

X Seminario de la Red Muni

“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los municipios

13 y 14 de agosto de 2009

Ponencia: **Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín.**

Autora: Mariana Iorio

Institución: Municipalidad de San Martín

miorio@sanmartin.gov.ar

Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín

Resumen

Las políticas de participación ciudadana van ganando terreno en los gobiernos locales. Dada la cercanía que los mismos tienen con la comunidad son el primer receptor de demandas y reclamos concretos vinculados al corto y mediano plazo. Los presupuestos participativos se erigen, en este sentido, como una de las elecciones preferidas en los procesos de concertación público-privada impulsados desde los Municipios, ya que permiten generar un espacio común donde la comunidad y el municipio deciden parte del destino que los fondos públicos tendrán en el ejercicio siguiente.

No obstante, es preciso destacar que el presupuesto participativo tiene tanto adeptos, tendientes a sobreponderar sus alcances y posibilidades, como detractores que lo ven como una herramienta de manipulación política.

Esta presentación desarrollará un caso concreto: la aplicación del presupuesto participativo en el municipio de San Martín. Tal análisis estará focalizado en participación ciudadana a partir del rol que juegan los actores centrales del proceso. Por un lado, el Estado local a partir de sus objetivos para desarrollar políticas de gestión participativas. Por el otro, los ciudadanos y sus motivaciones para la participación. Se tratará de definir si existe un sujeto naturalmente participativo; si se requiere de políticas públicas con incentivos concretos para la participación; o si la participación, no es generada por una fuerte conciencia pública sino, por un poderoso individualismo "colectivo" que desvirtúa el espíritu de la propuesta reduciendo la misma a otra forma de relación clientelar.-

Introducción

En las últimas dos décadas los estudios sobre participación ciudadana vienen multiplicándose, de la misma manera que las experiencias concretas impulsadas en este sentido.

Las políticas de participación ciudadana, actualmente reconocidas como buenas prácticas de gestión, van ganando terreno en los gobiernos locales. Dada la cercanía que los mismos tienen con la comunidad son el primer receptor de demandas y reclamos concretos vinculados al corto y mediano plazo.

Para estos procesos, no obstante su difusión y su vigencia, no existen recetas mágicas e infalibles en cuanto a su implementación. Se presentan con un sinfín de matices y particularidades en función de las características propias de cada lugar.

Esta presentación desarrollará un caso concreto: la aplicación del presupuesto participativo en el municipio de San Martín. Tal análisis estará focalizado en participación ciudadana a partir del rol que juegan los actores centrales del proceso. Por un lado, el Estado local a partir de sus objetivos para desarrollar políticas de gestión participativas. Por el otro, los ciudadanos y sus motivaciones para la participación. Se tratará de definir si existe un sujeto naturalmente participativo; si se requiere de políticas públicas con incentivos concretos para la participación; o si la participación, no es generada por una fuerte conciencia pública sino, por un poderoso individualismo "colectivo" que desvirtúa el espíritu de la propuesta reduciendo la misma a otra forma de relación clientelar.

Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana

Encontrar una definición de participación ciudadana, dada la amplitud de tal concepto, implica sumergirse en un universo de propuestas retóricas de mayor o menor alcance. Sin embargo, en todas ellas sobresalen conceptos tales como incidencia o intervención utilizados para explicar la real ingerencia que debe tener la ciudadanía en los asuntos públicos para que podamos hablar de participación. Sintetizando sin ciudadanía activa no hay participación real.

Tomando, dentro del amplio universo referido y solamente a con fines prácticos, una definición acotada se entiende que **participar es tomar parte**¹.

Esto viene a reforzar el concepto de ciudadanía activa en tanto acción práctica² para la mejora de las instituciones y su propio entorno.

¹ Merino (1995) en Guillen y otros, 2009, pág.180

² Ochman, 2004, pág. 7

Las herramientas de democracia semidirecta surgen en un contexto de crisis y descreimiento. Con un sistema representativo cuestionado y con poca capacidad de respuesta. Se trata, entonces de gestar una nueva relación con la sociedad tendiente a generar un cambio cultural basado en parámetros colectivos que redunde en una mejor calidad de vida para el conjunto.

Desde el Estado entonces, y utilizado aquí simplídicamente como poder público representado en la administración³, se genera la apertura de espacios para la participación con el objetivo de involucrar a los ciudadanos en una parte del proceso de toma de decisiones que afectan a todos.

Los presupuestos participativos se erigen, en este sentido, como una de las elecciones preferidas en los procesos de concertación público- privada impulsados desde los Municipios, ya que permiten generar un espacio común donde la comunidad y el municipio deciden parte del destino que los fondos públicos tendrán en el ejercicio siguiente.

Esto implica tanto la apertura de un canal de diálogo y negociación para la toma de decisiones como la construcción de consensos⁴.

No obstante, es preciso destacar que el presupuesto participativo tiene tanto adeptos, tendientes a sobreponderar sus alcances y posibilidades, como detractores que lo ven como una herramienta de manipulación política.

En el primer caso es visto como la profundización de la democracia nutrido de una ciudadanía politizada y vigorosa que se involucra en el proceso haciéndolo propio. Generando mecanismos de reducción de la brecha social y la exclusión.

De esta manera, la participación ciudadana es vista como factor de cambio⁵ social y promotor del desarrollo.

En el segundo caso, el presupuesto participativo no es más que una expresión de deseos. O, peor aún, una estrategia de manipulación política, colmada de viejos vicios y que promueve la sustitución de la verdadera participación política⁶.

No obstante, como el objeto de este trabajo no es teorizar sobre la participación sino presentar un caso concreto, solo se establecerá que se adscribe a una

³ Baño en Correa y Noé, 1998, pág.28

⁴ Chavez, 2004, pág. 3

⁵ Guillen y otros, 2009, pág. 186

⁶ Baño en Correa y Noé, 1998, pág.15.

concepción más cercana al primero de los conceptos referidos pero con la salvedad que las reales posibilidades del mismo están condicionadas por las características y posicionamientos de los actores centrales del proceso. Es decir, por la forma en que se relacionarán estado y sociedad. .

La experiencia de San Martín

El municipio de San Martín está ubicado al noroeste del conurbano bonaerense, en la región conocida como el primer cordón industrial. Cuenta con una población de 427.933 de habitantes, distribuidos en una superficie de 56 km².

Se lo reconoce como cuna de la tradición por haberse librado allí la Batalla de Perdriel y ser cuna del poeta José Hernández.

El otro rótulo que ostenta el partido es ser capital de la industria, ya que aporta el 10% del PBI bonaerense y el 4% del PBI nacional y concentra, además, el 14 por ciento de las PyMES industriales del Conurbano.

No obstante, este crecimiento dista mucho de viejas realidades endeudamientos como los \$122.000.000 que se adeudaba hace una década atrás y convirtieron a San Martín en el municipio más endeudado del país. Situación que obligó en el año 2000 a destinar el 30% del presupuesto municipal al pago de la deuda.

Hoy tras el saneamiento de la economía local y la consolidación de la deuda solo se destina a ese fin un 2% al presupuesto del Municipio que, para el corriente ejercicio 2009 alcanza los \$344.300.000.

Para establecer mejor algunas características particulares acerca de San Martín puede señalarse que en materia tributaria, el índice de cobrabilidad de tasas por los servicios generales que presta el Municipio en la actualidad es del 70 % (en 2000 solo alcanzaba el 40%)

No obstante, este alentador panorama financiero, en San Martín también golpea con fuerza la marginalidad y la exclusión pese a los múltiples programas de contención social que se llevan adelante, fundamentalmente en el medio centenar de asentamientos y barrios de emergencia establecidos en todo su territorio.

Jurisdicciones	Órgano Legislativo	Departamento Ejecutivo	Total
Secretaría Privada		15.238.591,00	15.238.591,00
Secretaría de Gobierno		20.130.970,00	20.130.970,00
Secretaría de Economía y Hacienda		20.689.139,00	20.689.139,00
Secretaría de Industria y Comercio		11.325.922,00	11.325.922,00
Secretaría de Salud		76.387.741,00	76.387.741,00
Secretaría de Obras Públicas		48.051.082,00	48.051.082,00
Secretaría de Desarrollo Social		28.920.018,00	28.920.018,00
Secretaría de Servicios Públicos		107.127.537,00	107.127.537,00
Honorable Consejo Deliberante	10.329.000,00		10.329.000,00
Deuda Pública		6.100.000,00	6.100.000,00
TOTAL ANUAL	10.329.000,00	333.971.000,00	344.300.000,00

Cuadro 1- Estructura del Presupuesto 2009.

En este contexto nace el presupuesto participativo. Si bien la fecha de lanzamiento data de 2005, cabe señalar que hubo intentos previos por parte de la administración para la constitución de espacios de participación. Se realizaron en 2003 y 2004 algunas jornadas en los barrios. En ellas se presentaba un informe de gestión y se distribuía una encuesta entre los vecinos presentes para evaluar el funcionamiento de la gestión y establecieran sus prioridades en materia de obras públicas. Este antecedente del presupuesto participativo solo obtuvo escasísima convocatoria y resultados.

Como se indicara precedentemente recién en 2005 el presupuesto participativo se implementó como tal. Precedido de una buena campaña informática en los medios.

Entre los aspectos más importantes del diseño del presupuesto participativo, que surgía como un programa de la dirección de presupuesto y finanzas, se destacaban las reuniones previas en el municipio con las entidades intermedias de cada barrio seleccionado. Se apuntaba a integrarlas en el proceso a partir de la

conformación de un foro promotor. Esto significaría que, en ese momento, se adscribía a un modelo donde primaba el concepto de sociedad civil, en tanto, pluralidad de identidades⁷, ya que se establecía una división entre los actores plurales (entidades) y el ciudadano individual que asistiría a las posteriores reuniones.

Consistentemente con esto las dos reuniones previstas, con carácter de asamblea, se realizaban en la sede de la entidad intermedia previamente designada en la reunión del foro promotor. En la misma, se trabajaban en comisiones temáticas votándose luego en un plenario tanto las propuestas que surgían como los delegados barriales.

Los resultados, es decir los proyectos seleccionados se incluían en un acta que refrendaban los secretarios del ejecutivo municipal y los delegados barriales elegidos en las asambleas. Dicho acuerdo se entregaba al Intendente Municipal en un acto de cierre al finalizar el ciclo.

Este esquema, si bien tuvo buenos resultados, no perduraría en el tiempo. Hubo cambios en el gabinete que, si bien no comprometían la continuidad del proceso, generaron cambios en el desarrollo del mismo. El presupuesto participativo dejó de ser un programa de la dirección de Presupuesto y Finanzas para constituirse en un programa de la secretaría de Economía y Hacienda, sin oficina propia y sin contar con un equipo asignado exclusivamente a la tarea. Los agentes afectados al PP se desempeñaban en otras áreas y recibían una mínima retribución por tareas especiales. Pero en definitiva, para quienes llevaban adelante el trabajo cotidiano, el presupuesto participativo se convirtió en un trabajo de medio tiempo, que ejercían regularmente fuera de su horario de servicio y, además, los días que se realizaban las asambleas.

Por otra parte, el presupuesto participativo comenzó a ser desarrollado en las zonas más alejadas del partido evidenciando interés por llegar a las zonas más pobres y alejadas en lo que puede verse como un intento por reducir la brecha social.

⁷ Ochman, 2004, pág.9

No obstante, hubo otro inconveniente. Al cambiar de barrio (sede) cada año, fueron generándose expectativas que no tuvieron continuidad en el tiempo. Estas modificaciones impactarían en la relación de la administración con los vecinos, destinatarios del programa, ya que sin percibirlo se desprestigiaba la herramienta y se generaba descreimiento en la propuesta.

Es esta etapa se distingue, más notoriamente que en 2005, que las demandas de los vecinos se limitaban a los problemas cotidianos. El bacheo, la iluminación y la poda eran los planteos más frecuentes. De alguna manera, lo que aquí se evidencia es que la participación para ellos era “necesaria”. Sin proponérselo el Estado Local al cambiar algunas de las reglas de juego generaba un tipo de participación diferente. La sociedad civil en tanto práctica colectiva dejaba paso al ciudadano como “individuo” reclamando sus insatisfacciones⁸.

Al redefinir esta relación el presupuesto participativo pensado originalmente como herramienta de cambio social y cultural comenzó a perder sustento. No había proyectos que impulsar. Solo dar la respuesta concreta, la satisfacción, al vecino que se había acercado a la asamblea realizada en el barrio (que, por cierto, le quedaba más cerca que el edificio municipal).

De este modo, surge los primeros interrogantes: ¿quién participaba? ¿El vecino comprometido con su entorno que busca mejorar el barrio y cree que la participación es el mejor camino para ello? ¿o el usuario de servicios claramente insatisfecho? No es difícil hallar las respuestas...

Por el otro lado, estaba el estado municipal que comenzaba a darse cuenta que el programa no funcionaba. Pero ¿generaba las estrategias adecuadas para incentivar la participación? ¿O esto se había convertido intencionalmente en un tipo de relación clientelar, donde al vecino que asistía se le retribuía con el servicio solicitado?

Estos interrogantes y sus presumibles respuestas también estuvieron presentes de alguna manera en la administración ya que en 2008 se dispuso cambios importantes en el presupuesto participativo tendientes a reencontrar el camino que

⁸ Ochman, 2004, pág. 8

se había perdido casi sin darse cuenta. No había sido promovido intencionalmente un nuevo tipo de clientelismo pero tampoco era fácil encontrar la estrategia adecuada para retomar el camino correcto. No obstante, había llegado la hora de rediseñar el modelo.

Para ello en una primera etapa se redefinió la metodología. Para ello se contó con la asistencia de la subsecretaría de planeamiento estratégico, ya que tenían experiencia en la puesta en marcha de mecanismos de participación y el plan estratégico de San Martín continuaba vigente y con buena repercusión.

Otra modificación no menor era que seguía dependiendo de la Secretaría de Hacienda pero ahora el presupuesto participativo tenía oficina y personal asignado comprometido con la labor a desarrollar.

Además de este cambio que permitía rediseñar el esquema de trabajo, se abrían nuevas oportunidades para reencauzar las relaciones internas, o sea con el resto del ejecutivo, y externas, es decir con la comunidad.

Si lo que se trataba de proponer era una nueva relación con la sociedad primero debía redefinirse el rol del Estado y su grado de compromiso con el programa.

Debía tenerse bien definido el objetivo porque eso brindaría claridad al mensaje. ¿Para qué llevar adelante el presupuesto participativo? ¿Quería realmente promoverse una ciudadanía activa y movilizadora que participara vinculándose y formando parte del proceso de toma de decisiones que afectaban a su barrio? ¿O solo se trataba de cumplir con una buena práctica de gestión políticamente correcta?

En respuesta a esto, cabe aclarar que se convocó a las demás áreas de gestión. A efectos de garantizar el compromiso de todo el Ejecutivo con el Programa. Para ello se conformó un Comité de seguimiento del PP que estaba integrado por representantes de cada secretaría. Además como corolario de estos cambios internos, el presupuesto participativo tuvo su relanzamiento para difundir la nueva metodología en junio de 2008. Allí los secretarios del Departamento Ejecutivo expusieron su compromiso con el programa, mediante la firma de un acta. En ella dejaban constancia que los resultados del PP serían incluidos en sus programas

de gobierno. El propio Intendente Municipal refrendaba tal acuerdo como garante del mismo.

Tras la presentación formal se empezó a trabajar sobre la difusión. Se eliminó el concepto de foro promotor que integraban las entidades del barrio que en muchos casos su representatividad era dudosa. Aunque se generaron reuniones con las entidades que lo solicitaban para explicar los alcances, posibilidades y limitaciones del presupuesto participativo.

El nuevo proceso, dividido en etapas, se realizaría en tres talleres a efectos de permitir el diseño y desarrollo de una propuesta integral por y para los vecinos del barrio.

Las reuniones se realizaban en las entidades barriales y mantenían su carácter de asamblea. Se promovía la horizontalidad e igualdad entre los presentes, formando un círculo para la discusión y el intercambio sin distinción en la ubicación espacial entre funcionarios y vecinos.

La novedad consistió en la inclusión de un diagnóstico participativo efectuado con los vecinos para determinar las prioridades del barrio. De esta manera se posibilitaba que los actores involucrados en el proceso intervinieran en la definición de prioridades e intereses⁹ para el barrio.

Pese a que los funcionarios se acercaban a las reuniones, su presencia guardaba estrecha relación con el asesoramiento en cuanto a la viabilidad de las propuestas gestadas por el barrio. Por ello solo participaban de la segunda reunión ya que su presencia en la primera asamblea desvirtuaba el presupuesto participativo transformándolo en una interpelación al funcionario de turno.

La excepción la marcaba el propio secretario de economía y hacienda que iniciaba la reunión con consideraciones generales sobre la situación económica financiera del Municipio y su estructura presupuestaria. Estableciendo así 2 cuestiones básicas. La primera, vinculada a la importancia de compartir la información con los ciudadanos, lo cual les permitiría tomar mejores decisiones a la hora de diseñar sus proyectos.

⁹ Saez en Correa y Noé, 1998, pág. 68

En segundo lugar, esta presentación sintetizaba la expresión de las políticas y el rumbo político que el presupuesto representa¹⁰.

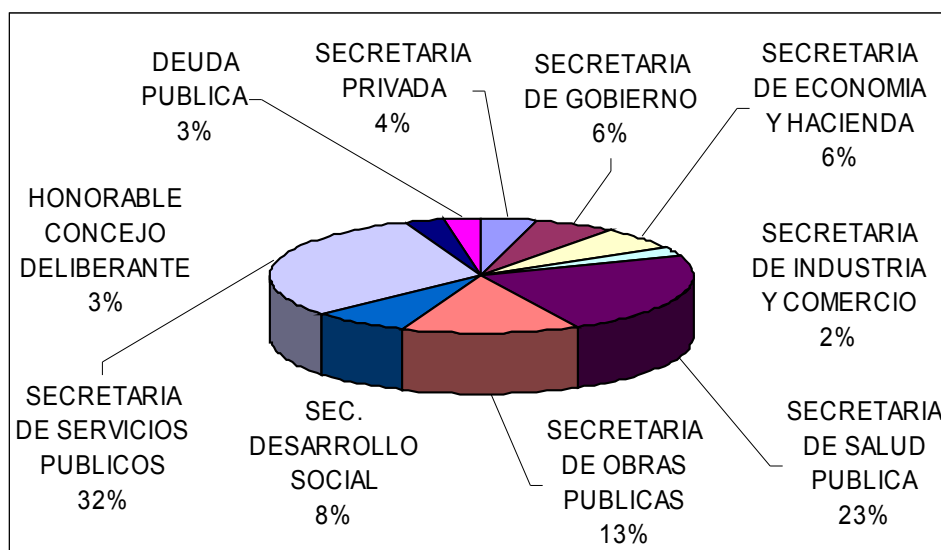


Gráfico 1: distribución del presupuesto municipal 2009

Los vecinos que se acercaron en esta edición del presupuesto participativo provenían, en su mayor parte, de instituciones de la zona. Algo que en 2009 sigue vigente.

En este sentido el nuevo esquema parece reflotar la relación del 2005, donde el Estado propiciaba la participación de la sociedad civil en tanto pluralidad de individuos con intereses comunes. Esto marca diferencias con el periodo 2006-2007 donde la característica central era la presencia de ciudadanos con intereses particulares, lo que se evidenciaba en la cantidad de demandas planteadas ya que las mismas sumaban más de la mitad del número de asistentes.

No obstante, en esta nueva etapa, también se acercaban vecinos con reclamos puntuales que merecían ser atendidos.

La constante en estos casos fue que tras el reclamo y su inmediata respuesta no se generaba un clima de confianza y estímulo sino que, por el contrario, el ciudadano no volvía a la reunión siguiente. Evidentemente, la motivación que impulsaba la vecino a asistir era la insatisfacción como “usuario” por un servicio

¹⁰ Pineda Nebot, 2002, pág. 3.

inexistente o mal desarrollado. Al ser su reclamo diligenciado, no había razón para seguir asistiendo a las reuniones

Otra diferencia con los modelos aplicados entre 2005 y 2007 fue que se eliminó la elección de delegados. Esto fue determinado para que primara el interés en la generación de propuestas. La finalidad de las reuniones debía estar en la selección de proyectos no de representantes. E incluso, a efectos de favorecer el diálogo y la incorporación de mecanismos de negociación y mediación, los proyectos no se votaban sino que surgían por consenso. De este modo, se lograban dos resultados. Por un lado, se eliminaba la sensación de vencedores y vencidos al término de las asambleas. Por el otro, se promovía la decisión colectiva por medio de la deliberación¹¹

El estilo elegido fue abierto e informal. En su interior se debatía y alcanzaba el consenso para la aprobación de los proyectos. No se pretendía, como en los nuevos modelos neoliberales¹², el encorsetamiento de la participación donde la regulación y la formalidad en el proceso cobran más importancia que la propia dinámica participativa y se pierde de vista el objetivo de mejorar los espacios locales y la calidad de vida de los ciudadanos.

Los proyectos elegidos se publicaban y distribuían a todos los ciudadanos participantes en un acto de cierre al finalizar el ciclo. Ese mismo texto se incluía en el proyecto de presupuesto que se remitía al honorable concejo deliberante para su correspondiente aprobación.

En 2009 se mantuvo el modelo pero con algunos cambios de procedimiento. Se incorporaron planillas prediseñadas para la recepción de reclamos que obedecían a intereses particulares y podían resolverse de manera rápida, efectiva y sin gran costo. Si bien esto se correspondía con el espíritu del presupuesto participativo, no se perdía de vista que las reuniones eran abiertas. De este modo, si asistían vecinos cuya motivación principal era un interés individual, completaban el formulario indicado y, si querían podían involucrarse en las discusiones colectivas. Su reclamo ya había sido encaminado. Además se evitaba agotar el tiempo dispuesto para la reunión escuchando planteos particulares.

¹¹ Pérez y otros, 2003, pág. 202

¹² Goldfrank, 2006, pág. 26

Estas planillas se distribuían a cada asistente al momento de la acreditación, con el compromiso de dar las respuestas pertinentes en la segunda reunión de acuerdo a las posibilidades concretas de respuesta en el corto plazo.

Asimismo se incorporó un segundo formulario. En éste los vecinos interesados podrían presentar [una propuesta integral](#) acompañada por no menos de 50 firmas que demuestran el aval del barrio a la propuesta. Este nuevo aspecto fue incorporado a los efectos de evitar planteos individuales y garantizar el verdadero interés colectivo en llevar adelante el proyecto. Hasta el momento, tras dos barrios visitados con esta nueva metodología, los reclamos siguen siendo numerosos. Solo se recibió una propuesta que cumpliera con tales requisitos y se encuentra siendo analizada por las áreas de gestión correspondientes. La motivación del ciudadano que diseñó el proyecto y logró el acompañamiento de sus vecinos es evidentemente mejorar el barrio con el que está responsablemente comprometido.

Analizando el rol de los actores centrales del proceso

En este resumen del funcionamiento del presupuesto participativo en el distrito de San Martín se trató de establecer los mecanismos utilizados para la aplicación del programa y desprender de aquí los roles y motivaciones de cada actor involucrado.

Es evidente que el Estado local, pese a algunos errores de criterio, demostró su compromiso con la generación de instancias de participación ciudadana.

En este sentido, las falencias más importantes pueden detectarse en los mecanismos empleados para la apertura de tales espacios. Lo cual conspiró con su forma de relacionarse con la ciudadanía. Ya que en algunos ciclos se la definía y situaba en el lugar de ciudadano activo y responsablemente comprometido. Y en otros como cliente/usuario insatisfecho¹³ que amerita una pronta respuesta. Es en este caso cuando el presupuesto participativo se diluye en una ventanilla móvil de reclamos que dista mucho de la herramienta promotora de un cambio cultural en la que aspiraba convertirse.

¹³ Saez en Correa y Noé, 1998, pág.70

Por otro lado tenemos el rol que asumen los ciudadanos. Éste también puede constituirse en un freno para la consolidación del presupuesto participativo. Si los ciudadanos se asumen como invitados a una actividad que lleva adelante la gestión municipal¹⁴, no lo adoptarán como propio y serán más espectadores que actores¹⁵. En otro sentido, si ven las asambleas como un ámbito propicio para el reclamo individual, lo único que se estaría gestando es otra forma de demandar. Nadie nace participativo. Pero sin estímulos adecuados difícilmente pueda promoverse la participación por más que se genere, a tales efectos, la apertura de múltiples espacios.

Asimismo, si no existe adecuada información sobre el mecanismo impulsado por el Estado, difícilmente alguien pueda acceder a él. La difusión de las herramientas de democracia semidirecta no es un tema que pueda dejarse librado al azar. Y seguramente fue una de las fallas entre 2006 y 2007. Tampoco puede pretenderse que sea el ciudadano quien salga a investigar si existen tales espacios para demostrar su responsabilidad y compromiso con el territorio.

No debe dejarse de lado que participar tiene un costo. Participar implica gastar tiempo y esfuerzo en la tarea. Y difícilmente los ciudadanos quieran emplearlo si no se genera la expectativa, de que algo se puede lograr¹⁶. Expectativa que, entendiéndola como estímulo para la participación, debe ser generada desde el Estado.

El ciudadano tras años de dictaduras y descreimientos no considera como parte de sus obligaciones cívicas participar. Como se señalara, la participación suele considerarse cuando algo la vuelve necesaria¹⁷. Cuando algo asoma por sobre el desinterés por al cosa pública y percibe la participación como efectiva para alcanzar la solución deseada.

Cabe agregar que los ciudadanos generalmente perciben la participación de modo diferente que el Estado. Sus intereses son privados, particulares ya sean

¹⁴ Montecinos, 2006, pág. 4

¹⁵ Ochman, 2004, pág. 22

¹⁶ Sabatini en Correa y Noé, 1998, pág. 130

¹⁷ Escuder en Lissidini y otros, 2008, pág. 114.

individuales o colectivos. Lo que trata de lograr con su participación es el reconocimiento público de su interés desde el poder político¹⁸

De la misma manera la propia concepción del poder es diferente para estos actores, con diferentes niveles de subordinación y con objetivos muy disímiles¹⁹.

Algunos autores sostienen que la participación está vinculada al conflicto. Es decir cuando surge una crisis, ésta genera mayor participación. Es decir, no se trata de distinguir entre ciudadanos activos o pasivos sino que son momentos distintos de un mismo proceso. Cuando el conflicto es controlado o resuelto, la participación disminuye²⁰. Esto pareciera más aplicable a algunas cuestiones puntuales como las vinculadas a la inseguridad donde la participación se traduce más en reacción cuasi defensiva por parte de la ciudadanía, en cuanto individuos con intereses coincidentes, más que un colectivo con un interés compartido.

No creo que esto sea aplicable a los instrumentos de democracia semidirecta como el presupuesto participativo donde se apunta a la continuidad en el tiempo y a la gestación de lazos con la comunidad que no se diluyan en épocas de calma política sino que sienten las bases del cambio cultural tanto de la sociedad como del Estado local.

Conclusiones finales

La participación muchas veces se entiende como un medio para llegar al fin que podría ser el desarrollo de la comunidad o mejoras en su calidad de vida.

Pero, si la participación es entendida como una finalidad que no se ha logrado alcanzar y se trabaja en ese sentido, posee un valor en si misma. Ya que permite, aprendizaje mediante, el desarrollo personal y colectivo de los ciudadanos involucrados en el proceso²¹ y al mismo tiempo mejora las capacidades institucionales del propio Estado local.

¹⁸ Baño en Correa y Noé, 1998, pág. 30

¹⁹ Pintaudi en Lissidini y otros. 2008, pág.205

²⁰ Sabatini en Correa y Noé, 1998, pág. 129

²¹ Saez en Correa y Noé, 1998, pág. 64

El Estado no solo debe hacerse responsable de la apertura y la generación de espacios para la participación. Debe mantenerse responsable²² para garantizar así su continuidad en el tiempo. Pero debe ofrecer los mecanismos de interacción²³ que posibilite una intervención real en el proceso de toma de decisiones públicas. Si bregamos por una ciudadanía activa debemos reconocer la multiplicidad de actores, sectores e intereses presentes en el tejido social y hacerlos corresponsables²⁴ del proceso. Esto es integrarlos en el proceso de toma de decisiones y la aplicación de las mismas²⁵.

El Estado es único. Es un actor que se relaciona con una multiplicidad de actores que conforman la sociedad. Su estrategia para estimular la participación, si quiere abarcar a todo el espectro no puede ser común. La sociedad está conformada por un colectivo de individuos que a veces actúan como grupo y otras solo como individuos con intereses particulares; y también, por actores plurales como sectores y fuerzas sociales organizadas²⁶ con las que también debe interactuar. Debe definir los espacios y estímulos para la participación y la integración de todos los sectores generando espacios de discusión y negociación.

O, por el contrario puede destinar sus esfuerzos en un solo grupo retribuyéndole su participación reeditando viejas prácticas clientelares.

Este no ha sido el camino elegido por el municipio sanmartinense. Ha tratado de demostrarse en el presente trabajo que la participación es un proceso dinámico. De construcción permanente y sostenido en el tiempo solo con el compromiso de los actores involucrados. De ellos depende que no se trunque antes de madurar y pueda consolidarse en una experiencia exitosa que redunde en mejoras de la calidad de vida de la comunidad.

Los ciudadanos han demostrado no ser un solo actor plural. Evidenciaron diferentes motivaciones para la participación dependiendo muchas veces del diseño del canal de participación impulsado por el Estado.

²² Saez en Correa y Noé, 1998, pág. 75

²³ Pineda Nebot, 2004, pág. 4

²⁴ Ziccardi, 1999, pág. 9

²⁵ Pineda Nebot, 2002, pág. 6

²⁶ Ochman, 2004, pág. 8

En otras, simplemente priorizando sus intereses individuales, entendiendo la participación como una nueva forma de demandar, surgida de viejas prácticas clientelares y con la complicidad del Estado (o viceversa).

En otros casos actuando como grupo, como actor plural con mayor compromiso con el territorio y mayor predisposición para la negociación.

En cualquier caso, difícilmente haya sujetos naturalmente participativos o, al menos con una fuerte conciencia pública que, inherentemente, impulse a participar. Aunque tampoco puede establecerse que los ciudadanos como individuos autónomos conformen un colectivo de individualidades con la única finalidad de demandar y reproducir relaciones clientelares.

El Estado local ha demostrado su compromiso con las políticas de gestión participativas aunque no siempre haya atinado el camino.

Pero ha aprendido y sigue aprendiendo de sus errores y en este aprendizaje busca alcanzar su objetivo de promover una ciudadanía activa con la cual co-generar el cambio cultural y la incorporación de nuevos parámetros colectivos.

Para finalizar, creo que si puede encontrarse algo en común entre los actores analizados. Algo verdaderamente compartido no es el impulso a participar. Tampoco sus motivaciones. Si algo es compartido, en materia de participación, por el Estado y la Sociedad es el sinuoso e imperfecto aprendizaje en el camino hacia la construcción de mejores espacios de vida.-

Bibliografía

Ochman, Marta. Sociedad civil y participación ciudadana. RVG. [online]. sep. 2004, vol.9, no.27 [citado 28 Julio 2009], p.473-489. Disponible en la World Wide Web:<http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842004009000006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1315-9984.

Pérez. G, Argelino, M y Rossi, F.: “¿Autogobierno o representación? La experiencia de las asambleas en la Argentina” en Revista de ciencias sociales N° 14, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Agosto de 2003, pp 201- 203.

Ziccardi, A. “Los actores de la participación ciudadana” - Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1999 - iglom.iteso.mx

Goldfrank, F “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. - Revista de ciencia política (Santiago), 2006 - SciELO Chile

Baño, R. “Participación ciudadana: elementos conceptuales” en Correa y Noé Ed: Nociones de una ciudadanía que crece, Flacso 1998.

Sabatini, F: “Participación y localidad” en Correa y Noé Ed: Nociones de una ciudadanía que crece, Flacso 1998.

Saez, V. Gestión estatal y ciudadanía destinataria en Correa y Noé Ed: Nociones de una ciudadanía que crece, Flacso 1998.

Chavez, D. “Democratizar la democracia. Hacia una propuesta de presupuesto participativo”, TNI, 2004

Pineda Nebot, “Mejora de la gobernabilidad en el nivel de gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario”. Ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2004.

Guillen, A., Saézn, M., Badii, H. y Castillo, J.: “Origen, espacio y niveles de participación”, Internacional Journal of good conscience, ISSN 1870-557X , 2009

Montecinos, E. “Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal”, en Revista de ciencia política (Santiago) versión on-line ISSN0718-090X, Santiago, 2006

Escuder, M.L: “Auditoría ciudadana: la participación ciudadana en políticas públicas” en Lissidini,A; Welp, Y y Zovatto, D (coord.): Democracia directa en Latinoamérica, Prometeo, Buenos Aires, 2008

Pintaudi, S. "Presupuesto Participativo en Brasil: consideraciones sobre la participación ciudadana" en Lissidini,A; Welp, Y y Zovatto, D (coord.): Democracia directa en Latinoamérica, Prometeo, Buenos Aires, 2008