

**X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**

13 y 14 de agosto de 2009

**“La construcción política de proyectos viables. Desafíos institucionales
potenciados por el Presupuesto Participativo en San Fernando”.**

Rossi, Diego y Pavese, Rosario

Municipalidad de San Fernando/Universidad de Buenos Aires
rossi@sanfernando.gov.ar; ropavese@hotmail.com

Resumen

A partir de la experiencia llevada adelante en el Municipio de San Fernando, nos disponemos a analizar dos dimensiones que nos interesan particularmente del Presupuesto Participativo: por un lado, la dimensión social, el rol de los actores sociales intervinientes, su vinculación con el PP y cómo se ven interpelados por este; por otro, una dimensión institucional, en la que analizaremos críticamente al PP como una herramienta que complementa a las tradicionales instituciones de la democracia representativa, y propone una necesaria tensión con las tradicionales prácticas particularistas a la hora de la toma de decisiones a escala del gobierno local e implementación de los proyectos en los barrios de la ciudad.

Analizamos también la correspondencia de los valores encarnados en la práctica de PP con los postulados por la normativa nacional y provincial existente, y su influencia sobre el desarrollo y proliferación de la experiencia en los gobiernos locales.

Finalmente, elaboramos una serie de recomendaciones y advertencias sobre el “estado del arte” de la reflexión y las praxis del PP, desde la matriz político-institucional del caso de referencia.

INTRODUCCIÓN

La Intendencia del Municipio de San Fernando (Provincia de Buenos Aires) a cargo de Osvaldo Amieiro entendió, luego de un momento inicial de intensa gestión de obras y servicios (1995-1996) y de la derrota en las elecciones legislativas de 1997, que el debilitamiento de los lazos de representación y vinculación de los ciudadanos con el municipio requería de una transformación profunda de las formas de gestión de lo público.

Hace ya una década, entonces, hizo eclosión la combinación de las viejas demandas cualitativamente modificadas y cuantitativamente incrementadas, las nuevas demandas y la presión de las tareas asignadas desde niveles superiores de gobierno, que generaron escasez e incertidumbre en la prestación de servicios estatales (Cravacuore y otros: 2004). Sumado a este diagnóstico, registramos la “descentralización de hecho” de roles político-institucionales que llevaron a la ciudadanía a interpelar a los gobiernos locales de múltiples formas debido a la crisis socioeconómica que se manifestó con mayor fuerza en el período 2001-2002.

Desde esta perspectiva, la Intendencia se obligó a una permanente revisión de los objetivos, políticas, procesos y sistemas de gobierno, y su relación con la ciudadanía y las organizaciones sociales. Esto implicó en consecuencia el desarrollo de distintas innovaciones en la administración pública local.

A partir de 1998, el Municipio de San Fernando ha desarrollado progresivamente un conjunto de prácticas orientadas por una nueva forma de gestión integrada, mediante las cuales se busca desarrollar un Estado Local atento, flexible y dinámico, aumentando la capacidad institucional municipal así como las capacidades y ámbitos de consulta y participación vecinal en San Fernando, a fin de lograr la planificación y gestión consensuada del municipio.

Mediante esta nueva estrategia el municipio prioriza los valores y objetivos de los ciudadanos de San Fernando, a través de varias fuentes de información y herramientas de gestión, traduciéndolos en procesos planificados por objetivos transversales e integrados, sometiendo los resultados alcanzados en la acción pública a periódicas rendiciones de cuentas y a evaluaciones críticas por parte

de la ciudadanía. La satisfacción ciudadana se transforma así en un eje que orienta la planificación y el trabajo de la Intendencia. Sin embargo, no sólo se busca satisfacer las demandas del vecino, sino también incentivar su participación en los asuntos públicos, para generar un sentido de corresponsabilidad en el resultado de las políticas y consecuentemente, en el destino de la ciudad. De este modo el municipio busca transformar el rol del vecino sanfernandido, de mero ``delegador`` de poder político y responsabilidades a participe activo de los procesos de toma de decisiones de gobierno.

Para lograr esto, fue necesario ampliar los ámbitos de interrelación entre funcionariado y ciudadano, transformar los existentes y crear nuevos donde no existieran. Algunas de las prácticas que el municipio decidió implementar para lograr estos objetivos fueron las Jornadas de Consulta y Participación en las diferentes zonas de la ciudad; el Tablero de Control para el seguimiento y la evaluación del Plan de Gobierno; la Encuesta anual de Satisfacción y Expectativas Ciudadanas; las Audiencias Públicas, los Parlamentos Juveniles; las Cuadras Solidarias y los Foros Vecinales de Seguridad; junto con el desarrollo de Seminarios de Capacitación en participación y gestión pública, a través de los que se ponen a disposición de la ciudadanía herramientas conceptuales e información vital para el debate público y la acción colectiva.

Plan Estratégico y redefinición de métodos de consulta y participación

En el año 2007, luego de recorrer casi diez años en este camino de nueva gestión, se decidió formalizar la elaboración de un Plan Estratégico, mediante el trabajo colaborativo de todos los actores clave de la ciudad que quieran intervenir. El Plan Estratégico establece un objetivo general a largo plazo:

``Hacer de San Fernando un territorio con fuerte identidad económica y cultural, con equilibrio social y espacial, con acceso al conocimiento y a la innovación como estrategia diferenciadora y con énfasis en la calidad de vida de su gente; **sustentado en la participación**, la cooperación público-privada y la construcción de **corresponsabilidad ciudadana**, con protección de su alma de

pueblo.”

A su vez, se establecen siete líneas estratégicas sobre las cuales trabajar para alcanzar el objetivo general:

- Actividad y desarrollo económico
- Acceso a la educación y creación de conocimiento
- Calidad de vida
- Identidad, creación y habilidades
- Servicios y corresponsabilidad comunitaria
- Infraestructura y convivencia
- **Ciudadanía y corresponsabilidad comunitaria**

Dentro de esta última línea, la de Ciudadanía y corresponsabilidad comunitaria, se establece como objetivo general el *fortalecimiento de las capacidades públicas y privadas para participar, concertar, organizar y construir ciudadanía*.

Los cuatro objetivos específicos de esta línea son:

- Mejorar la comunicación de los temas de la ciudad
- Fortalecer la capacidad y posibilidades de participación
- Mejorar la capacidad de gestión de organizaciones públicas y privadas
- Fortalecer la conciencia de construcción cooperante de territorio

La inclusión de estos puntos en el Plan Estratégico sostiene la fuerte voluntad política para ahondar en las formas de implementación y articulación de mecanismos de participación ciudadana y cogestión. Se apunta al fortalecimiento del rol del ciudadano y su involucramiento en los procesos de toma de decisiones, que logre generar un sentido de corresponsabilidad en el desenvolvimiento de la ciudad.

En este contexto, y cumpliendo con el compromiso explicitado en el Plan de Gobierno 2007-2011, se comienza a implementar el Presupuesto

Participativo en San Fernando, sobre la base de la rica experiencia organizativa de las Jornadas de Consulta y Participación en barrios (estas Jornadas realizadas desde 1998, a partir de 2008 se subsumen en el programa PP).

Si bien el Presupuesto Participativo como tal se trata de una experiencia joven, que se encuentra transitando su segundo año de implementación en el Distrito, consideramos que se trata de un buen momento para reflexionar y realizar algunas consideraciones sobre todo el camino recorrido por la gestión de gobierno.

2008-2009: Parámetros generales de la experiencia en San Fernando

En San Fernando, si bien existe un denso entramado de organizaciones sociales y una diversidad de formas de expresión de éstas en el espacio público, cabe recordar que la convocatoria al Presupuesto Participativo fue realizada desde el Estado local.

En el Documento Base para la Implementación del Presupuesto Participativo (febrero 2008), se definieron objetivos generales sobre la base de la relectura de experiencias contemporáneas en Argentina en general y Provincia de Buenos Aires en particular (casos La Plata y Morón, fundamentalmente).

Los objetivos generales son:

- Profundizar los mecanismos de gestión asociada entre el Estado y la comunidad, avanzando hacia una nueva etapa de participación ciudadana.
- Promover la equidad en el desarrollo territorial, favoreciendo una lógica de trabajo y detección de prioridades colectivas por sobre las individuales.
- Consolidar los valores de transparencia y eficiencia en el gasto público de San Fernando.

Y los objetivos específicos:

- Promover la identificación y priorización de los problemas, la formulación de proyectos y su evaluación y seguimiento en el ámbito territorial.
- Incluir la visión de la comunidad en el destino de un monto participado para cada territorio

- Favorecer la implementación de proyectos que impacten de manera directa en la mejora de la vida cotidiana.
- Fortalecer la capacidad de gestión de los actores privados comunitarios en la acción política local.

Para la aplicación de esta política, el territorio fue dividido en cinco zonas de acuerdo a características sociodemográficas y socioculturales comunes y a cada zona se le asignó un monto del presupuesto municipal a participar, correspondiéndose con el número de habitantes de la misma. El total de dinero a participar en las cinco zonas fue de \$ 1.500.000, lo que significa el 1% del presupuesto municipal para el 2009.

Primera etapa: Asambleas vecinales por zonas

Los vecinos recibieron una invitación en su domicilio para participar y, a través de los medios de comunicación locales, se difundió la propuesta. Se realizó una jornada por zona, el sábado por la tarde.

El objetivo de esta etapa fue informar acerca de la metodología de todo el proceso del Presupuesto Participativo. Asimismo se aportó información acerca de la gestión (servicios y políticas públicas) que hace a la caracterización de los problemas identificados y a las propuestas de solución.

El trabajo de los coordinadores/facilitadores durante todo el proceso fue el de promover la participación de los vecinos, respetando la diversidad de opiniones, registrando ideas y propuestas de los participantes.

A través de sencillas dinámicas de grupo y una relatoría sobre el debate comunitario, los vecinos identificaron problemas o temas prioritarios y a posteriori pensaron en una idea proyecto tendiente a resolver dicha problemática planteada, así como la población que sería beneficiada a partir del proyecto.

Se apuntó a construir un espacio para la solución de problemas en forma comunitaria, superando la queja y apelando al concepto de corresponsabilidad en la elaboración de propuestas.

De esta jornada surgieron setenta y siete ideas y proyecto y se tomó registro de todos los vecinos interesados en participar de la capacitación para la

elaboración de los proyectos.

Segunda etapa: Elaboración de proyectos

Los posteriores encuentros con los vecinos inscriptos para participar en la elaboración de proyectos fueron creciendo en complejidad e interacción.

En un primer encuentro de esta etapa, con los vecinos distribuidos por zona, se compartió una breve capacitación acerca de las etapas para la realización de un proyecto. Se entregó un material que sirviera de guía para la confección de proyectos y fuera un apoyo durante todo el proceso.

Asimismo, se identificó a aquellos vecinos que quisieran comprometerse en la elaboración de alguno de los proyectos que hasta ese momento estaban planteados como ideas. Se estipuló que un proyecto, para pasar a la etapa de elaboración, debía contar con al menos tres vecinos que se comprometieran a participar.

A partir de ahí, los encuentros fueron desarrollándose por proyecto con aquellos vecinos que se autopropusieron, contando con la asistencia técnica de profesionales integrantes de equipo municipal que colaboraron en la evaluación de la factibilidad de los proyectos y construyeron, conjuntamente con los vecinos, las modificaciones necesarias para que los mismos fueran viables.

Los vecinos fueron los encargados de definir los objetivos, las actividades, la fundamentación, la población beneficiaria, los recursos necesarios, así como buscar o chequear los presupuestos disponibles en cada caso.

Tercera etapa: Elección de proyectos

Con los proyectos definidos, se realizó una jornada de presentación, con la presencia de los vecinos que participaron en la primer asamblea y a los elaboradores de proyectos de todas las zonas. Se hicieron públicos los veinte proyectos elaborados en todo el Partido, se registró a aquellos vecinos que quisieran participar como fiscales de la elección y se entregó material de difusión para que pudieran distribuirlo entre los votantes de su barrio/zona.

A partir de esta jornada, el Municipio realizó la difusión de los proyectos elaborados, explicitando sus objetivos, el contenido y el monto necesario para su ejecución, así como los lugares y la metodología de votación.

Se realizaron cuatro jornadas (de cuatro horas cada una) para la votación de

los proyectos: los vecinos con domicilio en cada una de las zonas votaron en instituciones barriales, acreditando su domicilio en la zona a través de su DNI y del padrón electoral. Votaron un total de 1606 personas en todo el Partido.

De acuerdo al resultado de la elección serán financiados ocho proyectos en forma completa y cuatro en forma parcial, ya que si el monto definido para la zona lo permite podría financiarse más de un proyecto.

Los proyectos más votados responden a diversas problemáticas: tenencia responsable y esterilización de animales domésticos, recuperación de plazas y espacios públicos, construcción de bicisenda y ordenamiento del tránsito, completamiento del alumbrado público, capacitación en oficios para jóvenes, ampliación de actividades para adultos de la tercera edad, completamiento de equipamiento comunitario, entre otras.

Cuarta etapa: Ejecución y seguimiento de proyectos

El trabajo conjunto entre Municipio y vecinos elaboradores de los proyectos continúa en 2009. En cada zona, una Comisión de Seguimiento monitorea la ejecución de los proyectos que la comunidad ha seleccionado.

(RE) CONSTRUCCIONES DE VÍNCULOS ENTRE CIDADANÍA Y GESTIÓN LOCAL

Abundan las reflexiones teóricas sobre la forma en que las Intendencias deberían encarar los vínculos con el ciudadano/usuario/vecino/consumidor, en tiempos de desconfianza y participación asistemática.

Respecto de los límites a las formas clásicas de la democracia representativa, y en franca tensión sobre quienes sólo apuntan las prácticas clientelares fomentadas desde el aparato estatal, identificamos numerosas prácticas de gobiernos locales que se animan a “profundizar en la complejidad de los nuevos conflictos sociales, a fortalecer la legitimidad de los actores y de los intereses que representan, a disponer de ámbitos de experimentación creativa para la solución de problemas y a garantizar la adopción de criterios de valoración objetivos y evaluables” (Campisi y Herrera: 2005). En el intento de cambiar una cultura predominante en la gestión de los conflictos de las instancias públicas -y de promover una sociedad crecientemente autogobernable- entendemos que la prevención, la gestión y la transformación de los conflictos, constituye uno de los aspectos más relevantes de la agenda política. “La democracia es cada vez más la capacidad de mediar en los conflictos para generar condiciones de participación con el propósito de agregar valor a los procesos de integración social.”

La redefinición de los escenarios de participación, sin dudas ayuda a la gobernabilidad democrática de la ciudad, e incorpora perspectivas estratégicas para los vecinos que se animan a comprometerse.

Al democratizar las decisiones y, al mismo tiempo, democratizar la información sobre las cuestiones públicas, el Presupuesto Participativo ayuda a generar una nueva conciencia ciudadana.

De esta forma, las personas comprenden las funciones del Estado, sus límites, las limitadas capacidades de las organizaciones tradicionales para co-gestionar, y también pasan a decidir con un mayor y efectivo conocimiento de causa. Se crea un espacio abierto a través del cual surgen condiciones para la formación de ciudadanía activa, participante, crítica, que procesa cuestiones complejas además de las demandas aisladas.

Al decidir sobre las prioridades de gastos, y asomarse al control de la

gestión de gobierno, el ciudadano deja de ser coadyuvante de la política tradicional. Desde el Presupuesto Participativo, el Estado municipal le ofrece ser partícipe de una acción diseñada a nivel local, corresponsable en la ejecución, evaluador de una política y cogestor de un recurso.

Una vocación política: construir la viabilidad de los proyectos

Estamos hablando de ciudadanos y ciudadanas de carne y hueso. Se tratan de cientos y cientos de hombres y mujeres de variadas edades que confiaron en la convocatoria municipal, se propusieron pensar y hacer proyectos colectivos.

Ante los clásicos dilemas de la representación (Bresser Pereira y Cunill Grau:1998 entre otros), no podemos determinar cuál es la incidencia del PP en la calidad democrática de nuestra comunidad.

Apuntamos sin embargo, tres aspectos destacables de la experiencia que contribuyen a despejar falsas situaciones de no viabilidad o no factibilidad de proyectos a escala municipal o barrial.

a) **Empoderamiento del ciudadano desde la convocatoria hasta la evaluación:** “en este proceso de planificación y gestión “todos valemos uno”. El mensaje, explicitado en varios momentos de las asambleas zonales, permitió generar cauces para que algunas cuestiones barriales que no eran visibles desde los dispositivos tradicionales de la gestión y la representación, pudieran ser puestas en escena. Una importante cantidad de “gente común” se expresó y abrió la agenda pública tanto en las asambleas como en las votaciones. . A la hora de evaluar, esto también implicó que “quienes decidieron esta obra de mejora en el barrio tienen nombre y apellido” (y no han sido los mismos de siempre). Otros inciden sobre el presupuesto municipal, no siendo “los oscuros funcionarios o punteros del Intendente”.

b) **“Escuela de participación y gestión asociada”:** el Presupuesto Participativo se constituye también en un sistema de educación cívica no formal, a través de un sistema abierto de prácticas y reflexión crítica.

Además del posicionamiento de la participación como prioridad en la agenda pública local, el proceso de capacitación y sensibilización de los vecinos

elaboradores de proyectos consolida nuevas capacidades en los actores intervinientes. Esto implica no sólo la puesta en común de conceptos claves en materia de planificación a la hora de pensar los proyectos sino, más importante aún, dinamizar en pequeños grupos la responsabilización de los ciudadanos (sean estos dirigentes sociales o no) como participantes en el diseño de políticas públicas.

El proceso conlleva desafíos no exentos de situaciones contradictorias. En el proceso de repensar las necesidades de la comunidad, por encima de los anhelos personales o de un grupo focalizado, diagnosticando y planificando, muchas veces concluye en situaciones que no necesariamente concuerdan con los planteos iniciales en las asambleas vecinales. Resalta la necesidad de renovar los consensos y los acuerdos grupales previos a la definición del proyecto sujeto a votación.

c) Transformaciones al interior de la estructura técnico-profesional municipal. Los facilitadores y asistentes técnicos de cada proyecto, en la medida que procesan las ideas junto a los vecinos, fuerzan la reflexión crítica sobre las “rutinas” de los servicios municipales y se interrogan sobre las formas de legitimar las prácticas en las diversas áreas.

De esta manera, el Presupuesto Participativo funciona de contrapeso a la lógica burocrática tradicional, y tensiona los procesos de formulación de políticas a favor del rol del empleado municipal como servidor público al servicio de la satisfacción ciudadana (Esteban et al: 2002).

Entre abril y julio de 2009, la Intendencia dio un nuevo paso en la consolidación del programa mediante la convocatoria y selección por concurso abierto (de acuerdo a las normas de uso corriente en el Municipio), de un Coordinador General del Programa Presupuesto Participativo.

REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL: ¿EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO COMPLEMENTO DE LAS TRADICIONALES FORMAS DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?

Creemos que las implementaciones de Presupuestos Participativos a escala municipal constituyen un aporte a la gobernabilidad “de abajo hacia arriba”, con una fuerte marca de territorialidad, y –como hemos señalado antes- una renovada forma de implicación de los ciudadanos y ciudadanas que se proponen dedicarle tiempo a mejorar la calidad de vida de su comunidad.

Ante una apriorística desconfianza de la legitimidad de decisiones políticas y presupuestarias emanadas por los organismos tradicionales (el Ejecutivo municipal o el Concejo Deliberante), y la débil presencia de los partidos políticos e instituciones de la sociedad civil en el aseguramiento del carácter público de las decisiones, el PP funciona como otra herramienta de participación directa. Contra la gobernanza delegativa, se facilitan medios de accountability horizontal (O’Donnell: 1996) no gubernamentales, como forma de neutralizar acciones de diversos particularismos.

El gobierno municipal se autoimpone en sus políticas públicas una prueba de legitimidad, ofreciendo el PP a quienes quieran participar, como una “ventana de oportunidades” (Keeler: 1993) vinculante para el mandato del Ejecutivo local.

En el contexto de “crisis de representación de las democracias”, proponemos pensar el Presupuesto Participativo y otras prácticas participativas desde una óptica de complementaridad con las tradicionales instituciones de la democracia representativa. Si uno de los principales cuestionamientos a la democracia representativa sería la imposibilidad que sufren los representados de transferir la calidad de las decisiones que sus representantes tomarán (Montecinos: 2009), el PP constituiría una institución de democracia participativa que se presenta como un medio efectivo para complementar y legitimar las instituciones democráticas tradicionales.

Los Límites del reconocimiento formal del proceso de PP

En la pirámide jurídica argentina, los mecanismos de participación consagrados en la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994 son dos formas semi-

directas de participación, la iniciativa popular y la consulta popular; y cuatro garantías, el habeas corpus, el habeas data, el amparo individual y el amparo colectivo (Sabsay: 2003). Esta situación marca un limitado tránsito de una democracia puramente representativa a una de tipo participacionista.

En correlato con nuestra matriz federal, los textos constitucionales provinciales están más avanzados en este tema, ya que incluyen un amplio abanico de formas semi-directas de participación, más allá del plebiscito consultivo y la iniciativa popular, produciendo un importante salto cualitativo, al menos desde la normativa.

Sobre el estudio de diversos “casos piloto”, en los cuales las prácticas políticas antecederon lo explícitamente habilitado por la legislación, se está generando lentamente un marco institucional que alienta y fomenta su reproducción. “El marco normativo se constituye en un elemento facilitador para el desarrollo de la participación, influyendo para que los ciudadanos y sus organizaciones puedan intervenir en los asuntos públicos. La existencia de instrumentos jurídicos promueve su percepción como derecho ciudadano, así como fomenta su aplicación y exigencia” (Cravacuore: 2009).

Dado que los procesos de Reforma Constitucional son esporádicos, podría entenderse que el Presupuesto Participativo ni de otras buenas prácticas, no estén referenciadas, por tratarse de experiencias jóvenes que se han popularizado en nuestro país en los últimos años. A nivel provincial, la única Constitución que lo ha incorporado es la de la Provincia de Corrientes.

La Provincia de Buenos Aires, por su parte aún no ha consagrado la autonomía de los municipios, a pesar de lo establecido por el artículo 123 de la Constitución Nacional de 1994 (*“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*). Esto restringe los marcos normativos para consagrar institutos de participación como el Presupuesto Participativo, que aún no se encuentra reconocido en la Constitución provincial, así como tampoco otras formas de participación (audiencia pública, planificación estratégica participativa, banca abierta, defensoría del pueblo, consejos asesores locales, etc.) que sí son incluidas en Constituciones provinciales más modernas y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A fines de 2005 la Provincia de Buenos Aires formalizó un primer paso mediante la firma del Decreto 3333/05, de creación del Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo en los municipios. El texto de la norma involucra a los Ministerios de Gobierno, Economía y la Jefatura de gabinete provincial, considerando necesario implementar el PP de manera progresiva, entre otras cosas porque es “un elemento fundamental para el establecimiento de una democracia más participativa y medio eficaz para la descentralización”. En sus considerandos, el decreto indica que “la puesta en práctica de mecanismos concretos que aseguren una participación más activa de la sociedad civil, más comprometida y con mayor capacidad de decisión sobre el manejo de sus recursos, resulta una prioridad de la actual gestión de gobierno”.

Este Programa para la Implementación Progresiva del PP implicaría una serie de acciones por parte del Poder Ejecutivo Provincial, como la colaboración con los Municipios en la formulación de las pautas y los manuales de implementación del proceso de Presupuesto Participativo, la capacitación y entrenamiento del personal municipal involucrado, la difusión del programa entre las organizaciones civiles y todas aquellas acciones convenientes para el mejor desarrollo del mismo.

El decreto 3333/05 no fue aplicado por las subsiguientes administraciones provinciales, que no reflejaron su contenido en acciones concretas de promoción de la experiencia.

En el caso de San Fernando, por tratarse de una experiencia nueva, que no contaba con antecedentes cercanos en la Región Metropolitana Norte, el municipio prefirió establecer el PP mediante un decreto del Poder Ejecutivo municipal, el 1253/08, que brinda transparencia y claridad en la asignación de los recursos. Si bien se sientan las bases normativas del Programa, al no tener rango de Ordenanza, la normativa permite adaptar reformas y readaptaciones en los años subsiguientes, dentro de la misma gestión de gobierno. Invocando a los principios del decreto 3333/05 de la Provincia de Buenos Aires, la Intendencia de San Fernando recorrió un camino de reconocimiento institucional a nivel provincial, solicitando la asistencia técnica que se

estipulaba en forma genérica, con un modesto resultado de un subsidio de \$30.000 otorgado hacia fines de 2008 a través del Ministerio de Gobierno.

Para el funcionamiento del Programa Presupuesto Participativo, se asumió la coordinación desde los dos Subsecretarías dependientes de la Secretaría de Planificación y Economía, a modo de asimilación y coordinación de los impactos de la nueva experiencia con las prácticas de gestión y participación preexistentes.

Tampoco se decidió crear cargos administrativos para esta experiencia, sino involucrar desde el rol de “facilitadores” a personal municipal con diversas experiencias hasta el momento en la articulación de políticas sociales, que se vería enriquecido por la experiencia y el contacto con los vecinos. De esta manera se evitó crear una estructura burocrática rígida que no sea susceptible a posibles modificaciones, aún a riesgo de sobrecargar de tareas al personal de línea durante los dos primeros años de implementación.

Hacia la inclusión de indicadores de buenas prácticas de gestión en la fórmula de distribución de fondos coparticipables o discrecionales

Debemos destacar la atención que le han prestado a las experiencias de implementación de Presupuestos Participativos en diversos municipios del país, organismos como la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación (actuales miembros permanentes de la RAPP, Red Argentina de Presupuesto Participativo), y actores académicos de experiencia en el campo de la investigación como la Universidad Nacional de General Sarmiento o FLACSO, a través de estudios e intervenciones de apoyo y asistencia técnica que han enriquecido los procesos de posicionamiento de esta cuestión.

Sin pretender la realización del PP en otras jurisdicciones supramunicipales, y asumiendo la condición federal de nuestro sistema institucional, sí esperamos apoyo de los niveles superiores de gobierno. Más allá de la falta de normativa clara respecto del PP, tampoco existe hoy en día fondeo ni atención sistémica

por parte de los órganos superiores de gobierno que alienten este tipo de experiencias.

Actualmente, los estudios municipalistas disponibles señalan que un 60% de la recaudación global del sector público está concentrada el Gobierno Nacional, alrededor de un tercio lo hacen las provincias y los Municipios en conjunto llegan a disponer sólo del 8% de los recursos.

En la Provincia de Buenos Aires los Municipios reciben los fondos coparticipables distribuidos de acuerdo al régimen establecido en la ley 10559 y sus modificatorias. Esta norma indica que los municipios recibirán el 16,14% del total de ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos, que serán distribuidos, a grandes rasgos, de acuerdo a los siguientes criterios:

- Cantidad de población y superficie del Partido;
- Inversa de la capacidad tributaria;
- Existencia de establecimientos oficiales para la atención de la salud, consultas e internaciones efectuadas, entre otros.

La asignación de fondos responde como podemos observar a indicadores simples, como son la cantidad de habitantes o la cantidad de pacientes atendidos en los centros de salud. Los indicadores que manejan los niveles superiores de gobierno interpelan a los municipios de un modo tradicional a la hora de gestionar recursos y formas de financiamiento. Varios municipios están actualmente planteando revisar y actualizar los conceptos e indicadores al respecto (ver entre otros, Acta N° 3 Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal, La Plata, 18 junio 2009). Se trata de revisar la composición del controvertido Coeficiente Único de Distribución de los recursos coparticipables.

La inclusión de criterios innovadores de asignación de recursos en la ley de coparticipación provincial, tomando el ejemplo de la Provincia de Buenos Aires pero haciéndolo extensivo a otras provincias en similares condiciones, implicaría un incentivo para la adopción de buenas prácticas de participación

que hasta podrían generar transformaciones profundas en las formas tradicionales de gestión a las que estamos acostumbrados. Proponemos entonces lograr un sistema de indicadores de herramientas de gestión participativa a nivel provincial (y sugerir al nivel nacional la promoción de su implementación), que contenga al Presupuesto Participativo como una de ellas, a efectos de lograr un incentivo que supere la noción de ránking para además apuntalar efectivamente la realización de ésta y otras buenas prácticas de cogestión, transparencia y rendición de cuentas.

No se trata de forzar la adopción de estas prácticas mediante normas obligantes, sino de incentivarlas a través de indicadores de gestión que puedan ser medidos, y puestos sobre la mesa en la coparticipación de recursos, que integren una fórmula de coparticipación –si no la fórmula general, una que reduzca la discrecionalidad de giro de recursos por las áreas de Gobierno o Asuntos Municipales- y traduzca en recursos materiales, el sostenimiento político-institucional a quienes intentan mejorar sus buenas practicas.

Algunas conclusiones: debilidades para alcanzar los objetivos y el pleno desenvolvimiento del PP

Una revisión bibliográfica y las observaciones producidas en las sucesivas reuniones de evaluación nos advierten de algunos riesgos a los que puede tender la experiencia del Presupuesto Participativo, y nos permiten realizar adecuaciones para consolidar su implementación.

Desencanto de la ciudadanía “sin carnet” y participación instrumental por parte de la dirigencia barrial “reciclada”

A modo de contrapunto con una desterritorializada y exitista construcción teórica del “participacionismo”, a la vez que destacamos sorprendentes ejemplos puestos de manifiesto por vecinos y vecinas en el PP de San Fernando, apuntamos algunas observaciones.

“En los diferentes casos nacionales y locales, el tránsito hacia una institucionalización regional o nacional del presupuesto participativo se ve obstaculizada por una hegemonía de la democracia representativa que predomina en las instituciones del Estado en América Latina, lo cual puede provocar que la democracia participativa ni siquiera se transforme en una apuesta local de complemento a la democracia representativa, sino que mas bien se termina transformando en una democracia barrial” (Montecinos: 2009)

A esta observación del politólogo chileno, podríamos densificarla desde nuestra experiencia local-barrial, identificando a algunos nuevos actores con vínculos débiles, escasa “capacidad asamblearia” que –de no brindarse la coordinación necesaria en los momentos oportunos- podría desencantarse y desertar de continuar con el proceso del PP, ya sea durante el mismo año calendario o en las sucesivas ediciones.

Destacamos las reglas de juego inclusivas instituidas por el PP. Y alertamos que, por una parte permiten la expresión de los intereses sectoriales que estaban sub-representados u ocultos en el proceso político y se constituyen en clientela anual del programa para maximizar los beneficios del esfuerzo dedicado a esta tarea; por otro lado, la dirigencia barrial tradicional concurre a un espacio de acción no exento de prácticas predatorias (“convocar a otros para validar mi proyecto”).

Siguiendo a Fox (1993), se constituyen más amplias rutas de acceso institucional (y presupuestario), aún siendo necesariamente un filtro selectivo estructural en el aparato estatal que hace a algunas instituciones especialmente vulnerables a los cometidos de particulares actores societales.

Tendencia a la instrumentalización por parte del gobierno de los espacios participativos y búsqueda de “resultados de la gestión”

Montecinos (op. cit.) también advierte que la racionalidad instrumental podría atender contra la racionalidad deliberativa y democrática del PP. La visibilidad del programa, a la vez que legitima la acción del gobierno y publica la toma de decisiones, por ejemplo sobre las pequeñas obras públicas y de mantenimiento urbano, torna especialmente vulnerables a las formas de ejecución tradicional, ya que los compromisos obligantes con los vecinos exigen calidad en las ejecuciones en tiempo y forma de lo proyectado conjuntamente con los vecinos.

Cabe señalar los sostenidos esfuerzos realizados en San Fernando para evitar una distorsiva incidencia de los actores técnicos y políticos en el manejo de la agenda local que se somete a la metodología de presupuesto participativo.

Costos técnico-administrativos de la experiencia en tiempos de ajuste o cambio de gobierno

Siendo consecuentes con el posicionamiento del problema del reconocimiento institucional y el subsidio para el fondeo de las experiencias del PP, cabría reflexionar sobre la resistencia de procesos de este tipo ante la mirada tecnocrático-eficientista del ajuste o la vulnerabilidad del gobierno de turno.

Si bien quienes estamos plenamente comprometidos con este programa conocemos y reseñamos sus virtudes, tampoco deberíamos asumir estoicamente ser sólo objeto de estudio de caso, sino proponernos una activa acción para garantizar bases más fuertes de replicación del PP en las sociedades y los gobiernos locales que se lo propongan.

Bibliografía

Almansi, F., Clemente, A. y Urquiza, G. (2004). Autonomía y gestión de gobierno municipal. El caso de la Municipalidad de San Fernando; en Clemente A. y Smulovitz, C. (comp.): "Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina", IIED-AL y Woodrow Wilson Center, Buenos Aires.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En "Lo público no estatal en la Reforma del Estado", Bresser Perediras y Cunill Grau (eds.), CLAD-Paidós, Buenos Aires.

Campisi, Silvina y Herrera, Juan Carlos (2005). Gestión de conflictos y gobernabilidad democrática. Reflexiones y propuestas a partir de la crisis. UPCN, Buenos Aires.

Cravacuore, D., Illari, S., Villar, A. (2004). El fenómeno de la innovación en los gobiernos locales; en "La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas" Unqui, Buenos Aires.

Cravacuore, Daniel (2009). La Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales Argentinos; en "Gestión Municipal Participativa, Construyendo Democracia Cotidiana", Delamaza, Gonzalo y Flores, Daniel (eds.), Santiago de Chile.

Cunill Grau, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social, Caracas, CLAD.

Dobal, Jorge. El Presupuesto Participativo, más que una alternativa. Área de Promoción del Presupuesto Participativo. Instituto de Estudios y Formación de la CTA

Esteban, A., Rossi, D., Alessandrini, P. (2002). La incorporación de la visión ciudadana, fundamento de un nuevo modelo de gestión municipal, ponencia presentada en el IV Seminario Nacional de RedMuni, Córdoba, 28 y 29 de noviembre de 2002.

Fox, Jonathan (1993). The politics of food in Mexico. State power and social mobilization; Cornell University Press, New York.

Keeler, John (1993). Opening the window for reform mandates. Crisis and extraordinary policy-making; en Comparative political studies N° 25, Año 4.

Montecinos, Egon (2009). El presupuesto participativo en América Latina: ¿Complemento o Subordinación a la democracia representativa?; en "Gestión Municipal Participativa, Construyendo Democracia Cotidiana" Delamaza, Gonzalo y Flores, Daniel (eds.), Santiago de Chile.

O'Donnell, Guillermo (1996). Otra institucionalización. En Agora, cuaderno de estudios políticos, Buenos Aires, Año 3 N° 5.

Rossi, Diego (2009). Cómo integramos la participación en la gestión para

lograr satisfacción ciudadana. La experiencia del Municipio de San Fernando; en “Gestión Municipal Participativa, Construyendo Democracia Cotidiana”, Delamaza, Gonzalo y Flores, Daniel (eds.), Santiago de Chile.

Sabsay, Daniel, (2003). [El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías](#), coordinado por [Alfredo Arismendi A.](#), [Jesús Caballero Ortiz](#), Vol. 1, Buenos Aires (Argentina)

Saenz, María Virginia (2008): Presupuesto Participativo, la experiencia en el Partido de San Fernando” Trabajo monográfico final Diplomado Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas, FLACSO, Bs. As, (mimeo)

Fuentes y documentos

Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal, Acta de Reunión Plenaria N° 3, La Plata, 18 junio 2009

Municipalidad de San Fernando. Documento preparatorio para la III Reunión de la Red Interamericana de Alta Gerencia en Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana a nivel municipal (RIAD), OEA, realizada en Recife, Brasil, del 26 al 28 de octubre de 2005.

Municipalidad de San Fernando. “Siete fuentes de información para actualizar compromisos de gobierno”, Documento elaborado por Ramón Alberto Esteban. Febrero de 2001.

Municipalidad de San Fernando. “Documento Base para la Implementación del Presupuesto Participativo para el Municipio de San Fernando”. Documento elaborado por Nelson Cardoso. Febrero de 2008.

Municipalidad de San Fernando. Planes de Gobierno 1999-2003; 2003-2007 y 2007-2011.