005). *Desarrollo, ciudadanía, democracia: aportes desde la comunicación*. Buenos Aires, Argentina. en el III Congreso Panamericano de Comunicación.
- Uranga W. (2012). *Gestión comunicacional del cambio: el desafío de lo público*. Tucumán, Argentina. RedCom.
- Uranga W. *Sin comunicación no hay políticas públicas democráticas*. Recuperado de <http://www.washingtonuranga.com.ar/>.
- Wolf M. (1982). *Sociología de la Vida Cotidiana*. Madrid, España. Ediciones Cátedra S.A.



AUTOR: Lic. Diego Martín Furnari

Analizar los procesos participativos desde una dimensión comunicacional implica el reconocimiento de aquellos factores políticos, culturales, sociales y relacionales que intervienen (en algunos casos violentamente) en el desarrollo cotidiano de nuestras vidas. Pero implica también la necesidad de trabajar en pos de la generación de espacios de articulación para la construcción social cuyo objetivo de máxima será mejorar la calidad de vida de la comunidad.

El Presupuesto Participativo es una política pública con una importante tradición en América Latina y con probado éxito en la mayoría de los casos en donde se aplicó, no obstante, todos los estudios y análisis que se han desarrollado sobre el mismo suelen no contemplar una dimensión fundamental: la comunicación. De allí la relevancia de la presente investigación a partir de la cual se propone analizar, a través de un proceso de intervención local, de qué manera es posible “construir procesos de integración”.

Por ello elegí el barrio Altos de Hernández de la periferia platense, localidad en la cual construí la casa en la que actualmente vivo con mi mujer y mi hijo y que fue testigo de mi crecimiento personal y profesional durante los últimos años. Poder vivir como comunicador y vecino este proceso de investigación fue, sin dudas, una de las experiencias profesionales más ricas que me ha tocado vivir.

