

X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”
13 y 14 de agosto de 2009

El presupuesto participativo como herramienta de participación ciudadana . El caso reciente del municipio de San Fernando .

Natalia Basconi
natalia.basconi@gmail.com

Panel IV: Políticas de participación ciudadana

Resumen

En el marco de las modificaciones que se vienen dando a nivel de los gobiernos locales a partir de la reforma del estado, el impacto de la globalización , la crisis de representación y de los partidos políticos, aparece como mecanismo de participación ciudadana, el presupuesto participativo. Este surge y se implementa en diversas ciudades de Latinoamérica y de nuestro país, destacándose los casos de Porto Alegre en Brasil y Rosario en Argentina.

La implementación del presupuesto participativo en el municipio de San Fernando es reciente , actualmente se lleva a cabo la segunda convocatoria y se están ejecutando algunos de los proyectos elegidos en la primera el año anterior .Luego de intentar otras formas de acercar a la ciudadanía a la gestión municipal como las jornadas de consulta y participación, las audiencias públicas o la mesa de enlace y como parte del plan de gobierno , es decir desde el estado municipal se decide la incorporación del presupuesto participativo .

En este caso nos planteamos las limitaciones ,dificultades y potencialidades de este mecanismo para generar una ciudadanía más activa, que se comprometa y a la vez participe de la asignación de una parte de los recursos municipales. Las dificultades de su implementación y el aprendizaje que implica la experiencia en este municipio de la provincia de Buenos Aires.

Introducción

En el marco de los cambios que se vienen dando en los gobiernos locales asociadas básicamente al proceso de globalización , la reforma del estado y la crisis de representación de los partidos ,el presupuesto participativo toma forma como herramienta y experiencia de la participación ciudadana .

En este trabajo se toma como eje al concepto de participación específicamente ciudadana en el contexto del gobierno local actual teniendo en cuenta las modificaciones producidas en este ámbito de gobierno en los últimos años.

El presupuesto participativo implementado en el municipio de San Fernando se intenta analizar desde esta óptica teniendo en cuenta lo reciente de esta experiencia atravesando su segunda edición pero no habiendo completado la ejecución de los proyectos de la primera ,a partir de la posibilidad de la intervención popular en la asignación de recursos , sin pasar por alto la voluntad política para implementarlo y el proceso de aprendizaje ciudadano que conlleva.

La metodología de investigación de este trabajo incluyó diversas técnicas como la investigación bibliografía, el análisis de documentación ,fuentes de información secundaria y la observación participante y no participante.

Fundamentos y contextualización del tema

Los cambios en los gobiernos locales que se produjeron a partir de la década de los '90 con eje en el proceso de Reforma del Estado y la descentralización los llevó entre otras cosas a ampliar y sumar funciones y con ello a algunos problemas en la gestión ¹

A las competencias históricas de los municipios asociadas a tres grandes campos de intervención ,la infraestructura urbana en la que se incluye el alumbrado público, la limpieza y recolección de residuos; la regulación y el control de las actividades que se desarrollan en el territorio que incluye la regulación sobre el hábitat y la asistencia a la población en riesgo , a través de la asistencia social directa , se le suman las que son producto de una “nueva agenda” relacionadas con las demandas ciudadanas allí aparecen diferentes tópicos tales como la preservación del medio ambiente; la seguridad ciudadana ; la promoción económica y el desarrollo local a partir de la creación de agencias de desarrollo , el desarrollo de programas de promoción del comercio exterior y competitividad empresarial, etc.; la defensa del consumidor y la cuestión del acceso a la justicia y resolución de conflictos familiares y/o vecinales ; la promoción social y la educación en sus distintos niveles. ²

Estas nuevas responsabilidades pueden ser un desafío en los gobiernos locales e indudablemente van a estar asociadas a la participación ciudadana y muchas de ellas requieren formas innovadoras de participación ³ siendo el presupuesto participativo una de ellas.

Es precisamente el avance del localismo y la redemocratización lo que se asocia con la dimensión de participación , y la participación lo que tiene que

¹ Cravacuore Daniel “Los municipios argentinos (1999-2005)”, Buenos Aires, 2007.

² Cravacuore, D. Ibidem

³ Borja, Jordi : Gobiernos locales ,políticas públicas y participación ciudadana en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental ,año 9, nro 19 , Asociación de Administradores Gubernamentales ,Buenos Aires, primavera 2002, pág. 58

diferenciar a este tipo de gobierno, la dimensión participativa debe caracterizar , diferenciar a la gestión local .⁴

La descentralización por su parte genera una expansión de los estados locales que asumen funciones descentralizadas, a lo cual debe agregarse por lo general una mayor presencia de la sociedad local en los procesos de decisión , gestión o control vinculados con estas funciones ⁵ , esta presencia indudablemente se asocia o implica en parte participación ciudadana ya sea formando parte de lo público exigiendo rendición de cuentas *accountability* y a través de mecanismos como el presupuesto participativo .

La crisis de representación o mutación como llama Manin, del sistema de partidos del siglo XX acentuada en Argentina a partir de la crisis de 2001 implica entre otros aspectos desconfianza en los partidos como canalizador de demandas y una desconfianza respecto del uso adecuado de los recursos ; a la vez provoca un avance de nuevos movimientos sociales con diversas demandas específicas .

En el marco de la globalización y de esta crisis se produce la recuperación del rol estratégico del Estado en América latina en el siglo XXI, no a la manera del Estado de Bienestar pero si destacando la necesidad de perfeccionar y afianzar los procesos de comunicación orientados a la formación de consensos para facilitar el desarrollo de procesos cooperativos en la toma de decisiones y también de garantizar ámbitos de participación de la sociedad civil a través de metodologías que afiancen espacios de construcción de ciudadanía. La institucionalidad democrática requiere de nuevas capacidades de comunicación, diálogo y negociación entre los ciudadanos, sus organizaciones y de éstos con las instancias donde se ejerce el poder público. ⁶

De hecho el presupuesto participativo se puede enmarcar en este eje y como parte de la planificación articulada ⁷ con la necesidad de la participación y el

⁴ Borja, Jordi; Ibidem ,pág.62.

⁵ Oslak ,Oscar : El estado y sociedad: las nuevas fronteras en El rediseño del estado .Una perspectiva internacional ,Benardo Kliksberg (comp)INAPM, Fondo de Cultura económica, México, pág.60

⁶ Campisi, Silvina y Herrera, Juan Carlos. "Gestión de conflictos y gobernabilidad democrática. Reflexiones y propuestas a partir de la crisis". UPCN Bs As 2005.

⁷ Campisi, Ibidem

desarrollo local confiando en la capacidad de la gente para identificar sus propias necesidades, evaluar alternativas, decidir y asumir compromisos.

Es en este marco o eje de la revalorización de lo local y la crisis donde la participación ciudadana cobra importancia ; este concepto analizado por diversos autores y asociado a ampliar la democracia y su existencia tiene diversos elementos, abordajes. Siguiendo a Cunill se la puede abordar entendiéndola como medio de socialización de la política y en relación con el estado mismo. Pero ¿qué entendemos por participación ? en principio formar parte de algo y específicamente los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública en tanto portadores de intereses sociales ; diferenciándose entonces de la participación política , social y comunitaria relacionadas con la participación en partidos políticos , en asociaciones o grupos específicos. ⁸

También se la puede entender como "... un conjunto de instrumentos y procedimientos que las instituciones democráticas ponen a disposición de los grupos sociales mas desfavorecidos para facilitar su intervención en la vida política y estimular su desarrollo colectivo ⁹ este concepto se puede relacionar específicamente con el presupuesto participativo entendido como posibilidad de asignación de recursos específicamente en los grupos mas pobres .

La ciudadanía para participar necesita entre otras cuestiones información previa , completa , entendible sobre el ámbito de participación ,la manera y acceso a la misma a través de la comunicación por parte del estado local en este caso ;así mismo el nivel o la modalidad de participación puede variar ,no es lo mismo el de consulta , tener solo la capacidad de ser consultado sobre determinado tema o cuestión local que la capacidad o nivel de "formar parte", de las decisiones o de la ejecución de determinado porcentaje del presupuesto local .

⁸ Cunill Grau ,Nuria: Participación y ciudadanía, Clad ,Venezuela 1991

⁹ Borja, Jordi:Descentralización y participación ciudadana, Madrid ,Instituto de estudios de Administración local ,1987

El presupuesto participativo (pp)

Como señalamos en un principio es un mecanismo o herramienta de participación , que permite a la ciudadanía opinar sobre la aplicación de los fondos públicos y controlando las rendiciones de cuentas referentes a su utilización , a las que están comprometidos los responsables en los periodos inmediatos posteriores a la gestión del periodo presupuestario anterior.¹⁰

Justamente el principio que justifica la iniciativa del presupuesto participativo es la posibilidad de intervención popular en la asignación de los recursos públicos ¹¹ aunque según el caso existen criterios o no para redistribuir estos recursos.

Para sus promotores¹² la aplicación del presupuesto participativo es capaz entre otros aspectos de:

- Promover una discusión del contenido de la acción gubernamental
- estimular a la sociedad para dimensionar sus demandas
- reducir los sectores sociales que viven al margen de los beneficios sociales
- descentralizar las decisiones presupuestarias
- permitir (teóricamente)la optimización de los recursos escasos
- crear un instrumento de control social

Para que sea operativo como herramienta como cualquier ámbito de participación tiene que ser sostenido para que la participación tienda a aumentar ; con un claro esfuerzo de difusión y capacitación a los ciudadanos de los mecanismos y posibilidades de participación en el mismo .¹³

II-El presupuesto participativo en el municipio de San Fernando

¹⁰ Di Paola, María Eugenia; Oliver, María Fabiana: Autonomía municipal y participación pública: propuestas para la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires , Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Programa Autonomía y Participación, 2001

¹¹ Fadul, Elvia Miriam Cavalcanti; Maia Muniz, Reynaldo :Contradicciones en un proceso democrático : la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas. Reforma y Democracia : Revista del CLAD, 18, Oct. 2000.

¹² Ibidem

¹³ Di, Paola Ibidem

II-1 ¿Por qué elegir el municipio de San Fernando?

Tomé este caso por la cercanía que me une al ser oriunda de la zona y porque realmente me sorprendió su implementación en la zona , justamente por ser el primer caso en zona norte de presupuesto participativo y la curiosidad de ver como funciona y se desarrolla este mecanismo de participación en un municipio gobernado históricamente por una única fuerza política ,el peronismo y desde hace 9 años por el mismo intendente.

San Fernando es uno de los 24 municipios del conurbano bonaerense , de los mas pequeños en cantidad de habitantes 151.131 según censo 2001 y de los que mas ha trabajado en promover una gestión municipal de tipo participativa.¹⁴

La iniciativa de implementar el pp como mecanismo de participación se enmarca dentro de lo que se llamo línea estratégica ciudadanía y capacidad de gestión en el plan de gobierno municipal 2007-2008 , en ese contexto y por voluntad política del municipio se comienza a implementar, pero veamos cuales fueron los antecedentes que tenia el municipio en promover esta temática.

Antecedentes

Desde 1998 se implementaban las *Las Jornadas de Consulta y Participación Ciudadana* como herramienta de gestión, un mecanismo de participación y consulta para la detectar las necesidades reales de los ciudadanos y la medida de su satisfacción respecto de las políticas públicas en ejecución.

Estas jornadas permitían conocer lo que la población percibe de la ciudad, y su visión respecto de las obras públicas, el tránsito, las pavimentaciones, el mobiliario urbano, la higiene, los espacios verdes, la salud pública, la policía, la justicia, la educación, las instituciones del barrio, y el acceso que tienen a los servicios y programas.

Asimismo, las expectativas que plantean mostraban sus inquietudes, preocupaciones, necesidades de cambio, valores que respetan, actividades

¹⁴ Ibidem

que les satisfacen, modalidades que no aceptan, y abordan no sólo las nuevas realidades sino aquellas cuestiones que consideran pendientes.

Estas Jornadas son consideradas claves como fuente de información para la planificación, ejecución y evaluación de las acciones municipales.

Cada jornada comprendía 5 reuniones por zonas en las que se divide el municipio. Las convocatorias para la realización de estas jornadas se generaba al azar , y por eso mismo seguramente dejaba fuera de la misma a gran cantidad de personas y las que recibían la invitación no siempre estaban interesadas en participar.

Otro de los mecanismos implementados es *la audiencia pública*, habilitado por el Municipio para que todos aquellos vecinos que puedan verse afectados o posean intereses particulares sobre alguna cuestión acerca de la cual se vaya a tomar una decisión de Gobierno, expresen su opinión al respecto.

El objetivo de este tipo de herramienta es acceder a diversas opiniones sobre el tema, en forma simultánea, en igualdad y por medio de un contacto directo con los interesados. A partir de una Ordenanza municipal nº 7698 de 2001 se reglamenta la implementación de la audiencia pública como herramienta de participación ciudadana, con la particularidad de que puede ser solicitada por el Municipio (audiencias temáticas), o por la ciudadanía (audiencias por petición ciudadana, que deben tener una adhesión no menor al 2% del padrón electoral).

Las audiencias públicas pueden ser presenciadas por todos los ciudadanos de San Fernando. En tanto, aquellas personas que ,por su especial interés en el tema, desean expresar su opinión personal, deben registrarse con anterioridad como participantes de las mismas. Las opiniones y propuestas expresadas por funcionarios, especialistas y ciudadanos deben ser consideradas por el Presidente de la Audiencia Pública al emitir la decisión administrativa.

En el 2004 se crea la *Mesa de Enlace* que facilita la participación de la dirigencia comunitaria y permite al Municipio acompañar a los vecinos interesados en promover socialmente sus barrios. La participación de distintas organizaciones sociales, comprometidas con sus objetivos institucionales, permiten que en las reuniones periódicas de la Mesa de Enlace, se

intercambien informaciones, acerca de las actividades, se compartan Programas Municipales y se articulen tareas con los vecinos de diversos barrios de la ciudad. En este caso es la participación social o comunitaria la que se desarrolla.

Presupuesto Participativo 2008-2009

Con esos antecedentes se decidió convocar a la población a formar parte del presupuesto participativo durante el año 2008 para poder ser ejecutado en el año 2009, destinando para esa ocasión \$1500000 y \$ 2000000 en la edición que se está desarrollando actualmente, en primer lugar se dividió el partido en 5 zonas, cada zona tendrá asignado un porcentaje del presupuesto total del asignado al pp aspecto a tener en cuenta para proponer y elaborar proyectos y se organiza su implementación en 4 etapas:

- 1-Asambleas vecinales /zonales a partir de la división del partido en 5 zonas geográficas
- 2-Elaboración de proyectos
- 3-Elección de proyectos
- 4-Ejecución y seguimiento de los proyectos

Para que esta forma de participación funcione o se lleve a cabo se necesita que llegue a los ciudadanos, sabemos que sin participantes no hay participación y la *ciudadanía pasiva* de la que habla Cheresky, necesita en principio información para involucrarse activamente. Como señalamos la difusión y capacitación condiciona la operatividad del proceso, la difusión de la convocatoria en este caso estuvo a cargo del municipio.

En la primer etapa que consiste en la participación y concurrencia del ciudadano a la asamblea según el domicilio que posea, desde el municipio además se busca introducir a los "vecinos" en la temática del presupuesto participativo y lo que implica si se quiere de una manera gráfica o didáctica las etapas del proyecto, la forma en que se va a trabajar y los criterios comunes, acercando a todos a un lenguaje común no para convertirse en especialistas sino para justamente que el ciudadano o vecino esté informado y pueda

involucrarse y formar parte del pp. En esta etapa los vecinos reunidos en comisiones plantean inquietudes o problemas, necesidades en general de su ámbito o barrio inmediato o necesidades específicas de la comunidad , estos “proyectos” que luego se analizarán si son viables o no , son la base de los que luego serán votados por todos los vecinos y podrán ser votados y elegidos para su ejecución.

En la segunda etapa *de elaboración de proyecto* se trabaja también en comisiones y a partir de las temáticas ya identificadas se busca identificar a aquellos vecinos que quieran comprometerse en la elaboración de alguno de los proyectos que hasta ese momento estaban planteados como ideas, se necesitan que por lo menos 3 personas se comprometan a forma parte de la elaboración caso contrario el mismo como idea aún es desestimado, si bien desde el municipio se intenta acompañar a cada proyecto con la asistencia del área técnica necesaria y de los facilitadores (personal municipal capacitado), para que el mismo sea viable ; los proyectos requieren sobretodo un compromiso importante de parte del ciudadano y responsabilidad ; responsabilidad de parte no sólo del estado municipal sino también y principalmente de la ciudadanía .

Luego del trabajo de elaboración de proyecto propiamente dicha se presentan los mismos de manera pública explicitando sus objetivos, el contenido y el monto necesario para su ejecución, así como los lugares y la metodología de votación .

La votación de los proyectos se produjo solo en la instancia del año pasado ,ya que en el caso del pp actual todavía se está en la etapa de elaboración de proyectos , entonces en la única votación que hubo hasta el momento 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 tales como 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

La última etapa que se está desarrollando en estos momentos es la *ejecución de alguno de los proyectos y el seguimiento* de los mismos por parte de una comisión de seguimiento en cada zona .

La participación en el presupuesto participativo del municipio en cuestión y en la elaboración y construcción del mismo conlleva un aprendizaje , digo construcción porque en realidad el ciudadano o vecino como es llamado por los facilitadores y funcionarios municipales , construye, elabora a partir de intereses propios o de su comunidad el /los proyectos que se llevarán a cabo con una parte de los recursos destinado para ello. El aprendizaje , es una cuestión importante que involucra la construcción de ciudadanía , de la dimensión activa de la ciudadanía y el principio de responsabilidad ; a la vez se puede ver como un desafío para algunos ,pero lo que implica seguramente es a la vez un compromiso en la construcción y estableciendo puentes entre la sociedad y el estado local .

Dado que el porcentaje del presupuesto destinado a esta herramienta no es muy alto y a la vez está dividido en las diferentes zonas , la población no puede dejarse llevar a proponer grandes obras o proyectos , lo cual se pudo observar en las comisiones, los facilitadores tenían que recalcar este aspecto a los vecinos para poder enfocarse en proyectos reales y viables.

De todas maneras este mecanismo acerca al ciudadano a la gestión local y al municipio y viceversa al funcionariado municipal a la ciudadanía.

Conclusiones

Del caso presentado podemos extraer algunas conclusiones el Presupuesto Participativo en el municipio de San Fernando es muy reciente y todavía no se tienen los elementos necesarios como para analizarlo en profundidad , pero como un instrumento de participación ciudadana , como herramienta ,proceso y experiencia es válida.

Una experiencia que necesitó de voluntad política para poder llevarse a cabo. Es necesario tiempo y esfuerzo ya sea del ámbito político como de la propia ciudadanía para que pueda continuar e impactar positivamente en el ámbito local y además tener en cuenta que no existe un modelo único de presupuesto participativo y si experiencias concretas y el municipio a partir de sus propias características puede llevar a cabo su propia experiencia .

De todas maneras representa una oportunidad potencial para el desarrollo tanto de la ciudadanía como del gobierno local en el marco de los cambios señalados ,ya que genera consenso, participación, aprendizaje armonización de posiciones y a largo plazo la potencialidad del mismo esta dada en que sea operativo como herramienta y en que trascienda a la administración actual .

Bibliografía

- Araujo Misoczky, Maria Ceci :La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político organizacional : los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Caracas: CLAD, Oct. 2001. (Reforma y Democracia : Revista del CLAD, 21)2001
- Borja, Jordi:Descentralización y participación ciudadana, Madrid ,Instituto de estudios de Administración local ,1987
- Borja, Jordi : Gobiernos locales políticas públicas y participación ciudadana, en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, año 9, nro 19 , Asociación de Administradores Gubernamentales ,Buenos Aires, primavera 2002,
- Campisi, Silvina y Herrera, Juan Carlos. “Gestión de conflictos y gobernabilidad democrática. Reflexiones y propuestas a partir de la crisis”. UPCN Bs As 2005.
- Cheresky, Isidoro ;Pousadela Inés (comp) Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas, ed. Paidós ,BsAs
- Cravacuore, Daniel “Los municipios argentinos (1999-2005)”, Buenos Aires, 2007.
- 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. Bs As.
- Cravacuore, Daniel (2009). La Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales Argentinos, Gestión Municipal Participativa, Construyendo Democracia Cotidiana, Editores: Delamaza Gonzalo y Flores Daniel, Santiago de Chile (Chile)
- Cunill Grau, Nuria ,La rearticulación de las relaciones Estado sociedad : en búsqueda de nuevos sentidos. Reforma y Democracia : Revista del CLAD, 4, Jul. 1995,
- Cunill Grau ,Nuria: Participación y ciudadanía, Clad ,Venezuela 1991
- Di Paola, María Eugenia; Oliver, María Fabiana: Autonomía municipal y participación pública : propuestas para la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires , Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Programa Autonomía y Participación, 2001

-Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo; Frederic, Sabina, ed; Federalismo y descentralización en grandes ciudades : Buenos Aires en perspectiva comparada. Buenos Aires: Banco Ciudad, Prometeo Libros, 2004.

- Fadul, Elvia Miriam Cavalcanti; Maia Muniz, Reynaldo :Contradicciones en un proceso democrático : la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas. Reforma y Democracia : Revista del CLAD, 18, Oct. 2000.

- Ford, Alberto :Experimentos democráticos : asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina, 2007. Tesis presentada a: FLACSO.

-Manin ,Bernard: Metamorfosis de la representación en ¿Que queda de la representación política? Clacso Argentina, Bs.As, 1992

-Oslak ,Oscar : El estado y sociedad: las nuevas fronteras en El rediseño del estado .Una perspectiva internacional ,Bernardo Kliksberg (comp)INAPM, Fondo de Cultura económica , México

-Pagani, María Laura :Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación ciudadana en municipios de la provincia de Buenos Aires, 1990 - 2004. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina, 2005.Tesis presentada a: FLACSO.

Fuentes de información

-Instituto Nacional de Estadísticas y censos , www.indec.gov.ar

-Municipio de San Fernando <http://www.sanfernando.gov.ar>

-<http://www.presupuestoparticipativosf.blogspot.com>