



# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	1
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	2
<b>CAPÍTULO I. REFLEXIONES ACERCA DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN</b>	
1.1. Distintas definiciones, concepciones y modalidades sobre participación .....	6
1.2. Participación ¿como medio o fin?.....	19
1.3. Condiciones básicas que requiere un proceso participativo .....	22
<b>CAPÍTULO II. DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LA SEGUNDA POSGUERRA HASTA LA ACTUALIDAD</b>	
2.1. La participación a partir de la segunda posguerra como “desarrollo de las comunidades”..	26
2.2. La participación en el advenimiento de la democracia, nuevos movimientos sociales .....	34
2.3. Relación entre participación ciudadana, crisis de representación política y de eficacia del Estado. Nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil .....	37
2.4. La participación vinculada al nuevo rol de los municipios a partir del proceso de descentralización político-administrativo .....	46
2.5. Participación impulsada por los Organismos Internacionales .....	53
2.6. La participación después de la crisis del 2001.....	59
2.7. Marco legal actual .....	64
<b>CAPÍTULO III. EL LUGAR DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES</b>	
3.1. Definición de política pública .....	68
3.1.1. Formación de la agenda de gobierno .....	72
3.1.2. Implementación .....	75

3.2. Las políticas públicas en el contexto municipal. Gestión local participativa .....	78
3.2.1. Presupuesto Participativo (PP) .....	81
3.2.2. Planificación Estratégica (PE) .....	85
3.2.3. Órganos Vecinales (junta comunal, asociación de vecinos, consejos vecinales, etc) .....	91
<b>CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA .....</b>	<b>94</b>
<b>CAPÍTULO V. ESTUDIO DE CASOS. FORMACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISTINTAS EXPERIENCIAS.</b>	
5.1. La Plata .....	117
5.2. Villa Gesell .....	170
5.3. Morón .....	207
<b>CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES</b>	
6.1. Comparación entre los casos .....	245
6.2. Reflexiones finales .....	264
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>273</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>294</b>

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar quiero agradecer a los entrevistados de los tres municipios: La Plata, Villa Gesell y Morón, que en su calidad de funcionarios, concejales, vecinos participantes de las experiencias, periodistas, técnicos, etc, brindaron su tiempo y paciencia y, en muchos casos, compartieron información documental y se involucraron personalmente buscando nuevos contactos. Sin su confianza y colaboración hubiese sido imposible escribir estas páginas.

El presente trabajo de investigación también es fruto de reflexiones que surgieron de intercambios con colegas de los proyectos de investigación en los que participo en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.

También estoy enormemente agradecida a FLACSO que me brindó la posibilidad de aceptarme para la realización de esta Maestría y al cuerpo docente que me brindó muchas herramientas conceptuales y metodológicas que fueron un importante aporte para la realización de este trabajo.

Quiero resaltar asimismo el acompañamiento de mi directora Amalia Eguía por su apoyo y dedicación. Sus opiniones, críticas y comentarios fueron muy útiles y alentadores.

En el plano de lo personal, quiero agradecer a mis padres la posibilidad que me brindaron para poder estudiar y a mi esposo Mauricio Schuttenberg que no sólo me acompañó en los viajes a los municipios y colaboró en la búsqueda de contactos y programación de entrevistas, sino que también toleró y apoyó mis largas ausencias frente a libros, papeles y la computadora.

Finalmente, le dedico estas páginas a todos mis afectos y a mi futuro hijo Federico.

## PRESENTACIÓN

En nuestro país, en los últimos años, se inicia una revalorización de lo municipal, a partir del proceso de reforma estatal con base en el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa. El ámbito local se presenta, entonces, como un espacio más permeable a las demandas sociales en aumento (ocasionadas por la crisis económica y la falta de respuesta a tales demandas desde el nivel central e intermedio del Estado). En este escenario los municipios inician un proceso de redefinición de sus roles y estrategias de intervención, “entre las nuevas cuestiones que comienzan a incorporarse en la agenda de los gobiernos locales se cuentan las referidas al bienestar de la población (políticas sociales), la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo (promoción económica) y el mejoramiento de la calidad ambiental, todas estas actividades reflejan una reorientación de la intervención municipal hacia la gestión de desarrollo local.” (Tecco, C., 1997: 108).

De este modo, los municipios han comenzado a incorporar modelos de gestión más descentralizados, incorporando nuevos sectores y actores sociales en la esfera pública de decisión. Un gran número de autores (Ziccardi, A., 1996; Arroyo, D., 1997; Brugué, Q. y Gomá R., 1998; Fernández, A., 2003; entre otros) coinciden en que el municipio, por ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos, aparece como lugar privilegiado para la aplicación eficiente de políticas públicas que contemplan la participación. Esta cercanía permitiría una participación de los actores locales en los procesos de desarrollo comunal, posibilitando que ellos mismos diagnostiquen sus problemas, participen en los niveles de decisión, elaboración y evaluación de las políticas públicas.

Por otra parte, la participación ciudadana plantearía, en principio, una nueva forma de relación del municipio con la sociedad, en la que los actores principales no se reducen a los políticos-gobernantes y a los técnicos-profesionales sino que incorpora al vecino-ciudadano en el centro de la escena, no sólo como votante y contribuyente, sino como participe de las decisiones

que le conciernen y ejerciendo un control sobre la implementación y gasto de las políticas públicas que ejecuta el Estado municipal (Alberich, T., 1999).

Sin embargo, según el planteo realizado por Menéndez (1998) y Ugalde (1987), los procesos de participación no son nuevos, aparecen en América Latina en los años '50 impulsados por los organismos internacionales como una actividad necesaria respecto de una diversidad de campos: salud, educación, economía y cultura, como base fundamental de los proyectos de desarrollo tanto urbano como agrícolas. Ello dio lugar a la propuesta y/o implementación de proyectos específicos de participación impulsados tanto desde la sociedad civil como desde el Estado.

Por otro lado, la participación ciudadana, según el enfoque de Cunill Grau (1991), surge como consecuencia de dos procesos:

- a) de la crisis de la representación política generada en la segunda mitad del siglo XX,
- b) y de la actual crisis de la eficacia del Estado.

Dentro de este marco nos interesa analizar, a partir del estudio de experiencias de participación ciudadana en municipios bonaerenses, cómo se introduce el tema de la participación como política pública, cómo se implementa y cuáles son sus resultados.

A partir de estos interrogantes se abordarán las siguientes cuestiones:

- 1)Cuál fue la definición/justificación inicial de la participación ciudadana en la agenda de los gobiernos municipales abordados, describiendo el rol de los principales actores intervinientes en esta cuestión. Consideramos que es fundamental analizar si las experiencias surgen como una demanda de los vecinos o como un proyecto del ejecutivo municipal. Uno de los supuestos de este trabajo es que la participación ciudadana no surgió espontáneamente de la sociedad civil, sino que fue introducida por iniciativa municipal. De este modo se genera el carácter ambiguo de esta práctica: por un lado aparece como una forma de organización autónoma que eleva las demandas de la comunidad, pero por otro, depende del apoyo y regulación del municipio (Leal González, N., 1997).

2) Respecto al proceso de implementación, abordaremos cuáles fueron los objetivos de estas experiencias y a través de qué estrategias se las ha lleva a cabo. Lindblom (1991) señala que la complejidad del juego del poder en la formulación de la política se multiplica durante la fase de implementación. Durante este proceso, las políticas se van modificando a medida que se las traduce en lineamientos administrativos y se las lleva a la práctica. En este punto, interesa analizar el proceso social que se teje alrededor de la política, es decir, la relación entre los distintos actores que intervienen en el tema: órganos de participación de la comunidad, equipo técnico-profesional, funcionarios, partidos políticos y vecinos.

3) Tomando en cuenta los puntos anteriores, se intentará describir los resultados de estas experiencias iniciadas desde los gobiernos municipales, identificando cuáles fueron los avances reales y limitaciones en torno a la participación, los impactos y aprendizajes alcanzados en la sociedad y en la gestión local.

Para desarrollar este último punto, principal objetivo de esta investigación, creemos importante considerar la visión que ofrecen Oszlak y O'Donnell (1976) quienes afirman que “analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cuál ésta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores, sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del Estado y las nuevas modalidades que asumen los patrones de interacción con la sociedad civil.” (pág. 20).

El trabajo está organizado en una parte teórica, una metodológica, una empírica –con el desarrollo de los casos-, las reflexiones finales, los anexos y la bibliografía.

Entendemos que hay una asociación inevitable entre participación, descentralización, representación política y política pública local. Estos conceptos juegan como elementos concomitantes, razón por la cual al hablar de uno estaremos haciendo referencia a los otros, siempre relacionados al eje central de este trabajo de investigación, que es la participación ciudadana. Estos conceptos se desarrollarán en el marco teórico que se divide en tres capítulos:

- En el primero nos referimos al concepto mismo de la participación desde distintos marcos teóricos, sus diferentes denominaciones y las condiciones básicas que requiere un proceso participativo.
- En el segundo describimos el desarrollo de la participación comunitaria desde la segunda pos-guerra hasta la actualidad. Comenzamos con el análisis de la participación vinculada a la concepción del desarrollo de la comunidad en la década del '60, posteriormente se contextualiza y se estudia la relación crisis de representación política y modernización del Estado con la participación comunitaria. Luego abordamos el tema de la participación vinculada al nuevo rol de los municipios a partir del proceso de descentralización político-administrativo y la postura de los organismos internacionales; y en el último tramo de este recorrido histórico, la participación después de la crisis del 2001 y el marco legal vigente.
- En el tercero, analizamos el concepto de política pública como un ciclo: formación de la agenda de gobierno, implementación y evaluación, y el lugar de la participación de los ciudadanos en las políticas públicas municipales.

Luego de estudiar los planteos teóricos sobre la participación ciudadana y de haber proporcionado una base conceptual, se dará cuenta del desarrollo empírico de los casos analizados a partir de un diseño de investigación cualitativo.

El trabajo se plantea como un análisis de caso de tres municipios de la provincia de Buenos Aires de distintos partidos políticos: La Plata, Morón y Villa Gesell. Cabe aclarar que el trabajo no pretende generalizar los resultados al resto de la provincia, pues los casos abordados pueden no ser representativos del resto de los municipios, pero permitiría avanzar en la construcción de un panorama de lo que se está realizando a nivel local en el tema de la participación de la comunidad como nueva herramienta de gestión. En este sentido, se destina un capítulo de comparaciones sobre los principales ejes del trabajo analizando las limitaciones y dificultades en cada experiencia y los avances y logros que se han obtenido.

Por último se plantean a modo de conclusiones algunas reflexiones finales.



# CAPITULO I

## REFLEXIONES ACERCA DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN

En el presente capítulo se abordarán los diferentes significados y tipos que adquieren los procesos participativos, las condiciones básicas que requieren para poder desarrollarse, los sentidos con los que son incorporados en las políticas públicas y los resultados que se persiguen desde el plano técnico y socio-político. Intentaremos indagar estas cuestiones incluyendo las principales discusiones y perspectivas teóricas respecto de estos procesos.

### *1.1. Distintas definiciones, concepciones y modalidades sobre participación*

La construcción del marco teórico ineludiblemente nos conduce a aclarar qué es lo que entendemos por procesos de participación. En este capítulo se indagarán tres ejes: las definiciones sobre el término, las concepciones sobre el sentido de la participación según los distintos enfoques o encuadres teóricos y las diferentes modalidades y alcances que pueden asumir estos procesos.

La primera aclaración es que el concepto de participación ha sido concebido por diferentes autores y en diferentes épocas bajo distintas denominaciones: participación social, participación ciudadana, participación popular, participación comunitaria, etc.

Cunill Grau (1991) diferencia los conceptos de la siguiente manera:

- La **participación ciudadana** comprende un tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos penetran en el Estado.
- La **participación social** se refiere a los fenómenos de agrupamiento de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de los intereses sociales, pero partiendo de que los individuos no se relacionan con el Estado, sino con otras instituciones sociales (cooperativismo, autogestión, etc).

- En el caso de la **participación comunitaria** la relación con el Estado es de carácter asistencial, es decir, se refiere a las gestiones de la comunidad para obtener recursos que solucionen cuestiones de su vida diaria.
- La **participación popular**, nominación que utiliza CEPAL (1982), refiere a “las estrategias para la supervivencia en medio de las inéditas condiciones creadas por el proceso modernizador.” (pág. 6). La autora explica que este término comprende a experiencias asociativas, de tipo cooperativas, empresas autogestivas, talleres artesanales. La diferencia con otros tipos de participación es que la participación popular asume como objetivo la transformación de la dominación de clase, “implica un intento de redistribución del control tanto de los recursos como del poder a favor de aquellos que viven de su propio trabajo.” (Pearse, A. y Stiefel, M. 1979, citado en Cunill Grau, N., 1991: 55). Por lo tanto, el sujeto en esta modalidad de participación es el trabajador y no el ciudadano.

Cunill Grau (1991) finalmente, prefiere la utilización del término participación ciudadana y para definirlo retoma de Guimaraes (1987) que la participación significa un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella. Sin embargo, la misma autora reconoce que esta definición de participación que toma de Guimaraes es muy amplia porque una “actividad pública” remite a diferentes formas de acciones colectivas u organizadas. Asimismo, señala que las diferencias entre los distintos tipos de participación (social, popular, comunitaria, etc) son poco claras, por lo que es posible que todas ellas “se hagan equivalentes al de participación ciudadana.” (pág. 61).

En un documento de la CEPAL (1985) se analiza detenidamente esta definición de Guimaraes y se destaca:

- que la participación representa un acto de *voluntad individual*, por lo tanto no se puede imponer como un acto de coerción, no es posible calificar de participativo a un proceso que no permite a los individuos la decisión de no participar;

- que trasciende el acto individual, por ello, para que sea efectiva hace falta una acción *colectiva* y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva;
- intervenir en su curso implica no asistir al resultado acabado de algo para lo cual no se contribuyó en absoluto;
- finalmente, su práctica supone un sentimiento de *pertenencia* y, al mismo tiempo, de intervención en igualdad de condiciones con los agentes del gobierno en la toma de decisiones.

Sánchez (2000) no acuerda en su totalidad con las distinciones conceptuales anteriormente planteadas. Para este autor el significado de participación comunitaria ha variado y la participación que define Cunill Grau es propia de los `60 y parte de los `70, cuando se impulsa a través de los programas de desarrollo de la comunidad, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones “marginales” (tema que se desarrollará en el capítulo 2). La participación comunitaria actual, si bien continúa interesada en la obtención de esa clase de beneficios, también persigue una relación con el Estado en la cual la comunidad intenta ejercer influencia en la concepción y puesta en práctica de las soluciones, aunque aclara, que esto sucede en una escala más reducida que en cómo define este autor a la participación ciudadana. En efecto, Sánchez al indagar sobre la definición de comunidad, segundo componente del término, resalta lo comunitario vinculado a lo relacional (grupo social que comparte intereses, objetivos, etc), pero coloca el énfasis fuertemente en lo territorial, en relaciones sociales que transcurren en un ámbito geográfico determinado.

En cambio, Sánchez reconoce al igual que Cunill Grau que la participación en la actualidad es un término que admite variantes, por lo que prefiere hablar de una “idea de participación”, que tiene la ventaja de sugerir que el concepto está en elaboración, por lo tanto abierto a cambios y nuevas formulaciones. La idea de participación según este autor implica que la misma:

- *no es un estado estable*, sino un proceso constituido en varios momentos, durante los cuales los sujetos involucrados se forman y forman a otros en el manejo de conocimientos y destrezas que dependen de la naturaleza de la experiencia participativa;
- tiene *fin*es que la orientan, es decir que el grupo establece acuerdos sobre la base de la importancia que tiene para satisfacer intereses vitales,
- es un proceso *inclusivo*<sup>1</sup> y *voluntario*;
- por medio de la participación los ciudadanos aspiran *influir en la toma de decisiones*;
- el proceso de participación se construye en función de la interacción que se establece entre las *características del grupo que participa* (su experiencia en participación, su nivel y forma de organización, su liderazgo, los recursos con que cuenta para enfrentar la solución del problema que lo moviliza), *la naturaleza del proyecto en que se involucra* (injerencia en la formulación de una política de seguridad social, autoconstrucción de viviendas, remodelación de un barrio, gestión de servicios de salud o de educación, etc.), el acceso *a* y control *de* los recursos necesarios y las condiciones políticas del ambiente hacia la participación.

Partiendo de los componentes anteriores, Sánchez (2000) concluye que la participación no es “algo” de carácter universal, sino una construcción social, múltiple, sujeta a valores y circunstancias contextuales que surgen en un determinado momento.

El segundo eje de análisis son las distintas concepciones sobre el sentido de la incorporación de la participación en las políticas públicas. Bronfman y Gleizer (1994) señalan que existen dos concepciones según se priorice las consecuencias específicas para el sector

---

<sup>1</sup> La participación como inclusión también es analizada por Gordillo (1973) quien resalta la participación en los beneficios de la sociedad y concluye que participar implica no estar marginado de la sociedad, estar incluido en ella.

donde se implementa un programa participativo o si se enfatiza las consecuencias políticas y sociales.

1) En el primer caso quienes están a favor argumentan que:

- la participación **como medio técnico** es una modalidad que permite el mejor funcionamiento y aceptación de los programas,
- la participación otorga mayor efectividad, ya que el éxito de los programas depende de que la comunidad los sienta como algo propio, responsabilizándose por el problema y participando en su solución.

Desde esta perspectiva la participación se piensa como una herramienta social y políticamente neutra, como un medio para llegar a un fin. Esta es la visión que sostienen los organismos internacionales como se explicitará más adelante.

Quienes critican esta concepción denuncian que:

- la inclusión de la participación en las políticas ocasiona servicios de segunda y/o baja calidad, con personal probablemente poco entrenado, con menores recursos que los servicios que se le ofrecen a otros sectores (Testa, M., 1985),
- se rechaza la participación porque se la concibe en un plano local y al ser diferentes en una región que en otra, aumentan los costos y disminuye la factibilidad.

2) La segunda perspectiva se centra en las consecuencias políticas y sociales, analizando a la participación como vía de enormes **potencialidades hacia la democratización y el mejoramiento de la sociedad** o por el contrario, como objeto preferido de las **manipulaciones políticas**. Desde este enfoque, se considera que permite, por lo tanto, promover que los sujetos sociales mejoren su capacidad de construir su propio destino, impulsando su autonomía. Inversamente, se afirma que puede convertirse en un instrumento que acentúe la heteronomía en la sociedad civil, al facilitar la construcción artificial de consensos y legitimar desigualdades.

### 2.1) El primer enfoque enfatiza:

- la participación como un fin en sí mismo, siempre deseable en cuanto eleva los niveles de organización y conciencia de la comunidad, aumentando la autonomía de la comunidad;
- la potencialidad de devenir en un método de control del clientelismo, mediante la institucionalización de poderes en la comunidad (Merino, A., 2002; Cunill Grau, N., 1991; Blanco Fillola, I., 2002)<sup>2</sup>;
- los efectos democratizadores en la sociedad que generan el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo de una democracia de base. En este sentido, Cunill Grau (1991) explica que el proceso de participación ciudadana puede analizarse desde dos ejes dimensionales:
  - como *medio de fortalecimiento de la sociedad civil*, abordaje que “no refiere estrictamente al Estado y, en tal sentido, más que remitir a un «tomar parte en», apunta al desarrollo de la autonomía de los sujetos sociales.” (Cunill Grau, N., 1991: 39).
  - como *medio de socialización de la política*, planteo que refiere a la necesidad de generar espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales, como también a posibilitar que las decisiones del gobierno y de la burocracia sean transparentes, ampliando la capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones.

### 2.2) El enfoque que se centra en la intención de manipulación en el nivel de lo social y lo político concibe:

- a la participación como una estrategia política (medio político) antes que una herramienta de utilidad técnica, para legitimar a quien la promueve. En palabras de Cardarelli y Rosenfeld (1998) los gobernantes “promueven o apoyan objetivos de organización de la población, con fines de propia legitimación o como sustentación de sus orientaciones políticas.” (pág.105);
- que los efectos que se persiguen pueden ser ajenos a los intereses de la población;

---

<sup>2</sup> Por su parte, Rivera (2000) señala que las relaciones clientelares entre gobernantes y gobernados es uno de los factores que desalientan o limitan las posibilidades de participación.

- que la comunidad se transforma en fuente de consultas y recursos. El eje principal es obtener el apoyo en la ejecución de programas gubernamentales a partir del aporte de mano de obra y/o recursos, y sólo circunstancialmente abrir canales de comunicación para comprender sus demandas y opiniones de cómo resolverlas (Ugalde, A., 1987).

Además de la manipulación en los espacios oficiales, la apertura del Estado hacia la participación activa de la población puede ser apropiada de manera diferenciada en la propia base, según los recursos económicos y políticos que posea cada grupo social. Diferentes estudios demuestran que los sectores que participan en los procesos de concertación son aquellos con recursos, los que ocupan una posición privilegiada en la estructura socio-económica (CEPAL, 1985). En cambio los sectores pobres tienen mayores dificultades en la capacidad de representación para presionar por sus propios intereses y condicionar las decisiones de política pública. En esta misma línea de pensamiento Cunill Grau (1997) resalta las determinaciones que ejerce la estructura socio-económica sobre la distribución del poder político. En efecto, esta autora explica que la probabilidad de expresión y de defensa de los intereses de los sectores sociales está en directa relación con su capacidad de gestar algún tipo de organización social que los represente.

Bajo el enfoque que enfatiza la manipulación, la tesis de Boisier (1997) es que en América Latina se observa el despliegue de un interesante proceso de transferencia de la responsabilidad de “hacer gobierno” desde arriba hacia abajo, mediante procesos de descentralización, sin que al mismo tiempo esto se acompañe con la adecuada difusión y recursos pertinentes. En consecuencia, la transferencia de tal responsabilidad queda basada en el falso supuesto de que ésta cuestión supone sólo una operación de reducción a escala, y no cambios estructurales. En opinión de este autor “la participación radica en la matriz cultural del grupo o de la comunidad que jamás puede ser impuesta desde arriba y algunos intentos conocidos por hacerlo, terminaron en un fracaso rotundo.” (Boisier S., 1997: 5). Citamos a este autor porque nos parece paradigmático entre los autores que sostienen que la participación tiene que nacer de la propia

comunidad, desde “abajo” y no ser una transferencia de problemáticas desde los niveles centrales del gobierno.

Sobre esta misma temática, la hipótesis de Wolfe es que en los procesos políticos en que se estimula la participación siempre existirá una tensión permanente entre los principales protagonistas, en especial entre el Estado, los movimientos progresistas y el pueblo, “las tensiones entre los esfuerzos del Estado por promover la participación popular y los esfuerzos para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras ... por los grupos... hasta entonces excluidos de tal control serán permanentes, por mucho que estén cambiando continuamente.” (Wolfe, M., 1984: 160).

Desde este enfoque, la participación que se promueve hacia la población marginada es vista como mecanismo de integración funcional al orden, como instrumento de control y se ubica por lo general al margen de la toma de decisiones políticas y económicas. Bajo esta concepción, las principales propuestas de participación popular no provienen de sectores generalmente progresistas, sino que se originan en el mismo sector dominante que busca una manipulación de los sectores de la sociedad más empobrecidos (Spinelli, H., 1992). Estas poblaciones mantienen una relación de dependencia con el Estado, en cuanto a la provisión de recursos y servicios, marcando el límite en el alcance de las transformaciones sociales y en el impacto de la participación en la esfera institucional. De esta forma, se viabilizan demandas que no atraviesan procesos de agregación y politización; la participación se repliega al barrio y es acotada a solidaridades restringidas.

Por otra parte, desde las distintas instancias gubernamentales se convoca a las organizaciones intermedias con recursos para aportar y los pobres participan contribuyendo mano de obra para el mejoramiento del barrio. De esta manera, se entiende a la participación como un problema específico de colaboración y no como una cuestión de gobierno relacionada con la configuración del poder y la forma de compartirlo en el momento de la toma de



decisiones, tema que nos introduce en el tercer eje de análisis, las diferentes modalidades y alcances de estos procesos.

Bajo la denominación de participación se observa que pueden introducirse distintas modalidades que varían en función del tipo de vinculación entre la organización estatal y los grupos de base u organizaciones sociales, y en función del poder y control que ejerzan los participantes. Las distintas modalidades de participación son:

- **Participación informativa:** implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad.
- **Participación consultiva:** implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades. Estas dos modalidades permiten tomar decisiones optimizando el uso de los recursos.
- **Participación decisoria:** implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones.
- **Participación en la gestión (Cogestión o Gestión asociada):** implica el ejercicio compartido entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y gestión de proyectos, en la implementación y monitoreo de las políticas. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el Estado convoca para expresar ideas, opiniones, y decidir, sino que además se produce una transferencia de poder. (Cardarelli, G., y Rosenfeld, M., 2002; Taillant, J. y Picolotti, R., 2001; Poggiese, H., 2000a y b).

Diversos autores coinciden en que, en su mayoría, las prácticas de participación se reducen a actos consultivos cuyos resultados no son tomados en cuenta por los gobernantes, sino que operan como una suerte de condición de legitimidad para sus decisiones, como lo afirman las siguientes citas:

“En estas situaciones se da la participación casi como una ficción o como un mecanismo para legitimar procesos políticos.” (Pérez, P., 2000: 69).

“En muchos casos, la participación se reduce a la actuación predeterminada por una organización externa a la comunidad, que además elige a las personas que la ejecutarán según los términos y límites establecidos con antelación. En tales condiciones la participación es meramente nominal y su carácter democrático se reduce al mínimo.” (Montero, M., 1994: 4).

Kalinsky (1993), coincidiendo en esta misma línea argumental, explica que la motivación predominante en muchos programas de participación es la necesidad de legitimar sistemas políticos compatibles con ciertos intereses o valores político-económicos, y que en realidad no permiten la participación en la organización de proyectos que los incumbe, ni en la toma de decisiones.

De las citas anteriores se desprende la idea de que se promueve una participación **simbólica** (Sirvent, M., 1999) o una **pseudoparticipación** (Cortazzo, I., 1996) que se contrapone con una participación **real** (Sirvent, M., 1999) o **efectiva-emancipatoria** (Belmartino, S. y Bloch, C., 1984).

Según Sirvent (1999) la participación real implica la necesidad de cambios profundos en las estructuras de poder y se da “cuando los miembros de una institución o grupos influyen efectivamente sobre todos los procesos de la vida institucional y sobre la naturaleza de las decisiones.” (pág. 129).

La participación que se concibe como efectiva o emancipadora tiene como objetivo manifiesto potenciar la capacidad transformadora de la lucha política de las clases subalternas y se entiende como instancia concientizadora y movilizadora a través de la cual la población toma conciencia de los determinantes sociales de las problemáticas particulares que los afectan.

Continuando con esta línea, según la definición de Menéndez (1995) la participación implica “cuestionar lo dado, oponerse a lo institucionalizado, a la dominación en términos de cohesión y/o de consenso, la inclusión participativa supondría cuestionar la manipulación y la cooptación.” (pág. 12). En efecto, este autor enfatiza en la participación el mecanismo de

transformación social y del propio sujeto en cuanto reduce el papel de la estructura, es decir, en tanto posibilite la transformación y/o cuestionamiento a la sociedad dominante.

De este modo, los autores citados coinciden en que la “verdadera” participación implica un cambio en la estructura de poder. Este cambio podemos analizarlo desde dos dimensiones:

1. En cuanto a su **dimensión social**: equivale al cambio social. Se enfatiza la participación como una forma de intervenir en asuntos públicos y como una acción colectiva y necesariamente conflictiva al ampliar los espacios para los sectores populares, lo que supone cambios significativos en las relaciones y distribuciones del poder.

2. En cuanto a su **dimensión política**: profundiza la democracia. Se considera la participación como una expresión de los estratos populares para ejercer su ciudadanía y constituirse en sujeto de su propio desarrollo, así como una estrategia para cambiar la distribución del poder en la sociedad y como un rechazo al verticalismo del Estado (CEPAL, 1985: 5).

En contraposición, la participación “simbólica” refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como si” se participara. Bajo estas formas enmascaradas de participación, Sirvent (1999) señala que se identifican relaciones de subordinación, que impiden cambios en las relaciones de poder. Coincidentemente, Menéndez (1995) sostiene que esta relación desigual de poder no sólo limita la participación, sino que la convierte en agente de reproducción del sistema dominante.

Asimismo, Cortazzo (1996) utiliza el término pseudoparticipación, pues mediante este mecanismo se mantiene a los sectores populares alejados de la participación en las instancias decisivas de la sociedad. Los falsos procesos participativos que esta autora identifica son:

- los que se desarrollan bajo las características de una participación pasiva, es decir, como usuarios que “absorben” los servicios estatales;

- los que responsabilizan a las personas marginadas por los problemas que padecen y no perciben que estos grupos son fruto del propio sistema, que son “víctimas” problemas estructurales;
- los ligados al trabajo gratuito.

Por su parte Trincheri (1996) señala que la mayoría de los programas incluyen a la participación como “una forma de abaratar los costos del programa, asegurar la eficiencia y sobre todo garantizar el control social y político durante la implementación de los mismos, evitando un excesivo poder de decisión por parte de los vecinos y las organizaciones comunitarias. De este modo la población se integra en actividades programadas por funcionarios o agentes estatales, no participa en la planificación de las mismas y tampoco en la definición de prioridades y asignación de recursos.” (pág. 41).

Hasta aquí nos hemos remitido a diferentes autores para demostrar que la participación no tiene un sentido unívoco y no constituye un debate acabado. Teniendo en cuenta las distintas definiciones y percepciones sobre el término de participación desarrolladas es importante aclarar que en este trabajo nos referiremos a la participación ciudadana, dejando de lado las otras denominaciones. La elección de este término responde a que nuestro objetivo es analizar distintas experiencias de participación que implican una práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado municipal y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos intentan tener parte en el proceso de toma de decisiones y beneficiarse de los resultados de la políticas, permitiendo un rol activo y protagónico de la ciudadanía. Asimismo, resaltamos que el adjetivo “ciudadano” concibe a la participación como un derecho. Estos dos últimos aspectos de la participación, el protagonismo y la concepción de derecho, se desarrollarán más adelante.

Respecto a los sentidos que pueden adquirir los procesos participativos consideramos importante tener en cuenta las dos visiones: la que enfatiza la participación como técnica y la que

pone el acento en las consecuencias políticas tanto en sus aspectos positivos (profundización de la democracia) como negativos (manipulación), especialmente nos interesa indagar como éstas se utilizan en la letra de los programas municipales, en los discursos oficiales y en los fundamentos del término que realizan los distintos actores sociales.

Hemos explicado anteriormente que las diferentes concepciones que sostienen los autores sobre la participación demuestran que estos procesos pueden ser convocados con diferentes objetivos. De esta forma, coincidimos con Alayón (1998) en que la participación “puede conducir indistintamente a la *integración* o al *cambio social*, según sea el encuadre teórico que oriente su acción. El problema no es entonces, que la comunidad se organice y participe, lo que varía es para qué y a qué niveles. La participación puede ser convocada para *convalidar*, tanto para *cuestionar*.” (pág. 16, las cursivas son nuestras).

El interés en estudiar el para qué de la participación se relaciona con las modalidades que asume la participación (informativa, consultiva, decisoria y gestión) que serán estudiadas en las experiencias abordadas, entendiendo según lo expuesto que sólo cuando se desarrollan procesos de intervención en la toma de decisiones y de cogestión se produce un verdadero proceso participativo, en palabras de Sirvent (1999) “una participación real”.

Asimismo, es interesante analizar cuáles son los efectos producidos y no esperados de la participación y, en qué niveles ésta puede desarrollarse. En efecto, Menéndez (1995), caracterizando la participación en salud, pero trasladable a otros ámbitos, identifica distintos niveles y actores que podemos tomar para el análisis:

- a) **Personas o microgrupos “espontáneos”**: la participación se produce al interior del grupo doméstico, entre grupo de pares, etc, que producen actividades espontáneamente y generan actividades de auto-atención.
- b) **Microgrupos y mesogrupos “constituidos”**, es decir que se constituye una organización para alcanzar acciones inmediatas o de mediano plazo.

c) **Macrogupos:** la participación de los dos niveles anteriores puede constituirse en organizaciones y procesos mayores. Estos grupos suponen el mantenimiento de algún tipo de organización y un mayor nivel de complejización.

Si bien este autor señala que los procesos de participación son limitados y de carácter asistencial en el nivel de los grupos más pequeños, consideramos que éstos pueden ser el puntapié inicial para el desarrollo de procesos de participación que posibiliten que la población exprese sus necesidades, defienda sus intereses y deriven en cuestionamientos del orden establecido y en la demanda del control compartido de las decisiones.

### *1.2. Participación ¿como medio o fin?*

Otro punto de discusión alrededor de este término es si la participación es un medio “para” o es un “fin en sí mismo”. En el primer sentido, la participación se concibe como método que garantiza a la población la influencia en la adopción y ejecución de las decisiones de la política institucional. Como veremos en el siguiente capítulo, en los ´80 la participación aparece como medio para el desarrollo de la democracia y en los ´90/2000 como medio para lograr la eficiencia y transparencia del Estado y como motor del desarrollo humano sostenible (Rivera, M., 2000). Así lo demuestran las siguientes consideraciones:

“La participación habilita y pone en acción a las personas como actores y supervisores de su propio desarrollo; es uno de los objetivos del desarrollo y uno de los medios. Puede ayudar a crear y mantener democracias estables y buen gobierno así como el crecimiento económico”, (BID, 1997).

“La participación cívica no es un fin en sí misma, pero puede contribuir a una mejor gestión pública, mejorando la transparencia de las instituciones gubernamentales y supervisando su funcionamiento, controlando especialmente la buena utilización de los recursos para el desarrollo”, (PNUD, 2002: 5).

Por otra parte, la participación como un fin en sí mismo se reafirma como un derecho humano que se justifica por sí solo. En este caso la participación implica el ejercicio de la ciudadanía. La ciudadanía expresa la posesión y el ejercicio de derechos inalienables por parte de los sujetos que integran la sociedad y la obligación de cumplir deberes y respetar los derechos de los demás (CEPAL, 2000).

La ciudadanía como vínculo de integración social se construye a partir del acceso a los derechos. Esta construcción de ciudadanía se produce como resultado de la interacción entre participación social e intervención del Estado. Este proceso histórico se fue configurando en distintas etapas y relaciones con el Estado.

Los derechos de primera generación son los derechos civiles, de *autonomía individual frente al Estado* (igualdad, libertad). Los derechos de segunda generación son los derechos políticos, aquellos que habilitan para *participar en decisiones y proyectos que se asumen desde la vida política y el Estado*. Durante la post-guerra se agregan los denominados derechos de tercera generación: los *económicos culturales y sociales*, que responden a los valores de igualdad, solidaridad y la no discriminación. Entre ellos se han reconocido el derecho al trabajo, a la salud, y a la educación.

La tesis de Marshall sostiene que la ciudadanía se articula en torno a estos tres componentes descriptos: derechos civiles, sociales y políticos, cuyas realizaciones corresponden a tres períodos históricos (siglo XVIII, XIX y XX, consecutivamente). Re (2001) señala que a esta teoría se le ha presentado diversos tipos de objeciones, entre las que nos interesa destacar la que acentúa la dimensión pasiva de la ciudadanía resultante de una aproximación centrada en la noción de los derechos, que concedería poca atención a las virtudes cívicas y republicanas, que impediría al individuo participar de la vida comunitaria. En este sentido, hacia finales del siglo XX se empieza a delinear una cuarta dimensión de la ciudadanía, asociada a la “cosa pública”, al compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad. Es el derecho *a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos* y a su

presencia en la circulación de opinión en el espacio público, derechos conocidos como de cuarta generación.

García Delgado (2004) señala que la ciudadanía se construyó a partir de luchas populares que constituyeron procesos de incorporación y democratización a través de la mediación de los partidos políticos y del sistema representativo. Sin embargo, aclara que esta participación en el espacio público no se agota en los canales políticos representativos. En efecto, en las últimas décadas a partir de la crisis de representación política y del incremento de demandas sociales se producen nuevos canales de participación. Sobre este tema no nos detendremos en esta instancia pues se profundiza al caracterizar la crisis del 2001, tema que se desarrolla más adelante (punto 2.6.).

Por otra parte, para Sirvent (1999) la participación es un derecho cuyo ejercicio incide en el crecimiento individual y social, en el desarrollo como persona y, a la vez, en su capacidad de “hacer cultura” transformando las formas de convivencia y de relación social. De esta forma, la participación supone la satisfacción de necesidades como la valoración de sí mismos y del grupo de pertenencia, la construcción de una identidad individual y social, la aspiración de todos los individuos a ocupar un lugar protagónico en el desarrollo de las sociedades y a lograr su autodeterminación. Este enfoque ha sido puesto en duda por distintas teorías que afirman que la participación de los ciudadanos depende de que éstos perciban que el beneficio de participar es superior a su costo (teoría de la elección racional) o puedan percibir los premios y castigos que se desprenden de este proceso (teoría de los juegos).

Por su parte, Pliego Carrasco (2000) aborda el interrogante de por qué los individuos que comparten una misma posición social, en términos estructurales y territoriales, reaccionan de manera diferente, decidiendo unos participar y otros no. La respuesta, que encuentra como resultado de un trabajo de investigación, es que el perfil del participante se conforma a partir de un contexto vital de la participación constituido por “propiedades interactivas”: recursos materiales, significados (condiciones subjetivas), roles y posiciones de poder que ocupan las



personas. De esta forma, el autor se ubica en una perspectiva teórica que relaciona las dinámicas individuales y estructurales de la acción colectiva. Asimismo, Sánchez (2000) identifica como variables que inciden sobre la participación a: las *personales* (que caracterizan al individuo en los aspectos que se refieren al plano intrapersonal), pero especialmente, a las *situacionales* (de interacción con el entorno, como por ejemplo el sentido de comunidad y de pertenencia).

Una visión intermedia es la que sostiene PNUD en el Informe de Desarrollo Humano 1993, donde se valora a la participación como medio y como fin. Por un lado, la participación se constituye en un medio para elevar los niveles de desarrollo social y económico, al ayudar a elevar al máximo el aprovechamiento de las capacidades humanas. Por otro, implica un fin en sí misma porque la participación permite el desarrollo de la satisfacción personal a partir de que las personas pueden realizar su potencial y aportar su contribución a la sociedad.

Finalmente creemos importante finalizar este apartado retomando la reflexión de un artículo de la CEPAL (1985) donde se problematiza la cuestión de si la participación es un medio o un fin, llegando a la conclusión de que ambas concepciones son igualmente importantes: “la participación como un medio para el desarrollo y la democracia es tan fundamental como el desarrollo participativo mismo. Así como no puede haber desarrollo auténtico si no hay ciudadanos, en su sentido real, social y político, así también la ciudadanía sólo adquiere significado cuando se ejercita, ya sea para acceder a derechos y privilegios o para controlar el poder del Estado y la dominación por parte de un grupo o clase.” (pág. 13).

### *1.3. Condiciones básicas que requiere un proceso participativo*

El proceso de participación requiere de ciertas condiciones para poder desarrollarse. En este sentido, Pérez (2000) reconoce condiciones sociales y político-institucionales sin las cuales la participación no puede concebirse como un proceso de participación “real”:

- **Educación y socialización:** la población participa si se siente familiarizada con los temas, si se le ha enseñado a creer que es importante participar y se la ha preparado para ejercer su ciudadanía, para percibirse como parte de una comunidad política (Lindblom, C., 1991).
- **Acceso a la información:** para que la participación llegue a la mayoría de la población debe ser transmitida de manera ágil y sencilla. En este punto Trincheri (1996) agrega que el proceso de participación se inicia desde la convocatoria, que es la que determina en gran medida la calidad del proceso. Por ello debe tenerse en cuenta en esta instancia: el mensaje con el que se trasmite, el medio de comunicación elegido, un lugar y hora que facilite la participación.
- Para que exista continuidad es preciso la **formalización de los canales** y procedimientos de participación, es decir, de alguna forma de **institucionalidad** que sustente el proceso participativo. Para Cunill Grau (1997) esta condición es fundamental ya que sostiene que “la constitución de una institucionalidad de representación social requiere que el Estado reconozca la autonomía política de las asociaciones que interactúan entre el Estado y la sociedad.” (pág. 168). Sin embargo, esta autora nos advierte que la sola apertura de canales de participación no asegura el pluralismo, dado la estructura de desigualdades socio-económica, que se reflejan en las asimetrías de la representación social.<sup>3</sup>
- En relación con lo anterior, es necesario la **incorporación heterogénea de los actores sociales** y que éstos logren cierta **capacidad de organización**, de presencia social y política. La exhaustiva incorporación de los actores afectados es fundamental en el proceso participativo. De lo contrario se legitima la propia **corporativización** del aparato estatal y “la monopolización del proceso político por grupos que representan intereses organizados de

---

<sup>3</sup> En otro de sus trabajos Cunill Grau (1995) explica que las asimetrías de la representación en el sistema político no son casuales, sino que responden a una visión neoconservadora que reconoce sólo a ciertos sujetos sociales como sujetos políticos. De esta forma, se determina un acceso diferencial de los intereses sociales a las instancias de decisión, funcional a los propios intereses del Estado.

carácter estrictamente sectorial y que atentan contra un arreglo pluralista en la formación de las políticas públicas, en función de su capacidad de control de determinadas fuerzas sociales.” (Cunill Grau, N. 1995: 9).

- **Voluntad política** para cumplir con la institucionalidad. Voluntad del poder ejecutivo y legislativo para generar espacios y promover la participación y voluntad de todas las partes involucradas en las distintas etapas del proceso participativo para, finalmente, poder implementarlo. Esto implica un cambio cultural en la gestión pública, “exige la consolidación de una cultura política basada en la evaluación y la rendición de cuentas, sostenida en una visión que supere el cortoplacismo y promueva una visión de conjunto de los problemas y de las estrategias de resolución.” (Cardarelli, G., y Rosenfeld, M., 2002: 10).

Consideramos que es fundamental tener en cuenta los requisitos o condiciones antes descritos para que se desarrollen verdaderos procesos de participación y no meros enunciados que tiñen de participativos a procesos que no lo son.

Como complemento de estas condiciones podríamos agregar las posibilidades de participación desde la perspectiva de los sujetos sociales. Cunill Grau (1991) analiza esta perspectiva como un tema de costos que caracteriza desde tres dimensiones:

1. **Costo de información:** la adquisición de información tiene un costo que, a menos que se adopten medidas especiales (políticas de difusión y promoción), sólo puede ser solventadas por los grupos de mayor poder adquisitivo.

2. **Costo de oportunidad:** tomar parte en una actividad implica que las personas inviertan tiempo y recursos que podrían utilizar para otras actividades. Por ello, es importante que los individuos sientan que tienen una probabilidad de generar los resultados esperados a partir del proceso participativo.

3. **Costo de fracaso:** los individuos evalúan al momento de involucrarse en el proceso participativo los riesgos de persecución o discriminación que pueden generarse a partir de los

poderes públicos, la frustración derivada de experiencias fallidas y la desconfianza ante la eventual manipulación que puede desarrollarse por la institución que convoca.

De este modo, la participación ciudadana implica gastos de dinero y de tiempo, aparte de que exige de una alta motivación social y; eventualmente, de conocimientos espaciales. Por ello, los costos de la participación varían de unas clases sociales a otra y estos procesos tienden a estar más cerca de las clases medias y profesionales. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la autora concluye que “en un contexto de pobreza y desigualdad, el fortalecimiento de la sociedad civil no puede favorecerse apelando sólo a reformas jurídicas y políticas-institucionales. Los obstáculos a la participación de la sociedad civil no son sólo de índole política-institucional, sino igualmente de carácter económico y cultural.” (Cunill Grau, N., 1997: 194).

## CAPITULO II

### DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LA SEGUNDA POSGUERRA HASTA LA ACTUALIDAD

*“El ejercicio de la participación contiene siempre un alto componente político. Su presencia se ilumina y se desvanece cíclicamente, de acuerdo a los distintos momentos políticos. Por épocas, se reivindica casi míticamente para la eventual resolución de todo tipo de problemas. En otros períodos, se la niega y se la reprime, atribuyéndole un emparentamiento maligno con el cuestionamiento y la desestabilización social.” (Alayón, N., 1998: 15).*

En el capítulo anterior hemos intentado demostrar que la participación es un término que contiene ambigüedades. En el presente capítulo se señalará además, que la participación fue adquiriendo distintas significaciones y sentidos de acuerdo con las circunstancias contextuales de los diferentes momentos de la historia de nuestro país.

Para este análisis se recorrerán los caminos por los que la participación ha transitado, partiendo de la segunda guerra mundial hasta la actualidad donde es concebida como herramienta fundamental para la gestión municipal. En este recorrido observaremos que la participación fue promovida por organismos internacionales, por dictaduras y por democracias como fundamento de los procesos de descentralización y como demanda de la misma sociedad, relacionada con la crisis de representatividad política y como una de las soluciones ante la ineficacia del Estado.

La presentación de los distintos contextos sociopolíticos en los que se desarrollan procesos participativos, los discursos en los que se fundamentan y la identificación de rupturas y continuidades en el diseño e implementación de estas políticas puede ayudarnos a reflexionar sobre los significados y sentidos, en algunos casos contradictorios, con los que esta práctica fue utilizada, analizando sus alcances y limitaciones.

## *2.1. La participación a partir de la segunda posguerra como “desarrollo de las comunidades”*

En el período posterior a la segunda guerra mundial se implementaron en las zonas subdesarrolladas una serie de “recetas” para que se alcance el desarrollo. Estos países debían seguir los pasos de las naciones industrializadas, atrayendo industrias para poder “salir” de su atraso. En este marco, las políticas de desarrollo regional se caracterizaron por la aplicación de un modelo de crecimiento cuantitativo, establecido en una rígida división internacional del trabajo que implicó una fuerte especialización en actividades tradicionales, altamente expuestas a la crisis, así como la concentración en las zonas centrales de las funciones y decisiones claves (ILPES, 1998: 8).

La lógica de este pensamiento sostiene que las causas del subdesarrollo y sus secuelas (miseria, enfermedad, etc) se ubican en el interior de estas sociedades latinoamericanas. Esta concepción dicotomiza a la estructura social en sociedad moderna y polo de atraso y concibe que el desarrollo proporcionaría el crecimiento económico; por lo tanto, las políticas sociales aparecen subordinadas a las productivas. Es decir, la pobreza era vista como residual, como algo que el crecimiento económico permitiría resolver.

En este marco, la idea de participación fue considerada como un obstáculo para la gestión eficaz y como una amenaza para la implementación de medidas anti-inflacionarias (pues la participación durante gobierno peronista estaba vinculada a las políticas redistributivas). Desde la perspectiva de la “teoría del derrame” la participación debía postergarse hasta que el crecimiento económico permitiera repartir los recursos y se vincula al **“desarrollo de las comunidades”**, como problemática marginal al cuerpo central de la reflexión. (CEPAL, 1982).

El objetivo central de esta corriente se orientaba a integrar a las comunidades rezagadas a la tarea del Desarrollo Nacional. Así lo expresa un documento de las Naciones Unidas (1969)<sup>4</sup> que señala que “el progreso y el desarrollo en lo social exigen el pleno aprovechamiento de los recursos humanos, esto implica la participación activa de todos los elementos de la sociedad, individualmente o por medio de asociaciones, en la definición y la realización de los objetivos comunes del desarrollo...”.

En esta línea señala Cortazzo (1996) que la participación “es la heredera natural de la ideología del desarrollo y de la organización de la comunidad que objetiva la necesidad de que los ‘grupos marginales’, los ‘carenciados’, ‘los pobres’, ‘los sectores populares’, cualquiera sea su denominación, participen de los beneficios del desarrollo. Esta ideología fue introducida, respondiendo a los intereses de los centros hegemónicos, desde los años `50 y `60 a través de los planes de educación, salud y vivienda. Las propuestas de estos programas están relacionadas con las estrategias modernizantes propuestas por la concepción desarrollista.” (pág. 70).

En este marco se elaboraron proyectos locales participativos que en la mayoría de los casos convocaban a la población a aportar mano de obra, bajo el discurso que mediante la cooperación solidaria se produciría un cambio global como agentes de su propio desarrollo. El eje de los planes era desencadenar en las comunidades procesos educativos que modificaran las conductas y actitudes resistentes al cambio para promover capacidades favorables al desarrollo.

Para Ugalde (1987) estos proyectos se enmarcan dentro de los proyectos liberales que se basan fundamentalmente sobre dos conceptos:

1. que los pueblos tradicionales no se pueden organizar por sí mismos, por lo que requieren del conocimiento de los técnicos;
2. que los valores tradicionales de los que los pobres son portadores constituyen la principal limitación para las mejoras de sus condiciones.

---

<sup>4</sup> Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada por la Asamblea General como resolución 2542, diciembre de 1969, (citado en Naciones Unidas, 1986).

De este modo, resalta el autor, “la organización comunitaria fue la respuesta lógica para introducir cambios de valores y asegurar el éxito de los programas de auto-ayuda. A través de América Latina las organizaciones y los comités de desarrollo comunitario fueron establecidos por burócratas delirantes y políticos, bajo presión y guía de las agencias internacionales.” (Ugalde, A.: 1987: 28). Entre los documentos que se citan aparece como paradigmático de la época una publicación del BID de 1966: *Desarrollo de la Comunidad*.

Paralelamente, un conjunto de técnicas diagnósticas, de planificación y evaluación se establecen como los instrumentos esenciales para el abordaje e implementación de programas y proyectos. Existía el consenso de que el Estado debía acelerar y orientar el proceso económico aplicando ciertas técnicas racionales que controlen el futuro. Surge entonces la **planificación regional** como instrumento central de política económica. Mediante la utilización de estos mecanismos el papel del sector público adquiere creciente importancia junto a un conjunto de técnicos profesionales. Asimismo, en el marco del desarrollo de sistemas de planificación se crean órganos consultivos que integran la representación de intereses particulares (asociados especialmente al capital y al trabajo).

En el plano de lo político, el desarrollo de comunidades representó para la dirigencia garantía de estabilidad y de control social. El gobierno militar de Onganía se organizaba como un Estado “apolítico” con la concepción de que las comunidades y las asociaciones intermedias debían ocupar el lugar de los partidos políticos (Golbert, L., 1996). Estas tendencias se reflejaron a nivel institucional en 1966 con la creación de la Secretaría para la Acción Comunitaria, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, que tuvo como funciones el diseño y la implementación de programas de desarrollo comunitario que promovieran la participación de la población. Un año más tarde, mediante la Ley 17.271 se establecieron las competencias de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad.

A fines de los ´60, comienza a cuestionarse el supuesto efecto derrame que ocasionaría el crecimiento económico hacia los sectores marginados. Cardarelli y Rosenfeld (1998) describen



el surgimiento de nuevos enfoques del desarrollo que cuestionan el anterior paradigma que se caracterizarán brevemente.

Por un lado, surge el concepto de **desarrollo integral**, donde el problema del desarrollo ya no se concibe desde el objetivo de la acumulación de capital, sino desde la perspectiva de la satisfacción de las necesidades básicas del hombre. Esta concepción propuso conciliar el crecimiento económico y social, integrando en el proceso de desarrollo a los sectores marginales.

Por otro lado, aparece la idea de **necesidades básicas** que planteó la erradicación de la pobreza como consecuencia de una reorganización de la sociedad. En este enfoque inicial la participación retoma un sentido político que de a poco será reemplazado por una participación instrumental para optimizar el uso de recursos y resultados. Cardarelli y Rosenfeld (1991) explican que durante esta década “el debate sobre la pobreza se instaló predominantemente en torno a las tecnologías de medición de ese universo, relegando las preocupaciones conceptuales sobre los problemas estructurales de la sociedad nacional.” (pág. 17).

Desde las ciencias sociales el **enfoque de la dependencia** consideraba que el propio sistema económico limitaba las posibilidades de participación de los grupos más postergados, limitándolos a una creciente marginalidad. Este enfoque, que apuntaba al carácter histórico y estructural de las situaciones de subdesarrollo, evidenciaba las contradicciones del modelo de desarrollo vigente: era imposible compatibilizar las necesidades de la acumulación con las exigencias de la distribución.

En este marco, se desarrolla la **pedagogía de la liberación**, que introduce aspectos importantes en cuanto a la participación. Esta teoría plantea la recreación de la educación popular, partiendo de la crítica del proceso de producción cultural, mediante la acción social transformadora de los protagonistas del propio proceso de educación. Esta acción para ser liberadora debe ser dialógica, esto significa acción y reflexión en común, que incluya un verdadero compromiso. El diálogo "se da en áreas abiertas, donde el hombre desarrolla su sentido de participación en la vida común." (Freire, P., 1994: 64).

Ligada a estas corrientes de pensamiento surge la **planificación participativa** que se opone a la planificación burocrática o tradicional. Esta metodología de intervención como modelo emancipador parte del conocimiento de la realidad para su transformación e involucra a la comunidad desde la formulación del problema hasta la discusión sobre las soluciones. Este enfoque fue desarrollado por algunas organizaciones no gubernamentales con escasa articulación con el Estado.

En cambio, desde los programas y proyectos sociales estatales, la participación es tomada con un propósito distinto: como método para racionalizar la acción mediante criterios de identificación de los beneficiarios. El centro de la escena no es la población objetivo, como comunidad, sino el modo, la técnica de intervención del Estado frente a la pobreza. De esta forma, se substituye el modelo de desarrollo de las comunidades por el de **promoción Social**, cuyo objetivo era elevar a los grupos o sectores carenciados, no solamente, a través de la provisión de bienes y servicios, sino junto a un fuerte componente participativo. El componente participativo se centraba en la capacitación a nivel de base y la “formación de capacidades”, esta característica lo diferenciaba de aquellas políticas de corte asistencial. Cardarelli y Rosenfeld (1998) aclaran que este cambio en la concepción de las políticas sociales no trascendió el ámbito discursivo pues en la actuación se privilegió el establecimiento de relaciones particularistas que beneficiaban a grupos afines.

La dictadura de 1976 abre paso a dispositivos para desarticular la trama sindical y política, obstruyendo los canales de participación así como también la red protectora estatal, bajo el discurso de que el Estado debía ser restringido y eficiente. Estos cambios remiten a una temática de fondo, que cuestiona al Estado como instancia privilegiada de representación y coordinación social. Surgen como nuevos paradigmas del pensamiento neoliberal “el Estado mínimo”, el “Estado subsidiario” emparentados con la crisis del llamado Estado de Bienestar. Esto implica que en el nivel de las políticas públicas se instala una concepción que promueve la articulación y asignación de funciones específicas al sector privado, al sector no gubernamental (organizaciones

comunitarias, a la propia familia, etc) y al sector público en todos los niveles (provincia, municipios) (Cardarelli, G. y Rosenfeld, M., 2002).

Durante los regímenes autoritarios se promociona la participación ciudadana como sustituto de la participación política. El gobierno busca la adhesión acrítica a programas oficiales, manifestando un activismo irreflexivo, localizando los problemas básicos en la propia comunidad, fomentando la participación a nivel de microproyectos. Desde esta perspectiva el énfasis se coloca en la responsabilidad individual, así lo demuestra un documento donde se explicita el objetivo del área de Promoción Comunitaria: “lograr la elevación de la población, en especial de los grupos o sectores carenciados y/o marginados, creando o estimulando en ellos la conciencia de la intrínseca dignidad y necesidad de encarar por sí mismos la solución de los problemas.” (citado en Golbert, 1996: 19).

En este contexto, la participación lejos de generar procesos en los cuales la comunidad sea sujeto de la propia historia, donde participe en igualdad de condiciones, se repliega y se reduce a la consulta en la resolución de problemas secundarios. Coincidiendo con esta línea, Guerra Rodríguez (1994) afirma que la participación, antes de los ´80, ya era utilizada como un recurso funcional, como medio para aliviar las demandas de servicios sociales, propiciando entre los pobres la autoayuda, la reciprocidad en la producción e intercambio de productos y provisión de viviendas. De esta forma, se promueve una participación que no perturba la distribución existente del poder y de la riqueza.

De acuerdo con lo desarrollado en este apartado podemos concluir que el concepto de participación se reformula y toma distintos significados y valorizaciones según los distintos momentos históricos.

Un reflejo de estas transformaciones es la visión cambiante de Naciones Unidas, que parte a fines de los ´50 con una perspectiva reduccionista de la participación comunitaria como medio para el **desarrollo de comunidades**. En el ´80, en la Asamblea General sobre Estrategia

Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de Naciones Unidas, se plantea una comprensión más amplia de los agentes sociales intervinientes en los procesos de participación declarando que “el objetivo último del desarrollo es el aumento constante del bienestar de toda la población, sobre la base de su participación plena en el proceso de desarrollo y de una distribución justa de los beneficiarios derivados de éste.” (citado en Cardarelli, G. y Rosenfeld, M., 1998: 63). Desde esta última perspectiva, las condiciones excluyentes del contexto podrían ser corregidas a través de la participación “decisional” de los pobres. Más recientemente, mediante los **Informes de Desarrollo Humano**, Naciones Unidas asegura que, si bien el crecimiento económico es elemental para el desarrollo humano son necesarias medidas políticas para convertir el progreso económico en progreso social. En este sentido, en el año 2000 en la Declaración del Milenio se establecen objetivos para erradicar la pobreza, promover la dignidad humana, la igualdad, alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental<sup>5</sup>. Tres años después, en el Informe de Desarrollo Humano se explicita que para la implementación y seguimiento de los objetivos es decisivo la participación de los grupos de la sociedad civil y que “reformas políticas, como la descentralización de presupuestos y la responsabilidad de prestar servicios básicos, acercan la toma de decisiones a los ciudadanos y refuerzan la presión popular para conseguir la realización de los objetivos.” (PNUD, 2003).

Por lo tanto, el término participación no es nuevo, sino que viene formando parte de los discursos políticos y acciones desde los ´60. Lo que se intenta demostrar es que en su surgimiento la participación se refería al involucramiento de la comunidad en proyectos o programas determinados y en la actualidad la participación se considera como una estrategia global del desarrollo, cuando la población interviene estrechamente en los procesos económicos,

---

<sup>5</sup> Objetivos del Milenio: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad ambiental, fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

sociales, culturales y políticos que afectan su vida. Es decir, cuando tiene acceso constante a la adopción de decisiones y al poder (PNUD, 1993).

## *2.2. La participación en el advenimiento de la democracia, nuevos movimientos sociales*

Con el advenimiento de la democracia surge como primordial el tema de la **concertación social**, ligado a la movilización y reconstrucción de identidades sociales y a la ampliación del ámbito de lo público y de la soberanía popular. El enfoque de la “concertación” posibilita una intervención formal de diversos actores organizados en el diseño e implementación de las políticas socioeconómicas. Esto significó la consolidación y avance de los enfoques y experiencias concretas metodológicas de planificación participativa o estratégica que se venían desarrollando desde la década de los ´70 como crítica a la planificación centralizada y tecnocrática.

Para De Riz, Cavarozzi y Feldman (1987) a partir del ´83 la concertación fue un instrumento político para superar la visión inmediateista de las partes (sindicatos, empresarios y gobierno), producir un consenso indispensable en la toma de decisión de la política global y como requisito indispensable para la gobernabilidad democrática.

Durante este período surge como tema de análisis la relación entre democracia y desarrollo, especialmente se presenta para América Latina el gran desafío de encontrar una respuesta idónea a los problemas de la estabilidad política y la necesidad de armonizar el crecimiento económico con la justicia social.

En este marco, democracia, desarrollo y participación aparecen inevitablemente vinculadas: la democracia y el desarrollo como pre-requisitos para la implementación de procesos participativos, pero a su vez, la consolidación de un sistema participativo como profundización de la democracia.

Estas ideas y tendencias se reflejan en los distintos discursos y encuentros internacionales. Para citar un ejemplo, el vicepresidente de Ecuador, en la inauguración del Seminario

Internacional sobre Participación Social que se realizó en Quito en 1980 manifestó que “la participación constituye un método y un medio de profundización democrática y no un fin en sí misma. No se participa por participar, sino para hacer efectivo los cambios sociales, para lograr el progreso de la comunidad, para que se consideren las aspiraciones e intereses populares, y para crear un tejido social que permita la consolidación del sistema democrático.” (Naciones Unidas, 1982).

Por otra parte, durante esta década a partir de la crisis del Estado de Bienestar y del autoritarismo de la última dictadura militar, se generan significativos cambios en las formas de expresión de la sociedad. En efecto, García Delgado (1994) señala que en este período se produce el pasaje de la movilización de masas (propia del Estado Social<sup>6</sup> -1940/1976-) a los nuevos movimientos sociales (característicos en el advenimiento de la democracia).

En el Estado Social, la organización de la sociedad se estableció sobre grandes mediaciones, con anclajes de clase y de carácter político. Este Estado promovió la movilización de la clase trabajadora como mecanismo de canalización de preferencias y demandas, y en efecto, se produjo una participación social que implicó “la incorporación de grandes contingentes poblacionales al acceso de bienes y servicios de consumo colectivo, resignificados como derechos. La propia dinámica de este proceso consolidó la identidad de vastos sectores populares y dio respuestas a las expectativas de movilidad social.” (Cardarelli, G. y Rosenfeld, M., 1998: 27).

A partir de los ´80 se configura una demanda social expresada a través de movimientos sociales (compuestos por ONG’s, organizaciones de base, de origen religioso, cooperativas, etc.) que, en general, se constituyen con criterios de carácter territorial o temáticos, circunscriptos y

---

<sup>6</sup> García Delgado (1994) denomina Estado Social a los Estados de posguerra de América que se caracterizan por: el crecimiento económico, centralización burocrática, movilidad ascendente y participación de masas. El autor aclara que en el caso argentino este proceso fue acompañado por bruscos ciclos democráticos autoritarios, de implosión – explosión participativa e incidencia protagónica de una organización sociopolítica particular de populismo en la escena pública.

poco articulados entre sí, pero que al mismo tiempo, generan una amplia participación que se caracterizó por tener marcados componentes democráticos y horizontales (O'Donnell, G. y Schmitter. P, 1994).

A nivel estructural, este tipo de acciones parece abandonar el matiz claramente político que caracterizó a los movimientos del período anterior, siendo reemplazados por espacios más puntuales. En efecto, en la formación de los propios grupos se manifiesta el creciente desprestigio de la política partidaria y el intento por redirigir la canalización de demandas a través de ONGs, de redes, organizaciones vecinalistas, etc. Según Genro (2002) esta nueva red social de defensa colectiva de la ciudadanía surge como reacción democrática de la sociedad fragmentada y carente de canales de participación, ante la impotencia del ritualismo democrático formal.

García Delgado (1994) realiza una tipología que no pretende abarcar todo el universo existente, sino más bien incluir las nuevas tendencias: a) los movimientos de supervivencia (iglesias, cooperativas comunales, organizaciones vecinales, etc); b) los movimientos de calidad de vida (derechos humanos, ecología, feminismo, seguridad, transparencia, etc); c) los nuevos movimientos religiosos; d) los movimientos de protesta contra el ajuste (movimientos de docentes, jubilados, empleados estatales). Junto a estos movimientos, y muchas veces a partir de los mismos, surgen las organizaciones no gubernamentales (ONGs), que también expresan una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

Para este autor, la nueva configuración de la sociedad y las organizaciones populares se explican a partir de un cambio en la concepción de la misma sociedad y en el interior de cambios más profundos operados en la configuración del Estado. En efecto, en el modelo del Estado social fue central la concepción de la figura de pueblo que se identificaba con lo popular, en contraposición a las elites, a la oligarquía. La emergencia de la sociedad civil reemplaza esta noción de pueblo, “si la idea de pueblo hacía referencia a una voluntad unificada y orgánica para participar en decisiones centrales y búsqueda de una transformación global, la de sociedad civil

apunta al reconocimiento de una diferenciada pluralidad de intereses, la búsqueda de autolimitados cambios y una organización autónoma de la sociedad civil.” (García Delgado, D., 1994).

Esta organización de la sociedad civil, comprendida en oposición al Estado y al mercado, es caracterizada como una “esfera social pública” (Vieira, L., 1998) o “esfera pública no estatal” (Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N., 1998) integrada por entidades y movimientos no gubernamentales, no mercantiles, no corporativos y no partidarios que promueven la articulación entre lo público y lo privado, como forma de superar la crisis de la democracia representativa y fuente de gobernabilidad. Estos espacios públicos no estatales, que se presentan como escenarios de negociación entre las instituciones políticas y las demandas colectivas, requieren de mecanismos de representación y participación.

Los nuevos actores de la sociedad civil constituyen una nueva trama asociativa, caracterizada por interacciones más horizontales, centradas en propósitos específicos, asociada a la autonomía, la solidaridad, la comunidad, al control social del Estado, etc. En algunos casos se evidencia que también articulan con otras organizaciones similares conformando redes. Este nuevo entramado asociativo no sólo repercute en el interior de la sociedad civil, sino que interviene, potenciándose con la tendencia descentralista, en la formulación de las políticas públicas. En este contexto adquieren relevancia la institución de órganos de participación para jurisdicciones menores al municipio como los consejos consultivos municipales o barriales, juntas vecinales, asambleas barriales, etc.

### *2.3. Relación entre participación ciudadana, crisis de representación política y de eficacia del Estado. Nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil*

El análisis de las experiencias de participación ciudadana que se realizará más adelante brinda la posibilidad de reflexionar sobre algunos procesos políticos y sociales que se desarrollaron y profundizaron durante los ´90, que sustentaron y derivaron en el propio proceso



participativo. Algunos de ellos son: crisis de representación política, crisis de eficacia del Estado, descentralización y crisis socio-económica. A continuación se indagará acerca de estos procesos.

En los últimos años la participación se desarrolla en un marco de tensiones que se caracteriza por:

- la búsqueda de mayor eficacia del Estado a la vez que se reclama por una mayor equidad;
- la consolidación del sistema democrático que no resuelve la crisis de representación política;
- el problema del crecimiento económico, el aumento del desempleo y de la pobreza y otras formas de exclusión social. En este marco, el binomio entre inclusión-exclusión tiene una relación directa con la participación y con el concepto de ciudadanía. Claude Lefort plantea que la participación expresa “el sentimiento de los ciudadanos de estar involucrados en el juego político, a *ser tomados en cuenta* en el debate político y de no tener que esperar pasivamente las medidas favorables a su destino.” (Lefort, C., 1992: 140).

En el presente trabajo entendemos, siguiendo los análisis de Cunill Grau (1991) que la participación ciudadana aparece asociada a procesos políticos de distinta naturaleza: la **crisis de representatividad** de los partidos políticos como espacios de participación, la **crisis de la eficacia del Estado**, por su devaluación como promotor del desarrollo social y económico y agregaríamos el proceso de **exclusión social**.

Antes de comenzar a desarrollar el primer proceso se desarrollará el concepto de representación política, para comprender las características de su crisis.

La representación política se define “como un fenómeno complejo que en su núcleo consiste en un proceso de elección de los gobernantes y de control sobre su obra a través de elecciones competitivas.” (Bobbio, N., 1999: 1390). La representación política surge del

descenso del antiguo régimen como una nueva forma de gobierno político constitucional, liberal y democrático.

Los principios que sustentan la representación<sup>7</sup> fueron tomando nuevas formas a lo largo del tiempo. La primera modificación que sufren se produce en la segunda mitad del siglo XIX, al pasar del sistema parlamentario al de los partidos políticos de masa. La segunda crisis de representación política es la que surge a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando se debilitan justamente los pilares mismos por los cuales había surgido la democracia de los partidos: el acercamiento al autogobierno del pueblo a través de los lazos de identificación entre representantes y representados y, la elección de gobiernos sobre la base de programas políticos precisos. Continuando la línea de análisis de este autor, con la segunda crisis de representación se atraviesa el pasaje de la “democracia de los partidos” a la “democracia de lo público”, donde se personaliza la opción electoral y el voto varía de una elección a otra. “El electorado aparece aquí ante todo como un público que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública.” (Manin, B., 1992: 33).

Para Manin el fenómeno de crisis y desafección de lo político es de carácter universal. En cambio, para O'Donnell (1997) este proceso se debe a que las democracias latinoamericanas no son verdaderamente representativas, sino “delegativas” donde “la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crean conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato.” (pág. 293).

En una posición intermedia, García Delgado (1998) considera que estamos en una transición hacia un nuevo formato representacional, que implica el pasaje de la democracia de

---

<sup>7</sup> Los principios de la representación son cuatro: gobernantes elegidos por gobernados, los gobernantes conservan cierto margen de independencia con relación a los gobernados, la opinión pública puede expresarse sobre temas políticos más allá del control gobernante, la decisión colectiva deriva de la deliberación. (Manin, B., 1992).

partidos a una “democracia de lo público”, caracterizada por la emergencia de una nueva ciudadanía cuya participación es más social, menos partidaria.

Más allá de las causas de la crisis de representación, ésta se identifica con los siguientes factores que generan una creciente distancia entre el gobierno y la sociedad (representantes y representados):

- el incumplimiento y la distancia entre las promesas en los discursos electorales y los cursos reales de acción conducen a que la elección de los gobiernos ya no se realice sobre la base de programas políticos precisos;
- las denuncias de corrupción generalizada deslegitima a los partidos políticos;
- la universalización del clientelismo político;
- el deterioro de las condiciones sociales: la desigualdad social ha aumentado a partir de las políticas de ajuste, de este modo el proceso democrático se vincula al crecimiento de la exclusión y a la distribución negativa del ingreso.

Reca (1995) señala que las *manifestaciones contextuales*<sup>8</sup> junto con las *distorsiones funcionales que ofrecen los sistemas electorales*<sup>9</sup>, han puesto en evidencia la debilidad de la relación elector-elegido y en consecuencia la interpretación exclusiva por parte de estos últimos del abstracto axioma del “bien general”. En este marco, la representación (como construcción mediadora de las prerrogativas colectivas) ha sufrido en los últimos años una constante amenaza.

Por otra parte, podemos analizar la crisis de representatividad desde dos ejes de análisis:

Por un lado, la *declinación de las instituciones mediadoras* (debilitamiento del Parlamento y burocratización de los partidos políticos) conduce a erosionar las fuentes tradicionales de formación de consensos y a debilitar los medios a través de los cuales los ciudadanos son formalmente representados o protegidos en sus intereses ante el gobierno o la burocracia estatal.

---

<sup>8</sup> Como la industrialización, la transmutación rural-urbana, los procesos de inmigración y masificación, la corporativización de los intereses sociales, lo niveles progresivos de comunicación e informatización.

<sup>9</sup> La influencia cada vez más decisiva de los grupos de presión y la relativización de ofertas programáticas de los partidos políticos.

Para Lazarte (1992) los partidos políticos ya no cumplen con su papel de estructuras de mediación, de y entre la población y el sistema político, es decir: 1) con su *función representativa*, porque la población ya no se siente representada por los partidos, 2) tampoco cumplen con la *función expresiva*, porque las quejas y protestas que expresan no son la de la sociedad sino las que provienen de los propios partidos según sus intereses, 3) la *función mediadora y canalizadora* también se encuentra en déficit, pues las demandas de la sociedad no son recogidas.

En el ámbito municipal se presenta con mayor profundidad esta limitación para comprender el funcionamiento de la democracia representativa debido a la cercanía de gobernante y gobernado, “se trata de la dificultad para aceptar que el funcionario electo se independiza del mandato del elector para actuar en nombre del pueblo y no de un grupo o estamento concreto e identificable.” (Gálvez Borrell, V., Hoffman Bailey, C. y Mack, L., 1998: 24).

El otro eje se fundamenta en el *ascenso de la burocracia estatal* que posee un elevado poder discrecional, en ausencia de un control. En este mismo sentido Borja (1987) resume que “el desarrollo de la administración pública, por la multiplicidad y complejidad de su intervencionismo reglado en la vida económica y social, conduce a la rigidez uniformista, a la burocracia pesada, a la insensibilidad. Los partidos, por su parte, convertidos en máquinas electorales que más o menos seleccionan personal para las instituciones, se ven aquejados de vacíos similares. El Estado se hace más opaco y más inaccesible.” (pág.187).

En lo que respecta a la crisis de representación política los distintos autores citados coinciden en que la representación pública está seriamente erosionada y que la clase política, a partir de la fuerte pérdida de credibilidad, comienza a replantear sus formas de actuación promoviendo articulaciones con organizaciones de la sociedad civil que posibiliten nuevos canales de participación social. Consecuentemente, desde el plano de lo político, la participación ciudadana aparece fundamentada como el complemento de la democracia representativa ante la

inercia de los partidos políticos y se erige como alternativa para la construcción de consensos, como canalizadora de demandas y como medio para contener la discrecionalidad de la burocracia.

Estos cambios señalados en la forma de gobernar también deben analizarse a la luz de una ciudadanía que exige nuevas formas de organización del Estado, que supere el distanciamiento que éste tiene con la sociedad.

Por otro lado, la práctica de la participación ciudadana se vincula también con la crisis de eficacia del Estado, que se asocia desde finales de los '70 con la crítica al Estado de Bienestar y a la visión estadocéntrica<sup>10</sup> que postulaba “la exclusividad del hacer y rehacer las políticas gubernamentales sin tomar en cuenta a la sociedad y las organizaciones civiles. Responde a una postura omnipresente que le confiere al Estado márgenes para obrar y decidir sin más límites que sus propias capacidades, estructuras y recursos.” (Uvalle Berrones, R., 2001: 2).

Ante la necesidad de aumentar la eficiencia de la administración y a fin de superar la visión estadocéntrica, las estrategias gubernamentales (influenciadas por los organismos financieros internacionales) convergen hacia políticas de modernización y democratización centradas en la “desestatización” de la sociedad. Esta condición se concibe como necesaria para disminuir la ineficacia institucional y para revitalizar lo privado y lo público, tendiendo a posibilitar una rearticulación de las relaciones Estado-sociedad, donde el primero no sature al segundo.

---

<sup>10</sup> Por matriz estado-céntrica se caracteriza a un tipo societal que se desarrolló desde el período de entre-guerras en los países de modernización temprana de América Latina. Esta matriz tenía dos aspectos fundamentales: 1) un modelo económico semicerrado e intervencionista, con alta regulación política de los mercados, 2) expansión de la participación a través de la incorporación de las masas a las distintas arenas sociales, de las que habían sido excluidas durante el régimen oligárquico. Estos dos procesos implicaron un fenómeno paradójico, pues si bien se amplió la participación y se estableció una incorporación material y simbólica, éstas se desarrollaron bajo diversos mecanismos de control político-estatal. (Cavarozzi, M., 1999).

En este sentido, Guerra Rodríguez (1994) sostiene que los planteos neoliberales se dirigen a la búsqueda de estrategias que permitan la instrumentación de las políticas públicas con mayor optimización de recursos y que garanticen una mayor cobertura y atención.

En este contexto, en el que prevalece la lógica de los mercados, la participación asume funciones arquetípicas, convocando a organizaciones de la sociedad civil como reaseguro de eficiencia y eficacia. Bajo este paradigma se implementan políticas focalizadas, priorizando la atención de los grupos más vulnerables y se define al beneficiario a partir de criterios técnicos, estudiando sus carencias y sustrayéndolo de su posición en las relaciones económicas y políticas. Asimismo, el tema de la participación comunitaria se vincula a la gestión de políticas públicas por razones propias de bajo costo.

Para Oszlak (1997) las profundas transformaciones que se producen trascienden la esfera estatal y abarcan al conjunto de la sociedad. Es decir, la reforma del Estado implica simultáneamente una reforma de la sociedad civil.

Este autor plantea una triple relación entre Estado y Sociedad que se basa en los siguientes planos: 1) *funcional o de división social del trabajo*, 2) *dominación o de correlación de poder* y 3) *material o de distribución del excedente social*. La hipótesis que sostiene Oszlak es que a partir de la reforma del Estado se resquebraja esta relación en todos sus planos.

Este esquema de análisis nos brinda un marco conceptual para abordar el tema de la participación comunitaria.

1) En cuanto a la relación entre Estado y Sociedad desde la *dimensión funcional o de división social del trabajo* se produce una reducción del rol del Estado nacional y un consecuente traspaso de responsabilidades públicas (producción de bienes y servicios especialmente vinculados a las funciones relativas al bienestar: salud, educación, vivienda, seguridad social, etc) mediante los procesos de privatización, terciarización y descentralización hacia los Estados provinciales y municipales, a las empresas privadas y a organizaciones para-gubernamentales, ONGs y otras organizaciones sociales.

De esta forma se desdibuja la tradicional división social del trabajo y surge los interrogantes: ¿de qué debe ocuparse el Estado nacional, el provincial y el municipal?, entre Estado y Sociedad, ¿quién gestiona qué?

2) La relación entre Estado y Sociedad se ha visto afectada desde el plano de la *dominación o de correlación de poder* porque la legitimidad, componente del poder estatal que se refiere al consenso social acerca del orden establecido y del rol desempeñado por el Estado, se ha visto seriamente dañada. Asimismo, la cuestión de la crisis de gobernabilidad refleja la debilidad del papel del Estado como articulador y orientador de la dinámica socio-política.

En este punto Oszlak señala que “al quemar las naves”, es decir, al privarse de los recursos y perder el consenso que antes justificaba sus formas de intervención, el Estado debe crear canales de legitimidad alternativa. En este sentido, pueden interpretarse las propuestas de impulsar la participación ciudadana desde iniciativas de la gestión estatal.

3) Respecto de la relación entre Estado y Sociedad desde la dimensión *material o de distribución del excedente social* se plantea hasta dónde las transformaciones en la división social del trabajo y en la estructura de poder entre el Estado y la Sociedad han modificado los patrones de equidad. Se intenta establecer qué proporción del producto tiene cada sector social, cuánto contribuye al sostenimiento del Estado y cuánto a la redistribución social.

Por otra parte, se advierte que los procesos de descentralización (que se abordan en el apartado siguiente) implicaron en muchos casos la captura de recursos por parte de las élites dominantes en la escala local. En consecuencia, se han promovido políticas de control social y “empoderamiento” de la sociedad civil frente al Estado, que como veremos en próximos apartados constituyen nuevas formas de participación ciudadana.

En este punto, finalmente, también interesa indagar sobre las consecuencias del cambio en las reglas del juego entre el Estado y la Sociedad respecto a las políticas estatales dirigidas a abordar las problemáticas sociales actuales. En efecto, los proyectos participativos se vinculan

con las exigencias de los nuevos tiempos: política social compensatoria, focalizada y subordinada al equilibrio fiscal.

En este marco, las concepciones y estrategias referidas a la participación en programas y proyectos sociales quedan en la mayoría de los casos cristalizadas, “al igual que en los años 60, en un estilo que apela a la interacción solidaria del pequeño grupo que sigue idealizando cierta virtud comunitarista y etnocéntrica.” (Cardarelli, G. y Rosenfeld, M., 1998: 20/1). Se convoca a los pobres a participar en programas sociales acotados a un ámbito territorial micro y a un conjunto de problemáticas y necesidades puntuales.

De este modo, los nuevos sectores excluidos del producto social aparecen con la responsabilidad de hacerse cargo de su situación de desventaja frente a una oferta pública que se atrofia. La propia sociedad civil genera respuestas adaptativas ante la profunda crisis socio-económica y los profundos procesos de desintegración social. Se desarrollan movimientos sociales y distintos espacios de participación que, al margen de los partidos políticos y del Estado, se constituyen para gestionar la defensa de los intereses de la comunidad y para influir en la toma de decisiones políticas. Estos movimientos, describe Sánchez (2000), se desarrollan en el marco de una doble desconfianza: 1) desconfianza en la efectividad de las respuestas del Estado o de los organismos tradicionales de representación y, 2) desconfianza en la calidad de las decisiones por el sesgo que introducen los grupos de interés de mayor influencia en el proceso de toma de decisiones.

En conclusión, las modificaciones en la relación entre el Estado y la Sociedad en todos sus planos plantean una redefinición de los jugadores, estrategias y resultados del juego que regula esta relación. En este marco, se presentan a las políticas participativas con la misión de revincular a la Sociedad y al Estado. Sin embargo, no se trata de cualquier tipo de participación, sino que se inscribe en un contexto de mutación de las fronteras entre el Estado y la sociedad, donde la ampliación de la sociedad civil implica la reducción y negación del papel del Estado. En



este sentido, Menéndez (1998) explica que “las propuestas neoliberales consideraron las características de la sociedad actual y el tipo de participación centrado en el individuo y en la competencia como alternativa más adecuada y ‘realista’. Colocaron el eje de la participación social en el individuo, en la autorresponsabilidad personal, en la crítica de la dependencia, en la autonomía del sujeto, etc. y tendieron a secundarizar la significación de las estructuras, de la organización social, del papel del Estado ...” (pág. 10).

#### *2.4. La participación vinculada al nuevo rol de los municipios a partir del proceso de descentralización político-administrativo*

Se ha mencionado anteriormente que desde los ‘70 se cuestiona fuertemente al Estado de Bienestar y emerge como nuevo paradigma la subsidiariedad estatal. Es decir, que la intervención estatal en la sociedad se reduce a todo aquello que los ciudadanos libremente asociados no pueden realizar como la justicia, la defensa de la soberanía, la seguridad ciudadana, relaciones exteriores, política macroeconómica, etc.

Esta reducción del rol estatal y de sus ámbitos de intervención dan cuenta de una profunda modificación en el sistema que se caracteriza por:

- el despliegue de mecanismos de libre mercado con altos niveles de concentración económica;
- un pronunciado repliegue de la sociedad civil en su conjunto;
- el surgimiento de nuevas demandas y actores;
- cambios en el modo de producción y consumo.

En este escenario, Carmona y Gojzman (1998) explican que la descentralización se hace presente como una corriente en pleno desarrollo y expansión.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Clemente (2003) resalta el importante rol que cumplieron los organismos de cooperación externa, en particular los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) en impulsar el proceso de descentralización al igual que el resto de las políticas de reforma (privatización, focalización de políticas sociales, ajuste fiscal, desregulación, etc). Los

En este marco, lo municipal fue adquiriendo relevancia. Se observa el surgimiento de un nuevo escenario local, caracterizado por un mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de base y ONGs, creación de entes intermunicipales, planificación estratégica y presupuestos participativos (García Delgado, D., 1997). El municipio aparece como un escenario privilegiado para el desarrollo de políticas participativas al ser la instancia gubernamental más cercana a la población. Ésta aproximación además permitiría según Ziccardi (1996):

- a) eficacia administrativa, la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre burocracia local y los usuarios;
- b) capacidad de generar legitimidad y consenso a partir de la consulta y toma de decisiones compartidas.

García Delgado (1997) advierte que el interés por lo local y la gestión municipal ha variado en el período transcurrido de los '80 a los '90. En efecto señala, siguiendo a Borja (1984), que durante el retorno a la democracia el interés por el espacio y la gestión local ponía el acento en la necesidad de descentralizar y de mejorar la participación municipal como uno de los factores necesarios para la consolidación de un sistema democrático. Contrariamente, durante los años '90, predominan en la orientación hacia lo municipal las cuestiones de corte más bien económico.

En resumen, el gobierno municipal adquiere mayor protagonismo impulsado por:

- las políticas de descentralización que significaron la cesión de competencias hacia el nivel provincial y municipal en el área de la política social. Este proceso que se inició en los '70 en el marco del régimen autoritario, continuó en los '80 durante el proceso democrático y se profundizó en los '90 con las reformas estatales tras la búsqueda del saneamiento fiscal y financiero;

---

argumentos apuntaron a la posibilidad de aumentar el impacto del gasto social en términos de la reducción del déficit del Estado e incrementar los niveles de desarrollo.

- la crisis de representación política del Estado moderno que erosiona la legitimidad del Estado y de sus instituciones con relación a sus sociedades;
- el surgimiento de nuevas prácticas culturales favorables a la recuperación o construcción de identidades locales y formas de vida comunitaria;
- la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que hace mención explícita a la autonomía municipal en el artículo 123. Se incluye además como formas de participación: la iniciativa legislativa, la consulta popular, de organismos de control a través de la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios. (el marco legal de la participación se analiza en el apartado 2.7).

Respecto al tema de la descentralización existen distintas posturas que comprenden un amplio abanico de posiciones. Desde quienes propician la descentralización como una herramienta que facilita la democratización y la eficiencia del Estado (al acercar los procesos de toma de decisiones y control a la sociedad), hasta quienes enfatizan que la descentralización es un mecanismo que transfiere los problemas del Estado central a niveles inferiores y contribuye con el proceso de ajuste económico, político y social.

Dentro del primer grupo, Escobar y Solari (1996) destacan que el municipio debido a su tamaño territorial es un lugar privilegiado para la aplicación eficiente de políticas participativas y focalizadas que tienden a la modernización del Estado. Por otra parte, Leal González (1997) destaca que la descentralización constituye “un amplio proceso de democratización que intenta producir modificaciones en las relaciones entre el Estado y la Sociedad, a través de la desconcentración del poder del Estado, el sistema político y el fortalecimiento de la participación ciudadana.” (pág. 88). Bajo esta visión las políticas descentralizadoras buscan la eficiencia y eficacia de los servicios sociales, la participación de los afectados y una mayor equidad. Esta línea de pensamiento plantea que los gobiernos descentralizados estarían en mejores condiciones de conocer la heterogeneidad local porque trasladan la capacidad de decisión y la ejecución lo más cerca posible de los receptores. Esta aproximación permite la actuación directa sobre el

terreno, con base en una percepción directa de los factores del contexto, sin intermediarios que produzcan luego una mala asignación o derroche de recursos, aplicando un tratamiento específico a realidades diversas. Asimismo, se señala como ventaja de esta cercanía, la responsabilidad que los funcionarios asumen ante las comunidades a las que prestan servicios (PNUD, 1992).

En cambio, García Delgado (1997) señala que “el Estado tira la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias.” (pág. 15).

La descentralización es un acto de voluntad política, que consiste en la transferencia de competencias y recursos, encuadrados bajo el principio de autonomía, desde un nivel central a otro de distinto origen. Es decir, que la descentralización implica una efectiva transferencia de poder desde la administración central a las administraciones subnacionales (Rufián Lizana, D.; 1995). Es importante aclarar cuáles son las condiciones en que se desarrolla un verdadero proceso de descentralización, pues muchas veces este término se utiliza para caracterizar procesos que en realidad no implican descentralización, sino desconcentración<sup>12</sup> o delegación<sup>13</sup>.

Borja (1987) nos advierte que la descentralización no es un término unívoco y marca un punto intermedio en la discusión, aclara que “la descentralización hace posible la reestructuración del territorio tanto desde el punto de vista funcional (ámbitos adecuados a la prestación de los servicios públicos actuales) como político-cultural (reconocimiento de estructuras comunitarias o de identidades locales de base).” (pág. 64).

---

<sup>12</sup> La desconcentración implica el traspaso de responsabilidades administrativas. Si bien se produce alguna dispersión del poder, son pocas las decisiones que pueden adoptar sin remitirse al centro. (PNUD, 1993).

<sup>13</sup> La delegación es el traspaso de alguna autoridad y facultades de adopción de decisiones a los funcionarios locales, pero la administración central mantiene el derecho de derogar las decisiones locales y puede recuperar esas facultades en cualquier momento (PNUD, 1992).

En este mismo sentido Reca (1999)<sup>14</sup> realiza una distinción del término, como descentralización funcional del Estado (en cuanto técnica de gestión territorial) y por otra parte, como descentralización institucional (como criterio de organización del Estado). En su opinión *“el municipio más que una forma o técnica de actuación territorial dada por el Estado central, es descentralización por excelencia. La descentralización es de por sí nuestra forma de organización del Estado, es el ámbito de atribuciones competenciales en el nivel o escalafón más bajo de la organización territorial del poder. El municipio es en nuestra estructura federal, el último ámbito de imputación y consecuentemente pasa a ser la razón, la fundamentación hasta filosófica de la existencia del federalismo”*. Por lo tanto, el especialista concluye que *“el municipio no es un ámbito que tiene que estar a expensas de lo que el Estado nacional o ente superior le otorgue, sino que debe tener aptitud para autoabastecer sus necesidades a través de recursos, competencias y entre ellas su organización participativa.”*

Según Boisier (1997), el proyecto descentralizador es una **demanda política** históricamente originada por la sociedad civil, pero que en la actualidad se ha transformado en una **oferta política** que emerge desde el seno propio del Estado. Es importante resaltar que, para este autor, la oferta descentralista encuentra su racionalidad principal en el ámbito económico y, secundariamente, en el político. Es decir, que la descentralización es llevada al primer plano por exigencias elementales de competitividad. El argumento es el siguiente: no es posible ser competitivo en el escenario transaccional actual con estructuras decisionales centralizadas que, por ello mismo, carecen de velocidad indispensable en la competencia actual. Desde el punto de vista político, la gobernabilidad empuja también la oferta descentralista en procura de una dispersión del conflicto político, que de otro modo se articularía en torno a un único centro de poder, transformando la lucha política en un juego de suma cero.

El proceso de descentralización aparece íntimamente ligado al de participación desde los ejes de análisis económico y político:

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada a este especialista en derecho municipal durante 1999.

1. Como medio **para liberar de cargas fiscales** al Estado. Se delega la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos al municipio y, la participación se constituye en un instrumento para tal fin, asumiendo la intervención directa de los ciudadanos en la ejecución de tareas públicas.

2. Con la intención de dotar a los municipios de **mayor autonomía administrativa, financiera y política**. Este proceso implica transferir competencias para que los municipios se desarrollen como unidades gestoras de recursos y servicios locales, a la vez que **fomenten mecanismos que permitan profundizar la democracia**, mediante la promoción de la participación de los ciudadanos. En este segundo punto, la descentralización se relaciona con la necesidad de adecuar la oferta a las condiciones territoriales y así ajustarlas a las necesidades de la comunidad.

De este modo, la participación de la comunidad aparece como uno de los objetivos del proceso de descentralización, junto a otros objetivos como: dotar de mayor autonomía política, económica y administrativa a los municipios; acercar el poder a la población para que los ciudadanos tengan acceso a los centros de decisión y permitirles el control social sobre la gestión del Estado de manera que éste sea más eficiente debido a vigilancia de los ciudadanos.

Todos estos procesos que se han desarrollado van conformando un nuevo mapa político, donde la aproximación de la política a la demanda de la ciudadanía modifica las modalidades de acción política. Por lo tanto, lo que está cambiando es la agenda del debate, el quehacer político mismo. Las competencias a nivel regional y local se ensanchan y surgen nuevas instancias de decisión, que señalan la conformación de nuevos espacios políticos y modifican relaciones de poder. En este sentido, el propósito de la participación es contribuir a revertir la asimetría de la representatividad social en el proceso de elaboración, decisión y resolución de las demandas que llegan al sistema político. Tal perspectiva implica insertar a la participación ciudadana en un proceso de rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad, donde se cuestiona el verticalismo del Estado. La idea descentralizadora alude a la distribución del poder territorial o geográfico y

su carácter depende, en una medida fundamental, de la democratización de las estructuras de decisión local en un espacio de poder sometido a la presión de sus respectivos públicos que demandan la atención de sus necesidades. Por lo tanto, la descentralización es una cuestión de poder<sup>15</sup> en la medida en que si antes correspondía al Estado decidir, ahora los actores sociales locales también reclaman para sí un cierto protagonismo en el proceso de toma de decisiones.

El poder local se refiere a un conjunto de expresiones de poder en un ámbito espacial, jurídico y administrativo, delimitado. El gobierno municipal forma parte del poder local aunque no lo agota, pues coexiste con otras entidades del gobierno central en el municipio, así como con el resto de los actores sociales, de los grupos y asociaciones de la sociedad civil (comités, vecinos organizados o no, iglesia, ONGs, etc).

En esta línea Carrión (2004) explica que se produce una multiplicidad de los poderes locales a partir de tres determinaciones:

1. El crecimiento de la población nutre a las organizaciones de la comunidad, surgen nuevos grupos y actores que se relacionan con el gobierno local y se complejiza la trama de relaciones sociales.

2. La organización estatal crece y se diversifica a través de la reforma estatal de descentralización y desconcentración.

3. La creciente urbanización plantea problemas al municipio que, sumados a la presencia de nuevas formas de organización y representaciones sociales, genera el desborde la capacidad de respuesta del gobierno local.

De esta forma, el espacio local amplía los espacios de decisión mediante la incorporación de nuevos actores a través de la implementación de mecanismos de participación como

---

<sup>15</sup> El poder se define en el marco de relaciones sociales asimétricas según la posesión de recursos y la valoración que se haga de esta posesión. En la práctica del poder a veces se gana y otras veces se pierde, dependiendo de la acumulación de fuerzas, de las relaciones y de las alianzas, así como de las estrategias para alcanzar determinados objetivos que no siempre coinciden con el bien común (Gálvez Borrell, V., Hoffman Bailey, C. y Mack, L., 1998).

complemento de la democracia representativa. Estas modalidades de participación posibilitan la intervención en el curso del gobierno local iniciando o rectificando acciones.

Desde esta perspectiva, la participación de los vecinos debería llevarse a cabo de distintas formas en los asuntos públicos municipales, por ejemplo a través de consejos vecinales, juntas de participación, consejos de colaboración, etc. Estos órganos, que se implementan en jurisdicciones menores al municipio (a nivel de barrios o distritos) tienen entre sus funciones:

- canalizar la participación de los ciudadanos en los organismos territoriales de gestión descentralizada del municipio a cuya jurisdicción pertenecen;
- proponer prioridades para la obra pública y ejecutarla bajo autorización municipal;
- colaborar en el control de gestión de los servicios públicos;
- opinar, informar, y difundir la actividad realizada por los vecinos.

Estas políticas, como se analizará en el capítulo III, tienen el objetivo establecer un vínculo entre descentralización y participación ciudadana para acercar la gestión municipal a los vecinos.

### *2.5. Participación impulsada por los Organismos Internacionales*

Inicialmente se ha desarrollado la relación existente entre el surgimiento de las políticas participativas en América Latina con los organismos internacionales (Menéndez, E., 1998) y Ugalde, A., 1987). En este apartado el objetivo es describir y analizar cómo se concibe y se impulsa la participación en la actualidad a la luz de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs).

Rabotnikof (2001) señala que la sociedad civil es incorporada al discurso de los BMDs a través de:

1) Estrategias participativas: que se incorporan a partir de distintas herramientas o como parte de un método de diseño y ejecución, bajo el argumento de la sustentabilidad que otorga a los proyectos.



En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la participación se justifica por la factibilidad que produce en los proyectos (reduce el costo de información y disminuyen los conflictos) como por el fortalecimiento de los actores sociales (genera aprendizaje, compromiso, sentido de pertenencia, actitudes favorables a la integración). En el Libro de Consultas sobre participación que realizó el BID (1997) podemos observar estas consideraciones:

“Cuando las personas pobres y marginadas participan en los proyectos de desarrollo adquieren habilidades y desarrollan actitudes que les posibilita una contribución más significativa a la sociedad en general. Desde el punto de vista del Banco la participación fomenta la estabilidad financiera y la sustentabilidad de los proyectos mejorando así el rendimiento de la cartera.” (pág. 2).

Asimismo, un documento preparado por el Banco Mundial (BM) sostiene que según las circunstancias políticas, la sociedad civil tiene más o menos voz, pero la experiencia demuestra que cuando la sociedad civil toma parte en proyectos y programas, se logran mejores resultados en el diseño e implementación y, por lo general, una mayor eficacia y sentido de pertenencia local. (BM, 1999).

Tanto el BID como el BM presentan como experiencias exitosas de participación a programas orientados a sectores de menores ingresos, poblaciones marginales, concluyendo que hay que reconocer o fortalecer a las asociaciones comunitarias y a las ONGs.

2) Inversiones en capital social: desde finales de los años 70, el BID financió pequeños proyectos para sectores de bajos ingresos a través de la promoción de la participación en ONG's. Según este organismo, las ONG's demostraron que eran capaces de ofrecer una alternativa de acción contra la pobreza más directa y con menores costos, disminuyendo las burocracias estatales y las formas de clientelismo y dependencia existentes en aquellos programas ejecutados exclusivamente por el Estado (de la Cuadra, F., 1999).

En este marco, los documentos del BID dan por sentado la importancia del capital social, entendido como el conjunto de redes de confianza en el desarrollo económico y alivio a la

pobreza en el ámbito local. Las justificaciones en torno del capital social se dirigen, como en el punto anterior, a la sustentabilidad de los proyectos y a la disminución de costos.

“La participación bien conducida es un importante medio para cultivar capital social ... este es un importante componente de la sostenibilidad, o sea la generación de beneficios duraderos.” (BID, 2000: 12).

Por su parte, el BM sostiene que uno de los factores que constituyen la pobreza es el limitado capital social<sup>16</sup> que este grupo posee, “el capital social de los pobres se deriva primordialmente de la familia y de los vecinos, y puede servir como una red de seguridad cotidiana e importante, pero el capital social de los ricos les permite promover sus intereses. Ayudar a los pobres a trascender sus redes de seguridad a fin de que puedan tener acceso a recursos adicionales es uno de los desafíos del desarrollo económico.” Para ello, una de las estrategias que promueve el Banco es “asegurar el acceso a los mercados.” (BM, 2004).

Ambos organismos reconocen que el capital social pone en relación la dimensión político-jurídica, el funcionamiento institucional formal, las relaciones comunitarias, las redes de confianza, etc. Estas estrategias no se limitan a afirmar canales de participación en el diseño y ejecución de los proyectos, sino que fortalecen el desarrollo de una cultura ciudadana. El énfasis está puesto en las relaciones y asociaciones del ámbito local y ONGs y el reforzamiento de las instituciones formales. En este marco el sistema de partidos es sólo concebido como entorno favorable al desarrollo del capital social.

3) Estado y sociedad civil en la perspectiva del buen gobierno: los BMDs reconocen la crisis de los modelos de desarrollo y de las formas de coordinación social estatalmente centradas, así como también, las insuficiencias del modelo de un “Estado Mínimo” para hacer frente a la complejidad de la sociedad contemporánea. En efecto, el BID propone transformación productiva con equidad y concibe “la importancia de la participación ciudadana tanto en las

---

<sup>16</sup> El BM define como capital social a las “instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción interpersonal y facilitan el desarrollo económico y la democracia.” (Banco Mundial, 1998, citado en CEPAL, 2002).

ideas sobre el fortalecimiento de la democracia, como en los procesos y mecanismos que pueden utilizarse para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo en la región.” (BID, 2000: 1).

Mientras que el BM, que en los `80 promovió el desmontaje del Estado, a fines de los `90 afirma que las llamadas reformas de segunda generación no sólo deben favorecer las fuerzas del mercado sino también redefinir la importancia decisiva del factor política y Estado para los países en proceso de desarrollo. En este marco podemos preguntarnos ¿cuál es el rol que le cabe al Estado en la visión del Banco? “El Estado tiene que jugar un rol fundamental para proveer los incentivos apropiados de cara a mejorar la actuación de proveedores públicos y privados. El Estado puede cambiar las reglas y la cultura de exclusión y de desigualdad, puede remover los obstáculos, estimular la posibilidad de elección, aplicar el principio de rendición de cuentas, a la vez que asegura la inclusión de los pobres. Esto solamente puede ser logrado dentro de un marco político dirigido a la mejora de la gobernabilidad, que promueva la innovación y la experimentación de los actores públicos y privados para desarrollar mecanismos institucionales que lleguen a los pobres.” (BM, 2004: 6). Esta cita nos permite ver la concepción que el Banco tiene de la pobreza, como algo residual que mejoraría mediante la transparencia del Estado y, por otra parte, nos demuestra en qué sentido debe redefinirse la importancia del Estado, limitando su responsabilidad frente a la situación de exclusión. En tal sentido el binomio inclusión/participación junto con el acceso a la información, la rendición de cuentas y la capacidad local de organización pueden ser combinados “para lograr instituciones más eficaces, con mayor capacidad de respuesta, más incluyentes y dispuestas a rendir cuentas. Tales instituciones permitirían a los pobres desarrollar sus propias capacidades, incrementar sus activos, y salir de la pobreza.” (Ibid: 1). En el apartado siguiente analizaremos cómo este discurso tomó carne en los `90 y se constituyeron organizaciones en la sociedad civil (OSC) con una perspectiva anti-estatal que critica la falta de transparencia, el clientelismo y la corrupción. Las propuestas de estas OSC (la mayoría de las conocidas como ONGs de advocacy) se dirigen centralmente a controlar y auditar el gasto y son impulsadas desde los BMDs.

Como hemos visto, Rabotnikof (2001) reconoce similitudes respecto a la concepción de la idea de sociedad civil entre el BID y el BM. Sin embargo también marca una diferencia importante. Mientras que el primer organismo la incorpora directamente en relación con la modernización del Estado, el BM parece comparecer una lógica anti-estatista y promueve a las asociaciones voluntarias o a la red de organizaciones privadas como ámbitos alternativos de coordinación social en el marco de adelgazamiento del Estado.

La participación de la sociedad civil fue un objetivo recurrente de las reformas estatales que impulsaron los organismos internacionales en la búsqueda de construir un Estado transparente, con mayor rendición de cuentas en todos los niveles y que evite la corrupción en la Administración Pública. Sin embargo, hasta el momento no se evidencian cambios significativos. Los préstamos se han centrado en las reformas de primera generación, es decir, en las reformas macroeconómicas “sustentables” y en el modelo “gobernable”, pero no en la calidad del mismo. Por lo tanto se evidencia una marcada contradicción entre lo escrito y discursivo y lo definitivamente realizado.

Mientras tanto los BMDs difunden la amplia participación con la que han llevado a cabo las reformas, por ejemplo mencionan que en los últimos años han desarrollado seminarios técnicos y consultas en torno a las estrategias sectoriales. Sin embargo, en los distintos casos latinoamericanos se repite el incentivo a una participación limitada, especialmente dirigida a ONGs<sup>17</sup> (en detrimento de los sindicatos y partidos políticos) y orientada a la ejecución de los proyectos. De este modo se implementan numerosos programas sociales con financiamiento

---

<sup>17</sup> Rabotnikof explica que en estos programas se identifica a la sociedad civil con las redes de ONGs, porque aparecen como “los interlocutores más sólidos y confiables y se las valora por promover la autosuficiencia y el *empowerment*, la participación y el desarrollo de los grupos de base. Los bancos parecen estar convencidos de que los proyectos llevados a cabo por ONGs son menos costosos y tendrán más amplia cobertura. Es posible también que este reconocimiento casi exclusivo a las ONGs en el rubro de los programas compensatorios se inscriban en la vigencia de políticas pasivas, que destacan más la reforma de los aspectos negativos que la búsqueda de nuevas estrategias sociales explícitas.” (Rabotnikof, N., 200: 117).

externo que exigen como condición que las ONGs sean constituidas como actores relevantes por parte del Estado para la ejecución de los mismos, bajo un discurso que denuncia al Estado por su gestión ineficiente e ineficaz. Asimismo, aparecen estas organizaciones sociales con el rol de auditores externos.

En este sentido, Acuña y Tuozzo (2000) explican que “las nuevas políticas de transparencia y participación de los BMDs han tenido un impacto muy reducido sobre los procesos participativos de la sociedad civil en las reformas estructurales implementadas. Las prácticas participativas parecen quedar circunscriptas a los programas compensatorios y los híbridos que poseen un componente asistencial.” (pág. 125). Coincidiendo con este panorama, Fernández de Villegas y Adelson (2000) expresan que “a pesar de su discurso, en la implementación de sus proyectos, los BMDs no parecen estar muy preocupados con la gobernabilidad. Ellos mismos no alientan la participación de la sociedad civil o del Congreso en los programas, y no evalúan si sus proyectos llegan a beneficiar a la gente que identificaron como beneficiarios.” (pág. 166).

Asimismo, un documento del PNUD (2002) reconoce que para que la participación sea auténtica, es preciso que los interesados se sientan en gran medida “dueños” del proceso. Sin embargo aclara que “aunque los gobiernos y los organismos de desarrollo tienen cada vez más cuidado en adoptar enfoques que prevean la participación, a menudo les resulta difícil `quedarse en segundo plano’. Los organismos de desarrollo y los donantes son los que llevan las riendas, que a veces dejan en manos de los gobiernos nacionales pero raramente de la sociedad civil.” (PNUD, 2002: 2).

En todos estos casos se refleja que la participación de la comunidad se dirige a legitimar las políticas de ajuste, intentando esconder detrás de imposiciones, falsos procesos participativos. En este punto es oportuno recordar la distinción que en el capítulo anterior se realizó sobre la participación real y simbólica (Sirvent, M., 1999).

Antes de finalizar con este apartado es importante resaltar que este vínculo entre participación y los organismos internacionales no es nuevo, sino que se reproduce y profundiza desde el mismo surgimiento de las políticas participativas propias de los '50/'60. Como ya se ha mencionado, el objetivo que buscaba la participación era lograr que las comunidades modificaran sus conductas y actitudes para promover capacidades favorables al desarrollo: “los miembros de la comunidad deben comprometerse a realizar ciertas tareas, como pagar debidamente sus deudas y proporcionar mano de obra para las obras públicas y convenir en cambios que repercutirán en el medio ambiente en el que transcurre su vida, como una mejora de los medios de transporte, un nuevo ordenamiento urbanístico y el embellecimiento de la zona.” (Naciones Unidas, 1986).

En conclusión, en la actualidad como en los años '50 los organismos internacionales conciben a la participación de la comunidad como un traspaso de responsabilidades de las políticas de las que debería hacerse cargo el Estado.

#### *2.6. La participación después de la crisis del 2001*

García Delgado (2003) caracteriza a la crisis de finales del 2001 como una de las crisis más profundas e importantes de nuestra historia. Una crisis generada por las diversas contradicciones del modelo neoliberal: económicas (endeudamiento, ajuste permanente, concentración del ingreso, fuga de capitales, etc), políticas (crisis de representación, corrupción, creciente voto bronca) y socio-culturales (exclusión, crisis de identidad, incertidumbre).

En este marco el autor señala que la acumulación de decepciones respecto de promesas incumplidas, la persistencia y agravamiento de la crisis económica que desembocó en la confiscación de los depósitos bancarios actuaron como disparadores del descontento de sectores medios (que se manifestaron a través de los cacerolazos y escarches) y de aquellos sectores populares que no vieron ninguna respuesta a sus antiguas demandas (desempleados, piquetes).

Feijoó (2003) resalta que durante este período uno de los fenómenos sociales más importantes fue la relevancia que adquirieron las diversas formas de organización social y el protagonismo popular mediante el activismo de la sociedad civil. En efecto, menciona que las manifestaciones y cacerolazos derivaron en la organización de asambleas vecinales, que se difundieron por distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires y en otros centros urbanos. Las asambleas expresaron la intención de la ciudadanía en intervenir en los “asuntos públicos”, pero desde un lugar apartado de los partidos políticos, demostrando una vez más la falta de legitimidad de la política partidaria.

Di Marco (2003) rescata de estas acciones colectivas la nueva construcción de significados y de una identidad colectiva, surgida de las formas en que se negocian los sentidos referidos a las diversas tensiones que las atraviesan: lo político y lo político partidario, los temas generales y la acción barrial, las consignas y la reflexión, la militancia actual y las pasadas, las redes que construyen, etc. El discutir y tomar decisiones acerca de estos puntos va construyendo un nosotros que actúa como factor de reconocimiento mutuo simultáneamente con el reconocimiento social en base a la capacidad de convocatoria para movilizaciones. Asimismo, se destaca la dinámica interna de las reuniones donde se observan elementos como la apropiación del espacio público, la organización horizontal, la toma de decisiones en un proceso de democracia directa, ensayos de nuevas formas de coordinación, etc.

Este proceso de movilizaciones sociales y ampliación del espacio público significaron para la ciudadanía un rol más participativo y protagónico que García Delgado (2004) interpreta en tres imaginarios y prácticas:

- **Una ciudadanía crítica/antipolítica:** centra su crítica en el ensanchamiento de la brecha entre representantes y representados, en la desconexión de las elites políticas respecto de la ciudadanía y en los episodios de corrupción pública. En consecuencia exige mayor transparencia, controles ciudadanos, austeridad del “gasto político”, apertura de la competencia electoral y la modificación del sistema de elección de representantes

(énfasis en la eliminación de la llamada “lista sábana”). Esta perspectiva denuncia la inadecuación de las instituciones y las imperfecciones del mercado electoral como principal causa de la crisis de la política. Por lo tanto, tal como explican García Delgado y Noretto (2004), la crisis de la política no aparece vinculada a las relaciones de poder, de concentración, de fuga de capitales, de asimetrías entre sociedades desarrolladas y en desarrollo, ni al predominio en la constitución de las agendas públicas por organismos multilaterales de crédito y medios.

Entre los actores que buscan conformar este imaginario se encuentran las ONGs de advocacy, medios de comunicación, bancos y movimientos sociales a la “Blumberg” que interpretan a la sociedad civil en los términos de un tercer sector altruista, con una agenda de seguridad y transparencia como ejes centrales y con un tipo de ciudadanía escéptica de control y auditoria.

- **Una ciudadanía participativa/transformadora:** esta ciudadanía plantea la insuficiencia de la democracia entendida en los términos procedimentales y propone nuevas prácticas que reivindicquen la acción política, formas alternativas de acceso al espacio público, de ampliación del debate respecto del sentido y los valores del orden social y nuevas lógicas de constitución del poder y de abordaje de la problemática estatal, buscado otro rol mas activo que el pasivo previo.

Este grupo heterogéneo se constituye por movimientos piqueteros, desempleados, asambleas barriales, ongs de desarrollo, expresiones de la economía social solidaria, prácticas y organizaciones vinculadas al desarrollo local y a la economía social, sindicalismo alternativo, organizaciones ecuménicas de base y movimientos feministas. “Lo nuevo de estos actores está en la capacidad de hacer aparecer en el espacio público expresiones sociales hasta el momento excluidas de participación. En este sentido, el proceso de democratización está dado por una ciudadanía que, al demandar derechos,



constituye al mismo tiempo su propia ciudadanía, ingresando a un espacio público que hasta entonces los excluía.” (García Delgado, D., 2004: 9).

- **Una ciudadanía radical de ruptura:** postula una perspectiva de cambio radical y de ruptura respecto al sistema de producción capitalista en su totalidad. Asume dos prácticas: 1) confrontación contrahegemónica con el sistema capitalista que, progresivamente, habilitaría la posibilidad de consolidación de una ciudadanía antisistémica hasta el final desmonte del capitalismo, 2) una radicalidad autonomista que aborda su acción política en los términos de “estar más allá”, canalizando su práctica en torno a la noción de un éxodo respecto del sistema capitalista. El autor no menciona grupos que conforman esta perspectiva, pero indica que se constituye a partir de relaciones sociales superadoras de las formas capitalistas que habilitan la posibilidad de explorar alternativas de un autonomismo radical tanto respecto del Estado como respecto del modo de producción capitalista en su sistematicidad.

Por otra parte, y centrándonos en el objetivo de este estudio, es importante analizar en la configuración de esta nueva etapa qué tipo de interpelación a la ciudadanía se conforma desde el ámbito estatal, especialmente desde el gobierno local.

Arroyo (2003) explica que la crisis social que se agudiza a partir de fines del año 2001 genera una rápida adaptación a la “emergencia” por parte de los gobiernos municipales. En efecto, la situación conduce a la consolidación de líneas de trabajo conjuntas entre Estado local y la sociedad tendientes a “hacer algo” para paliar los efectos de la crisis.

Esta situación acelera un proceso que se había iniciado en los ‘90 con la conformación, en varios municipios, de procesos de planificación estratégica, modelos de gestión asociada y programas de desarrollo local, modalidades que a partir de la crisis de 2001 se suman a los comités de emergencia, comités de crisis o consejos de atención de las políticas sociales. De este modo, explica Arroyo, que los dos actores que más cambios han sufrido durante la década del ‘90 (los municipios al incorporar nuevas funciones sin los recursos correspondientes y las

organizaciones sociales al generar actividades que antes eran tarea del Estado) se encuentran hoy llevando adelante actividades conjuntas en los consejos consultivos locales.

Otra de las modalidades de participación que se profundizan en esta etapa es el involucramiento de la sociedad civil en la resolución de los problemas sociales y en la operatoria de algunos programas. En este marco, según Orłowski y Meyer (2003) se puede identificar generalmente dos posiciones en la relación entre el Estado y la sociedad civil. En la primera, se establece una distribución de roles donde el Estado es el proveedor de fondos y las organizaciones sociales, de servicios. La segunda, visualiza a tales organizaciones sólo como ejecutoras de programas sociales. Sin embargo, aunque ambas posturas fundamentan juicios diferentes respecto de los roles y funciones del Estado y de la sociedad, coinciden en cierta concepción acrítica de la problemática social, tanto por considerarla como una cuestión técnica como por no reconocer a los sectores de menores recursos como un actor válido en la gestión de las políticas sociales, pero que sí los tiene en cuenta para la operatoria de los programas.

En definitiva, atento a las distintas manifestaciones sociales que han surgido en los últimos años, creemos que es necesario repensar la relación entre la sociedad civil y el Estado. Pues por un lado, la sociedad ha encarnado distintas modalidades de hacer política, pero no a través de la actividad en partidos políticos sino, por sobre todo, ejerciendo ciudadanía en otros espacios públicos. En este sentido, el Estado debe promover espacios y recursos para el fortalecimiento de la sociedad pero no debe perderse de vista que hay ciertas funciones y responsabilidades públicas que el Estado no puede delegar, entre ellas garantizar la integración social y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Por otra parte, reconocemos que es indispensable recomponer el lazo con el sistema representativo y que las modalidades de participación directa deben concebirse como un complemento de la democracia representativa.

En cuanto a la participación de la sociedad en los programas sociales es indispensable incentivar políticas de promoción que contengan criterios de participación a partir del diseño de

las mismas, valorando la especificidad de lo local y, como afirman Orlowski y Meyer (2003), involucrando activamente a los destinatarios, no como receptores de las decisiones de los otros, sino como actores intervinientes en los procesos de su propio desarrollo. Esta concepción, como hemos visto en otros apartados, se acerca a la concepción de lo que implica un verdadero proceso de participación.

### *2.7. Marco Legal actual*

La participación engloba diversas vías de actuación que los sistemas democráticos reconocen a sus habitantes. A nivel comparado, las primeras en presentarse en el tiempo han sido las formas de democracia semidirecta –iniciativa popular, plebiscito, referéndum, revocatoria, etc– que se caracterizan porque sustituyen al órgano o poder encargado de tomar habitualmente la decisión. Más tarde hicieron su aparición las modalidades que se ubican en las etapas de consulta<sup>18</sup>, de ejecución y de control de las decisiones que, a diferencia de las primeras, no sustituyen al gobierno pero lo acompañan en el proceso de formación de su voluntad en algunos de los momentos citados. A continuación veremos que las modalidades participativas semidirectas son las que han sido reconocidas tanto en la Constitución Nacional y en la Provincial.

Gaba (2004) señala que la Reforma de la Constitución Nacional Argentina en 1994 reconoce Tratados Internacionales de Derechos Humanos acerca de la participación en los asuntos públicos e incorpora mecanismos de democracia semidirecta que estimulan la participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo, no se modifica el artículo 22 que supone identidad de intereses entre representantes y representados: "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes".

Por lo tanto, aunque no se proclama explícitamente el derecho a la participación pública han surgido interpretaciones que lo fundan en lo prescrito en una serie de tratados internacionales

---

<sup>18</sup> Como las audiencias públicas, el presupuesto participativo, los consejos consultivos.

incorporados al texto constitucional a través del artículo 75, inciso 22 y en el artículo 39, 40, 42.

- **Artículo 75, inciso 22:** Incorporación con jerarquía constitucional de Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XX), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, art. 23), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7 y 14) reconocen que todos los ciudadanos deben gozar, en condiciones generales de igualdad, de los siguientes derechos y oportunidades: el derecho de todo ciudadano de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes; votar y ser elegidos en las elecciones y tener acceso a las funciones públicas de su país.

- **Artículo 39.**

- Los ciudadanos tienen el derecho de **iniciativa** para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados.
- El Congreso deberá tratarla dentro del término de doce meses.
- El Congreso con la mayoría absoluta de los miembros sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del 3% del padrón electoral nacional (dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa adecuada distribución poblacional).
- No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

- **Artículo 40.**

- El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a **consulta popular** no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

- El voto afirmativo del proyecto de ley por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.
- El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

- **Artículo 42.** (Derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios)

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las **asociaciones de consumidores y usuarios** y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Circunscribe el alcance de la participación en dos sentidos:

- acota el derecho a las asociaciones que representan los intereses de los usuarios de los servicios públicos;
- precisa que tal participación se encauza en los organismos de control de los servicios públicos.

En lo que respecta a la reforma de la Constitución provincial, al igual que la Constitución Nacional, si bien agregó algunos artículos, dejó poco espacio para figuras participativas.

- **Artículo 11.** Es deber de la Provincia promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social.

- **Artículo 12.** Todas las personas en la Provincia gozan **del derecho a la información** y a la comunicación, (entre otros).

- **Artículo 28.** En materia ecológica la Provincia deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia (...) controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo (...) garantizar el **derecho a solicitar y recibir**

**la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente**, de los recursos naturales y culturales.

- **Artículo 44.** La Provincia desarrollará políticas orientadas a rescatar, investigar y difundir las manifestaciones culturales y las realizaciones del pueblo que afirmen su identidad regional, provincial y nacional, generando ámbitos de participación comunitaria.

- **Artículo 67.** La Constitución de la Provincia de Buenos Aires ha incorporado en la reforma del año 1994 y a través del artículo 67, las llamadas formas de democracia semidirecta: **iniciativa legislativa y la consulta popular.**

Esta incorporación de artículos demuestra, señala Gaba (2004), por una parte un interés en los constituyentes de orientar nuestra democracia hacia su forma participativa, pero al mismo tiempo sugiere límites a la participación pública al reconocer sólo mecanismos de democracia semi-directa.

La incipiente reglamentación e institucionalización de las modalidades participativas les resta operatividad, ocasionando que su efectiva implementación se desarrolle sólo cuando existe voluntad política de que ello suceda.

Este reciente reconocimiento conduce a que no sean implementadas cuando existe iniciativa de la sociedad, sino en aquellos momentos y en torno a aquellos temas, en los que el sector político decide canalizar su implementación. Esto lleva a que frecuentemente, estas modalidades de participación sean utilizadas desde la gestión pública como una herramienta para legitimar algunas decisiones de gobierno, sin que la ciudadanía ejerza un auténtico rol participativo, es decir que se desarrolla un proceso de partición simbólica o ilusoria.

## CAPITULO III

### EL LUGAR DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES

#### *3.1. Definición de Política Pública*

Para Oszlak y O'Donnell las políticas públicas “son un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.” (Oszlak, O., y O'Donnell, G., 1976: 21).

Las políticas públicas son un instrumento de trabajo del Estado, mediante las que se diseñan y ejecutan programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social. Se las concibe como un proceso que se desenvuelve en distintas etapas en las que intervienen diferentes actores, restricciones y decisiones. Estas etapas no se dividen en departamentos estancos, sino que el desarrollo de una influye sobre las otras, formando un ciclo (Aguilar Villanueva, L., 1993 y Tamayo Saéz, M., 1997).

Los momentos de una política pública son: conformación de la agenda/definición del problema, toma de decisiones en base a las alternativas planteadas para abordar tales problemas, implementación y evaluación. Brevemente nos referiremos a cada una:

- **La agenda de gobierno:** está compuesta por “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.” (Aguilar Villanueva, L., 1993: 29).
- **Las alternativas:** Una vez que el gobierno decide hacerse cargo de un problema, comienza el proceso de formulación de alternativas para proporcionar las soluciones. Las alternativas son “opciones de política, o cursos de acción alternativos o las diferentes estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema.” (Bardach, E., 1998: 31). A la hora de

tomar decisiones debe tenerse en cuenta no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica sino también la viabilidad y legitimidad políticas.

- **La implementación:** es la etapa que constituye la puesta en acción, la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior. El momento de la implementación de los programas no puede comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución (Elmore, R., 1993).
- **La evaluación:** es un proceso de carácter permanente que acompaña todo el ciclo de la política e implica el análisis del desarrollo de procesos, el cumplimiento de las actividades y el logro de los resultados de los programas estatales. Genera un aprendizaje institucional que brinda información relevante para la toma de decisiones, permitiendo una retroalimentación en la gestión del programa (UNESCO/SIEMPRO, 1999).

En este trabajo se aborda el recorrido de la participación ciudadana en el ciclo de la política pública. Los enfoques teóricos de los que partimos para este análisis son:

1) La *tradición posracional* que plantea que las cuestiones claves de la ciencia política son la estructura de recursos, la distribución social de perdedores y ganadores, las relaciones de poder que se construyen en su entorno, etc. y, remarca que el conjunto de estas cuestiones se resuelven en el proceso de elaboración de políticas (Brugué, Q. y Goma, R., 1998).

Desde este mismo enfoque Allison (1993) caracteriza a la política como **resultado político**, es decir, las acciones y decisiones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados políticos, consecuencia de compromisos y negociaciones entre actores de distintas posiciones jerárquicas. Este autor concluye que “los jugadores no toman las decisiones según un criterio de elección racional, sino en ese estira y afloja que es la política.” (pág. 154).

2) El enfoque *pluralista* que se basa en el reconocimiento de los distintos actores en el proceso de una política pública. Lindblom (1991) sostiene que los **procesos decisionales** son resultado de **interacciones múltiples** en las que participan muchos actores de manera simultánea



(políticos electos, funcionarios de distintos niveles, partidarios, grupos de interés, expertos, medios de comunicación, entre otros) con distintos recursos y grados de poder. Desde esta perspectiva los analistas constituyen una pieza más del juego político, el que se define como un juego de poderes, haciendo referencia a las complejas maniobras por medio de las cuales se controlan unos a otros.

Para este autor en el proceso de formulación de las políticas públicas existen dos cuestiones fundamentales, una de ellas es la eficacia en la resolución de problemas sociales y la otra, el grado de respuesta al control popular (Lindblom, C., 1991). Sobre esta última cuestión nos interesa principalmente abrir el interrogante acerca cuál es la influencia que ejercen los ciudadanos en la gestión estatal.

3) La *coordinación de actores en redes* que interpreta lo social desde una red de conexiones e intercambios directos e indirectos. Este enfoque sostiene que en el **ámbito local** se multiplican los actores involucrados en la decisión e implementación de políticas (Díaz de Landa, M. y Permigliani de Bárbara, M., 1997).

Como se puede observar, estas perspectivas coinciden en que en los distintos momentos de una política pública intervienen diferentes actores: la población afectada, los funcionarios, los asesores, los grupos de interés, entre otros. De esta forma, los autores citados colocan el énfasis en un tema que nos interesa particularmente, que es remarcar la idea de que no puede haber política pública que se base únicamente en las decisiones estatales, ignorando la coparticipación en este proceso de la ciudadanía. En este sentido, compartimos la definición que realiza Díaz (1998) sobre la política pública “como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los *sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad*, que bajo formas institucionalizadas (o no) y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad.” (pág. 78, cursivas nuestras). De esta definición es

importante resaltar la caracterización que se realiza de la política pública como un proceso social complejo, que no transcurre en forma lineal y además, agregar que en el mismo se entrecruzan diferentes posiciones que se fundamentan en valores y racionalidades distintas:

- La **racionalidad técnica**: con sus teorías y metodologías que fundamentan encuadres de trabajos. Se constituye a partir de fundamentos “científicos” que demandan el mayor tiempo posible para la elaboración de diagnósticos y el diseño de las propuestas y políticas.
- La **racionalidad política**: cuya lógica es la acumulación del poder, con sus códigos, valores de la realidad y mecanismos de control. El decisor político requiere de resultados, y que estos sean “visibles” en el momento político adecuado (costo de oportunidad).
- La **racionalidad burocrática**: con sus tiempos administrativos, rutinas y estilos aferrados a las normas.
- La **racionalidad de la población**: con sus representaciones de la sociedad, de sí misma, con sus estrategias de relacionamiento y de obtención de recursos.

Estas racionalidades, explica Lapalma (2001), a veces son complementarias, algunas fragmentadas y en otros casos se enfrentan entre sí, generando un ámbito turbulento y con alto grado de incertidumbre.

Offe (1988) señala problemas en el funcionamiento de las instituciones estatales, justamente, por un choque de lógicas entre la racionalidad burocrática (que se ajusta a las normas y procedimientos) y la racionalidad política, (que se ocupa de la relación entre la aportación del sistema y los requerimientos del sistema político y de su entorno socioeconómico). Lo que plantea este autor es que el Estado cada vez más debe acudir, para legitimarse, a la creación de consenso con los ciudadanos en base a su capacidad de respuestas a las demandas sociales.

En el capítulo V retomamos estos enfoques, a partir del análisis de las experiencias, para analizar la política estatal concerniente a la participación, colocando el énfasis en los conflictos, la movilización de recursos, grados relativos de autonomía de uno y otros actores y las posibles alianzas y conflictos.

### 3.1.1. *Formación de la agenda de gobierno*

Luego de haber aclarado qué entendemos por política pública y desde que enfoques partimos para su análisis, en el presente apartado analizaremos la participación ciudadana en el inicio del ciclo de la política pública.

Las agendas constituyen las decisiones de un gobierno, las elecciones de sus asuntos y prioridades de acción. Para Oszlak (1997) el Estado es lo que hace y, en este sentido explica que “el rol del Estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión política-ideológica de esa agenda vigente. Sería en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de sus consecuencias: la conformación de un aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento están en condiciones de movilizar.”

Según Elder y Cobb (1993) para que una cuestión se incorpore en la agenda las autoridades del gobierno deben percibir que la posible solución cae dentro de su competencia. De este modo, el flujo de soluciones en el proceso de la formación de la agenda ocupa un lugar primordial al punto que “suelen ser las soluciones las que hacen posible los problemas.” (pág. 93).

En este trabajo se entiende que los procesos de la toma de decisiones para el diseño de las políticas están atravesados por: conflictos de intereses, tensiones entre las diferentes definiciones del problema a resolver y contrapuestas racionalidades organizativas que sostienen los distintos actores. De esta forma, se configura un escenario atravesado por poderes en conflicto, que se enfrentan y/o colaboran ante opciones y cursos de acción específicos.

Muchos de los problemas de la formulación de políticas públicas resultan de esta cooperación y conflicto, del desenlace de “juegos distintos” y sobrepuestos de negociación entre jugadores con diferentes posiciones, tales como:

1. **La élite** compuesta por los funcionarios del poder ejecutivo y legislativo, miembros del gabinete (distintos ministerios y secretarías), y también por aquellos que poseen altos

cargos en los partidos. A este grupo se los llama “la élite de los decisores” de políticas públicas. Esta élite que ocupa lugares en el Estado no se comporta como un actor homogéneo, pues el Estado no es un actor único. El Estado, al igual que los demás actores, es un actor diferenciado, complejo y contradictorio. Por ello, en tanto son diversas las unidades y aparatos estatales involucrados en la toma de posición, ésta suele no ser unívoca y permanente, sino negociada al interior del mismo Estado y entre el grupo de “elite”.

2. **Ciudadanos** que pueden imponer límites o no a la élite de decisores de las políticas públicas. Algunos grupos de ciudadanos sabotean y se rebelan ante determinadas políticas que afectan sus intereses o en caso contrario cooperan. Los ciudadanos también demandan y presionan a las elites para que sus intereses formen parte de la agenda de gobierno. Es importante recordar en este punto que los grupos mejor organizados y con más recursos tienen mayor influencia en la política pública, como consecuencia de que poseen un mejor acceso y comunicación con los funcionarios del gobierno. Por lo tanto, quedan en desventaja los grupos menos favorecidos o los que tienen una débil organización para resolver sus problemas (Lindblom, C., 1991).
3. **Los técnicos** brindan asesoramiento profesional y especializado a la “élite” en las distintas temáticas de la política, para legitimar sus decisiones desde un punto de vista racional, técnico y objetivo. Los profesionales se vuelven, de este modo, imprescindibles en la búsqueda de soluciones eficientes a los problemas; es decir, en encontrar “soluciones que comparadas con la situación existente, benefician a todos o a alguna de las partes sin dañar a las demás.” (Lindblom, C., 1991: 26).

Por otra parte es importante señalar que los profesionales influyen en el proceso con sus propios puntos de vista e intereses y que su intervención puede implicar la exclusión de otros actores, pues se utilizan en los debates, diagnósticos y justificaciones un lenguaje técnico que crea barreras para el entendimiento de las mismas políticas.

Estos actores que hemos caracterizado brevemente, son los que se evidencian en las políticas participativas que aquí analizamos, algunos con mayor peso relativo que otros. Estas diferencias de fuerzas se traducen en las distintas posiciones y estrategias que van asumiendo frente a la cuestión de interés. De esta forma, se constituye una trama de interacciones, que definen y encuadran un proceso social.

Para estudiar el surgimiento de la cuestión partimos de las siguientes dimensiones de análisis retomando a Oszlak y O'Donnell (1976):

1. ¿Quién reconoce a la cuestión como problema?
2. ¿Cómo se difundió esa visión y cómo se problematiza?
3. ¿A partir de qué estrategias y recursos se la convierte en cuestión?
4. ¿Hubo oposición?, ¿Cuáles fueron las principales líneas de conflicto y alianzas?
5. ¿Existieron ciclos de atención prestada a la cuestión?

Desde estas perspectivas intentaremos reconstruir un proceso de actuación del poder público local, examinando relaciones, alianzas y conflictos entre los actores presentes en los procesos políticos seleccionados para este análisis.

Respecto al primer interrogante, como ya hemos referido, el Estado no es el único actor capaz de plantear la cuestión. En efecto, ésta puede ser iniciada por 1) **la capacidad autónoma del Estado** o 2) **por diferentes actores**. Es decir, que si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la integran, nacen y se configuran en el sistema político. Partiendo de este reconocimiento, se puede distinguir la existencia dos agendas: una agenda de los ciudadanos y la agenda del gobierno.

La agenda de los ciudadanos puede preceder y determinar la agenda del gobierno. Los problemas o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos conforman la llamada **agenda de los ciudadanos, pública o sistémica**. La otra agenda, **la gubernamental o institucional** “está compuesta por los problemas que los directivos públicos consideran

prioritarios en un momento determinado.” (Tamayo Saéz, M.; 1997: 28). Por otra parte es importante tener en el centro del análisis que la conformación de la agenda gubernamental debe asociarse a los intereses de grupos parlamentarios, grupos o partidos políticos, las distintas dependencias sectoriales dentro del Estado, los medios de comunicación, las agrupaciones de intelectuales, asociaciones empresariales, etc. Es decir, se origina en las presiones de actores e instituciones con algún tipo de influencia y cuya posición está en el centro de la constelación del poder.

Estos complejos aspectos de la agenda nos colocan ante el dilema de analizar cuál fue la vía de ingreso de la participación como cuestión en la agenda municipal.

### *3.1.2. Implementación*

*“... la política es una alianza entre la realidad y el sueño, entre la realidad y la utopía, una alianza dialéctica de cada instante, de cada acción y de cada jornada, tú tienes en cada momento que encontrar un equilibrio entre cuán cerca estás de la realidad para que tu acción pueda tener marca y sentido y saber cuánto te aproximas hacia la utopía, hacia el sueño, para hacer que los sueños sean posibles. Porque si no, o incurres en un pragmatismo inescrupuloso al final, o incurres en un idealismo absolutamente ineficiente.”* Clemente Scotto, alcalde de Caroní, Venezuela (Harneker, M., 1995: 65).

Los estudios iniciales sobre políticas públicas tendieron a separar la etapa del diseño y de la ejecución, de la política y la administración. Aguilar Villanueva (1993c) retoma de Pressman y Wildavsky (1973) la idea de que la implementación es un espacio intermedio del actuar, un conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables. Estos autores enfatizan la necesidad de articulación entre ambos momentos, entre el diseño y la implementación y además sostienen que esta última no puede estar divorciada de la política. En efecto, el momento de la implementación, aunque se caracterice por ser más operativo, se

respalda en un corpus teórico político que orienta los cursos de acción y sustenta la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos.

Por su parte, Lindblom (1991) advierte que la complejidad del juego del poder en la formulación de la política se multiplica durante la fase de implementación. Durante este proceso, las políticas se van modificando a medida que se las traduce en lineamientos administrativos y se las lleva a la práctica. En palabras de Elmore (1993) las grandes ideas en las que se sustentan las políticas se convierten en “caricaturas de sí mismas en el momento preciso en el que dejaron de ser ideas para transformarse en acción.” (Elmore, R., 1993: 185).

Este alejamiento entre las concepciones que fundamentan el diseño de una política y la etapa de implementación puede generarse debido a una comprensión distorsionada, incompleta o deficiente de la realidad o por el contrario, se interpreta que se parte de buenas ideas que se deforman en el momento de su ejecución.

Por su parte, para Majone (1993), más allá de cuál sea la causa de esta distorsión entre la idea y la ejecución, lo importante es que durante la implementación se descubren nuevas restricciones que perjudican el funcionamiento de la política y ocasionan consecuencias no previstas. Estas dificultades reflejan que durante la toma de decisiones no se previeron adecuadamente las restricciones del escenario, ni se tomaron en cuenta que las condiciones podían ser cambiantes. Para ello, lo que el autor propone es realizar estudios de factibilidad<sup>19</sup> en la etapa del diseño.

Respecto a los efectos negativos que se pueden generar en esta etapa de la política, Bardach (citado en Aguilar Villanueva, L., 1993c) menciona cuatro dificultades:

- 1) El desvío de recursos que estaban previstos para obtener o crear ciertos elementos del programa.

---

<sup>19</sup> Meltsner (1993) también coloca el énfasis en el tema de la factibilidad. Señala que un estudio de factibilidad es una vía para unir lo deseable con lo posible y sugiere como metodología comenzar por delinear el universo político: identificar los actores, sus convicciones y motivaciones, recursos, y espacios donde interactúan.

- 2) La distorsión de los objetivos de la política estipulados originalmente.
- 3) La resistencia a los esfuerzos que de manera implícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas.
- 4) La disipación de energías personales y políticas en efectuar juegos propios (condicionamientos, competencia por la jurisdicción o al contrario no querer involucrarse) que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa.

Estas consecuencias negativas que se producen en la implementación y afectan los resultados de las políticas, remiten a problemas en el nivel organizacional que puede abordarse desde distintas perspectivas:

- La implementación como proceso burocrático que analiza los fracasos como resultado de la incapacidad de quienes elaboran las políticas para comprender las condiciones reales bajo las cuales finalmente se las lleva a cabo. En consecuencia, se desconoce que las condiciones de trabajo no favorecen el desempeño adecuado de los niveles operativos.
- La implementación como desarrollo organizacional explica que el problema se centra en que los ejecutores de las políticas no son incluidos en la toma de decisiones que determinan el contenido de la política, generando menor consenso y compromiso entre los responsables de la implementación.
- La implementación como administración de sistemas, justamente, responsabiliza a la “mala administración” por la distorsión en la implementación. Es decir, que las políticas no son bien definidas, las responsabilidades, no se asignan claramente, no se especifican los resultados deseados, ni los controles administrativos que prevean las fallas y prescriban las soluciones.



- La implementación como conflicto y negociación concibe que en las organizaciones los individuos persiguen intereses específicos que entran en contradicción entre sí y afectan el desarrollo de la política.

Teniendo en cuenta las perspectivas y problemáticas descritas, en el análisis de los casos se analizará en la etapa de la implementación:

- ¿Qué ocurre con la propuesta de participación inicial, se cumplen los objetivos y los recursos asignados?, ¿Por qué?
- ¿En qué condiciones se implantan las políticas participativas?
- ¿Quiénes son los actores que intervienen?, ¿Cuál es el rol que cumple cada actor implicado?, ¿Cuál es el comportamiento y la relación entre los mismos?

### *3.2. Las Políticas Públicas en el contexto municipal. Gestión local participativa*

En la actualidad se ha dejado de lado la visión de las políticas como un conjunto de recetas capaces de solucionar distintas problemáticas, independientes del contexto en el que surgen, como si las cuestiones locales fuesen homologables entre sí. Al contrario, la tendencia indica, según Aguilar Villanueva (1993), que todo asunto público no tiene necesariamente el mismo formato y que en la escala de gobierno nacional se dimensiona a las comunidades como espacios de consenso y conflicto, “se reivindican resueltamente las comunidades políticas locales, la gestión pública descentralizada, el cumplimiento de las funciones estatales a través de políticas específicas y ajustadas a las diferentes circunstancias, la desagregación de los intereses públicos según los diversos niveles de gobierno.” (pág. 19 y 20).

En este marco, el municipio se ha visto obligado a modificar algunas de sus funciones y formas de actuación. Su intervención se redujo durante años a regular el uso y la producción del suelo urbano, a construir infraestructura y equipamientos colectivos, como a prestar servicios de limpieza de la vía pública, alumbrado, disposición de los residuos urbanos, desagües, etc. Bajo

esta lógica, el municipio aparece como una dimensión residual; es decir, que los gobiernos municipales se ocupaban de aquellos servicios que por alguna razón económica o técnica no se justificaba que los preste el Estado nacional o provincial. En este sentido, Brugué y Gomá (1998) señalan que los gobiernos locales tendieron a orientar su actuación hacia los servicios antes mencionados y que ello fue consolidando:

- una estructura política poco compleja, especializada en la prestación de servicios públicos asociados a la limpieza y mantenimiento de calles, y en la regulación (por medio del planeamiento zonificador) del proceso de expansión urbana;

- una adopción de roles meramente operativos, ejecutores de políticas diseñadas en niveles superiores: en los ámbitos de actuación sociales y urbanos, los municipios no definían modelos de ciudad, sino que se limitaban a plasmar de forma tecnocrática sobre su territorio los niveles de bienestar decididos por el juego político nacional.

Sin embargo, en los últimos años estas tendencias han comenzado a revertirse. Las ciudades han adquirido importancia en un escenario caracterizado por: las condiciones impuestas por el proceso de globalización y regionalización (por ejemplo el MERCOSUR) que ha debilitado las fuerzas de los Estados nacionales, las reformas estructurales a nivel económico y político mencionadas en capítulos anteriores (principalmente la descentralización) y los rápidos procesos de urbanización que ocasionan crisis en los diseños de la ciudad. Esta convergencia de fenómenos plantea nuevas demandas económicas, sociales y territoriales a los gobiernos locales que, por ser la instancia gubernamental más cercana a la población, aparece como un espacio más permeable a tales demandas.

En este sentido, García Delgado (1998) señala que la instancia municipal está atravesada por un cruce entre dos tendencias “por un lado, se produce una suerte de revitalización de la esfera local y, por otro, el municipio aparece también como punto de condensación de la fragmentación social, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos.” (pág. 74).

En este contexto, para poder adaptarse y hacer frente a estas nuevas condiciones, las autoridades locales asumen nuevas responsabilidades:

- promocionar proyectos productivos de desarrollo local enfocados hacia mercados internos y externos, atraer inversiones, fomentar el crecimiento, etc.;
- atender a la población con menos recursos que demanda al nivel local por ser la escala de gobierno más próxima (funciones relacionadas con la asistencia social, la salud, fomento de la educación, cultura, etc);
- fortalecer la infraestructura local, para potenciar ventajas competitivas y favorecer el asentamiento del capital nacional e internacional;
- rediseñar y fortalecer las estructuras administrativas, para lograr mayores niveles de productividad institucional; para lo cual se emplean nuevas tecnologías de gestión (como calidad total, programas de reingeniería, modelos de gestión por resultados, etc).

Estos profundos cambios y nuevas funciones plantean estrategias y metodologías de intervención que se plasman en una forma de relación entre el Estado local y la sociedad distinta a la tradicional. Desde esta visión, el Estado local asume el rol de promotor del desarrollo económico de la ciudad y articulador en la interacción de los distintos sectores con el fin de garantizar la movilización de todos los recursos disponibles, locales y externos, públicos y privados en beneficio del desarrollo de la ciudad (Fundación Grupo Sophia, 2000). Desde esta perspectiva, el gobierno local debe impulsar la formación de consensos entre los actores, propiciando instancias participativas en su gestión y tomando un verdadero papel protagónico en la toma de decisiones.

La nueva relación entre municipio y sociedad civil introduce elementos participativos para definir prioridades de política pública y asegurar que los proyectos definidos guarden una relación coherente con las necesidades de la población. Con tales fines, en la década de los '90 algunos municipios comenzaron a implementar políticas de participación ciudadana tales como

planes estratégicos, presupuestos participativos, creación de órganos vecinales, audiencias públicas, consulta popular, etc. Los municipios de La Plata, Morón y Villa Gesell entre otros, fueron alguno de ellos. Describir y analizar el proceso social que se formó alrededor de la formulación e implementación de las políticas participativas de las distintas experiencias es el objetivo que aquí nos convoca, por lo tanto, es necesario en primera instancia indagar brevemente sobre estas herramientas y sus metodologías. Para ello tendremos presente, coincidiendo con Poggiuese (2000a), que “las metodologías no son neutras, y en todo caso, siempre van a estar referenciadas a un modelo de cómo se quiere intervenir en los procesos decisorios. Respecto a metodologías participativas cuando se elige una de ellas se está prefigurando un determinado modo de proceder y de producir los acontecimientos que se suceden entre los intervinientes y es en ese sentido que puede afirmarse que toda elección metodológica es una decisión estratégica.” (pág. 10).

### *3.2.1. Presupuesto Participativo (PP)*

En el PP, a diferencia de lo que ocurre en el ciclo presupuestario tradicional, se somete a la decisión de la población la determinación de cuáles son las prioridades en las que gastar los recursos, dónde y cuándo realizar las inversiones y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno, por intermedio de un proceso de debates y consultas.

El sistema de PP se desarrolla a través de una serie de reuniones en las que se definen las demandas regionales, las prioridades de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio.

Cavalcanti Fadul y Maia Muñiz (2000) plantean que la doctrina de PP presenta la posibilidad de intervención popular en la identificación de necesidades, en la elección de prioridades y en las decisiones relativas a las inversiones municipales. En este contexto, se pretende establecer nuevos patrones de articulación entre los intereses organizados de la sociedad y el Estado, así como crear nuevas condiciones de perfeccionamiento de prácticas

democráticas con capacidad para ampliar las condiciones de gobierno, la gobernabilidad local y promover mayor equidad social en la inversión pública. Los autores, asimismo, consideran que esta metodología participativa permitiría:

- estimular una amplia discusión e influencia sobre el principal instrumento de gestión de la administración pública;
- estimular la sociedad para dimensionar, en forma realista, sus demandas;
- disminuir la proporción de sectores que viven al margen de los beneficios sociales;
- descentralizar las decisiones presupuestarias, retirándolas del sesgo de los técnicos y de los políticos;
- posibilitar la optimización del uso de los recursos escasos a través del aporte teórico-técnico;
- crear un instrumento de control social;
- evitar el clientelismo y las “obras de fachada” en los barrios pobres.

Por otra parte, otra contribución del PP es la creación de una esfera pública no estatal, donde la sociedad puede controlar al Estado. El PP supone un proceso de inclusión y pertenencia de la sociedad civil en instituciones políticas pre-existentes y una igualdad de derechos de participación de los distintos actores. En este marco, el proceso de cogestión es el fruto de la combinación de la democracia directa efectuada por la población en el PP y de la democracia representativa donde la población de la ciudad elige al intendente. En palabras de Fedozzi (2002), este proceso de construcción de una esfera pública de co-gestión supera las funciones y las prácticas políticas del tradicional Estado representativo y contribuye a la promoción del ejercicio de la ciudadanía civil, política y social.

Una de las primeras prácticas de PP fue en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, donde a instancias del partido gobernante los ciudadanos participaron de manera autónoma, diseñando la reglamentación y realizando cada año los ajustes necesarios para ir mejorándolo. Genro y Souza (1998) comentan que esta experiencia comenzó con la campaña para la intendencia en 1988. En

ese momento, el programa de gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) proponía democratizar las decisiones de la nueva gestión, a partir de consejos populares. El objetivo era permitir que cada ciudadano pudiera intervenir en la creación de políticas públicas y en la demás decisiones de gobierno que tuvieran importancia para el futuro de la sociedad. La propuesta se apoyaba mucho más en principios generales originarios de la Comuna de París y de los soviets, que en las experiencias recogidas en la realidad local. Estos autores señalan que la principal riqueza del PP es la democratización de la relación del Estado con la sociedad. Esta experiencia rompería con la visión tradicional de la política, en la que el ciudadano limita su participación política al acto de votar, abandonando el rol de simple coadyudante de la política tradicional, para ser protagonista activo de la gestión pública.

Asimismo, la concepción del PP no se agota como un fin que profundiza los procesos democráticos, sino que también se concibe como una estrategia de transformación social, en la medida que representa un apoderamiento de las clases populares frente a las elites que han monopolizado tradicionalmente el gobierno de Brasil. “El Orçamento Participativo, y en general el énfasis que el PT pone sobre la participación popular, responde a dos objetivos básicos. En primer lugar, la participación popular se convierte en una forma de apoderamiento de las clases populares, de los excluidos, que consiguen en estas estructuras de participación directa imponer su mayoría social y capturar por esta vía recursos para satisfacer demandas colectivas marginadas por el sistema político tradicional – especialmente, en lo que concierne al gobierno local, recursos para la satisfacción de necesidades urbanísticas elementales en villas y favelas. La participación popular fortalece la legitimidad pública de las políticas de inversión de prioridades, permite una adecuación más fiel de esas políticas a las demandas ciudadanas y genera unas reglas de distribución de recursos que, a pesar de no estar libres de conflictos, son establecidas de acuerdo con los movimientos vecinales.” (Blanco Fillola, I., 2002: 20).

En cuanto a la metodología implementada el PP se sustentó en una estructura y en un proceso de participación comunitaria que tuvo tres principios fundamentales:

- 1) Reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento.
- 2) Un proceso decisorio descentralizado en 16 regiones.
- 3) Una metodología para la definición de necesidades y asignación de recursos que se traducen en el presupuesto anual del municipio.

La metodología implementada implica que cada comunidad realiza el diagnóstico de las necesidades que se incluirán en el presupuesto. Bajo este formato, la población releva sus necesidades eligiendo cuatro prioridades temáticas entre ocho (saneamiento básico, política habitacional, pavimentación, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación y organización de la ciudad). De esta forma, el proceso participativo se desarrolla bajo dos modalidades que se cruzan: la regional y la temática. Esta metodología tiene la riqueza, según uno de los funcionarios del gobierno municipal de Porto Alegre, de que “además de las diferencias de un barrio a otro, las administraciones petistas pudieron comprobar que no siempre las prioridades que la población establece son coincidentes con las que habían diseñado los dirigentes del gobierno. De ahí la importancia de la consulta popular para determinar cómo debe usarse el presupuesto disponible. Por ejemplo, el equipo de gobierno de Porto Alegre estimaba que el problema del transporte era crucial y, sin embargo, luego de haber discutido las prioridades con los representantes de las diferentes regiones, apareció sólo en tercer lugar.” (Hacneker, M., 1995: 205).

La estructura del PP de Porto Alegre estuvo conformada por tres instancias mediadoras entre el Ejecutivo municipal y la sociedad:

- Unidades administrativas y órganos internos del Ejecutivo Municipal con la función de procesamiento y seguimiento técnico político de la discusión presupuestaria.
- Instancias comunitarias autónomas del municipio, organizaciones de base regional que articulan la participación de los pobladores y la selección de prioridades de inversión de las distintas regiones de la ciudad.

- Instancias institucionales permanentes de participación comunitarias específicas del PP (consejo del presupuesto participativo, asambleas regionales, foro regional, plenarias temáticas y foro temático) que viabilizan la co-gestión de los recursos públicos y presentan a la comunidad las decisiones en las asignaciones presupuestarias.

Para que el PP sea legítimo es esencial que la comunidad participe. Para ello son necesarios dos requisitos: 1) la existencia previa de asociaciones comunitarias con niveles desarrollados de organización, ya que la manera en que la participación se canaliza estará relacionada con la forma histórica en que las instituciones locales se organizan y participan; 2) que todo este proceso esté acompañado con un sistema de difusión altamente desarrollado y accesible, pues los mecanismos de comunicación insuficientes pueden erosionar la participación de los actores y de esta forma debilitar la legitimidad del PP. La comunicación es considerada como un presupuesto de la participación, por ello el municipio debe realizar una política de difusión y capacitación a los ciudadanos acerca de los mecanismos y posibilidades de participación existentes. Asimismo, debe garantizar el acceso a la información sin restricciones, siendo claro el sistema de registro contable e identificando el área responsable de cada gasto.

Esta herramienta se extendió a otros municipios de Brasil. En efecto para el año 1997, ya había 70 experiencias, entre las que se pueden mencionar: Belo Horizonte, Ipatinga, Salvador, etc. En Argentina la Municipalidad de La Plata fue la primera en implementar esta metodología; Villa Gesell, como veremos más adelante comenzó con el proceso en la zona sur del partido (pero en la actualidad lo subordinó al Plan Estratégico) y el caso más conocido en la actualidad es el de Rosario que lo está llevando a cabo en forma ininterrumpida desde el año 2002.

### *3.2.2. Planificación Estratégica (PE)*

La PE es una herramienta de gestión que comprende simultáneamente una actividad técnica y política. Ofrece una perspectiva integral de las situaciones problemáticas a resolver y



constituye un enfoque capaz de abordar problemas estructurales y complejos. Es un proceso sociopolítico que responde a la búsqueda democrática de un proyecto integral de ciudad que resulte funcional a la nueva coyuntura.

Este tipo de planificación se introduce como herramienta de los gobiernos locales como consecuencia de:

- la asunción de nuevas responsabilidades y funciones del nivel local a partir de los procesos de descentralización antes descritos;
- la visualización de que los escenarios de desarrollo territorial se modificaron profundamente, revalorizando el papel de las ciudades, proceso más conocido como “desarrollo local”;
- se identifica que los métodos tradicionales de planificación y gestión urbana no se adaptan a las nuevas complejidades;
- se difunde información de gestiones de corte estratégico implementadas en ciudades europeas (Catenazzi, A. y Reese, E.; 2000).

La PE se diferencia de la forma tradicional de planificación porque no consiste en un plan municipal, un plan regulador o plan director, sino que busca tener una visión más integradora de la ciudad, no solamente de sus aspectos urbanísticos o de la realidad física (Lifschitz, M.; 1998). Por lo tanto, el Estado municipal adquiere un rol diferente, interviniendo físicamente pero también articulando en el desarrollo económico (promoviendo inversiones y actividades productivas), protegiendo el medio ambiente, velando por la seguridad y la equidad social. De esta forma el municipio adquiere un rol activo en el desarrollo local<sup>20</sup>, pero no se constituye en el único actor.

---

<sup>20</sup> Para García Delgado (1998) esta técnica de gestión aplicada en la escala municipal se caracteriza por el esfuerzo por identificar las competencias de base locales, de amplificar la capacidad productiva y de encontrar una mayor reflexividad sobre las fortalezas y debilidades de la ciudad.

En las planificaciones tradicionales las decisiones eran tomadas por el gobierno sin participación de otros actores sociales interesados o por las administraciones centrales. Es decir en forma centralizada y verticalista, realizada por profesionales expertos que diseñaban rígidas líneas de acción.

En cambio, la tendencia en la actualidad es desarrollar procesos de planificación estratégica participativa, basadas en un pacto entre agentes económicos, sociales y del sector público. Para Robirosa (1998) esta transformación implica el pasaje de una actividad y proceso puramente técnico en manos del Estado, a una actividad y proceso político-técnico, en el que se involucran a otros actores sociales.

Uno de los autores que ha realizado importantes aportes al nuevo enfoque de la planificación fue Matus, que propuso el método de la Planificación Estratégica Situacional (PES). Este enfoque concibe que los actores realizan recortes interesados de la realidad, y que ésta es producto de un permanente proceso de disputa entre actores sociales que actúan intencional y reflexivamente. La PES pretende a partir de cada situación institucional específica crear un método de acción gubernamental que permita la producción de un camino de intervención en la realidad social, a través del aumento de poder (acumulación de mayor gobernabilidad sobre los recursos vitales para la realización de sus proyectos) que posibilite imprimir un determinado sentido al futuro de la sociedad.” (Merhy, E; 1995: 24).

En los ´90 se crea la familia de metodologías de la Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA), elaborada y experimentada por FLACSO, Red GAO (Gestión Asociada del Oeste), Red SurCo (Sur del Conurbano) y otras redes. Esta metodología se sustenta una concepción que enfatiza la participación popular en la formulación de políticas públicas, materializada en una planificación y gestión conjuntas entre Estado y Sociedad. Desde esta perspectiva se amplifica la concepción de la PES de Matus, al profundizar el componente participativo y se reconoce que “el aporte del hombre común, del que tiene el conocimiento por la vivencia cotidiana, es invaluable y constituye un saber tanpreciado y necesario como el

académico. Todos poseemos saberes e ignorancias, que es necesario interrelacionar y complementar para la construcción de un conocimiento colectivo.” (Redín, M. E. y Morroni, W., 2002: 2).

En síntesis, una de las ventajas de los cambios ocurridos en la forma de planificar es que la mayor cantidad de actores fortalece un ámbito democrático en la toma de decisiones lo que implica un fuerte compromiso para llevar adelante políticas públicas en un marco de mayor apoyo social e institucional.

Según Catenazzi y Reese (2000) una planificación participativa se convierte en una herramienta de gobernabilidad que “trata de construir un proceso de abajo hacia arriba donde las organizaciones de la sociedad civil y el Estado asuman la fijación de prioridades, la adopción de estrategias y por último, la ejecución y control de procesos.” (pág. 32).

Para que esta modalidad de gestión pueda desarrollarse de forma realmente participativa, es relevante la existencia previa de asociaciones comunitarias con niveles desarrollados de organización, ya que la manera en que la participación se canaliza estará relacionada con la manera en que las asociaciones locales se organizan y participan históricamente en un determinado lugar.

Otro requisito fundamental es la voluntad política por parte del gobierno local pues debe existir un compromiso lo suficientemente alto como para promover la participación y los mecanismos necesarios para participar. El mayor compromiso se alcanza cuando la máxima autoridad política lidera el proceso y garantiza que las políticas de las distintas áreas de gobierno se alineen hacia una misma dirección (Macera, R., 2003).

Respecto del diseño, no existe un único modelo para el desarrollo de una planificación estratégica participativa (PEP). Cada ciudad debe adoptar su propia metodología acorde a sus necesidades, sus recursos y a los actores participantes. Sin embargo, se pueden establecer ciertas líneas generales de acción llevadas a cabo por distintos municipios (Maipú, Rafaela, Córdoba, La Plata, Rosario, Bahía Blanca, entre otros) que delinean cierta metodología predominante, a partir

de la utilización de la matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas o DAFO) y de la creación de órganos participativos.

Esta matriz ofrece un marco de análisis para la realización de diagnósticos y para el desarrollo de estrategias y propone aprovechar los factores favorables del ámbito local (fortalezas y oportunidades) superando las dificultades (debilidades y amenazas) para el logro de objetivos.

Por su parte, la creación de órganos de participación para el diseño y continuidad del Plan.

- Los municipios que encaran un PEP comienzan con la constitución de un **foro de ciudadanos** o una **asamblea municipal**, que convoca a los actores políticos sociales y económicos más representativos de la ciudad. En esta instancia se definen los objetivos generales y las líneas estratégicas del plan.

- **Comité ejecutivo:** compuesto por las instituciones más representativas<sup>21</sup> elegidas en la asamblea y generalmente liderada por el intendente. se encarga de controlar el desarrollo del plan y de facilitar su implementación.

- **Equipo técnico:** compuesto por consultores externos o personal municipal que se encarga del asesoramiento metodológico, apoyo logístico, asesoramiento técnico.

- **Mesa de concertación:** son mesas de trabajo donde se canaliza la participación de la comunidad y se encargan de profundizar los diagnósticos sectoriales (salud, educación, obras públicas). Se encargan de definir los proyectos y programas de cada línea estratégica.

Al igual que con el PP, la mayoría de los autores destacan que es esencial que todo este proceso esté acompañado por políticas de comunicación institucional y que la primera instancia debe ser de sensibilización y difusión de la actividad, explicando a los vecinos de qué consta la experiencia, qué es lo que se busca y mediante qué actividades se la llevará a cabo. De lo contrario, se limita la participación a los grupos que cuentan con mayor acceso a la información, desvirtuando la legitimidad del proceso participativo, o se corre el riesgo, que advierte Poggiese

---

<sup>21</sup> En el caso de Maipú la participación de los vecinos fue directa, es decir no se canalizó a través de instituciones.

(2000b), de que el Plan se “rutinice” en un conjunto de procedimientos burocráticos y tecnocráticos, reduciendo la fase participativa a una mera eclosión esporádica de demandas.

Otro riesgo que marca este autor es que la elaboración participativa de un plan de desarrollo local termine transformándose en un “libro-plan” al igual que la planificación tradicional normativa. En esta misma línea, Vainer (2000) concluye que el discurso del Planeamiento Estratégico se estructura sobre “analogías constitutivas” que define a partir de la concepción de la ciudad como mercancía, empresa y patria:

- La ciudad es una *mercancía*, un objeto que es puesta en venta en un mercado donde compite con otras ciudades, que también están en venta. De ahí la importancia del marketing urbano y la necesidad de crear una oferta que sea capaz de hacer llegar inversiones.
- En relación con lo anterior, ciudad-objeto-mercancía, la ciudad debe funcionar como una *empresa*, un agente económico que actúa en el contexto de la competencia. Para este autor esta concepción es peligrosa porque sobrerrepresenta los intereses del mercado en el proceso de planeamiento.
- La ciudad es una *patria* y como tal debe generar un sentimiento de unión entre sus habitantes que es posible dejando de lado las diferencias y los conflictos, creando un sentimiento de identidad y pertenencia. Una convocatoria al consenso para defender el interés de la ciudad en esa competencia con otras ciudades.

Esta concepción, que pretende generalizar los acuerdos asimilando sus propuestas y reivindicaciones, como si fueran intereses empresariales globales presenta dificultades para reconocer a la ciudad como el espacio público y político donde habitan sectores con distintas necesidades y demandas. De este modo, se evita que emerja en el proceso el tema de la pobreza, tras la búsqueda de una imagen de la ciudad que es fundamental para la localización de los posibles inversores.

Este tipo de planificaciones se desarrollan para el corto plazo, no pretenden promover la participación de los sectores populares, sino de aquellos sectores urbanos con poder económico y político para posicionar la ciudad en el mercado. En este marco algunos autores sostienen que “el éxito del Plan comienza en lo inmediato, no es postergable, y está en esa capacidad de movilizar actuaciones. Por eso no es tan importante el método: la gravitación de la calidad del Plan está en los logros; no es una cuestión de metodología sino de acción y de gestión. La eficacia del Plan dependerá de si logra cambiar la ciudad, la imagen que tiene de sí misma y la imagen con que se proyecta en el exterior.” (Fernández de Luco, M.; 1998: 154).

### 3.2.3. Órganos Vecinales (*junta comunal, asociación de vecinos, consejos vecinales, etc*)

La participación de la ciudadanía en las instancias gubernamentales puede desarrollarse en forma directa o indirecta. En el primer caso, la participación es ejercida sin mediación y en el segundo, supone la intervención de organizaciones que actúan en representación de intereses específicos. Para Cunill Grau (1991) “normalmente la participación ciudadana se asocia con la defensa de intereses particulares que están en el seno de la sociedad civil. Presupone por lo tanto, algún tipo de organización social que represente estos tipos de intereses.” (pág. 121). En este sentido, se generan órganos especiales donde puede canalizarse la participación de los vecinos para identificar las demandas de las comunidades, para la ejecución de las actividades, con fines consultivos o de fiscalización. Tales órganos median entre la sociedad y el gobierno local y pueden tener algún grado de inserción o no en la estructura estatal distinguiendo dos modalidades instituidas:

1) participación ciudadana a través de órganos especiales expresamente creados por la municipalidad para tal fin (juntas comunales, consejos vecinales, etc): son órganos concebidos como medios del ejecutivo municipal para tener una mejor llegada a las demandas de la población, obtener su opinión y/o su apoyo directo.

Las juntas de participación vecinal canalizan la participación en organismos territoriales de gestión descentralizada del municipio a cuya jurisdicción pertenecen. Entre sus acciones cabe mencionar: proponer prioridades de obras públicas, la ejecución de las mismas bajo autorización municipal, colaborar en el control de gestión de los servicios públicos, difundir información a los vecinos.

Generalmente, los municipios perciben la necesidad de generar estos canales de participación y de relación entre la sociedad civil y el sistema político por el aumento de la acción de los vecinos ante los gobiernos locales y el cuestionamiento a la actividad partidaria.

2) a través de organizaciones vecinales propias de la comunidad, que en contextos actuales se organizan para atender las necesidades básicas de la población. En su mayoría están fundadas en principios de solidaridad vecinal, colaboración y participación pluralista.

Leal González (1997) en un estudio sobre participación vecinal señala que las asociaciones de vecinos son organizaciones que se desarrollan en el ámbito local, en el entorno territorial más próximo a las comunidades y están integradas por agrupaciones de personas que se organizan legalmente en procura de resolver los problemas que afectan su vida.

Estas asociaciones intermedias están reconocidas por el gobierno municipal, quien las garantiza y las promueve, diseñando canales para obtener su colaboración en la implementación de programas o con carácter consultivo.

La institucionalización de estas organizaciones implica un proceso en el cual el Estado acepta la existencia de las mismas y las incorpora como parte de aquellas entidades que se relacionan con el aparato estatal a través de distintas políticas públicas que regulan diferentes aspectos de la vida político-social.

Entre las funciones que realizan estos órganos de la comunidad se destacan: la presentación de peticiones y sugerencias, colaboración en procesos de planificación, desconcentración y descentralización, coordinación de acciones con otras entidades de bien

público (Arnolitto, E. y Beltrán, E., 1997) y el rol de “mediación” entre las demandas de las autoridades públicas y las de la comunidad (CEPAL, 1992).



## CAPITULO IV

### METODOLOGÍA

El presente trabajo de investigación comenzó a delinearse durante el taller de tesis realizado en el 2002, en el marco de la Maestría en Diseño y gestión de políticas y programas sociales de FLACSO, y fue desarrollado, principalmente, durante el año 2004 y la primera parte del 2005.

Para la realización de este trabajo, que tiene como eje principal estudiar los espacios de participación ciudadana generados desde las políticas locales en la provincia de Buenos Aires, se realizó una investigación de tipo cualitativa a partir del estudio de casos de tres municipios: La Plata, Morón y Villa Gesell.

Antes de seguir indagando sobre las particularidades que guiaron este estudio quisiera explicitar algunas concepciones sobre este abordaje metodológico que guiaron los pasos del presente trabajo<sup>22</sup>.

Valles (1997) y Ruiz Olabuénaga (1999) coinciden en que la investigación cualitativa, al igual que cualquier práctica de investigación, constituye un conjunto de métodos que se desarrolla en un contexto socio-histórico específico, en el que el investigador toma decisiones en el marco de una adherencia teórica e ideológica. Las decisiones se refieren a las distintas fases del proceso de investigación: la elección del tema, su enfoque teórico, un tratamiento de técnicas, análisis de la información obtenida y preparación del informe.

---

<sup>22</sup> Las concepciones sobre metodología cualitativa han sido discutidas, analizadas y actualizadas (en cuanto a la bibliografía empleada) en el marco de dos proyectos de investigación: “*Evaluación de programas sociales en curso en barrios pobres del Gran La Plata*” y “*Políticas públicas y participación ciudadana. Experiencias en programas sociales de la Provincia de Buenos Aires*” ambos radicados en el Dpto. de Sociología de la UNLP y dirigidos por la Dra. Amalia Eguía y la Dra. Susana Ortale.

Sin embargo, la investigación cualitativa se distingue por ser flexible o por su “diseño emergente”. Ello implica que el estudio está sujeto a replanteos y ajustes, al surgimiento de nuevos ámbitos de indagación, recorte de los planeados, aparición de cuestiones no previstas, modificación de protocolos de observación y entrevistas, nuevas lecturas, etc. En el marco de nuestro proceso de investigación hemos reconocido que “el componente cualitativo exige un ir y venir entre los datos y la teoría y de ésta a aquellos que suelen modificar a lo largo de la investigación tanto los aspectos conceptuales, como los sujetos de investigación.” (Gallart, M., 1992: 115).

Asimismo, Guber (1991) caracteriza al proceso de investigación como una relación social donde el investigador es un actor más en el “flujo del mundo social” que negocia sus propósitos con los demás actores<sup>23</sup>. Por ello, la autora señala, que el diseño inicial se convierte en un bosquejo que, generalmente, se irá modificando en el desarrollo mismo de la investigación. Otra particularidad de este proceso es que las distintas etapas son realizadas por la misma persona: la que delinea un tema, realiza el trabajo de campo, analiza los datos, redacta el informe final.

Debido a estas características autores como Janesick (1994, citado en Valles, 1997) plantean que las decisiones del diseño atraviesan todo el proceso de indagación lo que nos permite pensar que el investigador tiene un importante espacio para ser creativo.

Otra característica de los estudios cualitativos es que existe una relación más estrecha e interactiva entre la fase de recolección de información y la del análisis (Valles, M., 1997).

---

<sup>23</sup> Maxwell (1996) también señala el carácter negociado de la relación con aquellos a quienes se estudia, aclarando que el acceso raramente es total. Asimismo, este autor advierte en este punto sobre la reflexividad que produce el investigador en el mismo proceso de investigación. Ello implica reconocer que la relación con aquellos a quien se estudia es compleja, pues el investigador constituye el instrumento mismo para la investigación y la relación humana es el medio a través del que se hace la investigación. Por lo tanto el investigador inevitablemente es parte del fenómeno estudiado. Entre los efectos de la reflexividad cabe mencionar la modificación de las prácticas o de las opiniones de los actores al sentirse observados. Ello implica suponer que estas personas se comportarían u opinarían diferente sino estuviese presente el investigador.

Coffey y Atkinson (1987) recomiendan, en este sentido, no dejar que los datos se acumulen sin un análisis preliminar, pues ello implicaría enfrentarse después a una situación difícil, cuando no caótica. “El proceso de análisis no debe ser visto como una etapa recortada de la investigación; más bien se trata de una actividad de reflexión que debe informar la recopilación de datos, su organización, elaboración y así sucesivamente. El análisis no es, entonces, la fase final del proceso de investigación. Debe considerarse una parte del diseño de ese proceso y de la recopilación de datos. El proceso de investigación, del cual el análisis es un aspecto, es un proceso cíclico.” (Coffey, A y Atkinson, P., 1987: 5).

Alonso (1997) concibe el momento del análisis como producto de una situación reflexiva del investigador sobre la información obtenida a partir de la combinación de las teorías y métodos. En este sentido, la información alcanzada a partir del análisis de las entrevistas, del material documental y de las observaciones realizadas sobre la realidad investigada, no son resultados aleatorios sino que están enmarcadas en corrientes y categorías teóricas. Incluso los momentos previos (la delimitación de los problemas de la investigación, el guión de nuestras entrevistas o de la observación, lo que vamos siguiendo y modificando de nuestros informantes, la selección que realizamos de nuestros datos) están influenciados por la teoría.

La idea de la investigación como un ciclo, donde teoría y análisis se retroalimentan, implica considerar que no sólo que el análisis se nutre de la teoría sino que también se espera que la teorización sea un componente inherente al análisis. Implica “ir más allá” de los datos recogidos para desarrollar ideas, integrar ideas con la recopilación y análisis de los datos, generando otras ideas y construyendo sobre las existentes (Coffey, A. y Atkinson, P., 1987b).

Otra característica de los métodos cualitativos es que posibilita entender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva del actor<sup>24</sup>(Taylor, S. y Bodgan, R., 1992). Este

---

<sup>24</sup> Para Guber la perspectiva del actor “es una construcción orientada teóricamente por el investigador, quien busca dar cuenta de la realidad empírica tal como es vivida y experimentada por los actores. Ello no excluye el reconocimiento de la lógica de los actores, sino que hace posible una mirada progresivamente no etnocéntrica.” (pág. 71).

acercamiento permite conservar el lenguaje original de los sujetos, indagar su definición de la situación, la visión que tienen de su propia historia y de las condiciones estructurales en la que están inmersos.

Estos métodos parten de una perspectiva holística, es decir que las personas, los escenarios y los grupos son considerados como un todo, permitiendo un tipo de análisis que contempla la totalidad de la configuración en que se sitúa el actor.

El enfoque holístico asume que el todo es mayor que la suma de las partes. Y también que la descripción y comprensión del contexto social y político del objeto de estudio, en este caso políticas públicas de participación ciudadana, son fundamentales para lograr un entendimiento general de las experiencias analizadas. Por ello cada caso abordado se iniciará brevemente con una caracterización del municipio y con una descripción de la política participativa, contextualizando su surgimiento y características principales.

Finalmente creemos importante señalar, siguiendo a Souza Minayo (1997), que este tipo de investigación es importante para: a) comprender los valores culturales y las representaciones de determinado grupo sobre cuestiones específicas; b) comprender las relaciones que se desarrollan entre actores sociales, tanto en el ámbito de las instituciones como en los movimientos sociales y; c) para la evaluación de las políticas públicas, tanto desde el punto de vista de su formulación e implementación, como desde los usuarios a quienes se destina. En el presente trabajo se tomó como central la tercera dimensión que plantea la autora, pero atravesada por las dos primeras.

Ahora bien, una vez planteadas algunas características de la investigación cualitativa se explicará cómo se fue modificando el proceso en el caso de la presente investigación.

Como señala Gallart (1992) la aproximación al tema de investigación surgió del conocimiento resultante de estudios anteriores y de un acervo conceptual que fue delimitando la temática. En este sentido, la elección del tema de la tesis estuvo guiada por experiencias de investigación anteriores, específicamente, porque el tema de la participación en el ámbito municipal formó parte de la tesis de grado de la Licenciatura en Sociología y de alguno de los

trabajos realizados durante la maestría<sup>25</sup>. La focalización del estudio de casos para la provincia de Bs. As, primer recorte del tema, estuvo influenciada por dos cuestiones fundamentales: la posibilidad de que el trabajo estuviese becado por la CIC (Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires) y que fuese de interés en el ámbito de mi práctica laboral, la Dirección de Estudios e Investigaciones del IPAP (Instituto Provincial de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires).

La profundidad y detalle de los métodos cualitativos generalmente derivan de un reducido número de estudios de casos. En efecto, esta investigación se presenta como un estudio de tres casos. Un estudio de casos implica un estudio profundizado y exhaustivo de uno o muy pocos objetos de investigación, lo que permite obtener un conocimiento amplio y detallado de los mismos. Para Patton (1987) resultan particularmente útiles cuando es necesario entender con detenimiento algún problema o situación específica, y cuando es posible identificar casos ricos y complejos en información. El primer paso en el estudio de casos es reunir los datos pertinentes a cada uno y redactar por separado cada estudio de caso. De esta forma, cada caso es independiente y debe permitir al lector entenderlo de una manera integral. Una vez escritos los estudios de casos individuales, el análisis avanza hacia la búsqueda de patrones comunes y comparaciones, pues estos estudios son particularmente valiosos cuando se apunta a captar las diferencias individuales o las variaciones de un entorno a otro.

Realizado el primer recorte territorial (la provincia de Buenos Aires), la elección de los municipios estuvo posteriormente influenciada por criterios de heterogeneidad y accesibilidad. Primeramente se buscaron municipios con características políticas y demográficas distintas

---

<sup>25</sup> En las materias que he trabajado la temática de la participación fueron las siguientes: *Análisis Político II: Estado, administración y políticas públicas* a cargo del prof. Oscar Oszlak; *Planificación; Teoría, metodología y práctica de la planificación de los sectores sociales* a cargo del Dr. Mario Rovere; *Sociología I: Sociedad civil, movimientos sociales y participación* a cargo del Dr. Antonio Camou; *Sociedad civil, desarrollo y el rol de las instituciones financieras multilaterales* a cargo de las prof.: Diana Tussie y Mercedes Botto y *Formulación de políticas y programas sociales* a cargo del prof. Homero Saltalamacchia.

(partido político del intendente y cantidad de población), pero teniendo en cuenta el segundo criterio (que fuesen accesibles en distancia, tiempo y económicamente para permitir los sucesivos traslados que implican la realización del trabajo de campo y contactos posteriores).

De esta forma se realizó un mapa político de la provincia de Buenos Aires, que luego de las elecciones del 2002 quedó conformado por: PJ (78 municipios), UCR (42 municipios), partidos vecinalistas (11 municipios), ARI<sup>26</sup> (1 municipio), PAUFE<sup>27</sup> (1 municipio) y FREPOBO<sup>28</sup> (1 municipio).

En un principio, y según se presentó en el proyecto de tesis, se estableció abordar 4 casos. Pero debido a la complejidad y profundidad que requiere una investigación de tipo cualitativa, a la amplitud de cada caso (que implementaba distintas políticas de participación), a la complicación en establecer contactos con los responsables de las distintas experiencias municipales, experiencias participativas que fueron abandonadas por cambios de gestión o por complicaciones en la gestión de las mismas y la lejanía a ciertas localidades respecto del lugar de residencia del investigador impidieron abordar el número inicial de casos. De acuerdo con estas dificultades se reorientó el trabajo decidiendo abordar 3 municipios, de cada uno de los partidos políticos con mayor peso.

La primera condición para la selección de los municipios fue, obviamente, que cuenten con experiencias conocidas de gestión participativas. Este primer filtro redujo las posibles categorías de los criterios de heterogeneidad elegidos (partido político del intendente y cantidad de población).

---

<sup>26</sup> Afirmación para una República Igualitaria, cuyo referente político es Elisa Carrió. Este partido gobierna en el municipio de Salto.

<sup>27</sup> Partido Unidad Federalista, cuyo referente político es Luis Patti. Este partido gobierna en el municipio de Escobar.

<sup>28</sup> Frente Popular Bonaerense, cuyo referente político es Aldo Rico. Este partido gobierna en el municipio de San Miguel.

Finalmente y luego de evaluar el acceso físico y de información, la riqueza del material elaborado y de los contactos establecidos se seleccionaron las experiencias de La Plata (PJ, 600.000 habitantes), Morón (Vecinalista, 300.000 habitantes) y Villa Gesell (UCR, 25.000 habitantes).

- Para el desarrollo del caso platense se abordó el programa de Descentralización y Participación Ciudadana que incluye el surgimiento de las juntas comunales a partir de 1992, el Presupuesto Participativo de 1998 y el Plan Estratégico 2001/2010.
- En el caso de Villa Gesell se tomaron las experiencias del Plan Estratégico realizado en 1999 y el Plan Estratégico para la zona sur (Las Gaviotas, Mar Azul y Mar de Las Pampas) que comenzó a diseñarse en el 2004 y que aún no ha concluido.
- Para el municipio de Morón se abordó el surgimiento de las Unidades de Gestión Comunitarias y Comisiones Vecinales que surgieron en el marco del Plan de Desconcentración y Descentralización Municipal entre los años 2001 y 2004.

Cabe aclarar en este punto que el trabajo no pretende generalizar los resultados al resto de la provincia, pues los casos abordados pueden no ser representativos del resto de los municipios, pero permite avanzar en la construcción de un panorama de lo que se está realizando a nivel local en la temática de participación como nueva herramienta de gestión.

Una vez identificadas las unidades de estudio se realizó el trabajo de campo que se desarrolló a partir de la combinación de las siguientes técnicas: 1) observación participante, 2) entrevista en profundidad y 3) estrategia de investigación documental.

#### 1) Observación participante

La observación es un procedimiento de recopilación de datos e información que consiste en utilizar los sentidos para observar los hechos, realidades sociales presentes y a las personas en el contexto donde desarrolla sus actividades.

Esta técnica fue utilizada para el caso de La Plata y Morón en el marco de reuniones para el Plan Estratégico y en plenarios de Consejos Vecinales, respectivamente. También se realizaron algunas observaciones en las unidades descentralizadas (delegaciones y UGC). Para abordar la experiencia de Villa Gesell estaba prevista la utilización de esta técnica, pero no pudo concretarse por postergaciones en las reuniones del Plan Estratégico con la comunidad del Sur debido a la cercanía con la temporada de vacaciones 2004/5 y, durante el periodo 2005, en que se continuó con el trabajo de campo de esta investigación, aún no se habían reanudado.

Patton (1987) especifica que en una evaluación de programas, los datos obtenidos por este método constan de descripciones detalladas de las actividades, del comportamiento de los participantes, acciones del equipo y de una variedad de interacciones humanas que pueden ser parte de las experiencias de estas políticas. En este sentido, en los casos abordados donde se hicieron las observaciones se prestó atención al uso de los espacios, a las actividades que realizaban las personas participantes, los miembros del equipo técnico, los funcionarios, etc, a la forma de comunicación que mantenían, a las actitudes y las distancias entre sí.

Según el continuo que utiliza Junker (citado en Valles, M., 1997) “participante total”- “observador total”, la observación utilizada estuvo en el intermedio de “observador como participante”, pues fue utilizada como estrategia complementaria al uso de entrevistas y durante un período de tiempo corto (el que duraban los talleres y reuniones). La observación fue formal, ya que el investigador aclaró su papel en el marco de estas reuniones. Para el caso de Morón fui invitada por el coordinador de una UGC para que asistiera a cualquiera de las reuniones plenarios y lo comunicó a los presentes durante el desarrollo de la reunión. En el caso de La Plata, que es mi lugar de residencia, asistí por cuenta propia a un conjunto de talleres<sup>29</sup> al enterarme de estas reuniones en el marco del Plan Estratégico. En esta oportunidad, aunque no aclaré mi rol con las

---

<sup>29</sup> Se presenciaron los talleres generales que se realizaron en el casco de la ciudad, que tuvieron como eje las propuestas socio-culturales y económico-productivas y los talleres barriales, que trataron problemáticas más puntuales, que fueron seleccionados según el nivel socio-económico (uno de la periferia –correspondiente a sectores de clases bajas- y otro del caso –concurrido por sectores medios-).



autoridades municipales presentes, sí lo hice con el grupo de vecinos que me incluyeron al momento en que se les solicitó trabajar en grupo en la identificación de los problemas barriales y con algunos técnicos de la UNLP, quienes me conocían de la carrera de sociología (muchos de ellos fueron mis docentes de grado y luego se convirtieron en entrevistados).

Entre las ventajas que menciona Valles (1997) para el uso de esta técnica, se destaca en el marco de la presente investigación la de permitir una aproximación a la “realidad social”, abordando las complejidades de las situaciones participativas, en forma directa y en el momento en que ocurren.

La mayor limitación de esta técnica esta dada por el contenido de lo que se quiere observar. No todos los fenómenos o comportamientos son observables directamente. Por otra parte, la bibliografía señala los “sesgos” o “efectos distorsionados” de la observación participante:

- La observación no permite tener acceso a las situaciones que han ocurrido antes de la observación o a factores que contextualizan los acontecimientos que se observan. Sin embargo, esta limitación puede ser compensada utilizando otras técnicas que presentaremos a continuación: la entrevista en profundidad y la utilización de documentos.
- Efectos reactivos de la observación. Taylor y Bodgan (1992) recomiendan ser prudentes en los datos que se brinden respecto a la investigación ya que las personas pueden sentirse inhibidas o condicionadas frente a la presencia del investigador.
- Perder el distanciamiento intelectual: a medida que el investigador se va involucrando con el objeto de estudio y se relaciona con las personas puede perder la perspectiva del observador. Esta limitación se comparte con la entrevista.

Respecto de la observación, Spradley (citado en Valles, 1997) menciona la importancia de diferenciar entre las expresiones, términos, jerga institucional de las personas que estamos observando y las notas de campo propias del investigador (teóricas, metodológicas y

observacionales). Estas últimas suelen ser útiles no sólo por la información que permite recoger sino porque ayuda a interpretar aquello mismo que observamos o a reorientar la observación.

## 2) Entrevista en profundidad

La entrevista es definida por Ruiz Olabuénaga (1999) como una conversación profesional entre un entrevistador y un entrevistado (o un grupo de entrevistados) donde se efectúan preguntas y se escuchan respuestas. Como todo proceso de comunicación, crea una situación social que implica un campo de influencia, tanto en el plano consciente como del inconsciente. En este marco, el entrevistador cumple el rol de “facilitador”, de animar constantemente al entrevistado a hablar. Sin embargo, coincidimos con Taylor y Bodgan (1992) en que el papel del investigador no se reduce a obtener respuestas, sino también que implica un proceso de aprendizaje sobre qué preguntar y cómo hacerlo.

Asimismo, reconocemos que el espacio de intercambio social que constituye la entrevista no surge espontáneamente, sino que es propuesto por el investigador a fin de obtener aquello que es importante y significativo para los informantes acerca de un suceso que queremos investigar desde sus significados, perspectivas e interpretaciones. Para algunos autores (Souza Minayo, M. C., 1997 y Ruiz Olabuénaga, 1999), esta interacción social que se produce a partir de la situación de la entrevista no es neutral sino que es afectada por la naturaleza de las relaciones entre entrevistador – entrevistado, reconociendo un intercambio desigual, de asimetría, donde el primero es quien orienta y controla la conversación según los objetivos de la investigación. Teniendo este marco presente se tuvieron en cuenta algunas recomendaciones como las de no formular preguntas directivas o sesgadas (que sugieren una aproximación de la respuesta esperada), respetar y aprender lo que es importante para el entrevistado y generar un clima de empatía como “condición esencial y característica para que tenga lugar una interacción social de auténtica comunicación interpersonal.” (Ruiz Olabuénaga, J., 1999: 175). Además, la

bibliografía nos advierte que esta empatía no debe evitar que el entrevistador compruebe y contraste las afirmaciones del entrevistado.

Si caracterizamos a la entrevista como un proceso comunicativo, Valles (1997) señala que debemos tener en cuenta que este proceso depende no sólo de una *situación micro-social* (compuesta por el entrevistador, el entrevistado y el tema en cuestión) sino también por los *elementos externos*, los factores extra-situacionales que relacionan la entrevista con la sociedad, la comunidad o la cultura.

Para Alonso (1997) el análisis de los discursos sociales que se produce a partir de las entrevistas en profundidad implica la comprensión del texto en su contexto social y en la historicidad de sus planteamientos, desde la reconstrucción de los intereses de los propios actores. El análisis sociológico del discurso comprende un análisis sociohermenéutico que recupera el análisis pragmático del texto del discurso y de la situación social (micro y macro) en la que se ha generado. De esta forma, se recupera el sentido de lo vivido por los sujetos, el significado que se les da a sus prácticas y acciones. Siguiendo este enfoque, el habla es reveladora de condiciones estructurales, de un sistema de valores, normas y símbolos y, al mismo tiempo, refleja las representaciones de grupos determinados en condiciones históricas, socio-económicas y culturales específicas. Los relatos que surgen en el marco de una entrevista refieren a un contexto de clase, pero también de otras pertenencias como las de sexo, edad, barrios, etc.

Esta técnica, a diferencia de la observación, intenta reconstituir una situación social después de que han pasado los hechos (Gallart, M., 1992) y desde el punto de vista y las propias palabras del entrevistado. En el marco de esta investigación esta técnica permitió:

- la obtención de una gran riqueza informativa, en palabras y enfoque de los actores;
- la interpretación de las prácticas y actividades desde la mirada de los sujetos sociales;

- abordar las condiciones en que fueron tomadas las decisiones sobre las políticas analizadas y sus consecuencias, permitiendo al investigador el acceso a información pasada sobre el desarrollo de las experiencias;
- la oportunidad de clarificación y seguimiento de preguntas y respuestas, en un marco de interacción más directo, personalizado, flexible y espontáneo que la encuesta.

En cuanto a las limitaciones o desventajas se mencionan (Valles, M., 1997):

- el tiempo que implica realizar las entrevistas (desde la preparación, establecer el contacto, la realización misma y el posterior tratamiento). En el caso particular de este estudio al tiempo de la realización se sumaba el tiempo de traslado, ya que dos de los dos municipios abordados quedan a una distancia considerable del lugar de residencia del investigador;
- no permite observar el escenario natural de los sucesos y de la vida cotidiana de los actores, contexto que en muchos casos explica la perspectiva de los informantes;
- al igual que la observación, se indican los potenciales problemas de reactividad (ocasionados tanto por un exceso o falta de *rapport*, un excesivo direccionismo, etc.), fiabilidad y validez. Taylor y Bodgan (1992) señalan el riesgo de las entrevistas de producir distorsiones originadas en la discrepancia entre lo que las personas dicen y lo que hacen<sup>30</sup>, también se señala el hecho de que en las entrevistas media la memoria del informante que puede ocasionar algunos errores.

Respecto a esta última limitación, Alonso (1997) expresa que este carácter hipersubjetivo y mediado por la memoria de las fuentes orales como la entrevista permite la aproximación del investigador a la realidad social desde el testimonio de los propios protagonistas. En este sentido la información que se obtiene no debe interpretarse como falsa o verdadera, sino que expresa “el

---

<sup>30</sup> Por ellos los autores proponen establecer controles cruzados para verificar la coherencia de los dichos de los relatos, mediante la comparación de versiones y la comparación con otras fuentes.

producto de un individuo en sociedad que hay que localizar, contextualizar y contrastar” (pág. 70). En este mismo sentido, el autor expresa que, como resultado de la entrevista, el investigador no debe esperar una descripción de hechos pasados, sino la apropiación que el informante ha realizado de una cultura histórica.

El tipo de entrevista que se utilizó en esta investigación fue la entrevista basada en un guión o semi estructurada. Este tipo de técnica se prepara con un conjunto de temas o asuntos que deben cubrirse, de acuerdo con los objetivos del estudio, pero no se proporciona las formulaciones textuales de preguntas, ni el orden. El guión nos permite, de este modo, asegurarnos que ciertos temas considerados claves sean incluidos creando una relación dinámica y, asimismo, posibilita captar aspectos no previstos que realicen aportes a los propósitos de la investigación.

De esta forma, en un primer momento se identificaron grandes tópicos o áreas de investigación, que luego se fueron subdividiendo en cuestiones más puntuales y adaptadas a la particularidad de cada caso analizado y a las características del rol que cumplía cada informante (funcionario, técnico, vecino, etc). El guión se elaboró con una primera parte general para todos los entrevistados (ver anexo I) y otra más específica, según la experiencia municipal que se trate y el rol del informante. La elaboración del guión constituyó un proceso de aprendizaje en la que el investigador fue incorporando temas a medida que se fue avanzando y conociendo nuevas problemáticas y ámbitos de indagación durante el trabajo de campo y en la posterior revisión del material. Por ejemplo, en el mismo trabajo de campo surgieron interrogantes acerca de cómo sería la percepción de las políticas participativas según la experiencia del entrevistado. En este sentido notamos que en la mayor parte de las personas que estuvieron implicadas en los distintos casos tenían antecedentes de participación en otros ámbitos, a partir del cual reforzaban el rol de referentes barriales.

El empleo de guías para el caso de técnicos y funcionarios implicó que el investigador previamente se interiorice sobre algunos temas especiales y acerca de la relación del informante

con la experiencia, antigüedad en la función, perfil, etc. para lograr un mejor aprovechamiento de la información que pudiera obtenerse.

La mayoría de las entrevistas fueron individuales, aunque se presentaron situaciones que brindaron la oportunidad de realizar algunas entrevistas grupales. Si bien estas últimas no estuvieron planificadas de este modo, se aprovechó la flexibilidad que permite el diseño de una investigación de tipo cualitativa.

Para Valles (1997) el tipo de entrevista grupales, que se han venido usando especialmente para investigaciones de mercado, presentan un especial potencial para utilizarse en evaluaciones de políticas y programas.

Las entrevistas grupales constituyen un dispositivo que permite la reconstrucción del sentido social de una situación grupal discursiva. El sentido que emerge es siempre colectivo y requiere del despliegue de hablas múltiples en una situación de comunicación. Por ello, es importante considerar que las conversaciones son una totalidad, es decir, las interlocuciones son parte de un proceso, no es igual a la suma de distintos fragmentos. (Canales, M. y Peinado, A, 1994).

En cuanto a la dinámica de esta técnica, Patton (1987) explica que en la evaluación de programas, generalmente, los integrantes son personas relativamente homogéneas a quienes se les pide reflexionar acerca de las preguntas que formula el entrevistador. Cada uno de los participantes escucha las respuestas de los demás y agrega comentarios a medida que escucha lo que otros tienen para decir. Este tipo de entrevistas no tiene por objetivo el debate, ni la solución de problemas, por lo que no se busca un consenso o desacuerdo. El objetivo es conseguir buena información en un contexto social donde las personas consideran sus propios puntos de vista en el contexto de las opiniones de otros.

Estos grupos se formaron en tres oportunidades:

- durante la realización de contactos en un periódico de Villa Gesell, con personal del diario y lugareños que se habían acercado para distintos trámites;

- en el momento previo a una observación de un plenario de comisiones vecinales en Morón, en el marco de una entrevista que había sido planificada en forma individual pero a medida que los integrantes de las asociaciones vecinales fueron llegando se fueron integrando a la conversación;
- en una UGC (Unidad de Gestión Local) de Morón durante un encuentro que se había organizado con el coordinador y éste a su vez convocó a un grupo de vecinos integrantes de las comisiones vecinales.

En las entrevistas que surgieron bajo esta modalidad se percibieron las características de los efectos de “sinergia”. En este escenario las opiniones que van surgiendo producto de un debate entre las posturas tienden a combinarse y homogeneizarse en discursos más o menos típicos (Alonso, L., 1997) y se produce un efecto de “audiencias” donde los participantes resultan motivados por la presencia de los otros hacia los que dirige su actuación (Valles, M., 1997).

La interacción grupal también se convierte en una limitación, por el menor control del investigador sobre la validez y fiabilidad de los datos y porque la gente puede sentirse inhibida ante la presencia de otros a expresar lo que realmente siente o piensa. Este último inconveniente se percibió en el caso de la entrevista realizada en el periódico local de Villa Gesell, donde el dueño del diario se expresaba en forma indirecta y con rodeos en ciertas ocasiones, cuando surgían críticas a la gestión municipal. En efecto, cuando el resto de las personas presentes se retiraron, aclaró y profundizó algunos de sus puntos de vista.<sup>31</sup>

Por último, la función del investigador en estos casos es central para evitar que un miembro del grupo domine la conversación y quiera imponer al resto sus opiniones o sesgue las expresiones de los otros, especialmente cuando no hay entre ellos una relación simétrica.

---

<sup>31</sup> Para evitar estos inconvenientes la bibliografía recomienda que en los grupos de discusión que se planifican no haya un grupo ya constituido previamente (Canales, M. y Peinado, A., 1994 y Valles, M., 1997).

Por otra parte, la totalidad de las entrevistas, tanto grupales como individuales, fueron grabadas y en su mayoría se desarrollaron en un único encuentro (excepto con algunos informantes claves de cada municipio con los que hubo dos encuentros), con una duración aproximada de una hora y media. Con alguno de los entrevistados se continuó un contacto vía e-mail para realizar algunas aclaraciones que surgieron en el análisis de la entrevistas o para obtener información sobre nuevos acontecimientos que iban surgiendo acerca de las políticas en el municipio.

Respecto a la selección de entrevistados algunas decisiones se tomaron antes de salir al campo y otras durante el mismo trabajo de campo. Las primeras se relacionaron con la intención de entrevistar en cada municipio a los distintos actores sociales (participantes de asociaciones vecinales, técnicos de las universidades y del municipio, delegados comunales, funcionarios relacionados con los programas de participación, concejales de distintos partidos). En el caso de los vecinos participantes estuvo contemplado elegir informantes de distintos barrios según el estrato socio-económico. En tanto que a partir de las decisiones que se tomaron durante el trabajo en terreno se incorporó a periodistas locales, vecinos que no participaron directamente de las experiencias y ex funcionarios.

Los entrevistados fueron contactados mediante redes personales que fue estableciendo el investigador de acuerdo con un conjunto de criterios:

- La obtención de información relevante, en este caso se buscó informantes que habían participado activamente en los procesos o que habían tenido una influencia decisiva en el diseño y gestión de las experiencias.
- Por accesibilidad física. Especialmente en el caso de Morón donde las distancias y dispersión son mayores que las de Villa Gesell. Para el análisis de La Plata, al ser el lugar de residencia del investigador, la lejanía entre los entrevistados no implicaron una barrera pues se conocía como llegar y a través de que medio a cada lugar.



- Oportunidad (Guber, R., 1991), mediante este criterio se incluyen a aquellas personas que demostraran interés en informar. La motivación en algunas entrevistas fue tan importante que se aportó material documental inédito y facilitaron el acceso a otros potenciales informantes (técnica bola de nieve).

Los informantes denominados, en el marco de esta investigación, como “técnicos” (personal de la universidad contratado para fines específicos) o “funcionarios-técnicos” (personal de la municipalidad con perfil profesional que coordinaron las experiencias) nos mencionaron integrantes de la comunidad que fueron afines a la gestión y los que fueron más críticos u opositores. También se complementó esta búsqueda a partir de listados de participantes (funcionarios, concejales y vecinos en carácter individual o de representante de instituciones), a los que se los contactó sin ningún tipo de intermediarios.

El criterio de selección de la muestra fue según propósitos. Este tipo de muestreo, según Maxwell (1996), es una estrategia en la cual personas son seleccionadas deliberadamente con el fin de obtener información importante intentando lograr:

- la representatividad de los individuos (en cuanto a su tipicidad);
- pero también captar adecuadamente la heterogeneidad de la población. Seleccionar personas que representen las variaciones posibles más importantes de las dimensiones estudiadas en la investigación;
- obtención de casos críticos para poner a prueba las ideas y teorías a las que se va arribando en el proceso de investigación;
- comparaciones que den cuenta de las razones de las diferencias entre los individuos entrevistados.

El criterio para seleccionar a los entrevistados fue de acuerdo al rol que cumplieron en el marco de las experiencias de participación: funcionarios, técnicos, participantes individuales o colectivos (representando organizaciones sociales), concejales, prensa, vecinos que no participaron.

Respecto a la cantidad de informantes se utilizó la estrategia del muestreo teórico, “donde lo importante es el potencial de cada caso para ayudar al investigador en el desarrollo de comprensiones teóricas sobre el área estudiada de la vida social.” (Taylor, S. y Bodgan, R., 1992: 108). En la investigación se buscó deliberadamente ir cubriendo las distintas opiniones y actitudes de los actores sociales implicados, hasta abordar toda la gama de perspectivas posibles. Es decir, que se seleccionan casos que varíen en aquellas características consideradas relevantes para las respuestas a los interrogantes planteados en esta investigación. Esta estrategia también es conocida como “saturación”, pues se percibe que se ha llegado a ese punto cuando a partir de un número de entrevistas, un caso adicional no produce ningún nuevo aporte o comprensión.

Finalmente el número de entrevistados para cada caso fue:

- La Plata: 18 (3 concejales, 4 técnicos, 3 funcionarios, 3 integrantes de Juntas Vecinales, 3 vecinos participantes, 2 integrantes de delegaciones municipales);
- Villa Gesell: 14 (2 funcionarios, 1 concejal, 2 periodistas, 1 técnico, 6 vecinos participantes y 2 que no participaron);
- Morón: 15 (2 concejales, 2 funcionarios, 2 técnicos, 1 facilitador, 2 coordinadores de UGC y 4 integrantes de comisiones vecinales, 1 vecino, 1 periodista).

La mayor dificultad en cuanto al acceso en el contacto con informantes se ha tenido con los responsables políticos y concejales oficialistas en el caso La Plata y con concejales de la oposición en Morón, debido a sucesivos rechazos. En el resto de los casos y entrevistados no se presentó este tipo de inconvenientes, sino que surgieron algunos problemas de plazos que se fueron alargando respecto a lo planificado por una cuestión de tiempos en la implementación de las experiencias<sup>32</sup>. Estas razones determinaron la reprogramación de los plazos y coordinar

---

<sup>32</sup> En el caso de Villa Gesell a lo largo del año 2004 se pospusieron algunas reuniones entre el municipio y la comunidad y, finalmente, se decidió suspender las gestiones hasta el final de la temporada de verano. En Morón también se alargaron los plazos previstos por cuestiones de organización interna.

varias entrevistas para realizar por viaje, para optimizar el tiempo y los costos de los sucesivos traslados.

En cuanto al análisis, las entrevistas desgrabadas fueron codificadas según las categorías de análisis que se fueron elaborando a partir de la guía de la entrevistas, de los temas que surgieron en las sucesivas aproximaciones al trabajo de campo y, posteriormente, de códigos emergentes, a partir de las lecturas de las mismas.

Cabe destacar que para el análisis de algunas categorías se utilizaron distintas clases de datos, que Glaser y Strauss (1967) llaman “cortes de datos”, en referencia a las diferentes técnicas de recolección de datos que proporcionan diferentes percepciones para comprender las categorías y desarrollar sus propiedades.

En este momento fue importante recordar las recomendaciones de Gallart (1992) y Guber (1991) de tener en claro cuando se registra textualmente y cuando el investigador presenta su evaluación de la situación, pues el análisis de las entrevistas no resuelve el análisis teórico ni sustituye las conclusiones de la investigación.

### 3) Estrategia de investigación documental

Se identifica como documentos a los registros escritos y simbólicos, oficiales o personales, que den cuenta del mundo social que es objeto de la investigación. Estos materiales y datos disponibles pueden haber sido realizados antes o durante la investigación.

Ruiz Olabuénaga (1999) explicita que el análisis de contenido se basa en la lectura de la información recogida a partir de los documentos y que ésta debe realizarse siguiendo ciertas pautas “científicas”, es decir, de manera sistemática, objetiva, replicable, válida. Esta metodología cualitativa enfatiza en la captación de significados, definición de la situación, puntos de vista de un emisor, etc. y, a través del análisis del contenido de un texto, se puede inferir las características del autor (sea una persona o una institución), el receptor al que está dirigido y realizar inferencias acerca del contexto en el que fue producido.

Los datos suelen clasificarse en primarios (los elaborados por el investigador) y secundarios (producidos por personas o instituciones sin propósitos específicos de investigación social). Entre los primarios se encuentran los textos previamente grabados o escritos por el investigador a partir de sus entrevistas, notas de campo, observaciones, etc. Dentro de los secundarios Almarcha y otros (citados en Valles, M., 1997) realizan una distinción según la forma de recolección. A continuación se enunciarán los que fueron utilizados para el presente estudio:

a. Documentos literarios: recortes periodísticos, gacetillas de prensa e información institucional en página web de los municipios, registros de acreditación, folletos, informes y actas de reuniones, apuntes de reuniones tomados por vecinos, informes técnicos, decretos y ordenanzas municipales, programas de las experiencias, boletines informativos, discursos de los intendentes y coordinadores de programas, etc.

b. Documentos numéricos: censo 2001, encuestas.

c. Documentos audiovisuales: programas locales de televisión por cable local.

Entre las ventajas que otorga este tipo de técnica podríamos mencionar:

- Bajo costo: la mayoría de esta información es pública, el valor de la obtención de la misma se reduce al fotocopiado.
- Exclusividad: el contenido de estos documentos suele ser único pues, en su mayoría, no se podría haber accedido a la información mediante otras técnicas de obtención de datos. En esta investigación se ha obtenido material que dio cuenta del origen de las políticas a través de documentos como ordenanzas, diarios, informes de actas, etc.
- Historicidad: estas fuentes documentales permitieron reconstruir la historia de los diferentes casos en momentos anteriores al estudio, y de esta forma, lograr una mayor comprensión del surgimiento y desarrollo de las experiencias analizadas.
- No reactividad: el material documental al haber sido elaborado en su medio natural de interacción social no cuenta con la reactividad que produce el investigador. Sin

embargo, se debe estar atento a otro tipo de sesgos con los que pueden estar elaborados los documentos.

Asimismo, como todas las técnicas, la utilización de investigación documental tiene algunas consideraciones que hay que tener en cuenta:

- Selectividad en la producción, registro y archivo del material: la documentación está producida y es seleccionada para su conservación según sesgos e intereses personales e institucionales. Por ejemplo los diarios publican notas previo filtro de la editorial y las publicaciones institucionales y, toda documentación producida por una organización, tiende a difundir aquella información que no la perjudica o que puede causar reacciones desfavorables (por ejemplo los informes técnicos o gacetillas de prensa e información institucional obtenida a través de la página web de los municipios).
- La propia naturaleza secundaria: hace que la información no esté producida directamente para nuestra investigación, sino que fue elaborada con otros fines. Por otra parte, el sentido del texto puede ser diferente para distintos lectores.
- La interpretabilidad múltiple y cambiante del material: los documentos al estar producidos socialmente en un contexto determinado pueden variar de significado a lo largo del tiempo. Asimismo, el sentido que el autor pretendió otorgarle a un documento puede no coincidir con el que interpreta el investigador. Por ello, en el presente estudio se tuvo en cuenta, especialmente, el intentar comprender el contexto en el que fueron producidos los materiales. Por ejemplo en los recortes de diarios por lo general se resumía, se contestaba y debatía sobre cuestiones originadas anteriormente por lo que hubo que reconstruir el contexto y los actores principales para entender el significado de cada opinión.

Para verificar la credibilidad del material documental se cotejó el mismo con otras fuentes de información, especialmente a través de otros documentos y a partir de otras técnicas de

investigación como las entrevistas con distintos actores y la observación. En este sentido, Ruiz Olabuénaga (1999) nos advierte que ésta “no es una técnica para ser utilizada siempre en solitario, sino a menudo, conjuntamente con otras para inferir, validez, completar otros análisis del mismo tema o proyecto” (pág. 200).

Finalmente, acerca del análisis del material documental se utilizó la técnica del análisis de las relaciones y de evaluación o representación (Souza Minayo, M. C., 1997). La primera permite, justamente, observar las relaciones que varios elementos mantienen entre sí dentro del texto. Señala la presencia simultánea de dos palabras o temas en el mismo texto. Por ejemplo, en el marco de la investigación mediante esta técnica se analizó con qué otras palabras aparecía ligada la participación en la justificación que hacían los funcionarios y técnicos para el diseño de las políticas públicas. Asimismo, permitió observar que cuando se señalaban las potencialidades de la participación, simultáneamente, aparecían ligadas las dificultades en la concreción de las mismas.

El análisis de evaluación o representación consiste en encontrar en las manifestaciones verbales el conjunto de las valoraciones que se expresan a través de las actitudes (opiniones o actos) del locutor en relación a acontecimientos o personas. En este sentido se abordaron las distintas opiniones (recogidas a través de las entrevistas, observaciones, notas periodísticas, publicaciones institucionales, etc) de los distintos actores respecto a las evaluaciones e impactos de las políticas analizadas.

Para culminar este capítulo, cabe aclarar que reconocemos que la utilización combinada de técnicas permite complementar y contrastar unas con otras a fin de mejorar la investigación social en la práctica. Sin embargo, estuvimos atentos a la advertencia que realizan Coffey y Atkinson (1987): “cuanto más examinamos nuestros datos desde distintos ángulos, más posibilidades tenemos de descubrir -o en realidad, construir- esa complejidad. Alentamos la exploración de estrategias alternativas precisamente para alentar el reconocimiento y la

exploración de esa complejidad. Por lo tanto, rechazamos lo que podría llamarse triangulación vulgar mientras avalamos la apreciación sensata de la complejidad y la pluralidad.” (pág. 10). Estos autores denominan triangulación vulgar al hecho de suponer que los datos de distintas fuentes o derivados de distintos métodos se puedan, simplemente, agregar o sumar para una representación más completa del mundo social. En este mismo sentido, Blanco y Pacheco (2001) expresan que el uso de distintas técnicas de recolección de datos no debe utilizarse de cualquier forma, sino combinarlos de tal manera que cada instancia sea la apropiada para el logro de diferentes propósitos, que permitan abordar aspectos de un problema social que no pueden ser captados por una sola visión y que en conjunto brinden profundidad y amplitud al análisis del estudio.

La presente exposición metodológica ha intentado mostrar cómo se ha desarrollado el estudio y ubicar al lector en los caminos que se han utilizado para acceder a la información y al análisis de los casos abordados.

## CAPITULO V

### ESTUDIO DE CASOS. FORMACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISTINTAS EXPERIENCIAS

#### 5.1. La Plata

##### Datos contextuales

La ciudad de La Plata es la capital de la provincia de Buenos Aires, se encuentra ubicada al noroeste de la Provincia y linda con los partidos de Berisso, Ensenada, Berazategui, Florencio Varela San Vicente, Brandsen y Magdalena. Tiene una población de alrededor de 600.000 habitantes asentados en una superficie de 942 km<sup>2</sup> (de los cuales 142 km<sup>2</sup> están urbanizados), distribuidos en un casco urbano diseñado y planificado aun antes de asentarse la ciudad, y en barrios periféricos -producto de un rápido crecimiento sin planificación- que concentran a los sectores sociales con menores recursos<sup>33</sup>.

La ciudad es sede administrativa provincial y en ella se asienta la Universidad Nacional de La Plata; estas características se reflejan en el tipo población: la mayor parte de la población ocupada (73,8%) pertenece a la categoría obrero o empleado y más de la mitad de ellos pertenecen al sector público<sup>34</sup>.

Esta ciudad cuenta con altos niveles educativos respecto del resto de la provincia: casi la mitad de la población posee secundario completo o niveles superiores -mientras que el promedio provincial sólo alcanza el 31,2%-, en tanto que el porcentaje de los que estudian en la universidad asciende a 36,5% -cifra ampliamente superior al 17% de promedio provincial.

---

<sup>33</sup> La población NBI para el total del partido es de 10,3%. Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001.

<sup>34</sup> El 54,8% de empleados públicos en la ciudad es ampliamente superior al 34,2% del promedio de la provincia. Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001.



Desde el año 1991 el intendente es el Dr. Julio Alak, perteneciente al PJ, que lleva en la gestión cuatro períodos.

### **Desarrollo de la política participativa**

Este municipio desarrolla, desde los `90, un Programa de Descentralización y Participación fundamentado en *“la necesidad de transformar el marcado centralismo del aparato administrativo y de superar los acentuados desequilibrios derivados del proceso histórico de crecimiento urbano.”* (Municipalidad de La Plata, 2001).

Este programa se propuso generar un gobierno más participativo, moderno y cercano a las expectativas de la gente y, al mismo tiempo, promover un desarrollo urbano más armónico y equilibrado, con viviendas, equipamientos comunitarios, infraestructura, servicios públicos y calidad de vida que garanticen su sustentabilidad. Las principales acciones implementadas fueron:

1. la creación de nuevos centros y subcentros comunales (en distintos momentos de la década del `90);
4. la creación de las juntas comunales (1992);
5. la elaboración e implementación del Presupuesto Participativo (1998/9);
6. la elección por consulta popular de los delegados y subdelegados administradores (2000);
7. la renovación de las autoridades de las 18 juntas comunales (2002); y
8. el lanzamiento del Plan Estratégico 2001/2010.

A continuación se detallan cada una de estas acciones.

1. Las **delegaciones**, que desde 1992 se denominan centros comunales (Decreto 741/92)<sup>35</sup>, se encuentran en la periferia del casco urbano, y son unidades desconcentradas y participativas

---

<sup>35</sup> El proceso de creación de los centros comunales se detalla más adelante.

de gestión a cargo de un administrador comunal elegido por el intendente. Sus funciones son las siguientes:

- realizar acciones tendientes a velar por:
  - el buen estado de las calles, caminos, plazas, etc., coadyuvando a su mantenimiento,
  - las normativas municipales para la habilitación de comercios e industrias,
  - el funcionamiento de los centros de salud, la difusión de la cultura, etc.
- promover la formación de asociaciones sociales;
- elaborar informes trimestrales acerca del funcionamiento del centro comunal y de las juntas comunales;
- ejecutar las políticas de descentralización elaboradas por el Ejecutivo.

Hasta principios de 1992 existían en el partido sólo siete centros comunales, cifra que asciende a dieciséis en el año 2000, (10 centros comunales y 6 subcentros).

Con la creación de estas nuevas delegaciones municipales se buscó poner en marcha el proceso de descentralización, para lograr un mayor acercamiento de la gestión municipal a la cada vez más numerosa población de la periferia.

2. Las **juntas comunales**<sup>36</sup> son órganos participativos colegiados, creados mediante el Decreto 741/92, que conforman una red de foros independientes. Están integradas por entidades de bien público, colectividades y cooperativas, uniones vecinales, y otro tipo de organizaciones sociales con domicilio en el ámbito de la delegación (centro comunal), que estén registradas como tales en la Dirección General de Entidades de Bien Público. También pueden participar vecinos con “arraigo y prestigio”. Los miembros de la Junta son elegidos democráticamente en asamblea comunitaria, y se renuevan anualmente.

---

<sup>36</sup> La información sobre las juntas comunales fueron extraídas de la revista “Plan de Desarrollo Local”. Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano, Municipalidad de La Plata, 1999.

Entre 1992 y 1999 se constituyeron las 18 juntas comunales, 16 actúan en los centros comunales y 2 en el casco urbano (ver mapa en Anexo II). Sus funciones son, entre otras:

- estimular la acción comunitaria y la participación popular en la gestión municipal;
- participar en las acciones de interés social desarrolladas en el ámbito del centro comunal;
- mantener informado al delegado administrador sobre el estado y necesidades del vecindario;
- proponer al administrador anteproyectos de obras, servicios y trabajos públicos de interés comunitario;
- fiscalizar la ejecución de obras públicas y servicios presentados por el Departamento Ejecutivo.

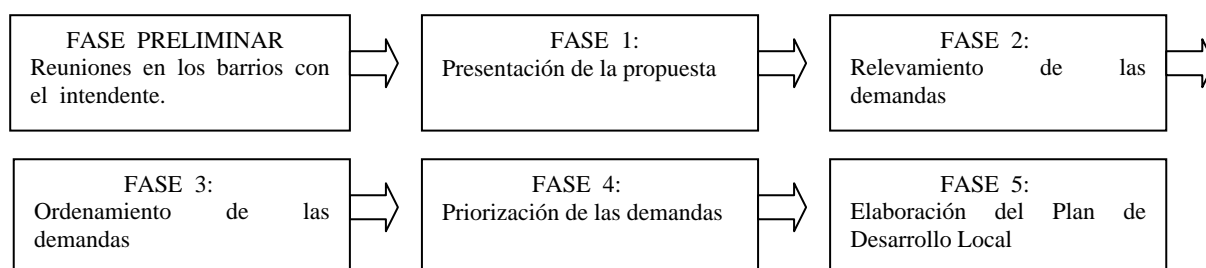
3. En el año 1999 las demandas surgidas de las juntas comunales se tradujeron en un conjunto de programas, proyectos y acciones canalizadas a través del presupuesto municipal. Ese año se adoptó la modalidad de **Presupuesto Participativo**, consistente en recoger las demandas de cada centro comunal y traducirlas en un **Plan de Desarrollo Local**. Los coordinadores lo definieron de la siguiente manera:

- ✓ una nueva herramienta de gestión planificada, descentralizada y participativa, útil para la actual y las futuras administraciones municipales que pretendan superar el modelo tradicional de planificación y gestión;
- ✓ una inédita forma participativa y democrática de organización y planificación del desarrollo local, que da lugar a un nuevo espacio en donde los representantes barriales van construyendo acuerdos sobre las intervenciones que promueven el mejoramiento del hábitat y la calidad de vida de la población (Martino, H. y Pintos, P., 1999; Municipalidad de La Plata, 1999).

Los antecedentes reconocidos de esta experiencia particular fueron: el Programa de Mejoramiento del Hábitat Popular desarrollado en la ciudad de Campana y el Plan Participativo por Distritos, de la ciudad de Rosario.

Para la implementación del Presupuesto Participativo de 1999, se aplicó el siguiente esquema metodológico: una fase preliminar, durante 1998, en la que el Intendente se reunió con vecinos y representantes de las juntas comunales, que plantearon sus reclamos. Luego el Intendente propuso a los presidentes de cada Junta el proyecto de Presupuesto Participativo y Plan de Desarrollo Local. En una segunda fase, representantes de las juntas comunales, los administradores comunales (delegados) y los técnicos-profesionales relevaron las problemáticas de los barrios. Posteriormente, se convocó a un taller comunitario para priorizar las demandas que entrarían en el Presupuesto del '99. En un segundo taller el equipo técnico del Plan expuso un breve informe sobre la infraestructura urbana, a los efectos de priorizar con un sentido social y con la junta comunal debatieron las prioridades. Por último, se elaboró el Plan de Desarrollo Local para cada barrio, en el que se definieron los lineamientos generales y los programas, según criterios técnicos y económicos.

Esquema metodológico:



El Plan de Desarrollo Local se estructuró en cuatro programas (ver ejemplo en Anexo III).

- Desarrollo de las condiciones del hábitat (demandas de pavimento, obras hidráulicas, luminarias, etc.).
- Construcción y consolidación del equipamiento urbano (demandas de centros de salud, equipamiento de espacios deportivos y programas culturales y educativos).
- Seguridad urbana (semaforización, señalización, reductores de velocidad, etc.).
- Mejoramiento de las condiciones medioambientales (arbolado público, saneamiento de arroyos, erradicación de basurales, etc.)

4. La **elección de los delegados por consulta popular** fue el 26 de noviembre del año 2000. Participaron de esta elección no obligatoria alrededor de 40.000 vecinos (el 16% de un padrón de 251.580 electores), que acudieron a los 28 centros de votación dispuestos en los 16 centros y subcentros comunales.

Los comicios fueron organizados por la Municipalidad de La Plata con participación de las juntas comunales y la Federación de Instituciones Culturales y Deportivas de La Plata, y fue fiscalizado por 150 dirigentes de la asociación Conciencia.

Los administradores y subadministradores comunales surgidos del voto popular asumieron sus funciones el 1 de marzo de 2001, por el término que dure el mandato del intendente Alak.

Posteriormente, los administradores comunales electos participaron de un programa de capacitación tendiente a fortalecer su identidad a partir de la formación en: aspectos normativos de la organización municipal, procesos de descentralización, planificación y control presupuestario, y herramientas prácticas de gestión.

5. Durante el año 2002 se renovaron las **autoridades de las 18 juntas comunales**. Participaron de esta experiencia 700 instituciones de bien público, es decir un promedio de 34 entidades por Junta; en algunos casos el número ascendió a más de 50, como en Los Hornos, City Bell y Abasto.

La renovación de las autoridades se desarrolló en elecciones no obligatorias. Además de los órganos directivos quedaron conformadas las distintas secretarías de cada Junta Comunal con la presencia de las instituciones y vecinos.

6. **Plan Estratégico La Plata 2001/2010:** El caso de la planificación estratégica en esta ciudad se presenta como un proyecto que reconoce varios antecedentes (Municipalidad de La Plata / UNLP, 2003): el Plan Urbis del año 1961 (plan regulador para los partidos de La Plata y Ensenada) / durante los '90 la creación de centros y subcentros comunales y juntas comunales /

el Proyecto Región Capital de 1996 realizado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires que apuntó al desarrollo económico-social y espacial de la ciudad / el Observatorio de Calidad de Vida 1998 llevado a cabo por la Universidad Nacional de La Plata que monitorea los factores que inciden en la calidad de vida: seguridad, educación, vivienda, salud, infraestructura, trabajo y medioambiente / elaboración e implementación del Presupuesto Participativo (1998/9) / la Candidatura de la ciudad de La Plata en 1999 para ser declarada Sitio del Patrimonio Mundial y las Bases estratégicas para el desarrollo sustentable en La Plata (1999) en la que se definieron las ideas fuerza de la ciudad (Ciudad puerta del MERCOSUR, Faro Cultural -eje fundamental en la educación-, Tecnópolis, Ciudad ambiental del sur y Municipalidad participativa para la promoción del desarrollo).

El Plan Estratégico 2001/2010 se inició con un concurso de carácter regional “20 ideas para La Plata” promovido por la municipalidad de La Plata y organizado por el Colegio de arquitectos de la Prov. de Buenos Aires distrito I. El concurso se dirigió a construir una mirada desde la arquitectura y el planeamiento para la ciudad. En este marco, se presentaron 45 proyectos que involucraron el trabajo de casi 200 profesionales.

En septiembre de 2001 se realizó una convocatoria a la ciudadanía para proponer la estructura organizativa del Plan que fue la siguiente:

- **Consejo general:** formado por las instituciones, personalidades, empresas de la ciudad y precedida por el Intendente. Su función era la aprobación del Plan Estratégico.
- **Comité ejecutivo:** formado por los representantes de las instituciones que constituyeron el núcleo promotor del Plan, estuvo precedido por el presidente de la UNLP. Su función era elaborar el Plan.
- **Área de coordinación y asesoramiento:** integrado por tres arquitectos, como su nombre lo indica coordinaron el proceso de elaboración del Plan y su implementación.

En octubre de ese año se organizaron talleres participativos en los que se invitó a la comunidad a presentar proyectos de corto plazo y costo mínimo para dinamizar la primera etapa

del Plan. Los proyectos fueron elevados al Consejo General. Estos talleres formaron parte de un conjunto de pasos metodológicos que tuvieron como objetivo principal instalar el modo en que se iba a ir construyendo el Plan, basado en la participación de los actores sociales.

Se recomendaron aproximadamente 100 proyectos de diversas temáticas: deporte, salud, empleo, mediación de conflictos, niñez, ancianidad, educación, capacitación laboral, infraestructura, problemática ambiental, identidad local, ciudad y región. Finalmente se volvieron a evaluar y se seleccionaron cinco: Libreta sanitaria escolar de 6 a 18 años, Proyecto observatorio, Proyecto Plan de acción Comisión del Sitio (para la postulación de La Plata Patrimonio de la Humanidad), Vías verdes del sur y articulación 20 ideas para La Plata (propuestas de arquitectura).

El 19 de noviembre de 2001 se lanzó oficialmente el Plan Estratégico 2001/2010.

Un año después (noviembre de 2002) se organizaron en instituciones sociales talleres participativos para diseñar un diagnóstico consensuado en cada delegación. La convocatoria fue variada, con un promedio de asistencia de 40 personas.<sup>37</sup>

En el ámbito de estos talleres se expusieron las problemáticas de cada barrio y propuestas en relación a temas variados (ver ejemplo en Anexo IV).

Luego de los talleres locales se realizaron talleres temáticos en tres ejes propuestos: urbano-ambiental, socio-cultural y económico-productivo. En cada eje se discutieron problemáticas y propuestas que tuvieron en cuenta lo producido en los talleres locales (ver ejemplo en Anexo V).

Finalmente, se realizó una publicación con el Plan Estratégico La Plata 201/2010 (los ejes están citados en la página 154).

---

<sup>37</sup> Cantidad de participantes por delegación: Casco Sur: 60, Casco Norte: 15, City Bell: 25, Etcheverry/Olmos: 20, Gonnet/Hernández/Gorina: 37, Los Hornos/San Carlos: 40, Romero/Abasto: 60, Tolosa/Ringuelet: 25, Villa Elisa: 35, Villa Elvira: 70.

## **Desarrollo del Programa de Descentralización y Participación**

El caso de la ciudad de La Plata será analizado en tres ciclos. Hablar de “ciclos” (Oszlak, O. y O’Donnell, G., 1976) implica reconocer que una política pública no mantiene una continuidad a lo largo de los años. En efecto, un gobierno trata diversas cuestiones simultáneamente y hay otras que compiten entre sí para ingresar en la agenda pública, por lo tanto una cuestión puede atravesar por ciclos de atención a lo largo del tiempo.

En el caso de la participación ciudadana un primer ciclo de atención se desarrolló durante la formulación de estas políticas con la creación de órganos participativos de escala barrial. Esta primera fase del ciclo incluyó dos momentos: el primero con la intendencia radical de 1987/91 y el segundo, con el inicio de la gestión justicialista de 1992, que desconoció la experiencia anterior.

Luego transcurrieron 6 años de congelamiento del tema. Recién en 1998 surgió un segundo ciclo de atención de la mano del Presupuesto Participativo- Plan de Desarrollo Local.

Por último, reconocemos como la tercera fase, el lanzamiento del Plan Estratégico para la ciudad 2010, que comenzó a delinearse durante el 2001.

En el proceso de formación de la agenda de gobierno municipal en el tema de participación ciudadana, que hemos distinguido como el primer ciclo de atención, se reconoce un primer inconveniente que se presenta en el análisis del surgimiento de la cuestión.

En cuanto al marco legal, existen dos ordenanzas que abordan el tema de la participación:

1. La Ordenanza municipal 7162, del año 1989, durante la gestión del intendente radical Pablo Pinto (1987/91), que trata sobre la creación de los consejos vecinales.

2. El Decreto municipal 741 de 1992, firmado por el intendente justicialista Julio Alak, que trata sobre la constitución de los centros comunales.



En el Decreto firmado en 1992 se estableció que las delegaciones municipales<sup>38</sup> se convirtieran en centros activos de administración y participación ciudadana, a las que se denominó centros comunales. El Decreto previó que: “*se complementará la conformación de las actuales delegaciones mediante la institución de Juntas comunales*”. Por lo tanto, se concluyó que estas juntas, “*actuarán como órganos colegiados, auxiliares del Delegado Administrador*”. En cambio, la Ordenanza de 1989, aprobada bajo la intendencia radical, estableció que los consejos vecinales “*actuarán como auxiliares del Departamento Ejecutivo y del Consejo Deliberante.*” Este dato, como veremos más adelante, fue uno de los ejes de debate.

En cuanto a las funciones, en el decreto de 1992 se retomaron casi la mayoría de las atribuciones que se mencionaban en la Ordenanza de 1989, aunque en ningún momento se hace referencia a esta última, (las funciones se describieron en la página 120).

Los funcionarios de distintos partidos, tanto radicales como justicialistas, se reconocieron como pioneros en la introducción de la participación de la comunidad en la gestión municipal.

Los partidarios radicales manifestaron que ellos fueron los primeros en plantear el tema. A continuación se transcriben partes seleccionadas de la entrevista con el ex -intendente radical, en la cual relata cómo surgió el tema de la participación:

*“La idea fue mía, yo había leído bastante con relación a esto, sobre la experiencia que habían hecho los españoles, con la participación a través de entidades. El tema siempre me interesó yo había escrito cosas incluso antes sobre la participación y descentralización sobre cómo buscar que la gente participe, crear mecanismos de control (...) no existía una norma que establezca la creación de Consejos Vecinales electivos, es decir que los propios vecinos de cada barrio eligieran sus representantes y que ese consejo además tuviera atribuciones expresas, no solamente como un organismo de asesoramiento, sino con facultades de gestión, es decir que*

---

<sup>38</sup> Delegación: constituyen una mera demarcación territorial de competencias administrativas delegadas para el logro de fines serviciales contingentes. La delegación es administrada por un Delegado, elegido por el poder ejecutivo municipal. Las primeras datan de la década del 70 y hoy son alrededor de 19 las unidades territoriales.

*pudiesen elegir sobre ciertos temas, que tuviesen un presupuesto, como si fueran mini-municipios, como lo requiere una verdadera descentralización. Entonces avanzamos en algo intermedio, con Consejos Vecinales, pero integrados con representantes de organizaciones del lugar y por vecinos con cierto reconocimiento, para canalizar un mecanismo de consulta, de participación, para interesar a los vecinos en el tema de su zona...”.*

En estas frases se refleja como el ex -intendente siente que el surgimiento del tema de la participación fue una proyecto “suyo”, incluso aclara que esto se inició desde la campaña, antes de su gestión.

Para un ex delegado partidario del PJ, el origen de la participación a través de las Juntas comunales parece ser otro:

*“El impacto de la obra pública y servicios hizo que lo que se concebían como Delegaciones empiece a tener problemas como ciudad: los reclamos comienzan a ser urbanos, sobre pavimentación, teléfonos, (antes por ejemplo giraban sobre la falta de alumbrado y zanjeo). Con la nueva modalidad de reclamos se da una saturación, entonces surgió un problema, ¿Cómo hacíamos para canalizarlos? Las formas de ordenar los reclamos dio lugar a las juntas comunales, que fueron propuestas por el Intendente, a partir de lo que le contaban los delegados.”*

De las opiniones anteriores podemos desprender, siguiendo lo planteado por Oszlak y O'Donnell (1976), que en este caso fue el Estado Municipal quien inició la cuestión y no otros actores sociales, (en ambos casos se remarca que la iniciativa fue del ejecutivo). Asimismo, se puede deducir que el énfasis estuvo puesto en la agenda gubernamental o institucional, ya que ninguno de los entrevistados reconoció que este tema había sido una demanda de la población. Esta actitud, incluso se percibió en relatos de integrantes de juntas comunales, quienes afirmaron que *“el programa de las Juntas comunales surgen de la Municipalidad, con el emblema de la Participación Comunitaria para darle un marco legal y un lugar a la participación.”*

Otro punto interesante para analizar es cómo se legitima la participación, es decir, con qué otros procesos se la relaciona y bajo qué discursos se la justifica.

Tanto en las fuentes documentales como en el discurso de los funcionarios de ambos partidos se relacionó el tema de la participación con la descentralización, la modernización del Estado y la crisis del sistema representativo<sup>39</sup>.

En el Decreto del año 1992 así lo demuestra el siguiente párrafo: *“considerando que uno de los pilares fundamentales de esta etapa de modernización y transformación administrativa puesta en marcha a partir de ... (la Ordenanza N° 7856<sup>40</sup>), se relaciona con la vigencia de la descentralización y la participación ciudadana, como herramientas necesarias para constituir un nuevo modelo de gestión administrativa...”* En este caso, se planteó a la participación junto con la descentralización como medios para alcanzar un modelo de gestión más moderna.

En las declaraciones del ex - intendente apareció fuertemente la idea de la participación como paso necesario hacia la descentralización y además, se incorporó la visión de la participación relacionada con la democracia:

*“Yo creo básicamente en la participación y en la descentralización, mi proyecto de armar las consejos vecinales era un paso hacia la descentralización. Esto de la participación era un avance, para que la gente sintiera que tenía derechos que fuesen reclamando, lo mejor que le puede pasar a una gestión es que la gente te reclame y te pida cosas y no lo contrario, que sean pasivos, esa es la verdadera democracia.”*

También estuvo presente el tema de la participación como complemento del sistema representativo, así lo expresó un concejal peronista en 1989: *“diferenciamos el concepto de participación del de protagonismo, puesto que no se trata sólo de que se participe en los planes que los funcionarios públicos diseñan, sino que debemos alentar la creación de nuevos actores*

---

<sup>39</sup> Este hecho no es casual, ya hemos analizado en capítulos anteriores cómo estos términos se relacionan.

<sup>40</sup> Esta ordenanza es del año 1991, al inicio de la gestión del intendente del PJ, principalmente preveía *“la creación de nuevos órganos y entes (...) a fin de modernizar la estructura administrativa, optimizar recursos y servicios ...”*

*sociales, el crecimiento y desarrollo de la sociedad civil que ayude a completar y perfeccionar el sistema de representatividad política.” (Diario El Día, 14/2/89).*

*“Yo creo que el Concejo no pierde su lugar, en una democracia realmente representativa tienen que participar todos los sectores, más allá del Concejo Deliberante. Deben complementarse y trabajar en forma conjunta. Los concejales no representan a las distintas delegaciones.” (concejal de la oposición).*

Un dato interesante es que cuando se preguntó a los entrevistados por la experiencia de participación durante el gobierno radical, salvo los políticos de su mismo partido, la desconocían o pensaban que no se había llevado a cabo.

Uno de los integrantes de una junta expresó no tener conocimiento sobre la Ordenanza del '89, *“hasta donde yo sé en el '92 empezaron a funcionar las juntas comunales, pero no como las conocemos ahora. Sobre la Ordenanza del '89 que vos me preguntas, dónde supuestamente se daba paso a la creación de las juntas, la verdad que no sabía nada. Muchas veces hay proyectos que no prenden en la comunidad, muchas veces no se manejan bien los programas, por ejemplo en el '92 algunas Juntas que nacieron tuvieron que abortar”.*

Para un ex delegado oficialista, *“las juntas comunales se crearon por un decreto, iniciativa del Intendente actual, la Ordenanza del '89 no se ejecutó.”*

Sin embargo, el ex -intendente radical manifestó que hubo inicios en algunas delegaciones, por ejemplo en Gonnet y que faltó tiempo para desarrollar la experiencia funcionando en algunos lugares mejor que en otros.

En cuanto a la existencia de conflictos alrededor de esta cuestión, las opiniones nuevamente difieren:

Para el ex -intendente radical, (que analiza la experiencia de 1989), *“las juntas tenían un problema que era la resistencia de los delegados, no querían funcionar teniendo que consultar con la gente, querían consultar ellos de acuerdo a su entender y saber. Ésta fue una dificultad substancial, la falta de comprensión de los propios delegados que eran los que digamos tenían*

*que hacer la convocatoria (...) Esto se puso en funcionamiento, no hubo mucho tiempo, y no tuvo el éxito que hubiese querido, lo que pasa es que a la gente se la convoca a ir a cosas y después no pasa nada, entonces la gente está cansada de estas cosas. Pero fue un inicio en aquella época había que pelear con los delegados y con gente del ambiente político que no creía en esto, es mejor no tener que lidiar con la gente, lo resuelvo yo sólo y ya está.”* En este párrafo se asevera que los actores que pusieron resistencias a esta modalidad de gestión eran los delegados y gente del mismo ambiente político que sentía que la participación de los vecinos significaba una pérdida de poder para ellos y que se requería un proceso más complicado para la toma de decisiones en el momento de resolver problemas. Por otro lado, se reconoció que no hubo un acompañamiento por parte de los ciudadanos debido a la falta de expectativas sobre este proyecto.

Aquí podemos visualizar cómo cada actor percibe de diferente manera la situación, y la cuestión cambia según la posición desde donde se la considere. Siguiendo a Allison (1993) observamos que los actores no centran su atención en todo el problema estratégico, sino en la decisión que deben tomar, evaluando los beneficios para la organización a la que pertenecen, así como los beneficios personales que pueden obtener de ella. Este comportamiento se visualizó en el caso de los delegados y también en el de los ciudadanos. Para los delegados el saldo de apoyar la propuesta implica la pérdida de un espacio de poder. En los ciudadanos, observamos que muchas veces no participan porque pesan anteriores experiencias negativas que tiñen con desconfianza estos nuevos proyectos de participación (tema que se retomará más adelante).

Sin embargo, otros actores plantearon una visión distinta: *“antes los delegados nos reuníamos con la gente del barrio informalmente, cada vecino pedía al delegado por su cuadra, por lo próximo. Entonces si le arreglabas la calle a uno, después venía el otro a cuestionarte el por qué de esa decisión. Las juntas comunales surgen por la necesidad de ordenar las demandas de los vecinos, ellas son ahora las que priorizan reclamos y planifican.”* (ex -delegado justicialista). Esta opinión revela que la participación podría significar para los políticos la

solución a muchos conflictos que se generan al momento de comunicar cuáles serán las obras públicas a realizar en la gestión.

Asimismo, podemos analizar este comentario desde dos puntos de vista, que retoman posiciones desarrolladas en el capítulo I. Desde un enfoque, la actividad participativa implica un mecanismo de transformación social y del propio sujeto, que facilita el desarrollo de la autonomía a nivel personal y grupal. Contrariamente, se la concibe como un mecanismo sustitutivo de la responsabilidad pública, que desplaza los conflictos desde los ámbitos gubernamentales al resto de la sociedad. De esta forma, la participación en la definición de los problemas otorga mayor legitimidad al proceso de toma de decisiones y reduce los desacuerdos a lo largo de las fases de implementación (CEPAL, 1992).

Respecto a este último punto, un dirigente partidario del Frente Grande opinó en relación a la descentralización y al rol de los centros comunales *“no se trata de que el Municipio se saque los problemas de encima y los transfiera, y mucho menos de atomizar o desarticular el gobierno local.”* (El Día, 23/3/00). Otra afirmación similar fue la que realizó un miembro de la Junta de Villa Elvira, *“uno siente que el Estado se borra y empieza a delegarnos cosas que ellos deciden.”* En estos casos se percibe la incertidumbre sobre la existencia de una auténtica participación que supone autonomía para intervenir en el proceso de diseño inicial. Es decir, participar en igualdad de condiciones junto a los responsables del proyecto y en la toma de decisiones. De esta forma, la participación puede ser instrumentada en función de los fines exclusivos de las instancias estatales y de los partidos políticos debido al poco poder de negociación de algunas instituciones barriales.

Una gestión participativa requiere una concepción del municipio como un espacio institucional para la negociación y el logro de acuerdos de todo orden, relacionados con el territorio y la sociedad municipal. Supone la incorporación de los distintos sectores de la comunidad en las distintas fases del proceso de toma de decisiones. Hemos especificado en anteriores capítulos que estos procesos son el resultado de interacciones múltiples en la que

participan muchos actores simultáneamente: políticos electos, funcionarios de todos los niveles, partidarios políticos, grupos de interés, expertos, medios de comunicación, etc, que actúan de forma conflictiva, forman alianzas y negocian unos con otros. En el caso particular que analizamos según los anteriores entrevistados, no parece haber surgido conflictos entre partidos políticos, ni con sectores de la sociedad.

*“Para este proyecto no hubo enfrentamientos, las Juntas comunales fueron aceptadas por las fuerzas políticas. No hubo división en dos bandos, como en otros temas.”* (ex delegado refiriéndose a la creación de las juntas comunales de 1992).

En este mismo sentido, el ex -intendente radical comentó respecto a la experiencia del '89 que *“no hubo grandes debates con el PJ, no presentaron alternativas. Si se debatió dentro del partido, hubo reuniones de gabinete semanalmente y se discutió estos temas junto a la Secretaría de Gobierno.”* Es importante recordar en este punto declaraciones anteriores del ex -intendente donde había relatado que sólo se habían manifestado resistencias por parte de algunos políticos y delegados.

No obstante, a partir de una búsqueda de fuentes periodísticas (Diario El Día, 10 y 14/2/89) encontramos que existió un debate alrededor del proyecto de 1989.

La Ordenanza n° 7162/89, que creaba los consejos de participación en los barrios, tuvo la adhesión del radicalismo, de la UceDé (que modificó algunos puntos pues contaba con un proyecto propio), de la Alianza Platense y del Partido Intransigente (PI), pero contó con la oposición del PJ y la Democracia Cristiana (DC), es decir que no hubo un total acuerdo en la propuesta votada. Según declaraciones de un concejal de la DC, *“en febrero de 1986 ... desde nuestro bloque propusimos la creación del Consejo Consultivo Comunal y lamentablemente este proyecto pasó al archivo. Hoy por hoy tengo que decir el pez por la boca muere, ya que se vuelve a tratar el tema del cual en su momento fuimos propulsores.”* (Diario El Día, 10/02/89). Este último comentario incluso revierte el origen de la cuestión, ya que esta propuesta parece haber sido la primera presentada por un partido político.

Por su parte, el PJ no estuvo de acuerdo con la propuesta de la UCR que propuso que el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante asignaran las funciones para estos consejos barriales. Asimismo, el proyecto previó que las entidades integrantes fueran designadas por el Ejecutivo o por el delegado. En cambio el proyecto que del PJ, planteaba “*alentar y sostener el desarrollo autónomo de las organizaciones libres del pueblo*”, por lo tanto no se colocaba a los consejos barriales bajo órbita del Ejecutivo (concejal justicialista - Diario El Día, 14/02/89).

El segundo ciclo de atención del tema de la participación en las políticas públicas municipales se introduce con el Presupuesto Participativo en 1998. Durante esta etapa la participación tuvo un fuerte peso en el discurso político. En efecto, el Intendente en 1999 inauguró el período de sesiones ordinarias en el Concejo Deliberante haciendo referencia a la necesidad de “*apostar fuertemente a la participación comunitaria*”, anunciando la conformación y puesta en marcha de las juntas comunales y del Presupuesto Participativo (Diario El Día, 28/3/99).

Entre los decisores de las políticas públicas y los simples ciudadanos, hay muchos otros participantes que desarrollan roles importantes en la definición de las cuestiones, entre ellos se encuentra la prensa (Lindblom, C., 1991). En este caso el periodismo interpretó que la decisión del intendente justicialista de poner mayor énfasis en la atención de las demandas en la periferia, se debía a una estrategia política ante el avance electoral de la Alianza. Incluso, en los medios se afirmó que la propuesta del Presupuesto Participativo había sido concebida originariamente por este grupo político: “*en el marco de la decisión del Intendente en poner énfasis en la atención de las demandas de la periferia que cobró fuerza tras el cimbronazo electoral del año pasado (...) la idea del presupuesto participativo fue uno de los planteos de campaña de la Alianza en 1997 y que el Ejecutivo comunal rápidamente tomó para articular una estrategia de cara a enfrentar sus dos últimos años de gestión (...) Y fundamentalmente, intentará recuperar en los tradicionales bastiones del peronismo el terreno que la Alianza le arrebató en los comicios de*



*octubre del año pasado.*” (Diario El Día, 30/8/98). Esta cita corrobora el supuesto que plantea Elder y Cobb (1993) sobre “las ventanas de las políticas” como aperturas que representan oportunidades para hacer avanzar ciertas iniciativas. Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda de gobierno dependen en gran medida de la receptividad de los funcionarios, que varía según las cambiantes circunstancias del ambiente político y, según los imperativos de la política electoral del momento. De este modo, el marco de la campaña electoral permitió la introducción de la participación comunitaria que había quedado dormida desde 1992.

En este momento de la política pública nuevamente apareció el tema de la autoría de la experiencia como uno de los ejes a destacar. Por un lado, surge de distintos documentos que *“el gobierno municipal creó un sistema innovador en la formulación y seguimiento del presupuesto municipal”*. Se lo presenta como una *“inédita forma participativa y democrática de organización y planificación (...) sustentado en la búsqueda de la participación social que permite a los vecinos encontrar respuestas a sus necesidades más sentidas, comenzando a modelar su propio barrio, con formas propias de su cultura e identidad.”*

Sin embargo, un concejal del radicalismo afirmó lo expuesto en la cita extraída del diario local, que el proyecto tuvo otro origen, *“el tema del Presupuesto Participativo fue un caballito de batalla de la alianza en la campaña del ’97, que lo hablamos con x (otro concejal), así como también la idea de reflotar los consejos vecinales que habían pasado a llamarse juntas comunales.”*

Para el gobierno municipal, a través de las juntas se canalizaría la participación de los vecinos en el PP. En este marco se planteó un protagonismo de los ciudadanos para crear identidad y coordinar el programa captando las necesidades y demandas de los vecinos, *“es la propia comunidad quién define cómo, dónde y cuándo realizan las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles son los planes y acciones que debe llevar adelante el gobierno municipal.”* (coordinador del PP).

Sin embargo, al escuchar a los integrantes de las juntas las opiniones cambian. El relato de un participante tiene un valor paradigmático para el tratamiento del tema; así lo demuestra el siguiente comentario: *“una cosa es la teoría y otra cosa lo que se hace realmente, aunque incluso ni siquiera la teoría está bien. No tenemos normas claras, los presidentes de las Juntas nos reunimos durante un año entero para hacer un marco consensuado para presentarle al Intendente, porque todavía no lo tenemos en la realidad”, “usan a la junta comunal como rehén político (...) hay algunas Juntas que son desastrosas, pero no es por la gente del barrio, sino por el ecosistema político, algunas no han podido mantenerse, en lo que yo digo «puras», incluso en ellas participan militantes políticos que no dejan la camiseta afuera. Por esto terminan siendo una agrupación política más”*. Esta misma visión se refleja en lo que expresa un ex concejal radical *“las juntas comunales no funcionaron como debía funcionar. Al principio sí fueron elegidas democráticamente pero después se les dio un perfil político y eso hizo que se desmovilizara la participación a través de estas Juntas. Perdieron valor representativo de la comunidad. Se desmovilizó todo.”*

Durante la etapa de implementación de las políticas hemos señalado que el equipo técnico juega un papel relevante, especialmente si para esa política se requieren conocimientos especializados. Según Villanueva (1993a) para resolver muchos problemas económicos y sociales los gobiernos cada vez más introducen conocimiento especializado. Asimismo, Hecló (1993) analiza la relación entre las “redes de asuntos”<sup>41</sup> y el poder ejecutivo. Para este autor, “más que nunca, la elaboración de políticas se está convirtiendo en una actividad propia de los expertos, de sus redes y de sus redes de redes.” (pág. 268).

En el caso que estamos analizando el equipo técnico fue convocado directamente para confeccionar el Presupuesto Participativo – Plan de Desarrollo Local, por lo tanto no participó

---

<sup>41</sup> Una red de asuntos es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública. Los participantes no son fijos sino que entran y salen constantemente de las redes (Hecló H., 1993).

anteriormente en el proyecto de la creación de las juntas comunales, aunque a través de la implementación del Presupuesto Participativo tuvieron un peso muy importante en el desarrollo de las mismas.

Este equipo estuvo compuesto por arquitectos, una licenciada en geografía y una psicóloga social. Al interior del grupo, los arquitectos se desempeñaron en todas las áreas: coordinación general, coordinación técnica, el equipo de trabajo en las juntas comunales, el equipo de apoyo técnico y la evaluación externa. La licenciada en geografía estuvo en el área de coordinación técnica (redacción y descripción del área) y la psicóloga social, en capacitación y en apoyo al grupo de arquitectos para que puedan cumplir con el rol de coordinadores de talleres.

Los arquitectos hicieron el trabajo de campo y relevaron todas las demandas junto al administrador comunal e integrantes de las juntas. La elaboración del Presupuesto Participativo y Plan de Desarrollo Local tuvo las siguientes etapas: el gabinete municipal, el equipo técnico y los administradores comunales trabajaron conjuntamente aportando distintas visiones de cada una de las problemáticas<sup>42</sup>. El equipo técnico informó al ejecutivo sobre las demandas priorizadas en cada localidad, mientras que el ejecutivo analizó su viabilidad técnico-económica, en el marco de las políticas municipales. La definición final se estableció en las distintas áreas (obras públicas, planificación, control urbano) en función de las posibilidades presupuestarias con la que contaban. En este punto es oportuno destacar la relación entre las agendas; es decir, el municipio crea un espacio para que fluyan los problemas que perciben los ciudadanos y eleven demandas (agenda pública) y selecciona según criterios técnicos los más factibles de llevar a cabo (agenda institucional).

El desarrollo de esta metodología demuestra el papel que cumplen los equipos profesionales. En palabras de Camou (1997), “estos «tecnopolíticos» vienen cumpliendo, dentro de las elites dirigentes, una importante función de amalgama, de producción de visiones y creencias congruentes, y más especialmente, de alegatos de políticas que contribuyen a la formación de un

---

<sup>42</sup> El esquema metodológico fue explicado en la página 121.

conjunto de consensos básicos que aparece en el centro de todo paradigma de gobernabilidad hegemónico.” (pág. 66).

Respecto a la conformación del equipo técnico un de los entrevistados comenta cómo se orientó el perfil: *“antes cada vecino pedía por su cuadra, con el Presupuesto Participativo se socializan los recursos, se ven cuáles son las prioridades de cada barrio. Para esto, el Intendente hace un convenio con la Facultad de Arquitectura, para que en cada Junta Comunal haya un técnico, encargado de un relevamiento de los problemas, describen los problemas de las calles, los basurales, etc. ¿Por qué un arquitecto?, porque un técnico es más neutral y objetivo, además tiene recursos técnicos para priorizar objetivos”*. (ex –delegado).

A partir de este comentario, podemos observar que los responsables de las políticas públicas utilizan para respaldar sus decisiones los servicios de analistas y expertos especializados en los diferentes temas. Se argumenta que el análisis profesional es sistemático y comprensivo, que concierne a temas concretos y es neutral más que partidista, buscando situaciones próximas a las soluciones de eficacia. Sin embargo, es importante resaltar la posición de Lindblom (1991) que explica que todos los participantes en cierta forma son “partidistas” porque favorecen ciertas causas, valores y presionan por un conjunto de intereses bajo su propio punto de vista.

En esta misma línea, Camou (1997) señala que saber técnico y política no son dimensiones opuestas de análisis: “en el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas toda cuestión «técnica» importante conlleva cuestiones de «política»; y paralelamente, cualquier cuestión «política» relevante implica la resolución de importantes cuestiones «técnicas». De este modo, cuestiones «técnicas» y cuestiones «políticas» son como dos puntas de un mismo ovillo.” (pág. 54).

El papel de los profesionales fue fundamental en dos momentos, en una primera etapa priorizaron las demandas de la gente y en una segunda, en las distintas áreas de gobierno, realizaron el análisis de viabilidad. En la publicación realizada por la Municipalidad se explica lo siguiente *“en un segundo taller el equipo técnico del Plan expuso un breve informe sobre la*

*estructura urbana, a los efectos de poder priorizar con sentido social, procurando el mayor beneficio para toda la comunidad*". Sobre este punto, coincidimos con el análisis de Cornely (1978), pues entendemos que en estas consideraciones podrían existir ciertos obstáculos para la participación de la comunidad, ya que ciertos sectores podrían tender a aceptar pasivamente todo lo que los técnicos del gobierno les propongán en nombre de un supuesto interés general. Esto se relaciona con el planteo de Kalinsky (1993) que señala la importancia de considerar que el peso de lo "técnico" puede alterar las demandas realizadas por la gente, a partir de una falta de coincidencia entre las demandas sentidas por la comunidad y las percibidas por el grupo de profesionales, ya que ellos son concurrentes momentáneos en la comunidad y como tales no compartirían en su totalidad las representaciones sociales sobre las necesidades comunitarias.

Sin embargo, sobre el perfil de los técnicos convocados, la mayoría de los entrevistados concordaron en que los arquitectos reunían las cualidades apropiadas para participar en el Presupuesto Participativo - Plan de Desarrollo Local.

*"Un arquitecto además de contar con las cualidades de ser neutral y objetivo, es lo más semejante a un planificador urbano."* (delegado municipal).

*"Hay una gran cantidad de demanda que tiene que ver con lo que la gente identifica con el perfil de la gestión municipal actual, que es la obra pública, el perfil de la demanda apuntaba a buscar una persona que tenga que ver con el medio construido."* (funcionario).

A partir de estas declaraciones podemos concluir que el programa del Presupuesto Participativo- Plan de Desarrollo Local se concibió inicialmente para canalizar demandas relacionadas con la obra pública y de acuerdo con este planteo se formó un grupo de profesionales para canalizar este tipo de demandas, que ya habían sido pre-determinadas antes de la implementación de esta política. Desde la concepción de Aguilar Villanueva (1993a) esta situación demuestra que muchas veces un conjunto de decisiones están en la búsqueda de problemas.

Para Cardarelli y Rosenfeld (1998), el alcance de las “participaciones” dependen en general de la voluntad de los gobernantes, que promueven o apoyan objetivos de organización de la población con fines de propia legitimación o como sustentación de sus orientaciones políticas. De esta forma muchos programas de participación no tienen como eje la preocupación de la ciudadanía por ciertas problemáticas, sino la necesidad de legitimar sistemas políticos compatibles con ciertos intereses o valores político-económicos, y que en realidad no permiten la participación en la organización de proyectos que los incumbe, ni en la toma de decisiones.

Este nivel de análisis nos conduce a remitirnos a las debilidades o las dificultades que identificaron algunos actores para evaluar la experiencia:

- Alcances de la propuesta: según lo expuesto en párrafos anteriores se percibe que este PP se recortó en un Plan de Infraestructura. Algunos comentarios emitidos por los entrevistados confirman esta hipótesis:

*“Surgían cosas culturales, demandas que tienen que ver con la educación, que no tienen que ver con lo construido, pero sí con la cuestión física, pedían un jardín de infantes, libros para bibliotecas, pero ese no era el eje.”* (técnico).

*“Lo que pasa es que Villa Elvira es una zona carente de infraestructura (...) si hubiesen surgido otros tipos de demandas, hoy nos estaríamos agarrando la cabeza; supongo que nos hubieran derivado a algún funcionario de la municipalidad.”* (integrante de una junta Comunal).

Si retomamos la experiencia de Porto Alegre observamos que los procesos de participación se organizaron según dos modalidades: la regional (por zonas territoriales) y la temática (saneamiento básico, política habitacional, pavimentación, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación y organización de la ciudad). Esta metodología combinada garantizó que en el presupuesto se seleccionaran las distintas problemáticas más sentidas en las diferentes regiones. Esta segunda modalidad no existió en el caso de La Plata pues desde su

inicio estaba enfocado a la obra pública. *“No surgieron otro tipo de demandas porque no estaban previstas para este proyecto.”* (técnico).

Sin embargo, en un artículo que escribió este equipo de profesionales sobre la experiencia platense, cuentan que surgieron distintas demandas según diferentes “necesidades”: la población de los barrios periféricos demandaron pavimento y alumbrado, en cambio los vecinos del casco urbano, cultura y educación (Martino, H. y Pintos, P., 1999). Esta división territorial de las necesidades justificaría la elección del eje “obrista” del Presupuesto Participativo que se ejecutó a través del Plan de Desarrollo Local para la población de la periferia. En este punto es interesante señalar, además, la influencia de la propia disciplina de los técnicos para definir las necesidades de la gente.

Sin embargo, estas dificultades parecen no ser exclusivas de la experiencia platense. En efecto, Harneker (1995) relata la reflexión que realiza un integrante de un movimiento popular: “existe participación popular solamente en la discusión de aquella parte del presupuesto que la alcaldía puede invertir en obras, pero otras cuestiones de gran valor, como el salario de los funcionarios, la política en relación a ellos, los interrogantes con respecto al transporte, la vivienda, la salud, no son debatidas ni analizadas. Eso generó en el movimiento popular una especie de sectorialización y dificultades serias para movilizar esa organización para cuestiones más amplias. Era un movimiento que hacía luchas más generales y se convirtió en un movimiento muy localizado, corporativista, que vive ahora de sus problemas puntuales, locales y gira siempre sobre lo mismo.” (pág. 206).

- Relación entre juntas comunales: el tema de la obra pública muchas veces se tradujo en un tironeo entre las juntas, alejándose de la demanda inicial del vecino que pide por los problemas que le afectan en su vida cotidiana. De hecho uno de los técnicos realiza un análisis muy interesante sobre esta relación que se generó entre las juntas en el marco del PP, *“los integrantes de la Junta todavía no ven que uniéndose y armando redes es posible lograr que se cumplan necesidades básicas y poder pelear otras, sino que están siempre con el asfalto, y hay*

*otras necesidades que son básicas en las cuales no avanzan, entonces están siempre con cuántas cuadras, cuántas pavimentaron en Tolosa y cuántas en Villa Elvira.” De esta forma, las obras conseguidas simbolizan el poder y peso de cada junta en el Municipio.*

- Nivel de participación de los vecinos: la mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en que la participación fue baja, aunque hay disidencia en las causas.

Una investigación periodística (López Mac Kenzie, J., 2004) que se realizó en cinco delegaciones demuestra el desconocimiento del presupuesto participativo entre la población. En efecto, en este estudio se encuestó a cien personas y sólo dos conocían la experiencia efectivamente, aunque no habían participado. Ante la pregunta “qué le parecería si el presupuesto participativo se hiciera efectivo”<sup>43</sup> la mitad de los vecinos respondieron que: “*sería una experiencia positiva, se mejoraría el barrio*”, “*sería muy bueno para todos*”, “*sería interesante*”. La otra mitad, mostró desconfianza de que esta experiencia se pudiese llevar a cabo o de cómo se maneje políticamente: “*¿creés que eso es posible?*”, “*me parece que es una buena opción si se maneja correctamente. Las delegaciones en La Plata son un desastre, entonces en ese marco el presupuesto participativo no va a funcionar porque se maneja con los mismo punteros que siempre manejaron las unidades básicas y todo eso, y ahora están en las delegaciones y manejan los barrios con esa misma mecánica.*”

Un integrante de una de las juntas comunales también explica que el inconveniente de la baja participación es la interferencia de “lo político”: “*la gente no viene porque surgen discusiones que uno las intenta esquivar, sobre temas políticos, y siempre es lo mismo, no se discuten sobre los problemas que le interesan a la gente (...) antes el ámbito de participación del político era el partido, cuando se le perdió confianza a los políticos, y la gente encontró un lugar de participación, la muchachada descubrió, como si alguien descubre que para qué vas a vivir en una casa si podés vivir en la colina, entonces descubren el tercer sector, y la gran parte de esa muchachada política que no supo trabajar en política, vieron la veta del tercer sector, esos son los que levantan la mano y dice cooperadora M. (...), el problema los tenés con las*



*organizaciones de base, con las entidades chicas, porque es donde más fácil acceso tienen los punteros políticos.”* Según esta declaración, tampoco habría una relación armoniosa entre los mismos integrantes de la junta debido a la influencia de los partidos políticos en las organizaciones sociales. El problema se origina, según este entrevistado, porque se reproduce un *“estilo de organización clientelar”* que justamente con este tipo de participación intentarían evitar. Con estas *“influencias”* las organizaciones consiguen recursos, información y orientan la demanda según los intereses de los partidos políticos. Este inconveniente fue tratado en la primera parte de este trabajo como uno de los riesgos de la participación. Pues en la práctica los sectores que participan en los procesos de concertación son aquellos con algún tipo de recursos, mientras que los que carecen de ellos, quedan sin la capacidad de representación para presionar por sus propios intereses y condicionar las decisiones de la política pública.

En esta misma línea, en otro de los relatos surgió que al interior de la junta también aparecieron roces entre distintos integrantes de diferentes fuerzas políticas o por la intromisión de parte de funcionarios y partidarios políticos que intentaron utilizar el espacio de la junta para debatir internas políticas. Estos fueron motivos que desalentaron la participación de vecinos que no militaban en política y de instituciones que no contaban con tal apoyo. En este sentido, una integrante de una organización barrial manifestó: *“acá está todo politizado, incluso hay muchos líos entre los del mismo partido, los que responden a unos y los que responden a otros, nosotros no mantuvimos al margen porque si vas y no tranzás encima por ahí tenés problemas, es rebajarte al chusmerío político. Ellos vienen y te prometen cosas, yo la verdad que ya no les creo, los políticos sólo piensan en su bienestar no en el de la gente”*. Otra vecina e integrante de una junta comunal explicó que *“al principio había distintas reuniones para tratar temas, pero cuando la gente veía que no se hacía nada, que era una reunión atrás de la otra y que no pasaba nada, no se concretaba nada, sólo lo que decidía el delegado, chau. (...) la gente se cansa, se ha hartado de que la usen.”*

---

<sup>43</sup> Previo a esta pregunta se le explicaba al encuestado en qué consistía el Presupuesto Participativo.

En estos testimonios se refleja claramente la crisis de representación política, a la que ya hemos aludido en otro capítulo, pero más allá de esto se percibe cómo los actores realizan una evaluación de acuerdo a sus experiencias anteriores y expectativas sobre los beneficios y costos que implicaría su participación.

Por otra parte, al interior del equipo técnico no hubo coincidencia en el análisis de las causas de la baja participación.

Un sector, coincidiendo con el diagnóstico anterior, consideró: *“yo creo que es necesario seguir trabajando en la línea de la participación, lo que sucede es que el contexto no favorece, son situaciones cortoplacistas, electoralistas, donde puede haber muy buena voluntad por parte de los vecinos pero cuando ven que son usados, porque éstos son los términos que ellos usan, así dejan de participar.”*

En cambio, el argumento que dio uno de los miembros del grupo técnico que tuvo continuidad en el Municipio, apuntó sobre otro eje. En este caso se señaló la falta de una cultura participativa de la sociedad y se enfatizó que fue la primera experiencia de este tipo. Asimismo, en uno de los documentos elaborado por los técnicos, se señalaron como limitaciones de la experiencia “la escasa propensión de la población a integrarse a procesos participativos, en el marco de una sociedad que espera todo del Estado y con poca credibilidad en las convocatorias participativas promovidas por el mismo (...) la escasez y falta de continuidad de experiencias participativas efectivas que no permiten comprobar los beneficios con respecto al modelo tradicional de planificación, todo ello ligado a la dificultad que implica la escasez de recursos humanos y de metodologías probadas que favorezcan y potencien la participación.” (Martino, H. y Dulitzky, L., 2001: 4).

- Discrepancias de roles: Este tema fue percibido por parte del grupo técnico y por integrantes de las juntas comunales.

- En el caso de los técnicos del equipo se relató que uno de los ejes de trabajo con el grupo de arquitectos encargado del relevamiento en los barrios fue el tema de cómo manejar los miedos y

las situaciones conflictivas. En este sentido aunque se manifestó que la relación entre la gente de la junta comunal y el grupo de profesionales en general era buena, algunas veces surgían tensiones *“por una disputa del rol entre el presidente de la junta y el arquitecto, o con alguna figura importante de la junta que aparecía “manejando”, entre comillas, la reunión y el arquitecto se corría de lugar (...) ellos en la tarea de campo eran vistos como funcionarios y se querían despegar de esto y les costaba mucho. Lo que necesitaban era tener en claro cuál era su rol, yo les decía, te están viendo como funcionario pero no lo tomes desde lo personal, los golpes los reciben ustedes porque son lo visible de la gestión”*.

- Una situación similar fue la que sintieron algunos integrantes de las juntas al actuar de intermediarios entre los vecinos y la municipalidad: *“vos le hacés el trabajo a muchos funcionarios, porque vos vas a dar la cara, te ponen en un rol casi ridículo hasta desubicado, porque vos tenés que ir a decirle a la gente por qué no se hizo tal calle y los bifés te los comés vos”*. El testimonio de este entrevistado es sumamente importante porque refleja una doble tensión. Por una parte, en la relación entre la junta con el gobierno municipal; por otra, entre los miembros de la junta y los vecinos.

- Incumplimiento: según los participantes de las juntas el PP *“no quedó en nada”* y *“nunca les dieron explicaciones”*. Incluso en un informe el grupo técnico explica que el nivel de respuesta del Municipio a las demandas de las juntas comunales fue variada según la delegación. En 1999 mediante el presupuesto municipal se ejecutaron según los casos, entre el 39% (Villa Elisa) y 94% (San Carlos) de las demandas.

El porcentaje de incumplimiento de las políticas que se seleccionaron para el presupuesto participativo que debía implementarse durante ese año, explicará el reiterado reclamo de sus participantes en la experiencia posterior que se desarrollará a continuación.

La última fase del ciclo de esta política participativa fue el Plan Estratégico (PE). Para el análisis del caso se abordará la etapa de los talleres barriales y temáticos.

Nuevamente como impulsor de esta política se identifica al propio Intendente. Pero en este caso, a diferencia del Presupuesto Participativo anteriormente analizado, el Plan Estratégico no se diseña exclusivamente como una política del ejecutivo municipal, sino que fue una experiencia compartida con la Universidad Nacional de La Plata y las instituciones sociales de la ciudad. Así lo demuestra el mensaje que el Intendente brinda en la página web del Plan Estratégico: *“no es un plan de gobierno y, aunque deba articularse con él y esto deba quedar muy claro, lo construyen sus habitantes, la gente, sus representantes. Es un espacio de concertación entre el poder político y la sociedad civil. Debe así trascender los gobiernos, los nombres propios, la filiación partidaria, para transformarse en la herramienta fundamental del desarrollo local, y por supuesto, también regional.”* (www.planestrategico.laplata.gov.ar).

Para uno de los arquitectos que coordina el PE de La Plata el objetivo de todo Plan Estratégico es *“orquestrar acciones coordinadas y tendientes al funcionamiento de la ciudad, su mayor integración con el territorio y el mundo, su capacidad para generar empleo, para generar conocimiento. Un crecimiento ordenado es necesario entenderlo a través de la existencia de un Plan donde los lineamientos básicos sean comunes y compartidos.”*

En este discurso se percibe el intento de dejar en claro que éste no es un Plan Estratégico del Intendente, que es algo de la ciudad, *“el Intendente lo tuvo claro, incluso estamos en un espacio físico un poco al margen del municipio. Estamos funcionando, en cierta forma, de manera independiente aunque el municipio da los recursos (...) las decisiones, la forma de organizarse no dependen del gobierno municipal solamente, éste tiene su representación, como presidente del Consejo General.”* (coordinador del Plan Estratégico).

En conclusión, desde la Municipalidad se aclaró que este Plan es una política compartida con la Universidad y la sociedad. En efecto, esto se intentó reflejar en la estructura organizativa que se conformó para el desarrollo del mismo. La participación de la Universidad quedó consolidada a través de la formación del equipo técnico: un grupo de profesionales de diversas

disciplinas que organizarían los talleres barriales, coordinados por los arquitectos de la Dirección de Asuntos Municipales de la Secretaría de Extensión Universitaria.

La composición del equipo técnico es otro de los puntos de diferencia entre Presupuesto Participativo y esta experiencia. En el primer caso, recordemos que había un fuerte predominio de profesiones ligados a lo territorial (arquitectura y geografía), en cambio para integrar este equipo la UNLP convoca a la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de Arquitectura y Ciencias Naturales. El requisito para los profesionales de estas Unidades Académicas fue que contaran con experiencia de trabajo con municipios y con la comunidad, pues su tarea era coordinar los talleres participativos que se desarrollarían en los distintos barrios de la ciudad. No obstante la apertura a distintas profesiones, percibimos que continúa como línea predominante la presencia de arquitectos, pues los tres coordinadores del Plan, así como la coordinación de este equipo técnico estuvieron a cargo de profesionales con esta formación.

Respecto a la relación entre el equipo de la UNLP y el Municipio, en opinión de los profesionales de la Universidad, el trabajo con el Municipio no fue articulado y sólo tuvieron encuentros esporádicos por temas puntuales: *“Se supone que había un equipo Universidad / Municipalidad. Pero la municipalidad no participó, sólo hizo presencia cuando había que sacar fotocopias”, “no hubo articulación alguna. Nosotros pedíamos información de las zonas. La respuesta era que la municipalidad estaba a nuestra disposición. ¿Dónde estaba la disposición de las distintas áreas? Pedimos un mapa de las distintas zonas y sus principales actividades económicas y la información nunca llegó.”*

Respecto al diseño del PE intentamos indagar acerca de la metodología utilizada para llegar justamente a los lineamientos.

Durante noviembre de 2002 se organizaron talleres participativos con el objetivo de diseñar un diagnóstico consensuado en las delegaciones y subdelegaciones. Este tema fue un punto de tensión, pues el equipo de la Universidad que desarrolló los talleres barriales fue incorporado a último momento para cumplir con esta tarea.

*“No participamos del diseño de los talleres. Estaba todo armado. La convocatoria en mi caso fue dos días antes del primer taller.”*

*“La incorporación fue en el medio de algo que empezó, bien o mal, pero que ya empezó y donde no estuvo claro los objetivos ni el enfoque y mucho menos una metodología.”*

Por otra parte, también hubo desacuerdos conceptuales; así lo demuestran las siguientes opiniones de los profesionales que coordinaron los talleres barriales:

*“Había toda una discusión que era casi bizarra de qué era un objetivo, una estrategia. No nos poníamos de acuerdo con las palabras, había contenidos distintos. Teníamos que saber primero de qué estábamos hablando... Me acuerdo unas discusiones de cómo debía armarse los informes con la información que salía de los talleres. Había gente venía trabajando el tema de planes estratégicos en otras ciudades y tenían la famosa matriz DAFO. Nosotros opinábamos que esa matriz difuminaba y parcializaba la información, no lograbas ver el contenido, las relaciones.”*

*“Los coordinadores del Plan hablaban de un diagnóstico y nosotros decíamos que esto no era un diagnóstico que para eso había que hacer algo más serio (...) ese diagnóstico no estaba. Entonces en el camino el discurso era ‘el diagnóstico es lo que dice la gente’. No concordábamos con eso, entonces propusimos discutir el concepto de diagnóstico. Creemos que ese es uno de los elementos pero no es el diagnóstico, en todo caso es una opinión. Como nunca hubo un diagnóstico nosotros por nuestra cuenta intentamos buscar información y sistematizar.”*

Este equipo de talleristas propuso elaborar un diagnóstico con otra metodología, que surgiera del trabajo con la comunidad en varios momentos (como mínimo cuatro encuentros) y de la información brindada por las áreas municipales. De ese diagnóstico proponías identificar los problemas, las necesidades y finalmente, los lineamientos estratégicos. Asimismo, este grupo manifestó como imprescindible discutir acerca del concepto de participación. Estas instancias no fueron contempladas por los coordinadores del PE.

*“Hay que empezar definiendo qué entendemos por participación, qué es lo participativo, y esto te define a quién convocas, cómo convocas y para qué. Esto nunca estuvo claro, nosotros podíamos tener una idea al respecto, pero tampoco teníamos la decisión.”*

*“Discutimos entre nosotros qué era lo que pensamos como participación. Era la construcción de algo en común con la gente que partía de identificar los problemas y terminaba en la toma de decisiones conjunta. Un proceso que debería llevar varias etapas, que comenzaba allí, desde identificar problemas hasta la toma de decisiones.”*

Consideramos que estos temas de desacuerdo no fueron casuales y que, al igual que con el Presupuesto Participativo, se relacionaron con el momento en el que se realizó esta actividad: en un año previo a las elecciones municipales. Por lo tanto, no se contó con el tiempo necesario para realizar un diseño consensuado con quienes llevarían a cabo los talleres, paradoja de una política que tenía como supuesto fin definir participativamente el destino de la ciudad. De esta manera también lo entendieron algunos participantes:

*“... si los talleres se prolongaban no le convencía (el entrevistado se refiere al coordinador representante de la municipalidad) porque no daban los tiempos para sacar la publicación. Era una participación te diré claramente política, de lo que se estaba trabajando políticamente. Era una época donde estaba el Intendente trabajando políticamente para mantenerse en el futuro.”*  
(profesional que participó en los talleres barriales).

*“Ni siquiera la organización del PE tenía una estrategia, salió hace tres años cuando por el aniversario de La Plata había que presentar un informe, entonces salieron a hacer reuniones apuradísimos, sin información, disfrazadas porque invitan a dos o tres que son amigos.”*  
(integrante de una junta comunal).

*“Pasó lo de pasa siempre. Se utilizó como un factor electoral de ese momento. Era más una idea de reunir los elementos y poder decir que se tiene un Plan Estratégico.”* (integrante del consejo general).

Hasta aquí hemos abordado el diseño de esta política; a continuación, se analizará cómo se lo llevó a cabo.

En el ámbito de los talleres barriales asistieron los coordinadores técnicos del Plan para presentar la propuesta y el grupo de profesionales de la Universidad, al que ya hemos hecho referencia, que organizaba el trabajo bajo la modalidad de taller (por ello para referirnos a este grupo utilizaremos la denominación de talleristas).

La presencia de los coordinadores técnicos del Plan, según el relato de algunos actores (talleristas, concejales), muchas veces obstaculizaron la participación de los vecinos pues en el discurso utilizaron términos técnicos haciendo que el proceso y sus resultados, como explican Elder y Cobb (1993), sean menos inteligibles para el público en general. Por otra parte, se plantea una modalidad de exposición tipo áulica con división entre los que exponen (sentados adelante) y los que escuchan (detrás).

Durante el desarrollo de los talleres barriales se percibió una tensión entre lo urgente y lo de mediano y largo plazo, entre las demandas barriales más cercanas y la concepción de la ciudad en general.

La consigna de trabajo apuntó a que los vecinos expusieran las problemáticas y propuestas de cada barrio, saber con qué se contaba “*para pensar la ciudad en los próximos 5 o 10 años.*”

Sin embargo, el interés de los participantes expresó otras necesidades “*los problemas los tenemos hoy, no podemos imaginarnos el futuro, ¿qué futuro?*”. Otra de las voces que se escucharon en esta misma tendencia explicó “*la mayoría de los vecinos que hoy están acá ya se han quemado con leche más de una vez. La planificación hay que hacerla, pero nos es difícil olvidarnos de lo urgente. Esto es como un cuartel de bomberos, nosotros estamos atrás de los incendios con una manguerita, ustedes nos piden, y quizás tengan razón, que podemos organizarnos y tener un camión con bomba de agua ... pero nosotros no podemos ocuparnos de eso porque ¿mientras tanto quién apaga los incendios diarios?, no puedo dejar que la gente hoy*



*se muera quemada para organizarme de acá a diez años.”* (funcionario de la delegación municipal).

*“Mirá yo en las primeras reuniones que iba para el Plan Estratégico, sentía que ese era un lugar para el reclamo (...) la gente se quejaba todo el día o por los residuos o por la falta de poda, de transporte. Yo entendía que el Plan Estratégico no tendría que salir desde ahí, desde el reclamo por la falta de algún servicio, sino lo que queríamos tener como barrio. Sí, queríamos un barrio que sea netamente productor pero donde no se establezcan industrias. Todavía a la sociedad le faltaba un paso.”* (concejal de la oposición).

Sobre este tema el coordinador del Plan Estratégico explicó: *“el vecino quiere la resolución inmediata, de un problema que le está ocurriendo en ese momento. Acá la tarea fue encontrar el punto donde se termine ese tipo de reclamo, justo y necesario de atención inmediata, y que es responsabilidad del Municipio. Y entonces empezar a entender qué se puede ir pensando en las propuestas de generar no solamente obras, sino también acciones.”*

Uno de los talleristas relacionó la actitud de los vecinos participantes con la coyuntura política, pero también con la misma metodología de trabajo que tuvo estas instancias de contacto con la comunidad, que ya fueron analizadas. *“Cuesta mucho plantear en una situación de un país en crisis, con todo lo que tenemos de pobreza y desocupación, plantear la cosa a mediano y largo plazo. Nosotros sabíamos que esto iba a salir. Entonces habíamos planteado un mínimo de cuatro vueltas de esa que hicimos una, para plantear esto. Que primero surja este tipo de catarsis, veamos que es todo esto que planteó la gente, sistematicemos y que vengan otras vueltas (...) y después empezar a trabajar cuestiones de mediano y largo plazo que no se van a plantear porque vayas y les hables 10 minutos del Plan Estratégico.”*

Por otra parte, en algunas zonas los vecinos demostraron desconfianza a la convocatoria: *“¿cuál es la finalidad de esto?, ¿esto se va a cumplir?”*, *“siempre es lo mismo”*. De todas formas, esta incertidumbre no obstaculizó el desarrollo de los talleres. Los vecinos se dividieron en grupos y señalaron cuáles eran las dificultades y potencialidades de los barrios.

En este punto es importante destacar que, a diferencia del Presupuesto Participativo, surgieron todo tipo de problemáticas: capacitación, educación, identidad, señalización, salud, alimentación, transporte, infraestructura, medioambiente, empleo, seguridad, asentamientos, producción y comercialización, servicios públicos y gestión local, descentralización presupuestaria para las delegaciones, mayor participación y control, etc.

*“En Villa Elisa ví que los vecinos además de reclamar la limpieza de zanjas, del bacheo, reclamaban la fiesta de la flor, que se volviera a instalar, como una identificación de la zona como productora y no como preponderantemente urbana.”* (concejal de la oposición).

*“Si bien estaba lo del barrio, lo del pozo de la esquina, surgían temas generales. La temática de pobreza surgió permanentemente, educación y salud. Tenía que ver con las realidades de cada una de las localidades. Había demandas concretas. En otro lado surgió el tema de la producción agrícola, del mercado. Estaban reflejando una realidad de un conjunto de personas.”* (tallerista).

Para el coordinador del Plan la idea fue justamente generar todo tipo de propuestas, no solamente obras sino también otras acciones, *“es importante pensar en el tema de la desnutrición infantil, en la atención de los ancianos, en la recuperación de los espacios verdes. No son solamente obras, las que propone el Plan.”*

En general, en los talleres no surgieron desacuerdos entre los distintos grupos e instituciones. Sin embargo, el tema más conflictivo que atravesó casi todas las zonas fue el del transporte y en particular en la zona norte y en Tolosa el de la construcción de la estación ferroautomotor. *“En la zona norte apareció el tema de la Terminal de micros, de la ferroautomotor. Y después pasó en Tolosa con el mismo tema, el otro tema conflictivo fue el del transporte. Creo que no hubo un solo lugar donde la gente no tuviera algo para decir del nuevo sistema. La gente decía que no había explicación sobre el cambio, que no sabían qué micro tomar o que antes tomaban uno ahora tenían que tomar dos.”* Incluso en algunos talleres se hizo mención a que no se cumplió lo pautado en el Presupuesto Participativo.

Es interesante para analizar la participación de la comunidad detenernos en la organización de estos talleres barriales. Estos se desarrollaron en instituciones sociales y la convocatoria fue variada, con un promedio de asistencia de 40 personas.

Respecto a esta convocatoria el coordinador del Plan Estratégico por parte de la municipalidad opinó que *“el resultado de esa convocatoria fue interesante, fue más que numerosa, representativa, acá no se trata de números, se trata de juntar a las personas que son verdaderos actores sociales.”*

Para el Intendente la participación fue un éxito y manifestó: *“estamos muy satisfechos por la concurrencia, a la que llegamos al límite. No hay más vecinos interesados en participar del debate. No es necesario que miles y miles participen.”* (discurso del realizado en la apertura de los talleres temáticos, 26/11/02, Pasaje Dardo Rocha).

En cambio, para los profesionales que trabajaron en los talleres la participación fue disímil y esto se vincula con la forma en que se convocó a los vecinos. *“Yo creo que hubo errores en la convocatoria, hubo lugares donde hubo buena participación y lugares donde no hubo casi ninguna participación. Hablo desde lo cuantitativo y cualitativo, fue bastante heterogéneo. En realidad tuvo bastante que ver el papel del delegado municipal, porque la convocatoria era por vía del delegado municipal. A nosotros nos parecía que esto sesgaba mucho la cuestión y efectivamente se comprobó que donde el delegado municipal no tenía peso, no tenía buena vinculación con la gente o no se comprometía la convocatoria fue efectivamente mala.”*

Por otra parte, se percibió que algunas personas, especialmente en los barrios periféricos de la ciudad, no sabían bien el motivo por el cual habían sido convocadas: *“a mí me dijo el delegado que hoy no fuera a trabajar que viniera directamente acá y me lo contabilizaban como un día de trabajo. ¿Vos sabés para qué vinimos?”* (vecina que cumplía funciones en una delegación por medio de un plan social).

También se hicieron presentes distintas agrupaciones sociales preocupadas por problemáticas específicas que aprovecharon el espacio para realizar sus reclamos y propuestas:

*“en realidad no soy del barrio pero yo vengo trabajando desde hace un tiempo el tema de la planificación familiar y como el Municipio nunca nos abrió la puerta, aprovecho este lugar para dejar sentada cuál es nuestra posición.”* (participante de uno de los talleres barriales).

Estos comentarios nos remiten a cuestiones analizadas en capítulos anteriores, donde afirmamos que el acceso a la información y la forma de realizar la convocatoria influyen sobre la calidad del proceso participativo de la comunidad y en la cantidad y heterogeneidad de las instituciones participantes.

En la última etapa que contempló el contacto con la comunidad se desarrollaron los talleres temáticos en un centro cultural ubicado en el casco de la ciudad (zona céntrica). La idea fue trabajar en tres ejes propuestos: urbano / ambiental, socio / cultural, económico / productivo, teniendo en cuenta lo producido en los talleres locales. En estos encuentros surgió nuevamente la desconfianza sobre el espacio de participación y la utilidad del mismo. De hecho, en el eje socio/cultural en el primer encuentro hubo dificultades para trabajar sobre la temática específica porque nuevamente los asistentes aprovecharon el espacio para expresar su descontento con la organización de esta experiencia y recordaron frustraciones pasadas:

*“Soy integrante de una junta comunal, esto ya nos pasó una vez, participamos y no nos devuelven la información. Cada vez que venimos nos encontramos con lo mismo.”*

*“Hace años que los que participamos discutimos sobre lo mismo. Nosotros venimos, escuchamos a todos los funcionarios, escuchamos las explicaciones. Se nombra al Presupuesto Participativo y sólo queda en el librito.”* (el asistente se refiere a las revistas del Plan de Desarrollo Local).

Coincidiendo con estas opiniones de los asistentes, una de las profesionales presentes en este eje destaca: *“la gente ya venía vapuleada de otras cosas, por ejemplo todo lo que fue el tema del presupuesto participativo, gente que había estado en ese momento y estaban como ‘¿y, qué pasó con esto?’. Ahora se los volvía a convocar para otra cosa, más amplia e integradora.*

*Entonces hubo resistencias, planteos de “otra vez nos vienen a convocar y nunca sabemos el final.”*

Finalmente, se editó la publicación institucional del Plan Estratégico La Plata 2010 con las líneas estratégicas y sus correspondientes escenarios deseables en un horizonte temporal de entre 7 y 10 años (se aclara que los resultados son producto de los antecedentes históricos y del diagnóstico producido en los talleres locales y temáticos). Los lineamientos estratégicos fueron:

- Eje 1: La Plata, ciudad región abierta al mundo;
- Eje 2: La Plata capital, puerta del MERCOSUR;
- Eje 3: La Plata, capital ambiental del Sur;
- Eje 4: La Plata, capital del conocimiento;
- Eje 5: La Plata, ciudad educadora y saludable;
- Eje 6: La Plata, ciudad solidaria;
- Eje 7: La Plata ciudad integrada;
- Eje 8: La Plata, escenario de igualdad de oportunidades para todos sus habitantes;
- Eje 9: La Plata, espacio de construcción de los valores humanos fundamentales;
- Eje 10: La Plata, municipio participativo y descentralizado.

La elección de estas líneas estratégicas, según el comentario de los talleristas no reflejaron lo que se trabajó en cada localidad y en el plenario temático: *“yo quedé profundamente decepcionada porque la frutilla del postre fue una vez que obtuvimos la información y todo el relevamiento. Se hizo la famosa matriz (DAFO) y también se hizo otro tipo de informe porque no estábamos convencidos de esta matriz y se empezaron a definir los ejes y lineamientos estratégicos y finalmente nos enteramos un día que los ejes ya estaban definidos. Nosotros no habíamos participado de esa definición y es más te digo que no tenían absolutamente nada que ver con los lineamientos que nosotros estábamos haciendo. Decían “mira que interesante esta frase” y atrás de esa frase bajaron todos los lineamientos que vimos en una publicación (...)*

*nosotros no teníamos casi ni voz ni voto y esto fue claro al final de todo cuando borraron las líneas estratégicas que estábamos armando.”*

*Por otra parte, un concejal de la oposición destaca: “lo llamativo fue la bajada de línea del Intendente, había una bajada de línea fuerte, como antes lo hacía en los talleres barriales los coordinadores del Plan, el delegado o el concejal ahí lo hizo directamente el Intendente. Fue muy llamativo. Hizo un discurso de cuáles son las demandas que tiene La Plata, entonces si vos sabés todo para qué, para qué se hicieron los talleres barriales, si esto estaba pintado, ¿fue para hacer una parodia? Y lo otro fue que enmarcó qué tenía que ser un Plan Estratégico, fue muy tendencioso, fue enmarcado cuáles eran los límites en lo que había que discutir.”*

La publicación donde se describe el Plan Estratégico no menciona mediante qué acciones se concretarían estos lineamientos estratégicos, simplemente las enuncia en forma declamativa. Si como explica Bazaga Fernández (1997), el propósito de una planificación estratégica es marcar el norte de hacia dónde va una gestión, es primordial que junto a los objetivos estratégicos se desarrollen planes y acciones operativas que planteen la gestión de lo cotidiano. Por lo tanto en un PE “lo esencial no es definir las estrategias, sino emprender los procedimientos para llevarlas a cabo.” (pág. 119). De lo contrario, estaríamos, como caracteriza Poggiese (2000b), frente a un “libro -plan.”

Las acciones correspondientes a cada eje estratégico aparecieron recién a inicios del 2005 en la página web del Municipio. Sin embargo, comparando estas acciones con uno de los informes del taller participativo sobre problemáticas sociales realizados en octubre de 2001 se observó que no coincide ninguna de las propuestas. En cuanto a los talleres barriales y temáticos del 2002 se identificaron que algunas problemáticas que surgieron de estas instancias fueron contempladas en las líneas de acción (construcción de viviendas, obras hidráulicas, capacitación, programa contra la desnutrición y drogadicción, transporte, entre otros). Otras líneas se mantuvieron ausentes como el de la violencia familiar, la educación sexual, la deserción escolar, la regulación de la ocupación de tierras, erradicación de basurales, etc.

Respecto a las acciones que figuran en el Plan Estratégico y que son concordantes con lo señalado en las instancias participativas, se percibió que manifiestan distintos grados de ambigüedad -tomamos como ejemplo el eje 9: *La Plata escenario de igualdad de oportunidades para todos sus habitantes*-:

1) La simple mención del tema: “*atender a la calidad de la enseñanza*”, no hace referencia a ningún programa o proyecto. Por otra parte, esta es una aspiración sobre la que es difícil estar en desacuerdo.

2) Algún grado de especificidad:

- Sobre el tema habitacional: “*Programa Federal de emergencia habitacional, a través de cooperativas de trabajo integradas por beneficiarios del Plan Jefas y Jefas de hogar y desocupados; construcción de 300 viviendas a iniciarse en el corriente año, ya obtenidas las tierras para su localización*. No se mencionan áreas territoriales.
- Capacitación: “*a través de la Cooperativa Legar y en acción conjunta con la Dirección General de Escuelas capacitación para más de 10 mil personas; en el marco del plan Por Más y Mejor Trabajo de la Nación, capacitación en Oficios Industriales Calificados, destinados a cubrir la demanda de mano de obra especializada; Proyecto de capacitación en el Programa de Economía Social.*” Salvo en el programa de Nación no se menciona la orientación de capacitación.

En este tema es importante retomar la explicación de Bardach sobre los problemas de la implementación (citado en Aguilar Villanueva, L., 1993c: 65). Uno de los efectos negativos sobre el desarrollo de una política es el desvío de objetivos. Ello sucede, según este autor, cuando los lineamientos aparecen en forma poco clara y de forma genérica sin especificar el presupuesto, los recursos, tiempos de trabajo, etc. De este modo es probable que estas políticas se dispersen en distintas acciones o se las deje inconclusas.

En el momento de escribir este estudio, al interior del Plan se reconoció que por el momento “*esto está parado*” o “*esta funcionando lentamente*”, algunos hicieron hincapié en los

cambios de autoridades por parte de la Universidad y, otros, en el bajo compromiso de las distintas áreas de la municipalidad.

Por otra parte, un participante de una de las juntas comunales explicó que algunas propuestas que se hicieron en el marco del PE sobre la región en la actualidad se están concretando: *“yo lo que veo es que hubo continuidad en los temas regionales de La Plata, Berisso y Ensenada, como el puerto y el arreglo de la avenida 66, del resto de las políticas de incumbencia municipal no tengo información.”*

Al preguntar sobre la concreción de los proyectos se aclaró que *“todos estos programas del Municipio tienen vinculación con los proyectos presentados. En realidad hay algunos que se han caído, otros no se han desarrollado.”* (coordinador del Plan Estratégico).

En este sentido, resulta paradigmática la opinión de un vecino en una de las últimas reuniones que se realizaron en el marco del diseño del Plan Estratégico pues marca que muchas ideas quedan sólo en el plano discursivo no teniendo una real implementación: *“yo participe el año pasado y me aprobaron dos proyectos y no están en marcha.”* (el participante se refiere a los proyectos referidos en la página 124).

Este comentario se refuerza con la experiencia que relató la Defensora Ciudadana de aquel momento, que participó de uno de los talleres que se organizaron para la presentación de proyectos *“se recogieron temas centrales: la construcción de viviendas por cooperativas o por otros medios. Otra era la asistencia de las comunidades alejadas del centro con problemáticas importantes. En general la gente que participó ahí fue la gente de Humanidades. Recogimos las problemáticas de salud en los barrios que está bastante desoída y algunas propuestas de participación, centros de mediación que se podían realizar con muy pocos recursos (...) produjo informes, proyectos pero ninguno se ha puesto en marcha.”*



## **Acerca de los resultados e impactos de la experiencia platense**

Uno de los objetivos de este trabajo es analizar el impacto de las experiencias participativas en la gestión municipal y en las formas de organización de la comunidad que surgieron para recomponer la relación del Estado con la sociedad.

En el caso de la ciudad de La Plata observamos que las políticas de participación han tenido una “continuidad” desde los ´90. Sin embargo, no se ha planteado una articulación entre una experiencia y la otra, especialmente entre el Presupuesto Participativo y el Plan Estratégico. No obstante, se han repetido los mismos inconvenientes y dificultades.

Anteriormente se remarcó que para que una política gubernamental participativa pueda desarrollarse con éxito es necesario un fuerte compromiso y apoyo institucional y social, es decir, de los actores estatales como de los no gubernamentales. En el caso analizado, a nivel de la gestión no se percibe un verdadero compromiso político desde las distintas áreas de gobierno, esto se reflejó en la escasa presencia y poca participación de los secretarios municipales en ambas experiencias. Asimismo, las políticas sustantivas de cada área del Estado municipal no reconocen como antecedente el aporte realizado por el “diagnóstico” realizado en cada zona producto de los encuentros en el marco del PP y el PE.

El coordinador del Plan Estratégico reconoce que no hubo un alto involucramiento por parte del gabinete municipal: *“si vos me decís si todo los funcionarios municipales, con rango de Secretarios, están consustanciados con el Plan yo te diría que algunos sí y otros no. Las urgencias de las secretarías hacen ver a un plan de futuro como algo que puede esperar un poquito mientras tanto hacen lo urgente, lo necesario. Podría ser más vigorosa la participación desde algunas Secretarías. Por lógica la que participa más vigorosamente es la Subsecretaría de Planeamiento.”*

En tanto para los técnicos de la UNLP no se contó con un apoyo desde el Municipio y, en la opinión de la mayoría de ellos, no había un proyecto institucional para llevar a cabo esta experiencia: *“esto empezó así, con convocatorias diferentes, desde distintos ámbitos que se*

*agotaron en si mismas, nunca tuvieron la lógica de un Plan Estratégico. Lo que se ve son distintas instituciones u organismos, son distintos momentos desarticulados. En estas convocatorias no se estaba planteando un Plan Estratégico.”* El entrevistado se refiere a todos los antecedentes que se citan en la publicación del Plan Estratégico<sup>44</sup>, donde justamente se intenta demostrar que hubo un proyecto para la ciudad.

*“El funcionario no creyó en el proceso participativo y sintió que de alguna manera menguaba su poder dentro del gabinete. Entonces terminó haciendo lo que quiso y por lo tanto esta primera experiencia y única fracasó como tal, en la medida que lo que se presupuesta no es lo que se ejecuta.”* (técnico respecto del PP).

Otro tema a remarcar es que no hubo continuidad entre el grupo de profesionales del PP y el PE, desaprovechando el aprendizaje generado de la primera experiencia, no sólo en cuanto a conocimientos técnicos sino también en cuanto al vínculo que generan estas prácticas con la comunidad. Algunos entrevistados también remarcaron como debilidad que los técnicos que participaron del PE fueron contratados para esta tarea específica perdiendo nuevamente la posibilidad de incorporar a la gestión municipal el aprendizaje de esta experiencia, *“la gente que estuvo trabajando en esto fue toda gente contratada y eso quita continuidad. De ese equipo inicial no quedó nadie.”*

Por otra parte, al interior del gabinete municipal se percibió que el área de participación más activa fue la de Planeamiento (ligada al medio construido y a urbanismo). Esta tendencia también se reflejó en el equipo técnico. De este modo, en ambas experiencias el perfil predominante -en cuanto a la cantidad de profesionales y en cuanto a su poder de decisión-, fue el de los arquitectos. Acerca de este tema un profesional de esta especialidad (representante de una de las instituciones que conformaban el Comité Ejecutivo) expresa: *“en el Plan Estratégico hay cuestiones específicas que han sido elaboradas por arquitectos, y nosotros, los arquitectos, no sabemos de planes estratégicos, sí de planes físicos, y éste (en relación al Plan de La Plata) es un plan físico. El 80% son proyectos urbanísticos y arquitectónicos, y un plan estratégico es una*

---

<sup>44</sup> Los antecedentes del PE están desarrollados en la página 122 y 123.

*cosa muy distinta.*” En este punto es importante recordar la visión integral, que no se agota en lo físico, que se mencionó como una característica esencial de la PE en el punto 3.2.2. y, por otra parte, la inclinación anteriormente señalada, de influenciar el resultado de un proceso participativo desde la formación de quienes dirigen y coordinan estas políticas.

También llama la atención que el Municipio no contó con una Secretaría o Dirección de Relaciones con la Comunidad o Participación Comunitaria que pudo haber apoyado y acompañado la realización y seguimiento de las experiencias, brindando sustentabilidad y retroalimentación a los procesos participativos.

Estas líneas de acción o inacción que estamos analizando creemos que reflejan en definitiva el bajo compromiso de la gestión municipal para que, realmente, se desarrollen estas políticas participativas. En efecto, la mayoría de los actores entrevistados vinculados a la gestión municipal coincidieron en que no percibieron cambios en el modelo de gestión a partir de las experiencias analizadas. Asimismo, en la mencionada presentación que realizó el equipo técnico para un concurso se advierte que “la fragmentación de las visiones sectoriales en la estructura municipal, con cierta rigidez para adoptar alternativas de gestión asociada, provoca dificultades en la implementación de los programas y proyectos resultados de este nuevo espacio público.” (Martino, H. y Dulitzky, L., 2001: 9).

En relación a este mismo tema puede agregarse que la falta de continuidad de ambas experiencias dificulta la instalación de capacidades en la gestión y la construcción de una cultura participativa tanto para la comunidad como para la gestión gubernamental. En efecto, el Presupuesto Participativo sólo se implementó durante un año y el Plan Estratégico se diseñó, pero no se mantuvo un equipo de trabajo, ni entre los técnicos, ni con la comunidad. Tales discontinuidades deslegitiman los procesos y generan incertidumbre acerca de la verdadera voluntad política de implementar estas iniciativas que incorporan a la comunidad como un actor político que “ejerza su ciudadanía”.

Los responsables de otras experiencias similares (Rosario, Córdoba, Porto Alegre, etc) reconocen que los procesos participativos requieren de tiempo, no se generan de la noche a la mañana, cambian según las circunstancias contextuales y los grupos sociales. Desde estas prácticas gubernamentales la participación se concibió como un proceso educativo no formal, donde se aprendió sobre la marcha de la experiencia. En este sentido Harnecker (1995) relata los comentarios de Iria Sharon (ex asesora del alcalde y coordinadora de Relaciones con la Comunidad) sobre la experiencia de Porto Alegre: “el primer año no se cumplió con las obras del presupuesto y las personas que habían participado decían: nos llaman para discutir y luego las cosas no se hacen. Se produjo en la población una situación de desconfianza frente a la alcaldía. (...) A fines de ese año se citó a la población para rendir cuentas. Había más gente de la administración que de la propia población. Rendir cuentas de tan escasas realizaciones es complicado, pero aún así nosotros considerábamos que debíamos hacer esa reunión, inclusive para explicar por qué razones no habíamos podido cumplir el plan (...)” (pág. 203). La funcionaria cuenta que al año siguiente (’91), luego del saneamiento financiero comenzaron a hacer las inversiones que los representantes de la comunidad habían elegido. “En el momento en que la gente vio que eso ocurría el proceso empezó a retomar credibilidad.” (pág. 204).

De la experiencia citada es significativo rescatar que sino se cumplen las políticas acordadas es importante dar las explicaciones a la comunidad. De lo contrario, sucede como hemos recogido en varios relatos de participantes, sentimientos de frustración y desconfianza hacia las futuras convocatorias, quitando legitimidad al proceso.

Al momento de preguntar a los distintos actores por qué creían que el Municipio encaró este tipo de políticas hubo dos tipos de posiciones: quienes rescataron estos procesos aunque percibieron dificultades y quienes directamente descreyeron de las intenciones.

En el primer grupo se ubicaron algunos entrevistados integrantes de las juntas comunales:

*“Yo creo que el municipio de La Plata es pionero en el tema de la participación, aún con todos los errores. Es pionero por el Presupuesto participativo, las juntas comunales, el defensor*

*ciudadano. Se ha tenido logros muy fuertes. Yo creo que falta un nuevo impulso, sería muy bueno que la gestión se modernice y profundice las relaciones con el tercer sector.”*

*“Para mi es un Municipio de avanzada. Es un intendente de avanzada. Generó cosas muy potables, como las juntas, pero por otro lado siento que también tiene cosas muy erróneas como el tema del transporte.”*

En la segunda posición los entrevistados señalaron que los avances de la participación se debían a una estrategia de marketing electoral y de doble discurso, con una gran distancia entre el decir y el hacer. Algunas de las opiniones en este sentido fueron:

*“No hubo coordinación para que esto tuviera éxito. Esto es marketing como muchas otras cosas, que se anuncian publicitariamente, se hace un show de campaña. Yo creo que esto es peligroso, porque lo que hicimos para movilizar una comunidad se torna en un fracaso y esto va hacer que la comunidad esté desmovilizada por mucho tiempo. Se juega con la confianza de la gente.”* (director de una de las áreas de la municipalidad en referencia la PP).

Un integrante del consejo general equiparó la situación del Plan Estratégico a la elección de delegados, que no se volvió a realizar mediante el voto popular como en el 2000. *“Lo que veo mal es que cuando ve que la herramienta se le puede volver en contra, la deja de usar* (se refiere al Intendente). *\_ Entonces ¿por qué pensás que hace estas cosas? Por demagogia. Para el discurso.”*

*“Creo que son herramientas que el ejecutivo usa para demostrar que es abierto a la comunidad, que es participativo, que es moderno. Pero a la hora de tomar las decisiones se toman entre 4 o 5 y pesan las decisiones de la cabeza de esa reunión y no la del resto de los miembros.”* (concejal de la oposición).

Otro entrevistado enfatizó una cuestión más estructural y resaltó que lo que debe cambiar es la cultura política que tiende a la concentración del poder de decisión: *“tengo una visión negativa. Esto significa un cambio de cultura. No sé si a niveles medios pero a nivel de*

*dirigencia no están dispuestos a hacer una apertura.”* (participante en los talleres de proyectos de octubre de 2001).

Finalmente, algunos entrevistados relacionaron estas últimas decisiones del Intendente de volver atrás con algunos avances respecto a la participación ciudadana con el desgaste que está sufriendo la gestión<sup>45</sup>.

Respecto a la participación de la comunidad en estas experiencias, entendemos, que se limitó a colaborar en el diagnóstico, sin continuidad más allá de los encuentros programados para tal fin. En efecto, el coordinador del Presupuesto Participativo aclaró que originariamente la implementación preveía una serie de reuniones con las juntas comunales para monitorear la ejecución. Sin embargo esta etapa no se concretó: *“la idea era que la gente controle y vaya verificando qué es lo que se hizo y lo que no se hizo. El tema fue que después vino el año de elecciones y los resultados fueron parciales. Ahora nosotros tenemos incertidumbre sobre la continuidad del programa.”* Es importante aclarar que esta entrevista fue realizada en marzo del año 2000, poco después este equipo se disolvió.

Por su parte, en el equipo técnico de ambas experiencias se percibió una distancia entre el momento de los talleres con la comunidad, la etapa de diseño de la política y el de implementación. *“Nosotros la etapa técnica la hicimos con el mayor convencimiento de que el instrumento era el adecuado y metodológicamente los resultados fueron bastante buenos. Ahora hubo un corte entre lo que fue la metodología, el trabajo con la gente y lo que fue la implementación del presupuesto.”* (técnico del PP).

Asimismo, en el Plan Estratégico los profesionales de la UNLP relataron que propusieron la realización de otros encuentros con la comunidad para seguir trabajando en los lineamientos estratégicos y analizar las alternativas. Según su opinión, esta opción no fue viable por los tiempos políticos que se manejaban desde el municipio. De esta forma, esta experiencia recortó el

---

<sup>45</sup> En las elecciones del 2003 el intendente fue re-electo para su cuarta gestión con el 32% de los votos, cifra inferior (casi en 20 puntos) a la obtenida para la elección del '99.

desarrollo de una participación más amplia a la de tipo consultiva, es decir donde la población opina sólo sobre ciertas problemáticas.

Otro tema de interés para nuestro análisis es si realmente se respeta la opinión de la ciudadanía al momento de tomar las decisiones. Al respecto, para el equipo que coordinó los talleres barriales y para participantes del PE no hubo concordancia entre los lineamientos finales que aparecen en la publicación *Plan Estratégico La Plata 2010* y lo que se trabajó en los diferentes barrios.

*“Había que encajar la opinión de la gente en lo que ya pensaba el ejecutivo municipal sobre el tema. Esto sentí en las jornadas esas, es lo que vi y evalué, que una vez más se estaba utilizando a la gente, transgiversando un mecanismo muy bueno que es la participación.”* (concejal de la oposición).

*“Las instituciones serias luego se apartaron. Lo que tiene que hacer un Plan estratégico es que toda la comunidad lo adopte, sino no sirve. Al principio había comunión de ideas pero luego se perdió mucho tiempo en dejar las cosas lindas, en venderlo políticamente bien. Los dirigentes, los que participamos perdíamos tiempo que podríamos haber dedicado a otra tarea”.* (integrante de una junta comunal).

Respecto del Presupuesto Participativo las opiniones fueron similares, siendo paradigmática la opinión de un concejal de la oposición que participó activamente en los talleres que se realizaron en una de las delegaciones: *“cuando se ve que un proyecto baja desde la cabeza, la gente no quiere seguir legitimando con su presencia cosas con la que no está de acuerdo y si están de acuerdo hubiese querido participar en forma mayor.”*

En relación al interrogante sobre el funcionamiento de las juntas comunales, promovidas por la municipalidad para estimular la participación comunitaria en la gestión pública, los resultados son disímiles de acuerdo a las zonas geográficas.

En general los integrantes de las juntas se refieren a que son *“intermediarios”* y que trabajan en los distintos problemas que tienen los vecinos: *“de arbolado, las calles, los edificios, el agua,*

*el bacheo, la luminaria, la higiene, aborda todos los aspectos, los sociales, la parte natural y cultural, las plazas, los parques, toda la problemática del patrimonio.”*

Sin embargo, en algunas juntas de la periferia se remarcaron algunos problemas de funcionamiento: *“creo que una de las tantas falencias es que nosotros del Municipio no tenemos en claro para qué existimos y la comunidad tampoco lo sabe. Reglamentariamente, se dice que el orden ejecutivo es el delegado municipal y el legislativo vendría a ser la junta comunal, como consultor y controlador, esto es mentira. Muchas veces la junta nos hemos enterado que muchas cosas ‘pasaron’ por la junta, dicen: inauguramos xx de la junta, y la junta ni enterada.”*

En cambio se observa que las juntas ubicadas en el casco urbano o en las zonas de sectores medios (como Gonnet o City Bell) actúan como un organismo de contralor y presentan proyectos e informes en áreas del Ejecutivo y en el Concejo Deliberante (algunas juntas participaron en propuestas que determinaron políticas culturales, de seguridad, influyeron en el tema del PCB, elaboraron propuestas conjuntas para el tema del transporte, etc.). Ante estas iniciativas se aclaró que las respuestas por parte del gobierno son variadas: *“no siempre se hace a la junta participe y si participa a veces lo hace desde un ámbito menor, con temas puntuales”, “depende de las acciones políticas que se hagan en ese momento, que sean más beneficiosa o no, depende de la envergadura del proyecto, si es costoso, si se dan todas las alternativas. En algunos tenés que mover otros estamentos como los provinciales.”*

Otra diferencia en el trabajo que desarrolla la junta depende de la relación que haya con el delegado: *“el delegado, cuando vio que hacíamos cosas, medio que se negaba, me decía que yo quería trabajar sola, no era así, yo quería hacer cosas.”* Incluso en algunos casos se vislumbró una competencia entre los delegados y las juntas, un divorcio en las actividades de unos y otros, donde el delegado tiene temor de perder poder en su zona de influencia. *“A mi me decían por qué siempre salía mi nombre en los eventos ¿y quién presenta las notas, quién se mueve? No sé qué piensan, que yo quiero ser la próxima delegada, pero no es mi interés.”* (integrante de una



junta comunal). Es importante destacar que existe una larga trayectoria en el tema de la resistencia de los delegados, pues este inconveniente ya había sido señalado por el ex- intendente respecto a la corta experiencia en su gestión a fines de los `80.

Por otra parte, hubo acuerdo en los límites que tienen estos órganos *“la respuesta no están en la Junta”, “no tenemos poder para solucionar.”*

En cuanto a la composición de las juntas y la posibilidad de acceso las opiniones fueron nuevamente variadas desde quienes opinaron que hay condicionamiento hasta los que expresaron que el acceso es libre:

*“Hoy en realidad son más oficialistas que representantes de la comunidad. No hay apertura de las juntas, las elecciones son cerradas y siempre están los mismos.”* (concejel de la oposición).

*“En las juntas participan compañeros* (en referencia a partidarios justicialistas).” (integrante de una junta comunal de la periferia).

*“Para participar es requisito ser vecino o al mismo tiempo ser gente de otras instituciones sociales en el radio de la zona, clubes, asociaciones, ONG (...) no hay cupo participan todos lo que quieren.”* (integrante de una junta comunal del casco).

Una de las conclusiones a las que arribamos en el análisis de este caso es que la capacidad de influencia de las juntas en las políticas municipales depende en gran parte de los contactos personales de sus miembros, sea a través de canales políticos o por contactos académicos. Por ejemplo se observó que en el casco urbano hay un porcentaje importante de participantes que son profesionales que aportan sus conocimientos y la información que poseen a través de otros ámbitos, generando una mayor posibilidad de presentar proyectos “técnicos” que tienen mayor viabilidad en el municipio y realizar “lobby” para solucionar las problemáticas de su zona.

Otro tema que surgió en reiteradas oportunidades fue que las funciones de las juntas aparecen ligadas a cuestiones políticas, sobre todo en épocas de elecciones.

Un integrante coincidió con el diagnóstico de que el Municipio intenta influenciar el trabajo de las juntas, pero aclaró que esta situación no llega a todos los casos. *“El proyecto de las juntas comunales dice que hay una independencia política. Por ahí eso se les volvió en contra, le pareció que podían dominar todo, pero las juntas comunales son gente profesional, de laburo que se resisten a ello.”* En consecuencia, las juntas que se mantienen al margen de las cuestiones políticas no reciben ningún tipo de apoyo para la organización de las tareas que realizan. *“Cuando organizamos x evento en el Salón Dorado de la Municipalidad, nos tuvimos que pagar todo, el sonido, y después apareció el delegado, pero no lo dejamos participar porque él nunca nos da colaboración.”*

Con estos relatos no queremos sostener que las juntas comunales deban ser apolíticas, sino que coincidimos con Dowbor (2002) en que a partir de estas experiencias se espera el fortalecimiento del tejido de las organizaciones sociales, para que la política se organice en torno a los intereses de cada comunidad en lugar de ser la “especialidad” de una clase política que la utiliza en su propio beneficio.

En el caso de la ciudad de La Plata se percibe que en el último tiempo se han multiplicado los espacios de participación tanto estatales como de la propia comunidad. De hecho, después del 2001 la localidad no fue ajena al surgimiento de las asambleas barriales, las que todavía persisten en algunas zonas.

*“El resultado fue un efecto boomerang, los mismos que quisieron politizar los espacios de participación ciudadana genuinos, que quisieron especular sobre esto, produjeron descreimiento. Lo que está pasando ahora es que surgen otros espacios de participación ciudadana que son paralelos a lo que nosotros pudimos haber canalizado.”* (funcionario municipal).

*“Eso movilizó mucho y no quedó en nada (se refiere al PP), perdió fuerza no se si por cuestiones electorales, si por la crisis del 2001 y sucesivas. De ahí se generaron otras asambleas*

*comunales para competir. Ellos trabajan temas culturales más recreativos. No se porque no se integraron a la Junta, no tendrían confianza.”* (integrante de una junta comunal).

En conclusión podemos afirmar, luego de las distintas opiniones reunidas, que el funcionamiento de los centros comunales parece estar lejos de un trabajo conjunto que tienda a un nuevo modelo de gestión administrativa basado en la participación ciudadana y la descentralización, tal como se propone en el Decreto municipal N° 741/92.

Otro punto interesante para abordar el tema es que tanto el Presupuesto Participativo como el Plan Estratégico estuvieron pensados como espacios para canalizar la participación a través de las juntas comunales (aunque no se agotaba en ellas, pues podían participar vecinos que no la integraran). Por lo tanto, si se parte de una situación inicial en la que las juntas tienen problemas de funcionamiento y de representatividad social, es esperable que los resultados de las experiencias analizadas no sean favorables.

*“Como las juntas comunales no funcionan, es una mentira lo de la participación. Se manejan con los punteros del barrio que se agarran de alguna institución vecina (...) Para las demandas diarias tendrían que funcionar las Juntas comunales, para el asfalto, el arreglo de esto o de aquello. Por eso te das cuenta que no funcionan, sino la gente no hubiera ido al taller a plantear estos temas. Al taller del Plan tendrían que haber ido a discutir un Plan a futuro donde además se hubiese explicado a la gente qué es un Plan Estratégico, entonces te das cuenta que las juntas comunales no funcionan.”* (concejal de la oposición).

Finalmente, hemos destacado que la participación ciudadana no viene a reemplazar, sino a complementar la democracia representativa. Sin embargo, observamos que sólo una mínima parte de las juntas tiene relaciones con el órgano deliberativo a partir de proyectos presentados. En este sentido, los concejales entrevistados<sup>46</sup> remarcaron que casi no hay relación entre las juntas y el Concejo Deliberante: *“no, con las juntas no hay relación. No creo que sean mejores las articulaciones de las juntas comunales con la sociedad. Sí con el Ejecutivo.”*

---

<sup>46</sup> Todos los concejales que accedieron a entrevistas fueron de bloques opositores.

Tal como resaltamos oportunamente, creemos que para implementar un nuevo modelo de gestión en las ciudades -basado en la participación de la ciudadanía- es necesario el compromiso y la asunción por parte de las máximas autoridades políticas para garantizar que todas las acciones de gobierno, normativas, decisiones políticas, etc., se articulen en una misma dirección. Cuando estas condiciones están presentes el proyecto tiene mayores posibilidades de ser aceptado y valorado por los miembros de la sociedad.

En esta misma línea, entendemos que los procesos de participación explican los resultados alcanzados. Las opiniones hasta aquí citadas demuestran que no hubo un profundo compromiso político por parte de la gestión municipal, esto se reflejó en las dificultades en la convocatoria, en la metodología empleada, en una falta de resultados, en la fragmentación de la gestión municipal en la elaboración de las políticas públicas y en una discontinuidad de los procesos. El conjunto de estos factores generaron el descreimiento de la comunidad, por lo que no se asumió como propio el proyecto. En palabras de Restrepo “la calidad de los procesos determina si se reconocen o se desconocen las organizaciones sociales representativas de una comunidad, si la agenda de discusión es pactada o impuesta, si el alcance de un proceso de concertación es para implementar una decisión tomada con anterioridad o para que el proceso de participación defina el quehacer político.” (Restrepo, D., 2003: 4).

## 5.2. Villa Gesell

### **Datos contextuales**

Villa Gesell es una ciudad ubicada en el litoral atlántico argentino, a 350 kilómetros de Buenos Aires. El partido se extiende en una franja de 3 kilómetros entre el mar y la ruta 11, y tiene 65 kilómetros de largo.

Según el censo nacional del 2001, tiene 24.282 habitantes, con una baja densidad de población de 85,20 hab/km<sup>2</sup>. El crecimiento anual es de 6%, superior al 2% del resto de los municipios de la provincia. Cada 10 años la ciudad duplica su población, con el consiguiente impacto en el crecimiento y desarrollo de la ciudad, pero sobre todo en su identidad.

Este Municipio tiene como principal actividad económica el turismo y el comercio (por año pasan un millón de turistas) pues es uno de los lugares costeros más reconocidos del país. Estas características hacen que la ciudad tenga una alta estacionalidad.

Las mayores debilidades en la calidad de vida de los habitantes de la zona se deben a las expectativas de progreso que genera la temporada turística en amplios sectores sociales. En los últimos años se produjo una emigración de personas desde otros lugares de la costa atlántica, en su mayoría con bajos niveles de capacitación, que encuentran serias dificultades para insertarse en el mercado laboral en los diez meses de receso turístico. Esta población con serias dificultades socio-económicas se ubica en la zona más cercana a la ruta y se diferencia de la otra zona paralela a la costa, que permanece en parte vacía en los periodos no turísticos.

El intendente actual, Luis Baldo, pertenece a la UCR y se encuentra en su tercer periodo de gestión.

### **Desarrollo de la política participativa**

En el caso de Villa Gesell, al igual que en La Plata, el Plan Estratégico se realiza a través de un convenio entre el Municipio y la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad

Nacional de La Plata en el marco del “Programa de Apoyo a los Municipios” de la Dirección de Asuntos Municipales (DAM).

El Plan Estratégico puede analizarse a través de las etapas que se desarrollan a continuación (Municipalidad de Villa Gesell/UNLP, 2002).

- **Lanzamiento de la primera etapa del Plan Estratégico:**

- Los primeros pasos de este Plan se reconocen a inicios de 1997 a partir de la realización de un **diagnóstico preliminar** en el que se relevaron variables sociales, económicas, físicas y ambientales con el objetivo de reconocer y dimensionar los déficit y potencialidades de la zona. Este diagnóstico permitió obtener información que permitió planificar acciones sobre el escenario. Este relevamiento duró aproximadamente un año y tuvo como resultado la publicación de un libro en 1999: “Villa Gesell. Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo.”

Del diagnóstico surgió la necesidad de homogeneizar los niveles de ocupación de la gente durante el año y armonizar las relaciones urbanas y la oferta de servicios sociales y de infraestructura en verano respecto a las demandas de la población estable (Diario Realidad Geselina, 8/7/99).

- Las **reuniones preparatorias** transcurrieron entre los meses de mayo y junio de 1999. El objetivo de estos encuentros entre el equipo de la municipalidad y de la Universidad fue acordar el plan de acción, el cronograma de tareas y la metodología definitiva del trabajo.

- En el mes de julio se realizó el **lanzamiento de la segunda etapa del Plan**. Este evento contó con la presencia del Intendente y el gabinete municipal, el equipo técnico de la DAM, representantes de organizaciones sociales y medios de prensa.

El eje de la metodología de trabajo estuvo centrado en mecanismos de participación que se plasmaron en dos modalidades de trabajo:

- cinco talleres temáticos: productivo/comercial; social (salud, educación, cultura y deportes y empleo) y urbano/ambiental/turismo.

- once reuniones vecinales con representantes de instituciones barriales y vecinos en los cuales se trataron las demandas emergentes y las posibles propuestas de solución. Los lugares fueron definidos en base a criterios de identidad de los barrios y localidades de partido: La Carmencita, Norte, Monte Rincón, Mar Azul, Copacabana, Centro Norte, centro sur, Mar de Las Pampas, Industrial - Caacupé, Sur, 20 de Junio.

Los talleres se organizaron en dos momentos metodológicos. En el primero se recogió la mayor diversidad y complejidad de opiniones acerca de las problemáticas del barrio. A partir de esta información el equipo técnico elaboró un documento con la transcripción de las conclusiones de todas las zonas. Este documento fue distribuido entre los asistentes para que en un segundo encuentro puedan trabajar y realizar aportes. (ver ejemplos en Anexo VI).

En el segundo taller se profundizó sobre las problemáticas surgidas en el encuentro anterior y se incorporaron nuevas problemáticas y propuestas: se identificaron puntos de contacto y disidencia, se construyeron puntos de consenso y finalmente, se realizó una priorización de las problemáticas.

Nuevamente el equipo técnico elaboró un documento síntesis que fue distribuido, posteriormente, entre los asistentes.

Los talleres se extendieron hasta los primeros meses del año 2000.

- A fines de 1999 se conformó una **mesa de concertación** como expresión de un ámbito de construcción de los acuerdos entre los actores públicos y privados (estuvo integrada por instituciones geselinas, vecinos y miembros del equipo técnico- político coordinador del Plan - municipalidad y DAM-). Esta mesa surgió como el lugar de representación de todas las entidades que serían consultadas o incorporadas al trabajo de planificación, con los objetivos de coordinar las instancias metodológicas previstas en el Plan, garantizar la convocatoria y la representatividad de la comunidad y el espacio de reflexión y análisis de las diversas temáticas (Diario El Fundador, 19/11/99).

El trabajo producido en los talleres y el diagnóstico preliminar conformaron un insumo básico para la elaboración de los lineamientos que sustentaron un **modelo de desarrollo** conformado por siete ejes estratégicos. Consecuentemente, se elaboraron 135 programas y acciones específicas para su materialización (ver ejemplo en Anexo VII).

- Hacia fines del año, la mesa se convertirá en el **Consejo General del Plan** con el compromiso y la responsabilidad de diseñar y ajustar los programas establecidos y hacer el seguimiento y control del Plan.

<p><b>Objetivo general del modelo de desarrollo:</b> Recrear la singularidad geselina como centro turístico articulado a su región, potenciando su identidad como valor fundamental, capacitando a su gente en la gestión del turismo y propiciando una “ciudad para todos”, ambientalmente sustentable, socialmente inclusiva y con acceso equitativo al trabajo.</p>	
<p><b>Ejes estratégicos:</b> son el resultado directo del modelo de desarrollo. La naturaleza estratégica de estos ejes hacen referencia al modo de aprovechar las características favorables del entorno, superando las dificultades coyunturales o estructurales del actual escenario a fin de alcanzar un escenario posible.</p>	
<p>Eje estratégico 1: Identidad</p>	<p>Preservar y potenciar la marca "villa gesell" re-entendiendo que su identidad constituye un atributo diferencial de la ciudad, y por lo tanto un valor estratégico.</p>
<p>Eje estratégico 2: Turismo y nichos productivos</p>	<p>Resignificar al turismo como motor del desarrollo económico y social de villa gesell -en el marco de la competencia global- y rearticular el resto de las actividades económicas en un nuevo concepto de red productiva diversificada.</p>
<p>Eje estratégico 3: Trabajo</p>	<p>Promover el acceso al trabajo, tendiendo a su sostenibilidad todo el año.</p>



Eje estratégico 4: Urbano/Ambiental	Propiciar una ciudad ambientalmente sustentable y territorialmente integrada.
Eje estratégico 5: Social	Construir y consolidar una sociedad crecientemente inclusiva y solidaria.
Eje estratégico 6: Grandes Obras	Gestionar y construir la infraestructura de soporte que haga viable el modelo de desarrollo.
Eje estratégico 7: Región	Articular el plan de villa gesell, en una estrategia de desarrollo conjunta entre los municipios integrantes de la región (La Costa, Lavalle, Madariaga, Pinamar y Villa Gesell).

El objetivo del modelo de desarrollo surgió de los siguientes lineamientos:

1. Recuperar las ideas relacionadas al sentido de lo propio “del ser geselino” y rescatar el conocimiento que la comunidad tiene de sí misma.
2. En este sentido el turismo apareció como una actividad que forma parte de la cotidianeidad de la gente, que da esencia y materialidad al lugar. Otra idea fue la de capacitar para el turismo, fortalecer este servicio como actividad idiosincrática en la vida de todos los habitantes.
3. “Ciudad para todos”: articula la idea de ciudad abierta y receptiva, necesidad de integración de sus espacios.
4. La impronta fundacional expresa una relación dialógica entre la sociedad y la naturaleza. Se rescata el respeto de los valores patrimoniales más auténticos.
5. Propiciar una sociedad socialmente inclusiva: acceso a la salud, educación, cultura, espacios de participación, etc.

6. Se alude al tema del trabajo y se enfatizó la necesidad de encontrar respuestas imaginativas a la cuestión del empleo que hagan posible su sustentabilidad todo el año.

En este desafío se propuso integrar las habilidades, el conocimiento, la oportunidad, para llevar adelante la aspiración de “la ocupación plena para todos los habitantes.”

7. Cuestión regional: los habitantes de Villa Gesell entendieron que la superación de sus dificultades y las consecuencias de algunas de sus aspiraciones podrían solucionarse por la vía de la integración a un espacio regional (con vinculación histórica).

- Durante el año 2000 se comenzó a delinear el Plan Estratégico Regional (La Costa, Pinamar, Villa Gesell, Lavalle y Madariaga) que culminó en un acuerdo en el mes de diciembre entre los intendentes de los cinco municipios, el Ministerio de Interior de la Nación, el Ministerio de Gobierno de la prov. de Bs. As y el titular de la UNLP, para la redacción del Plan Regional que se denominó “Tuyú, mar y campo.” La región se institucionaliza a través de la conformación de un consorcio regional y un consejo de seguimiento.

Durante el 2004 se planteó la realización de un Presupuesto Participativo (PP) para la zona sur (incluye: Mar de Las Pampas, Las Gaviotas y Mar Azul). Sin embargo, a lo largo del año esta propuesta se reorientó en el proyecto de un Plan Estratégico del Sur que se elaboraría con la tutela técnica de la Universidad Nacional de La Plata, a través de la DAM, y que tendría como fin “*definir una estrategia de crecimiento y desarrollo de las localidades que contemple la visión de los habitantes del lugar*”. ([www.villagesell.gov.ar](http://www.villagesell.gov.ar), gacetilla de prensa 29/10/200).

En esta nueva etapa, cinco años después de la primera experiencia, se realizaron algunas reuniones con los vecinos de las localidades del sur donde se obtuvo una primera aproximación de la base tributaria y de los servicios que recibe la zona.

Durante los meses de invierno se cambió la propuesta de un PP por la de un Plan Estratégico, que se presentó en el mes de agosto. En esta oportunidad se explicó el plan de trabajo y se conformó una junta promotora provisoria (integrada por vecinos de las comunidades del sur) que acompañarían el proceso.

El plan de Trabajo comprendería las siguientes etapas:

- relevamiento censal,
- talleres participativos,
- formulación,
- monitoreo.

El relevamiento censal comenzó durante octubre, al igual que los talleres que se extendieron hasta noviembre con el compromiso de retomarse en abril del 2005, tras un receso por el comienzo de la temporada de verano.

El Plan Estratégico como política participativa puede analizarse en dos ciclos de atención para el gobierno municipal. El primero, el Plan Estratégico para Villa Gesell que se realizó hacia fines de los '90, y el segundo, el Plan para la zona sur del partido que se inició en el 2004 y que actualmente esta en elaboración. Sin embargo, si observamos la llamada agenda de los ciudadanos (Tamayo Saéz, M., 1997) observamos que este tema tuvo una continuidad en la atención de la comunidad geselina. En efecto, durante el trabajo de campo se han detectado numerosos artículos de diarios, debates en archivos de programas de canales locales y así lo manifestaron los vecinos entrevistados. La organización del estudio de este caso tomará estos dos momentos que se marcan en la política del gobierno municipal, intentando dar cuenta de los impactos de esta experiencia en la gestión local y de lo que significa para la comunidad de Villa Gesell.

Ante el interrogante de investigación de cómo surge en el Municipio la idea de contar con una política participativa obtuvimos dos respuestas. Por un lado quienes respondieron que fue un proyecto del Municipio, específicamente del Intendente y por otra parte se hizo referencia a que la idea fue ofrecida por el equipo técnico de la DAM, de la UNLP. También hubo una posición intermedia: *“el Municipio convoca para hacer un diagnóstico. Es la primera etapa. Pero el diagnóstico per se no es un instrumento de cambio, entonces hubo un acuerdo conjunto, entre el*

*Municipio y la Dirección de Asuntos Municipales (DAM) de promover a partir de ese diagnóstico un proceso de planificación participativo.”*

Como antecedente de esta política de participación algunos entrevistados hicieron referencia a una experiencia del gobierno anterior al actual, en la Secretaría de Planeamiento, durante la intendencia justicialista de principios de los `90. Sin embargo, no hubo coincidencia en las opiniones acerca de la importancia de la misma que se desarrolló a partir de una serie de encuentros con funcionarios municipales, miembros del Concejo Deliberante, consejos profesionales e instituciones sociales.

Respecto a cómo se difundió y se trató la cuestión de los procesos participativos en la agenda de gobierno se hizo énfasis, principalmente, en la necesidad de generar consenso ante las acciones de gobierno: *“es la ventaja de trabajar en esto, es mucho mejor cuando vos tenés como aliado a la propia comunidad (...) desde la visión del grupo político, que es sobrevivir a las circunstancias, esto es muy crudo, para el grupo político es una manera de hacer mejor las cosas. Eso es fundamental. Además creo que es la mejor manera de tratar de armonizar cuestiones y de construir una sociedad entre todos.”* (funcionario municipal).

Esta necesidad de obtener gobernabilidad, para algunos, se adelantó a los hechos de la crisis del 2001: *“el Plan Estratégico en su oportunidad fue una política, una decisión lanzada cuando no estaba todo esto que ocurrió con los partidos políticos. O sea, previó esa crisis de representatividad, previó también la intención de que participe la gente y que lo que lleve adelante el gobierno sean ejes que se decidan por mayoría y por inquietud de los propios vecinos.”* (concejal oficialista).

Es interesante resaltar que para el gobierno municipal el PE fue visto con una doble función. Por una parte, profundizó un sistema democrático y, por el otro, fue un plan de gobierno que se consensuó con la gente. *“Lo bueno de esto es que no son parches, parte de una concepción política. Qué queremos de la política tiene un objetivo central, que es casi el esquema del Plan Estratégico como manual de gestión, que es conservar la identidad, ¿cómo se*

*conserva? Tenemos una mirada desde lo social, desde la seguridad, desde el turismo, etc”.*

Asimismo, en una publicación institucional este Plan es tomado como una técnica para mejorar la gestión, brindar información sobre el territorio, establecer objetivos y prioridades y formular políticas de gobierno. (Municipalidad de Villa Gesell/UNLP, 2002:11). De una forma similar lo percibieron los vecinos que participaron de la experiencia:

*“El objetivo era tener una evaluación del crecimiento de las distintas zonas y hacer un inventario de lo que era la ciudad de ese momento de lo que era la parte comercial, educativa, ver cuáles eran de alguna manera las necesidades de la gente, intentar partir de todos esos datos que figuran en el libro<sup>47</sup> y luego en los resúmenes del Plan para poder llevar adelante una política sobre los distintos temas que puede tener la ciudad para el futuro.”*

*“Detectar los problemas de cada barrio, tener la sumatoria de todo eso para enfrentar, para ir resolviéndolos de acuerdo a las prioridades”.*

El PE de Villa Gesell fue el primero que se diseñó desde esta Dirección de Asuntos Municipales (DAM). En primer lugar, como ya hemos explicado anteriormente se realizó el diagnóstico a través del censo. Esta etapa tuvo la particularidad de ser realizada por censistas de la misma localidad, la idea era que las personas que realizaran el censo conozcan el lugar y a su vez que los vecinos los conozcan a ellos.

El diagnóstico que surgió del censo luego se trabajó conjuntamente con el equipo municipal y se discutió con los vecinos. En palabras de uno de los técnicos *“a nosotros nos interesó discutirlo con la gente. Hicimos una devolución. Es lo que nosotros llamamos diagnóstico consensuado. Nosotros metodológicamente lo que hacíamos era ir a una reunión a levantar opiniones de la gente, donde intentábamos no influenciar esa opinión. En segundo lugar hacíamos el diagnóstico técnico y armábamos un diagnóstico consensuado de los temas que estábamos discutiendo.”*

---

<sup>47</sup> Se refiere a la publicación institucional del Plan Estratégico.

Este trabajo se plasmó en una publicación institucional que fue difundido entre las instituciones y vecinos de la zona. Luego, y con este impulso inicial, comenzaron las reuniones en los barrios y las temáticas.

La participación de la comunidad fue directa a través de los vecinos o de representantes de instituciones sociales de la zona. Cabe aclarar que en un municipio tan chico no es necesario generar mecanismos de descentralización regional como en el caso de La Plata o de Morón.

Del proceso participaron alrededor de 1.250 personas, cifra importante teniendo en cuenta la cantidad de habitantes del lugar. La mayoría de los entrevistados reconocieron que se utilizaron diversas estrategias de convocatoria: la volanteada en los barrios, los anuncios gráficos, radiales y televisivos por los medios locales, los afiches en los negocios y la conferencia de prensa que se brindó para el lanzamiento del Plan a la que se invitó a los vecinos.

Respecto al nivel cuantitativo de la participación, la cantidad de vecinos fue mayor en el inicio de la experiencia y con el tiempo fue decayendo. Para algunos, porque los talleres se tomaron como lugares de catarsis donde los vecinos acudieron a realizar reclamos y esto se produjo al principio. Para otros porque la misma ciudadanía no observó rápidamente resultados y comenzó a desilusionarse del proceso.

Para un periodista de la zona, quienes continuaron hasta el final del proceso eran personas que laboral o profesionalmente estaban vinculadas o interesadas con el tema de la planificación y los resultados de la misma: *“en realidad en algunos barrios la presencia de la gente fue bastante representativa, había distintos grupos, en algunos barrios había gente muy humilde, comerciantes del barrio que demostraron interés en un principio en el Plan Estratégico. Después el interés fue decayendo, ésta es mi opinión, y quedó un núcleo de gente más reducida que era gente que tomaba al Plan como una herramienta para poder trabajar este tema del desarrollo de la ciudad. Había gente de turismo, gente de la rama de arquitectura, comerciantes, algunas instituciones que tenían profesionales.”*

Los técnicos también señalaron que la participación de los profesionales se relacionó con una cuestión de afinidad temática: *“por ejemplo en el taller urbano ambiental, se acercan más los colegios profesionales, los profesionales independientes que tienen que ver con la cuestión: los arquitectos, los ecólogos, las ONGs ambientalistas.”*

Las razones que expresaron los distintos actores acerca de la importante participación de los vecinos fueron disímiles. Por una parte, quienes formaron parte del gobierno local opinaron que hubo una aceptación de la propuesta porque los ciudadanos *“confían en la administración municipal”* y *“creen en la capacidad del Intendente”*. Por otra, los vecinos enfatizaron las cuestiones de solidaridad y compromiso con el lugar: *“se iban a tratar temas del barrio”* y argumentaron que la presencia de la Universidad otorgaba *“prestigio”* al proceso. También hubo personas que resaltaron que la participación de algunos *“no era sincera pues aparecieron para la foto o eran empleados municipales.”*

Asimismo, se resalta el papel de la prensa local que se involucró desde el inicio del proyecto.

Según los entrevistados, las relaciones entre los distintos actores (vecinos, técnicos, funcionarios municipales) durante el proceso participativo fue, en líneas generales, buena. También señalaron que no se manifestaron conflictos importantes, ni siquiera con la oposición, que si bien en un principio descalificó la herramienta, luego tuvo una visión más bien contemplativa, *“una visión distante y poco comprometida. No criticó los errores que se cometieron, ni los aciertos que hubo.”*

En cuanto al proceso de elaboración del Plan muchos de los entrevistados valoraron el hecho de la participación de un equipo de la Universidad. Esta intervención generó en la comunidad expectativas acerca del proceso y de las consecuencias que tendría para el municipio contar con un Plan Estratégico de estas características.

*“La participación de la UNLP me pareció interesante, pedir la colaboración de la academia no era común para esta administración.”* (vecino).

*“Es importante que haya en un proceso de esta naturaleza un agente externo. Si este mismo proceso lo hubiera hecho el municipio por sí mismo hubiera generado más resistencia, más dificultades, no hubieran podido probablemente pasar de las demandas. Pero habiendo un agente externo, sobre todo de la Universidad que tiene una buena imagen, del conocimiento técnico, el respeto institucional hace que eso facilite la llegada. La gente escucha y acepta a la Universidad, sobre todo en el interior.”* (técnico de la DAM).

*“La Universidad fundamentalmente fue un aporte metodológico, primero para la comprensión y después para el desarrollo del trabajo.”*

Aunque en general la ciudadanía geselina valoró el aporte académico, hubo algunos profesionales de la zona que señalaron algunas críticas sobre la participación, no desde el punto de vista metodológico o “técnico” sino desde los propios intereses políticos: *“había intereses del mismo grupo para hacer otros Planes Estratégicos en la zona.”*

El equipo de profesionales de la Universidad estuvo integrado por dos arquitectos, dos licenciados en geografía y una especialista en metodología censal. También participaron otras dos personas que se encargaron de toda la elaboración cartográfica y colaboraron en el armado del sistema de información geográfica (GIS).

Respecto a la metodología que se utilizó para la implementación del proceso, los técnicos destacaron los talleres que se hicieron con la comunidad (se realizaron aproximadamente tres por barrio) y los temáticos, transversales a todo el partido. Como lugares de encuentro se buscaron lugares representativos de la ciudad, por una cuestión de identidad, que fueran convocantes como por ejemplo: las escuelas, la salita de primeros auxilios, la biblioteca pública y otros lugares referenciales.

La metodología de taller fue planteada con consignas abiertas y simples tales como *“¿cuáles son las principales problemáticas del barrio?”*, posteriormente los asistentes se reunieron en comisiones. Luego se desarrolló un plenario y se sacaron las conclusiones. El producto de estos encuentros se trabajó con el gabinete de la Universidad. En esta instancia se



elaboró, a partir de lo discutido, un documento que se devolvía a la comunidad en un segundo taller.

En un segundo encuentro se profundizaron las temáticas surgidas en el primer taller, se incorporaron nuevas y, finalmente se las priorizaron. Posteriormente, el equipo realizó otro documento que se devolvió y discutió con la comunidad.

Por lo tanto se obtuvieron de este proceso tres tipos de documentos:

- 1) la transcripción textual, en crudo;
- 2) el acta de la reunión;
- 3) una síntesis en la que convergían los resultados de cada una de las mesas del plenario final y que tenían más elaboración técnica.

Varios relatos expresaron que las primeras reuniones sirvieron para que la comunidad manifestara las demandas hacia el Municipio.

*“Nosotros intentábamos de que en la primera reunión hicieran catarsis, de que saliera la demanda, porque esto también es parte del tema y se puede transformar la demanda en una propuesta. Pero en una segunda o tercer reunión, trabajar exclusivamente en las propuestas.”* (técnico de la DAM).

*“Las reuniones generales o plenarias tienen un alto porcentaje de catarsis, todo el mundo va ahí a desahogarse, pero bueno, eso también hay que escucharlo porque merece largar las cosas que tiene el vecino adentro.”* (vecino profesional que participó activamente en el proceso).

Ya hemos comentado que la prensa local siguió muy de cerca el tema del PE, en sus análisis también señalaron la dificultad de las primeras reuniones: *“quizá como balance de la reunión mencionada, debe decirse que se personalizaron demasiado los temas, pero de cualquier forma el resultado obtenido podrá facilitar la tarea final del plan, que no es otra cosa que la de coordinar y orientar las demandas y potencialidades de la comunidad, con vistas a un diseño de desarrollo estratégico que contemple a todos los actores de la sociedad.”* (Diario El Fundador, 13/8/1999).

Respecto al vínculo entre los actores intervinientes, se resaltó la buena relación de los participantes de los talleres y el equipo técnico: *“la relación fue muy buena”*.

Por parte de la comunidad, en general se enfatizó la buena predisposición de los técnicos de la Universidad y las devoluciones que realizaron sobre los temas tratados en los talleres. De hecho, si se comparan los documentos de trabajo de las reuniones vecinales y los ejes, objetivos y acciones del Plan Estratégico, se encuentra en líneas generales que hay una correspondencia de un 70%, aproximadamente, en los temas tratados. Esta correspondencia también se observó en un documento borrador que relata las intervenciones de los vecinos sobre las problemáticas del barrio<sup>48</sup> y la síntesis realizada por el equipo técnico.

Sin embargo, hubo algunas críticas específicas sobre la modalidad de trabajo. Las mismas se enfocaron en el taller que se realizó con turistas con el objetivo de indagar sobre acciones potenciales para fomentar este sector. El taller consistió en preguntar la opinión sobre distintos escenarios y obras futuras para Villa Gesell. La crítica residió en que aquellas acciones que se pensaban desde el gobierno local para fomentar el turismo perjudicaban la calidad de vida de los pobladores y el medioambiente de la ciudad. Según esta opinión estos talleres con turistas se armaban porque se necesitaba algún tipo de aval para incluir estos temas en el Plan. *“Estos temas fueron metidos por la ventana y no fueron discutidos en el plenario y de pronto aparecía: Es conveniente que haya un puerto deportivo en Villa Gesell ... hoy todos sabemos que un puerto deportivo sería gravísimo para la costa por el problema de la erosión de la playa.”* (El entrevistado se refiere a un objetivo del eje 6: Grandes obras del PE: “Estudiar la factibilidad de la materialización del Puerto náutico Villa Gesell”).

Esta propuesta, que se conoció como el Plan Director Norte, fue el tema más conflictivo durante el diseño del PE.

---

<sup>48</sup> Este documento fue brindado por una vecina que conservó los apuntes que se tomaron durante los encuentros y que fue avalado por los asistentes.

Uno de los técnicos de la DAM explica claramente cuáles fueron los inconvenientes alrededor de esta propuesta: *“el proceso estuvo sólo atravesado por un tema por el cual no se llegó a consenso. Tiene que ver con que al norte de Villa Gesell, entre Villa Gesell y Cariló hay unas cuantas hectáreas, no recuerdo la superficie de tierras, que hoy por hoy son de médanos, que el Municipio quiso o vio la posibilidad de dársela a inversores privados, capitales chilenos que querían hacer una ciudad náutica, tipo Puerto Trinidad en la ciudad de Berazategui, con marinas propias, pero restringido al acceso público. Una suerte de urbanización cerrada. Esto iba a generar una urbanización del tamaño de Villa Gesell en cuanto a cantidad de habitantes. Justo surgió la llegada de los inversores chilenos en el medio del Plan Estratégico, la gente quiso instalar el tema. Sobre todo los profesionales estaban en desacuerdo por muchas cosas, pero por sobre todo por el impacto medio-ambiental que iba a significar desmontar los médanos o generar un polo de atracción que iba a competir con el propio Villa Gesell. El Municipio lo planteaba como una generación de recursos, por los impuestos, por la mano de obra, por las economías externas que iba a generar. En los talleres barriales no fue visto como problema, en cambio en los talleres temáticos donde la opinión tenía más que ver con la mirada de sectores de profesionales, ONGs de tipo ambientalistas había un tipo de fuerte recelo. Esto fue el único tema sobre el cual no se llegó a un acuerdo. Esto no prosperó después pero era una piedra en el zapato que no nos permitía avanzar.”*

Al momento de evaluar la experiencia, la totalidad de los entrevistados señalaron como positivo la importancia de este proceso participativo y de contar con un diagnóstico consensuado para el diseño de políticas.

Desde el gobierno local se afirmó que el PE se cumplió en un 80%<sup>49</sup>, remarcando como puntos sobresalientes el cumplimiento de tres de los ejes<sup>50</sup>:

---

<sup>49</sup> Según un documento de la página web institucional del municipio, la mayoría de las acciones se implementaron en el 2001, otras son de carácter permanente y el resto se encuentran en marcha (ver ejemplo en anexo VIII).

- La consolidación de la región (eje estratégico 7) a través del Plan Estratégico Regional, en el que el Municipio de Villa Gesell actuó como promotor y facilitador del proceso. Esta acción es importante porque logró un proyecto colectivo que derivó en un consorcio productivo.
- La definición de la marca ciudad (sobre la que volveremos más adelante).
- La definición de políticas sociales inclusivas: Programa de Seguridad Alimentaria (Pro.Se.Al) dirigido a beneficiarios del Plan Jefes y Jefas que, además, recibieron capacitación laboral.

En los primeros capítulos hemos destacado que el tema de la capacitación es un dinamizador de la participación comunitaria. En este sentido, es importante señalar que el Municipio viene implantando con continuidad la capacitación en temáticas de turismo, dirigida a los prestadores de servicios y abierta a la comunidad.

Por su parte, los vecinos que participaron del PE rescataron, especialmente, el lugar de encuentro colectivo y de reflexión sobre las problemáticas de la zona en forma conjunta con las instituciones sociales y el municipio.

*“La posibilidad de participar en el Plan estratégico, me ha permitido apreciar de una manera más amplia, el sentido comunitario de quienes vivimos en este Partido, al poder observar en conjunto el accionar de instituciones y vecinos, en un marco de libertad absoluta. Es esta libertad la que permitió expresar las diferencias y los acuerdos, donde cada uno defendió su identidad pero fundamentalmente demostró su preocupación y amor por el suelo que habitamos.”* (opinión de un participante, citado en el Plan Estratégico de Villa Gesell).

Sin embargo, también se señalaron varias dificultades. A continuación se enumeran los distintos puntos que enunciaron los actores:

---

<sup>50</sup> Tomado de la disertación de un funcionario municipal que expuso la experiencia en las Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala local y regional, organizada por la DAM, en el marco del centenario de la UNLP, el 20 de mayo de 2005.

1) Equipo técnico:

- Diagnóstico: se reconoció que se tendría que haber dedicado menos tiempo al diagnóstico pues aunque se ganó en exhaustividad se perdió la dimensión temporal del proceso de planificación del trabajo: *“por apelar a la profundidad perdimos de vista el poder tener un diagnóstico participativo en tiempo real. Cuando terminamos el diagnóstico participativo, la cosa había cambiado bastante.”*
- Contexto: se explicó que hubo inconvenientes para cumplir algunas acciones en el marco de la crisis del 2001: *“el tema es que también nos atravesó la crisis. No podemos perder de vista que el año 2001 marcó otro país y que todo lo que hubieses planificado antes se había caído.”* Este factor externo también fue señalado por los actores políticos entrevistados.

2) Gobierno local:

- Respecto a la implantación y control del Plan Estratégico: si bien la posición del gobierno local fue que se cumplió mayoritariamente con las acciones del PE, se indicó que la mayor deuda fue la de no contar con el organismo previsto para efectuar el control y seguimiento del Plan. Sin embargo, se enfatizó que este hecho fue de responsabilidad compartida con la sociedad, pues se explicó que el órgano de seguimiento estaba conformado por un representante del municipio y otro de la comunidad para cada eje estratégico: *“el representante de la comunidad iba a surgir del registro de entidades de bien público. O sea, que estamos en deuda con esto pero también tenemos la deuda de la entidades, nosotros estamos haciendo el llamado y no se anotan.”*  
Asimismo, se señaló que el esquema que planteó la DAM debió *“practicar gestión participativa antes de irse.”* Además se hizo hincapié en la misma sociedad
- Incomprensión del concepto de PE: algunos explicaron que la función de un PE como herramienta participativa y de gestión se desvirtuó por la de un listado de acciones a concretar: *“en general mucha gente lo entendió como una serie de medidas. Es decir, el*

*Plan detectó que había que llevar a cabo tales acciones o gestiones o tales problemas. En ese sentido, mal o bien se han llevado a cabo o se están haciendo (...) En el grado en que yo soy crítico con el manejo del Plan y también en la manera en cómo lo vio la comunidad, es que se vio con una visión estática, como una lista de cosas a hacer y no como una manera de definir y posicionarse ante conflictos, resolver, gestionar poder.”*

- Resistencias internas a la gestión: otro factor que dificulta la implementación del Plan proviene de resistencias al interior de la misma gestión municipal: *“nos falta convencer a la propia tropa (...) creo que es más trabajoso para adentro que para afuera, hay más resistencia adentro porque ... es lo mismo cuando hablas de descentralización, la gente tiene una falsa idea de esta cuestión. Creen que si vos coparticipas este tipo de decisiones es como que perdes el poder.”*
- Por último, también se hizo referencia a la utilización política del PE: *“hubo apropiamiento como espacio de oposición por parte de vectores políticos por así decirlo, no hablo de partidos peronistas o radicales, hablo de personas que no están en ningún partido y que les gusta estar en las reuniones, tener representación y que más allá de su representación en el Plan no tienen una representación comunitaria”, “las mal llamadas estrategias políticas son piedras que dificultan muchas de las reuniones, siempre hay participantes que no buscan, no tienden a ese objetivo de participar en el sentido de tomar decisiones, sino de que las reuniones obtengan un buen resultado o hacen chicanas o ese tipo de situaciones, que no van con una propuesta sincera, pero bueno no son mayoría.”*

### 3) Los vecinos:

- Para uno de los vecinos contactados el producto de esta experiencia no dio por resultado un Plan Estratégico de Villa Gesell, justamente porque no fue ni un plan, ni estratégico, ni de Villa Gesell. Veamos a continuación la fundamentación de esta aseveración: *”no creo que haya sido un Plan, porque no veo que haya ni objetivos, ni meta hacia donde*

*hay que ir, ni se plantearon etapas intermedias, caminos alternativos para llegar a ese objetivo (...) No me parece que sea estratégico porque me parece que en la definición de estratégico debe estar fundamentalmente la visión global y la visión del otro, del vecino, de la oposición o de la competencia y acá no lo tuvimos, no analizamos eso (...) Lo de Villa Gesell tampoco fue Villa Gesell, porque yo entendía que era del partido y terminó siendo del casco urbano y entonces quedó afuera desde barrio norte hasta el límite con Pinamar.”*

- Incumplimiento: en su mayoría los entrevistados señalaron como principal dificultad el hecho de que el Plan no se cumplió: *“si yo te tengo que decir la verdad es importante el Plan Estratégico pero lo importante es aplicarlo.”*

De este último punto deriva un análisis muy particular al que llegaron la mayoría de los entrevistados: existe una diferencia entre la teoría y la práctica y entre lo que se hace hacia adentro y lo que se demuestra afuera.

*“Yo lo que quiero transmitir de esta experiencia es la cosa teórica planteada y como se transforma en algo vulnerado.”*

*“La gente vio que había un ámbito para plantear los problemas que tenían cada uno y yo creo que confiaban en que por lo menos alguna línea de acción iban a ser tomadas en cuenta, algunas a corto, otras a mediano o largo plazo. Pero ... en realidad es ... el Plan Estratégico es maravilloso siempre y cuando se implemente. Sino es como si, hago como si educo, como si, y resulta que no hago nada. Hago como si. Y eso no es lo que precisamos para cambiar la realidad.”*

Este último testimonio nos remite al concepto de participación simbólica que utiliza Sirvent (1999) para caracterizar a aquellos procesos que en realidad ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y la gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como si” se participara. De este modo, bajo estas formas encubiertas de

participación, se esconden relaciones de subordinación, que son verdaderos obstáculos para fermentar cambios en las relaciones de poder.

Los entrevistados demostraron estar preocupados por esta situación, especialmente por el desaliento que genera en la población las expectativas no cumplidas. Este proceso se denomina en la psicología social comunitaria como la “desesperanza aprendida” o el “des-encanto” de la participación (Montero, M., 2003 y 1994, respectivamente). Estas nociones hacen referencia a situaciones donde las personas que constituyen una comunidad o una organización social han aprendido, a partir de experiencias negativas, que no tienen posibilidades de cambio o que no se pueden lograr los resultados esperados a partir de los procesos participativos. Estas situaciones se naturalizan y generan un efecto paralizador, de apatía, indiferencia y escepticismo.

Sin embargo, aunque algunos reconocieron esta decepción de la participación a partir de esta experiencia concreta, también surgieron análisis que vincularon estos procesos a otros más globales: *“yo a esto lo llamo vaciamiento del sentido democrático, hacer participar a la gente y cuando el resultado tiene que ser un resultado concreto, no hay resultados, la gente se pincha y no participa más. Entonces se hacen las cosas desde arriba ... pero haber esto no es un problema de Gesell, es un problema de la democracia de los últimos tiempos de nuestro país, que está vaciada de contenido, es formal, no es una democracia activa.”*

Hemos percibido a través del discurso de distintos actores que la falta de expectativas sobre los procesos de participación que promueven las instancias gubernamentales aparecen ligadas a la desconfianza hacia el sistema político, por ello algunos participantes remarcaron la importancia de que este proceso este coordinado por la Universidad. Esta crisis de confianza de los ciudadanos hacia los dirigentes políticos es una de las manifestaciones de la crisis del sistema de representación. En esta dirección, Quiroga (2004) interpreta el resentimiento que se ha acumulado contra los gobernantes a partir de que éstos no cumplen con sus promesas y no ejecutan las políticas en forma satisfactoria.



Un dato singular fue que los entrevistados explicaron que a la crisis de representación política se agrega también una crisis de las organizaciones sociales: *“en las organizaciones sociales siempre están los mismos”, “hay un desgaste evidente de dirigente que no participan más”, “hoy estamos viviendo en todas las instituciones una crisis muy fuerte.”* Por otra parte, en el marco del desarrollo de las reuniones barriales del PE, en algunos barrios los vecinos plantearon la falta de espacios de participación social.

*“En el barrio no hay ámbitos comunes para que los utilice la comunidad.”* (vecina de uno de los barrios carenciados de Villa Gesell).

*“Se amerita a esta zona la importancia de contar con una comisión que represente los intereses de los vecinos de la zona sur, respecto de otros barrios de la ciudad que no cuentan con representación o está en vías de concretarse.”* (Documento de trabajo en plenario zona sur<sup>51</sup>, 27/4/00).

Esta expectativa frente al proceso participativo reaparece fuertemente en la experiencia del sur del Municipio (Mar de Las Pampas, Las Gaviotas y Mar Azul). Este caso, que se desarrolla en lo que hemos caracterizado como el segundo ciclo de atención del tema de la participación en la agenda gubernamental local, se inicia durante el 2004 cuando se planteó la necesidad de aumentar las tasas municipales en esta zona (que se ha desarrollado con bastante celeridad en los últimos años). Los vecinos estuvieron conformes con ese aumento pero plantearon el interés de participar en los destinos de estos fondos de acuerdo a las necesidades del lugar. Así lo demuestra el relato de uno de los vecinos de la zona: *“nosotros pagamos muy poco impuesto en función de la calidad de vida de Mar de Las Pampas, pedimos una readecuación. Pero pedimos que todo lo recaudado por Mar de Las Pampas, vuelva a Mar de Las Pampas y que esté auditado por la gente de acá.”*

En este contexto, a partir de abril del año 2004 se iniciaron una serie de reuniones para delinear un presupuesto participativo. En una gacetilla de prensa de la Municipalidad se resaltó que *“la conscientización de los propios vecinos acerca de las cargas tributarias y los costos de*

*los servicios.*” (14/4/04). Sin embargo, durante el año la propuesta para esta zona del Municipio se transforma en un nuevo PE y en ese marco, se incluiría posteriormente el PP.

Para funcionarios municipales esta política constituye una redefinición del PE, pues durante el proceso de elaboración (1997/1998) esta zona no había tenido el crecimiento con el que se encuentra en la actualidad. *“El desafío del Plan nuevo tiene que ver con la creación y la llegada del Estado a esta zona que se está desarrollando casi con la misma velocidad que llegan los servicios.”* (funcionario municipal).

Esta nueva experiencia, que aún está en desarrollo, también cuenta con la coordinación técnica de la DAM de la UNLP.

*“En la primera mitad del año (se refiere al 2004) tuvimos tres o cuatro encuentros con la gente del ejecutivo municipal por el tema del Presupuesto Participativo, después medio como que se produjo un compás de espera porque estaban a la espera de un acuerdo con la UNLP y lo que el Intendente planteó fue insertar el tema del PP dentro del Plan Estratégico o que como consecuencia del PE surgiese el PP.”* (vecino de la zona sur).

En cuanto a las etapas, la metodología coincide con el PE municipal anterior: se inició con un censo para determinar la distribución de la población y la cantidad de habitantes permanentes y estacionales, continuó con talleres participativos y aún falta la tercera etapa de formulación. También se prevé una última etapa de monitoreo. (Diario el Fundador, 1/10/04).

Hacia el mes de octubre del 2004 se realizaron un par de reuniones donde se comenzó a definir los ejes principales de la zona: seguridad, medio-ambiente, limpieza/conservación y tránsito. Finalizando el año se acordó cerrar esta etapa con el delineamiento de acciones para el corto plazo, es decir, para ser implantadas durante la temporada de verano y retomar las reuniones del PE hacia abril del 2005.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Este barrio corresponde a la zona que se extiende entre las calles 135 y 152, antes que Mar de Las Pampas.

<sup>52</sup> El re-inicio de los talleres se ha postergado.

Si bien esta experiencia es sumamente reciente y se desarrolla simultáneamente a este trabajo, se pueden adelantar algunas cuestiones sin que éstas pretendan ser conclusiones definitivas del análisis de este caso.

El proceso participativo en el sur tuvo características que lo distinguieron de otras experiencias, inclusive del mismo Plan Estratégico de Villa Gesell realizado unos pocos años antes. Por una parte estamos haciendo referencia a una población muy chica (aproximadamente viven en forma estable 200 familias), que ocupan aproximadamente 330 hectáreas. Además esta población tiene características muy particulares: un sector importante se conforma por residentes recientes que provienen de otros sectores de la provincia de Bs. As. (especialmente de ciudades grandes, como Capital Federal y alrededores) que se mudaron a esta zona en búsqueda de un cambio en su calidad de vida (alejarse de la inseguridad, tomar contacto con la naturaleza, formar un emprendimiento propio).

*“La idea es que nosotros vinimos acá a hacer una sociedad diferente a la que estábamos viviendo. Acá hay valores que hemos redescubierto, la solidaridad, el respeto, la amistad. Lo redescubrimos, veníamos de una década menemista donde no había nada de eso y la gente se desencantó, gente de muy buen nivel económico vino a trabajar de bachero, en un microemprendimiento, gente que estaba bien económicamente pero dijo: yo no quiero esto para mis hijos. Esta sociedad redescubrió esas cosas.”* (vecino del sur).

Respecto al crecimiento poblacional que tuvo la zona en el último tiempo un vecino explica: *“fue gente que se cansó mucho, no de su profesión, se cansó de vivir en la ciudad, vendió su casa, puso la plata acá y apostó. Aun hoy yo te diría que el 70% de los emprendimientos no es gente que venga del turismo, no son empresarios del turismo, sí se capacitaron después. Hubo gente que vino y se compró un laburo, gente que la despidieron, o que arregló su retiro y se armó un restaurante, un apart.”* (vecino del sur).

Un dato que llama la atención es que estos pobladores son vecinos recientes del lugar. Para Sánchez (2000) es más probable que las personas que se involucran en procesos participativos

sean aquellas que tienen un mayor tiempo de residencia en la comunidad, posiblemente porque ello genera una mayor vinculación con la comunidad y consecuentemente, un mayor conocimiento de los problemas existentes en su entorno. Según la experiencia de Mar de Las Pampas la hipótesis de Sánchez no se corrobora. Sin embargo, se hallaron otras características comunes entre los participantes entrevistados que creemos que también inciden en su participación: la mayoría de los residentes poseen altos niveles educativos (algunos son profesionales) e incluso cuentan con experiencias previas de participación. Estas características y el acceso a la información con la que cuentan hacen que la propia población inicie propuestas, investigue sobre otras experiencias, critiquen y tengan una participación activa constante. Así lo demuestran los siguientes comentarios:

*“Lo primero que hicimos fue estudiar qué era un Presupuesto Participativo. Nos contactamos con la gente de San Pablo, de Rosario, de Chile. Juntamos lo que era metodología y en función de eso dijimos hagamos un Presupuesto Participativo. Pero lo que pasa que el concepto que tenían acá no era el de Presupuesto Participativo, sino era venir y decir: hay que hacer esto, ¿qué les parece?. Nosotros planteamos: mirá de acuerdo a lo que es un Presupuesto Participativo tenemos que hacer los siguientes pasos, trabajar democráticamente con gente que pertenezca o no a las instituciones, con un seguimiento de lo que se iba a hacer, con rendición de cuentas.”* (vecino del sur).

*“Como hay muchos que son profesionales te viabilizan muchísimo las cosas. Van más rápido. En el Plan local perdíamos muchísima energía en explicarle a un vecino que si vivía a 30 cuadras de la zona urbana, porque no se le podía poner un foquito de luz en cada esquina hasta llegar a su casa (...) Es más efectivo, entre una reunión y otra hicieron una reunión entre ellos y lo consensuaron. Entonces cuando fuimos nos dijeron: queremos esto, esto y esto, con cada una de las medidas (...) La participación tiene límites que no la hace equitativa, es la cuestión de la información.”* (funcionario municipal).

Estas particularidades de los vecinos de la zona sur observamos que inciden en la forma de organizar la participación (se reúnen para priorizar sus demandas, proponen temas, buscan información de otros procesos participativos) y en el tipo de estrategias que utilizan (acuden a otras instancias como a la Cámara de Senadores de la provincia de Bs. As. con un proyecto de medio-ambiente, se contactan entre las organizaciones para intercambiar información, inician acciones sin el apoyo del municipio).

Por otra parte, algunos entrevistados señalan las dificultades de gestionar cosas con el Municipio: *“de diez objetivos en estos años lográs uno, esto se va perdiendo en la burocracia, en la inacción”, “en las actas de las reuniones de hace 5 años atrás se mostraban las mismas cosas que ahora y el Municipio decía que sí, que lo iba a contemplar y nada, siempre patearon la pelota para adelante.”* Estas experiencias previas generaron en los participantes de la zona sur cierto grado de alerta ante el futuro del propio Plan Estratégico y adelantando que *“vamos a hacer todo lo necesario para que esto no quede en un libro y que los encargados de poner en marcha las conclusiones del Plan Estratégico sea la comunidad, que no se delegue en nadie.”*

### **Acerca de las evaluaciones e impactos de la experiencia de Villa Gesell**

Esta experiencia tuvo significados y consecuencias importantes tanto para el gobierno municipal como para la comunidad geselina.

Desde el Municipio se reconoció que esta experiencia sirvió fundamentalmente para recordar que un mismo problema, una misma cuestión se relaciona con diversas áreas, a tener una visión más integral de la gestión, superadora de la división según áreas de intervención.

*“Cada parte del municipio tiene entre comillas clientes, que se quejan porque tienen la calle inundada. El hospital por distintos servicios y temas. A mí me parece que sirvió en este caso para entender que las personas objeto de esa política eran las mismas. Sirve para desestructurar un poco el trabajo de la municipalidad, donde a veces se dice: no, mi trabajo*

*termina acá para resolver un problema.*” (funcionario/técnico durante la implementación del PE).

Por otra parte se señaló constantemente que el PE constituye un “*manual de gestión*” que el Municipio está comprometido a cumplir. Asimismo, se valoró especialmente que a partir de este espacio se plantearon políticas cruciales para el destino de Villa Gesell: el tema de preservar la identidad, desde lo social la concepción de no caer en el asistencialismo, la necesidad de reducir el número de balnearios, etc.

En este sentido, explicaron desde el Municipio que las políticas participativas han aumentando y el objetivo es formar un Plan de Participación Ciudadana coordinado por una Dirección de Participación Ciudadana. Para ello a fines del 2004 el Ejecutivo presentó un proyecto de Ordenanza para crear esta Dirección. Como fundamentos de este proyecto se menciona que una gestión gubernamental debe basarse en la capacidad de apertura a la sociedad (gestión concertada y abierta) y en la innovación (que pueda adaptarse a los cambios). También se menciona que estos conceptos estuvieron presentes en el PE, en el eje N° 5: que hace referencia a la conformación de una sociedad crecientemente inclusiva. Para cumplir con estos criterios el gobierno local señala los distintos programas que ha implementado:

- El Programa 135: una línea telefónica donde los vecinos pueden realizar reclamos y sugerencias. Los mensajes son analizados diariamente y se transfiere a las áreas correspondientes.
- Gobierno en tu casa: se realizan reuniones con particulares o con instituciones para intercambiar opiniones y lograr consenso para acciones de gobierno.
- Consejo de abuelos: la tercera edad participa en la toma de decisiones del área respectiva.
- El Gobierno de los Niños y las Niñas: donde alumnos del último ciclo de EGB sesionan en el Honorable Concejo Deliberante eligiendo sus autoridades, sancionando ordenanzas, etc. De esta forma se difunden los derechos ciudadanos.

- Mesa de Concertación Juvenil: a través del área de Juventud.
- Presupuesto Participativo: se hace referencia a la experiencia que comienza en el 2004 en Mar del Las Pampas, Las Gaviotas y Mar Azul.

Los representantes del gobierno local manifestaron que a partir de estos espacios de participación se percibió que las expectativas de los vecinos respecto a las funciones del Estado municipal *“se amplían y en cierta forma se tergiversan”*, pues en ocasiones se le pide al gobierno acciones sobre las que no tiene competencias y que ponen en cuestión *“cuál es el límite del Estado.”*

Por otra parte, en la actualidad, el gobierno municipal intenta mejorar la gestión mediante un programa de calidad que tiene por objetivo *“realizar un salto cualitativo de la gestión de gobierno, mejorando la calidad del servicio, del ambiente de trabajo y de toda la organización, en beneficio de los ciudadanos de Villa Gesell.”* (Documento de trabajo, 2005).

Para Matus (1997) estas políticas gubernamentales son muy importantes porque mejoran la capacidad de gobierno. Con este concepto, este autor se refiere a la *“pericia acumulada en la persona de los dirigentes, en su equipo y en la institución misma. En el primer caso hablamos de capacidad personal de gobierno. En el segundo de capacidad institucional. En esta capacidad de gobierno confluyen también la calidad de los sistemas de trabajo y la estructura del diseño organizativo. Por consiguiente, elevar la capacidad de gobierno requiere actuar sobre la pericia de los gobernantes y de las instituciones, sobre sus sistemas de trabajo -especialmente los sistemas de alta dirección- y sobre el diseño organizativo.”* (pág. 14 y 15).

Desde la mirada de uno de los técnicos de la DAM el hecho de que se los convocó para realizar el nuevo PE indica que el gobierno local valora los espacios de participación, especialmente el espacio que se genera a partir de la elaboración de un PE, y de que estas nuevas herramientas impactaron en la forma de gestionar las políticas del municipio.

Sin embargo, estos cambios en la gestión no fueron percibidos por los ciudadanos de Gesell entrevistados por el primer PE. Éstos consideraron que no se observaron cambios

significativos en la gestión sino que se demostraron resultados y políticas hacia afuera (presentaciones en congresos, experiencias premiadas a nivel nacional, etc) que no se implementaron en el Municipio o que no surgieron a partir de decisiones conjuntas con la sociedad. El caso paradigmático de esto fue el de la Marca Gesell<sup>53</sup>, fenómeno para el cual nuevamente encontramos posiciones diferentes.

Desde el gobierno local se señaló que el proceso de la marca tuvo distintas etapas: comenzó con un estudio de base cuali y cuantitativo realizado por una consultora (parte de la muestra se tomó en Villa Gesell y, la otra, en los principales centros emisores de turistas), un concurso de dibujo con chicos de escuelas primarias y de fotografía (esta etapa se la identificó como la de participación comunitaria), una tercera con concurso nacional de publicidad y, la última fase, la implementación de la propuesta ganadora. Esta marca le brindó a la gestión muchas satisfacciones como la de haber sido seleccionada como la única experiencia no europea para ser presentada en un congreso internacional en Francia (Diario El Fundador, 19/11/2004) y la de participar del primer Seminario Marca País organizado por la Secretaría de Medios, de Turismo de la Nación y la Fundación Exportar.

El tema de la marca se resaltó como uno de los principales logros del PE, que en su primer eje se refiere a la importancia de “Preservar y potenciar la identidad de Villa Gesell”. El tema de la identidad se percibió desde el gobierno como un elemento de construcción de ciudadanía y generador de cohesión social. *“Es valiosa (la marca) no porque define una obra, que hay muchas definidas en el Plan Estratégico, sino porque se trabaja sobre algo que es impalpable e importantísimo en una ciudad que además depende del mercado porque es una ciudad turística que depende de su imagen.”* (funcionario municipal).

La necesidad de una “marca ciudad” responde, según la opinión del entrevistado, a la concepción del marketing de ciudades que intenta posicionarlas en el mercado como productos, y lograr una síntesis que las represente mejor.

---

<sup>53</sup> “Gesell el sueño posible” que utiliza como símbolo un medio sol.



Esta importancia de la marca junto a la de la identidad nos remite a la concepción de Vainer (2004) que analiza a “la ciudad como una mercancía” en competencia con otras ciudades y a la “ciudad patria” donde se busca el consenso y el sentido de pertenencia. (Temas expuestos en el punto 3.2.2.)

La posición de los vecinos en esta cuestión fue variada. Para algunos, fue positivo contar con una marca y aceptaron la que fue seleccionada por concurso, especialmente, *“si eso sirve para mostrar la ciudad en el exterior”*. Otros, en cambio, no estuvieron de acuerdo con la marca elegida y expresaron que en el PE había quedado claro que la identidad es “Villa” Gesell y no “Gesell”.

Desde el gobierno local, se reconoció que el tema de la marca fue utilizado desde la oposición para atacar al Intendente. El argumento que sostuvo la oposición, según un funcionario municipal, fue: *“se le estaba quitando la identidad a la ciudad porque se le sacaba el nombre de ‘Villa’ (...) Esto es una construcción colectiva e incluso ahora se van a repartir carteles y nos encontramos que en algunas casas ya lo han puesto, diseñándolo ellos mismos.”*

Por otra parte, algunos vecinos criticaron fuertemente la actitud del Intendente de mostrar *“hacia fuera lo que no hace dentro”* y suponen que la exposición del Intendente fuera del Municipio se relaciona con intereses políticos propios, para saltar a la escena provincial en próximas elecciones. Para analizar este tema podemos retomar los efectos negativos de la implementación señalados por Bardach (en Aguilar Villanueva. L., 1993c). Según este enfoque, una de las consecuencias que distorsiona la política es el de “jugar juegos propios” en lugar de canalizar estas energías hacia el interior de la gestión.

Sin embargo, no todos los entrevistados analizaron esta posición como un defecto. Las personas consultadas en la zona sur tuvieron una visión más instrumentalista de la relación con el Municipio intentando aprovechar los espacios participativos: *“nos están abriendo el juego, nos están dejando participar, hay una intención de decirte bueno vení y participa. Si vos dejás el*

*lugar vacío lo van a hacer igual o lo va a ocupar otro. Para mí eso ya es positivo, querer abrir el juego y dejar participar.”*

*“... pero además planteamos que está muy bueno el Plan Estratégico y vamos a seguir planteándolo. La participación que tengamos vamos a tomarla, yo no creo que sea un problema de mala fe del poder político, creo que es un problema de falta de práctica.”*

Un vecino de la zona sintetizó las opiniones de la siguiente manera: *“está es la duda que te plantea la gente, hasta donde sirve, cuánto tiene de movida política y cuánto de realidad, cuánto tiene de chapa, para decir: ‘nosotros somos participativos’. Bueno, pero me parece que de todo esto si uno zarandea por ahí nos podemos quedar con algo positivo. Porque hay un poco de todo y no está mal, me parece que cuando uno hace cosas quiere que se vean de afuera. Y eso no está mal, lo que pasa es que el peligro que se corre y lo que la mayoría de la gente tiene en su imaginario es que la mayoría de las cosas terminan ahí. Eso es lo que tenemos que intentar que no pase ahora, que esto no quede en el marketing: ‘de ser los líderes de la participación’. Creemos que se puede bajar y materializar en algo concreto, sino no participaríamos.”*

Respecto a los cambios y aprendizajes que este proceso ha generado en la comunidad las opiniones se encontraron divididas entre los que creen que ha tenido un impacto positivo y los que remarcaron el negativo o sin cambios.

Los primeros resaltaron que hubo casos de participantes que fueron construyendo alguna suerte de liderazgo a partir de su participación en el Plan: *“el Plan sirvió como catapulta para construir determinados tipos de protagonismo que eran necesarios. Gente que se fue transformando en referentes de distintos temas y cuestiones.”*

Los que creen que no hubo cambios en la comunidad consideraron al PE *“como un fracaso”* porque la comunidad *“no logró algo con lo que se había ilusionado”*. Especialmente se remarcó el perjuicio para la población de bajos recursos que no acceden a muchas posibilidades de ser escuchada y de participar en espacios de decisión: *“es lamentable porque así abortan los espacios de participación y abortan el compromiso que la gente tiene en determinado momento*

*y hace que de repente, sobre todo la gente del barrio, la que no nunca es escuchada, piensa que una vez más son usados para algo que después no se concreta. ¿Eso es lamentable, no? el generarle las expectativas”. La entrevistada a continuación diferencia que “no pasaría lo mismo con la gente de Mar de Las Pampas que tiene otras condiciones, otras posibilidades de poder relacionarse, que pide defender sus derechos, conoce sus derechos y sabe donde recurrir para defenderlos.”*

Esta última aclaración hace referencia a la distinta calidad del proceso participativo y a los resultados obtenidos según el sector social del grupo participante. El acceso que tienen los sectores medios a la información fortalece a la comunidad del sur al momento de negociar y consensuar políticas con el gobierno local, especialmente en comparación con la experiencia anterior.

Otros argumentaron que quienes encabezaron los procesos participativos en la comunidad fueron personas que ya eran líderes<sup>54</sup> por lo que esta experiencia concreta no despertó una “vocación” de trabajo comunitario y de involucramiento en personas que antes no participaban.

Este compromiso con la comunidad se observó en algunos entrevistados que trabajan en zonas empobrecidas.

*“Siempre me interesó y me van a seguir interesando las problemáticas sociales de Villa Gesell en general y me preocupa las del barrio, porque son los barrios que son olvidados, los que tienen más necesidades y en los que más mal se suplen esas necesidades y a los que en general no se les dan respuestas.”* (docente de Monte Rincón, participante en el Plan Estratégico).

Sin embargo, a lo largo de varias entrevistas se reconocen algunas continuidades del PE que la gente tomó por su cuenta. Los vecinos organizaron movilizaciones y obtuvieron pequeños

---

<sup>54</sup> Personas de la comunidad con un profundo compromiso que tienden a organizar actividades para el bienestar común, a promover la participación de otras personas, que proponen proyectos, que llevan información de las políticas que desarrolla el municipio, etc.

pero importantes logros. El tema señalado como el más recurrente fue el código de ordenamiento urbano y el Plan de Playas.

*“El año pasado se empezó a discutir en el Concejo Deliberante una modificación del código de ordenamiento urbano y ahí un grupo de vecinos e instituciones, la mayoría habían participado del PE dijeron: cómo si en el Plan Estratégico habíamos consensuado armar tal cosa ahora esto se estaba discutiendo en el Concejo Deliberante.”*

*“El código lo vetó el Intendente por la presión y la movilización que hicimos, porque en realidad era nada más y nada menos que transgredir el PE. O sea que lo que escribieron e invirtieron por un lado, lo borraron con el codo por el otro. Y lo que nosotros no queremos permitir es que arrasen con Gesell.”*

En el momento de realización del trabajo de campo se percibió un tema de actual conflicto: el de la erosión de la playa. Este tema también provocó la organización de un grupo que hace referencias constantes a poner en vigencia las medidas que se nombran en el Plan Estratégico, sobre todo en el tema del Plan de Playas que figura en el Eje 2: “Preservar y potenciar el patrimonio ambiental de Villa Gesell”. En efecto, un grupo de vecinos e instituciones emitieron un comunicado que fue entregado a las autoridades de la Comisión Nacional de Calidad de Playas, que se reunió en el mes de septiembre de 2004 en Gesell, donde expresan: *“recordamos que en un incipiente proceso de participación la comunidad geselina acordó en el Plan Estratégico Villa Gesell en sus primeros tres ejes estratégicos abordar en forma participativa las cuestiones de Identidad, del Plan Urbano Ambiental y del Plan de Desarrollo Costero (...) Peticionamos a las autoridades municipales a no interrumpir los procesos de participación comunitaria y de democratización en la toma de decisiones fundamentalmente en cuanto hace a la definición del lugar donde queremos vivir nosotros y el patrimonio que dejamos a las próximas generaciones.”* (Diario El Fundador, 24/9/04).

Del análisis de este caso se observa que las conquistas que se van consiguiendo a partir de la propia organización, fortalecen a la comunidad y le otorgan continuidad a los espacios de

participación. De este modo surgen nuevos espacios que construye la ciudadanía para realizar sus reclamos u oponerse a las políticas que consideran que van en contra de los intereses de la ciudad. En este sentido, Quiroga (2004) analiza que el proceso de deslegitimación de la política, por el cual los ciudadanos no se reconocen en sus representantes, aparece acompañada por otro proceso: el de “desinstitucionalización de la política”. Proceso que alude al intento de retirar la política de sus canales tradicionales (parlamento, partidos, comicios) para orientarla a espacios de participación directa.

Asimismo, creemos que todas las opiniones vertidas, aunque se delinearán claras opiniones enfrentadas respecto al cumplimiento del PE, demuestran la vigencia que tiene el Plan tanto en el gobierno municipal como en la comunidad geselina. Unos y otros valoran el proceso participativo y se verifica un amplio conocimiento acerca del PE. Incluso algunos se demostraron interesados en realizar sugerencias para que otros Planes no fallen:

- Dotar al Consejo General, u órgano encargado de realizar el seguimiento del Plan, de un monto para poder actuar. Aprovechar este espacio de participación ciudadana no sólo como herramienta del PE, sino como una modalidad para abordar los nuevos problemas que vayan surgiendo en la comunidad.
- La creación de un eje cero, aparte de los ejes que conforman el Plan. El eje cero apuntaría a analizar el propio funcionamiento del PE, a monitorearlo e intentar que lo que se decida en este marco sea vinculante.
- Ser metodológicamente más rigurosos, obligando a los planes a tener resultados concretos en fechas concretas.

Estas sugerencias se refieren a alternativas para que el PE tenga una continuidad. Este tema es central en los procesos de planificación. En este sentido, Poggiese (2000b) se refiere a la gestión sostenida del plan local, “se necesita una gestión motora y asociada del Plan, definida como una estrategia que monitorea, conduce y gerencia la implementación estratégica. Es un sistema definido de responsabilidades técnicas y decisorias estructurado para coordinar la

complejidad de actores y de acciones, sistematizar su avance en forma de registro y análisis, y orientar el seguimiento, reformular y evaluar. Se necesita mantener la efervescencia creativa de los actores del plan a través de reiterar la dinámica del sistema de planificación programando la secuencia continua y permanente de escenarios de planificación gestión.” (pág. 17).

La presencia que todavía tiene el PE en esta ciudad también se corrobora a partir del alto porcentaje de personas que tienen conocimiento del mismo. En este sentido, un dato importante fue que casi la totalidad de los vecinos contactados estaban informados acerca del curso del PE y gran parte había asistido a algunas de las reuniones contempladas en la metodología o conocían alguien que había concurrido. El hecho de que sea una ciudad de pocos habitantes colabora con la socialización de la información y aún se conserva la relación entre vecino y funcionario y ciertas expectativas de canalizar las demandas de un modo más personal. Este hecho es valorado especialmente por los vecinos que provienen de otras ciudades más grandes: *“la realidad es que en general los funcionarios de Villa Gesell son mucho más abiertos, tienen predisposición para reunirse, si vos los llamas por teléfono vienen. No es como en las ciudades más grandes. Cuando yo vine eso me fascinó porque tenés al intendente que te lo cruzas por la calle, es una relación que no es tan verticalista. En algunos puntos tiene sus pro y sus contras pero me parece que tener al funcionario más a mano para reclamarle, para charlar de los problemas me parece una buena cosa.”*

*“... siempre me interesó pero digamos que en una ciudad grande como Capital Federal, es más difícil participar. Acá uno ve que de alguna manera participando podés ir mejorando cosas.”*

En el análisis que realizaron integrantes del gobierno municipal también se tuvo en cuenta este factor de la cercanía entre representantes y representados y se concibió a la participación ciudadana como una política de gobernabilidad: *“en un sistema político tan cuestionado como ha venido en los últimos años creo que la solución es la participación ciudadana. Sobre todo en ámbitos tan pequeños, descreo sobretodo de la participación en ámbitos más grandes porque se*

*desvirtúa un poco la ejecutividad de las políticas públicas (...) el otro día estaba en una reunión de vecinos por un tema de seguridad y en realidad la gente yo creo que reclama porque a pesar de la crítica el gobernante, el dirigente responde y en ciudades chicas como ésta, aquí no hay necesidad de una entrevista para ver a nadie, te lo encontrás en la calle, es diferente a lo que ves en lugares más grandes. Por ahí lo que ve el vecino, y eso es bueno, es que a través de que se está haciendo el reclamo puede obtener una satisfacción.” (concejal).*

Parte de la bibliografía revisada hace referencia a la calidad del proceso participativo y al número de habitantes. La idea es que en lugares pequeños se puede lograr una interacción más intensa entre autoridades y grupos locales y una mejor capacidad de respuesta y transparencia en el suministro local de bienes y servicios por parte de la institución gubernamental (Lahera, P., 2004).

Por otra parte, se observa que la popularidad que tiene el PE en la comunidad de Villa Gesell y el hecho de que conserve una amplia actualidad<sup>55</sup> en la agenda política local lo convierten en un “botín” donde se dirimen cuestiones e intereses particulares. De esta forma, el PE es utilizado con distintos objetivos. Por el gobierno municipal para obtener consenso sobre sus políticas, presentando a las políticas que implementa como acordadas en el marco del PE en el que participó la comunidad y, otros sectores, no necesariamente políticos, buscan construir un espacio de representación oponiéndose al gobierno, también retomando los lineamientos del PE. Un análisis realizado por un entrevistado sintetiza esta idea: *“la parte más política del Municipio tiende a ver al Plan como un lugar para convalidar sus políticas y por otro lado, muchas organizaciones, y más en Gesell donde no hay una calidad institucional destacable, mucha gente que son sellos o que no tienen capacidad de representación política por otros medios se oponen a lo que la municipalidad plantea dentro del Plan para adquirir notoriedad.”*

Debido a estos “peligros” que plantea el proceso participativo muchos vecinos que participan de la nueva experiencia del sur son cuidadosos de no ser “utilizados” por uno o por

---

<sup>55</sup> En programas locales de cable y en los medios geselinos se continúa haciendo referencia al PE.

otros. En efecto, estas nuevas formas de ciudadanía que se alejan de lo partidario marcan una ruptura con los canales de participación tradicionales creando sus propios espacios.

*“Creemos más en las ONGs que en los partidos, esta es una política de la participación, al hacerla partidaria la limitas.”*

*“Nosotros tratamos de mantener la independencia, porque creemos que es fundamental estar al margen de lo partidario. No de la política porque, por supuesto que todos hacemos política, todos nuestros hechos son políticos. Pero digo no desde lo partidario, ni con el gobierno de turno, ni con la oposición, ni con la oposición de turno. Porque nos parece que esa es la única manera de mantenernos.”*

Asimismo, se observa que existen distintas posiciones respecto a cuáles son los límites de la participación ciudadana, de hasta dónde debe involucrarse la ciudadanía y hasta dónde puede abrir el juego de la participación el gobierno. Este fue un tema de preocupación que estuvo presente en el relato de los entrevistados:

*“La democracia participativa debe ser hija de la democracia representativa y esto es un dato que no te podés olvidar para el trabajo nuestro. Y no lo olvidamos porque para nosotros el programa de participación ciudadana es siempre hijo del programa político que tiene el gobierno. ... Nosotros a la gente le decimos voy para allá y el límite de la participación es no cambiar nuestros objetivos políticos para la ciudad.”* (funcionario municipal).

*“Otro elemento que para mí es desmovilizante es ‘el yo soy el representante de ustedes’. Nosotros fomentamos la participación activa, está bien, son nuestros representantes pero hay cosas que son dinámicas, hay cosas de la plataforma que tiene que ver con cosas muy puntuales que están dirimidas, pero hay cosas que surgen del día a día que hay que discutirlos.”* (vecino).

*“Pero yo quiero que ustedes gobiernen y decidan (...) Yo trabajo todo el día, pago mis tasas para que ustedes gobiernen la ciudad y la piensen.”* (vecino).



De las citas recogidas se desprende que éste es un tema que genera diferentes opiniones. Nuestra posición es que todas ellas son considerables pues expresan diversas necesidades de la ciudadanía.

También, como ya hemos remarcado, creemos que estas nuevas formas y espacios de hacer política por parte de la ciudadanía no son opuestos sino que perfeccionan a la democracia representativa y que ambas formas deben complementarse. En este sentido, coincidimos con Britos (2002) en que no existe un único espacio público. Como señala la autora, si se considera que el espacio público más relevante en una ciudad es su Concejo Deliberante, la existencia de organizaciones barriales, vecinales o asociaciones que funcionen como ámbitos públicos puede promover otros intereses y discusiones que incidan en las políticas locales. Esta consideración es esencialmente significativa si tenemos en cuenta las dificultades evaluadas en el apartado 1.3 referidas a las desiguales condiciones de acceso a la participación para los grupos sociales estructuralmente más desfavorecidos y que en el caso de Villa Gesell han manifestado algunos entrevistados.

En conclusión sostenemos la importancia de que el municipio implemente acciones conjuntas con las organizaciones de la sociedad civil y que fortalezca estos canales de vinculación para que todos los sectores sociales puedan expresar sus necesidades y demandas.

### 5.3. Morón

#### Datos contextuales

Morón se encuentra ubicado en el centro del área metropolitana de Buenos Aires, al oeste de la provincia. En 1994 este partido fue fraccionado, mediante la ley provincial 11.610, en: Ituzaingó, Hurlingham y Morón. Esta disposición<sup>56</sup> se concretó con la elección de intendentes de mayo en 1995, a partir de la cual cada uno de dichos partidos contó con autoridades propias. Las localidades que han permanecido dentro de los límites del partido de Morón son: Haedo, Villa Sarmiento, Morón, El Palomar y Castelar.

Según los datos del último censo en Morón viven 309.380 personas en 56 km<sup>2</sup> (con una densidad promedio de 5524 hab/km<sup>2</sup>)<sup>57</sup>. El crecimiento poblacional en los últimos años fue negativo, pues la población del 2001 disminuyó en un 7,5% respecto al censo del '91. El porcentaje de población con NBI es bajo (7,7%) comparado con el promedio provincial (15,8%) y, con la excepción de algunos asentamientos precarios en la zona sur de Castelar y El Palomar, el distrito presenta un perfil general de viviendas bastante uniforme y de calidad.

En lo que hace al perfil económico, el partido fue consolidándose comercialmente, al tiempo que su trama industrial está en la actualidad compuesta sobre todo por pequeñas y medianas empresas. El número de comercios del distrito supera los 12.000 establecimientos, mientras que las industrias están en el orden de las 720. Estas características económicas se reflejan en los datos laborales: la mayor parte de la población ocupada (70,4%) pertenece a la categoría obrero o empleado (especialmente concentrada en el sector privado: 74,9% respecto del sector público: 25,1%) y en segundo lugar, se ubican quienes trabajan por cuenta propia.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> El objetivo de esta medida fue crear municipios con una población máxima de 300.000 habitantes, de manera que la administración de los mismos se convirtiera en más eficiente.

<sup>57</sup> Esta cifra se eleva si se descuenta el territorio ocupado por las bases aéreas.

<sup>58</sup> Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Respecto a la trama social funcionan en el partido más de 700 instituciones de bien público, entre las que se destacan 57 centros de jubilados, 25 cooperativas, 33 sindicatos, 18 mutuales, 83 comedores comunitarios, 50 clubes, 38 sociedades de fomento, 13 cámaras empresariales y 18 colegios de profesionales, entre muchas otras.<sup>59</sup>

El intendente actual, Martín Sabbatella, se encuentra en su segunda gestión. Asumió su primera intendencia en diciembre de 1999 en el marco de la Alianza (Sabbatella pertenecía al sector del FREPASO) y fue re-electo en el 2003 por el partido vecinalista Nuevo Morón.

### **Desarrollo de la política participativa**

El caso que se analizó en Morón fue el de la conformación de las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) y consejos vecinales (CV) en el marco de una política de descentralización que viene implementando el Municipio.

Esta política es parte de un nuevo modelo de gestión que se impulsó en los últimos años y tiene como ejes centrales la transparencia en todos los aspectos de gobierno, la eficiencia en la prestación de servicios y gestión municipal, la austeridad en la inversión de los recursos públicos, la participación para la toma de decisiones (Municipio de Morón, 2004).

En este sentido, para concretar estas líneas de gobierno se vienen desarrollando distintas acciones:

- “Discrecionalidad Cero”: convenio con la Fundación Poder Ciudadano;
- convenio con Auditoría Ciudadana de Nación;
- audiencias públicas en procesos de licitaciones<sup>60</sup>;
- mecanismos de elaboración participativa de normas;

---

<sup>59</sup> Información obtenida en <http://www.moron.gov.ar/desarrolloestrategico>.

<sup>60</sup> El Municipio convocó en abril del 2003 una audiencia pública donde los vecinos participaron en el proceso de ajuste de los costos del servicio de recolección de residuos con la empresa concesionaria. Además, convocó a la Fundación Poder Ciudadano para garantizar la transparencia del proceso. El proceso permitió reducir a un 40,8 % el aumento del 65 % solicitado por las empresas.

- ley de libre acceso a la información pública;
- figura del Defensor del Pueblo;
- obligación de declaraciones juradas de todos los funcionarios;
- creación de una oficina anticorrupción.

Concretamente, para canalizar y promover la participación de la comunidad, se creó durante el año 1999 la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización y se promovieron políticas con componentes participativos en la mayoría de las áreas de gobierno:

- Educación: a partir de la Federación de cooperativas de jardines y guarderías municipales se avanzó en elementos que están vinculados al Presupuesto Participativo. Las cooperadoras fueron proponiendo arreglos, reformas, ampliaciones a los edificios, como así también hizo el seguimiento de las obras, el control de calidad y la compra de materiales.
- Acción social: se fue tendiendo a la creación de instancias barriales para la distribución de la ayuda directa (tanto la que proviene del municipio como la provincial o nacional)<sup>61</sup>.
- Se descentralizó toda la actividad cultural y deportiva para tener una política más territorial y en los lugares más necesitados.
- La Secretaría de Salud fortaleció todo lo relacionado con la medicina preventiva, la asistencia primaria a nivel barrial, teniendo como principio fundamental la gratuidad.

La Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización ha crecido durante la gestión e incorporado otras Direcciones. En la actualidad dependen de esta Secretaría las siguientes áreas:

- Dirección de Defensa del Usuario y el Consumidor;
- Coordinación Programa Comunitario de Resolución Alternativa de Conflictos;

---

<sup>61</sup> Sin embargo, se aclaró que sobre las instancias nacionales o provinciales hay menor posibilidad de injerencia porque tienen una lógica de distribución propia.

- Coordinación de Políticas de Economía Social y Solidaria;
- Coordinación Programas de Capacitación Comunitaria,
- Coordinación de políticas para Personas con Necesidades Especiales;
- Coordinación de Relaciones Gremiales;
- Oficina de Veteranos de Guerra;
- Dirección de Organizaciones de Acción Comunitaria;
- Programa de Descentralización y Desconcentración.

Estas distintas dependencias vinculadas a la promoción de la participación de la comunidad tienen como propósitos:

- Recibir y analizar las demandas de la comunidad y sus organizaciones.
- Promover la participación comunitaria y facilitar la formación de redes.
- Promover la planificación participativa con diferentes actores sociales para el diseño y la ejecución de programas específicos para la resolución de las distintas demandas y conflictos de la comunidad.
- Propiciar encuentros con organismos nacionales, provinciales, municipales e internacionales abocados al quehacer comunitario.
- Articular la gestión con las diversas Direcciones de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y con el resto de Direcciones y Secretarías del Municipio de Morón.
- Brindar a la comunidad formas nuevas y alternativas de resolución y conflictos.
- Vincular el sector empresarial, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado Municipal.

Para analizar las UCG y CV recortamos la experiencia de Morón en el Plan de Desconcentración y Descentralización Municipal, aunque se hace mención a otros programas con los que se relacionan. Este Programa tiene dos ejes temáticos fundamentales, **la desconcentración administrativa y la participación ciudadana**, que reconocen como objetivos generales y resultados esperados:

OBJETIVOS	RESULTADOS
Mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios municipales	Desconcentración de servicios.
	Mejora en la identificación y priorización de las demandas territoriales.
	Mayor coordinación en la ejecución de políticas públicas.
	Simplificación administrativa (menor cantidad de pasos de pasos y mayor rapidez en la resolución).
	Mejora en la eficiencia del personal y de las tecnologías de gestión.
	Ahorro de tiempos y de costos a la administración municipal y a los vecinos en la gestión de los diferentes trámites administrativos y servicios.
Fortalecer una gestión democrática y participativa	Participación en el diseño, control y ejecución de las políticas públicas.
	Mayor conocimiento de los vecinos sobre la ejecución del presupuesto.
	Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.
	Transparencia en la toma de decisiones.
Promover procesos de desarrollo territorial y de mejoramiento urbano-ambiental en los diferentes barrios del Partido	Reasignación más equitativa de inversiones en el territorio y redireccionamiento hacia los barrios periféricos.
	Consolidación y fortalecimiento de las zonas comerciales y de servicios de escala barrial.
	Desconcentración de actividades urbanas y mejora del espacio público.
	Priorización de criterios territoriales en el abordaje y resolución de las problemáticas urbanas.
	Reforzamiento de la identidad local y de la cultura barrial.
	Mayor equidad en el reparto de cargas y beneficios en desarrollo urbano.

El desarrollo del Plan de Desconcentración y Descentralización incluyó las siguientes etapas:

- diagnóstico de la situación del municipio y de sus diferentes zonas;
- formulación del programa de descentralización/desconcentración para dar respuestas a ese diagnóstico;
- creación de las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC): para apoyar el funcionamiento de estas Unidades se conformó un equipo local inter-secretarías de carácter interdisciplinario con el objetivo de garantizar desde el inicio del proceso la participación y el compromiso institucional de todas las áreas del gobierno municipal. (Esta etapa no ha culminado).

A partir del diagnóstico inicial el Municipio se dividió en 7 zonas con una delimitación territorial similar a la de los barrios existentes: Haedo, Castelar Centro Norte, Castelar Sur, El Palomar, Villa Sarmiento, Morón Sur, Morón Centro -Norte. A partir del año 2001/02 se crearon las primeras UGC, que tienen el propósito de acercar el Municipio a los barrios para que los vecinos tengan la posibilidad de realizar sus trámites, reclamos y acercar sus inquietudes sin tener que trasladarse al Palacio Municipal.

Este Plan pretende que las UGC funcionen como “mini-municipalidades”, brindando servicios comunales y otras prestaciones necesarias para cada zona. Es decir, que se coordinen las acciones de las diferentes áreas municipales y de las demás entidades públicas en el territorio (ver Anexo IX).

Algunas de las funciones de las UGC son:

- Operar como efectores de servicios comunales: atención al vecino y “Ventanilla Única” para la información y asesoramiento de todos los trámites municipales; Sistema OIR (recepción de reclamos vecinales); cajas de pago y asesoramiento particular de Rentas Municipal; solicitudes y trámites relacionados con Obras Particulares, Catastro e Inspección general y Habilitación de Negocios.

- Actividades de promoción: apoyo a la coordinación de la implementación de los planes de obras y servicios públicos, de políticas sociales, sanitarias, culturales y deportivas, actividades culturales, educativas y de capacitación no formal; actividades de promoción para la juventud, etc.; coordinación y realización de eventos de interés comunitario; realización de charlas, seminarios y debates sobre temáticas sociales y barriales; control de tránsito, control de entradas y salidas de escuelas e inspección vía pública y obras; desarrollo de actividades de apoyo a micro emprendedores locales; difusión de políticas y programas dirigidos emprendimientos de economía social.

- Servicios a la comunidad: funcionan en las UGC las oficinas de Defensa al Usuario y Consumidor y el Servicio de Resolución Alternativa de Conflictos.

- Promoción de la participación: las UGC deben fomentar y coordinar las acciones de participación ciudadana a través de la creación de consejos vecinales, cuya función principal es la de servir de ámbito de articulación entre las organizaciones barriales y el Estado municipal para la priorización, planificación y control de las acciones y políticas a implementar.

Cabe destacar que recientemente el Servicio de Resolución Alternativa de Conflictos<sup>62</sup> y el Sistema OIR<sup>63</sup> recibieron el Premio provincial a la innovación en la gestión pública 2004 de la provincia Bs. As.

---

<sup>62</sup> El Servicio de Resolución Alternativa de Conflictos tiene como misión: promover dentro del ámbito municipal y en la comunidad formas constructivas y pacíficas para la prevención, gestión y resolución de los conflictos entre partes, que desarrollen el protagonismo y la participación responsable. A partir de un estudio que indicó que el 64% de los temas tratados se relacionaban con la Dirección de Obras Particulares, se diseñó un nuevo circuito administrativo en conjunto con los responsables de las áreas involucradas (Obras Particulares y OIR). Este nuevo circuito produjo mejoras tanto en la organización municipal como para los destinatarios: capacitación en mediación para personal de la municipalidad (a este curso asistieron los responsables de las UGC), reducción de costos operativos y simplificación para el tratamiento de los casos, optimización del tiempo, descongestión de áreas de la administración, ampliación de la cobertura, mejoras significativas en los bienes y servicios, disminución de las reincidencias, etc.



Uno de los coordinadores de las UGC relató que contar con una UGC en el barrio facilita a los vecinos el tema de los trámites porque se evita viajar a la municipalidad (con la pérdida de tiempo y costos que ello implica) y brinda otro tipo de posibilidades “*somos muy concientes de que hay gente que va a Morón y necesita mediodía y termina consumiendo allá. Si lo puede hacer acá dinamiza los negocios, la gente compra acá (...) con la UGC estamos más cerca de la gente, de las instituciones.*”

En el apartado 2.4 hemos hecho referencia a la relación entre los procesos de descentralización y desconcentración y la participación ciudadana, reconociendo que estas políticas al aproximar las actividades gubernamentales y servicios a los ciudadanos favorecen la participación. En este sentido, en la experiencia de Morón se reconoce que “*la cercanía política entre el gobierno local y la sociedad resulta ser un elemento de importancia estratégica, en la medida en que puede hacer receptivo al gobierno a las nuevas demandas de la ciudadanía local y, a partir de ellas, identificar las nuevas tareas de intervención municipal.*” (Municipalidad de Morón, 2004: 4). Asimismo, uno de los concejales entrevistados recordó que esta posibilidad que permitió la descentralización de una mayor participación y democratización, al mismo tiempo implicó la asunción de obligaciones que fueron “transferidas” o directamente abandonadas por los niveles nacionales o provinciales.

Acerca del surgimiento de esta política participativa, los entrevistados coincidieron en señalar que es a partir de la gestión de Sabbatella que se delineó una estrategia de acercamiento a la comunidad.

En cuanto a las razones que justificaron la creación del Programa de Descentralización se mencionó principalmente la necesidad de crear espacios de interrelación entre el Estado y la

---

<sup>63</sup> El Sistema OIR tiene como objetivo orientar al vecino sobre la gestión que desea realizar mediante una atención personalizada y ante todo procurar satisfacer en forma rápida y eficiente todas las inquietudes, brindando un asesoramiento integral. Asimismo, permite conocer el nivel de demanda y satisfacción de los vecinos evaluando las debilidades y fortalezas de la gestión y llevar un control de los recursos y servicios que se presta a la comunidad.

ciudadanía *“para recomponer el tejido social”* y *“recuperar los puentes entre la sociedad y el Estado”* y de mejorar el funcionamiento de los servicios públicos municipales. En este sentido, el Intendente entiende a la descentralización como un proyecto *“abarcativo que tiene en cuenta el diagnóstico que los propios vecinos han realizado y permite generar una mayor participación comunitaria, mejorar la atención, hacer una gestión más eficiente, recuperar la identidad del barrio y terminar con la burocratización estatal.”*

Un punto central que varios representantes del gobierno local señalaron fue que la descentralización, más que un método o una técnica de gestión, se concibe como una *“política de Estado”*, que marca el rumbo del gobierno municipal que está atravesado por dos líneas fundamentales: *“la transparencia y la participación de los vecinos”*, que indudablemente conducen a la discusión sobre la política y el funcionamiento de las instituciones. El orden de estas líneas no es casual, pues se plantea que es requisito lograr la transparencia para generar procesos de participación. Esta convicción política parte de la situación que perciben a inicios de la gestión, cuando la ciudadanía demostró altos grados de descreimiento hacia la función estatal. Así lo expresaron los relatos de funcionarios actuales:

*“En los primeros cuatro años el objetivo fue la transparencia y la anti-corrupción, quedó en claro de donde veníamos y qué era lo que se necesitaba. Las dificultades venían de todo tipo, todos los espacios públicos estaban absolutamente cerrados por los altísimos grados de corrupción declarada.”*

*“En esos cuatro años (se refiere a la primera gestión), el trabajo tuvo que ver fundamentalmente con niveles de investigación, de reordenamiento de la estructura, con una manera nueva de plantearnos la gestión pública, por lo cual hubo que superar un montón de instancias que eran muy complejas de lo que era o no posible, como la participación ciudadana, porque en realidad estaban todas las puertas cerradas. Existía una estrategia del toma y daca que era lo único que se podía tener como visible.”*

Entre las acciones que el gobierno local inicia con el propósito de lograr transparencia se destaca el Programa “Discrecionalidad Cero” de la Fundación Poder Ciudadano por el cual el gobierno local asume el compromiso público de lucha permanente contra la corrupción. En este marco el Municipio implementa las siguientes líneas de acción, muchas de las cuales favorecen la institucionalización de espacios y acciones participativas (Diario El Diario, 19/3/04):

- **Publicidad de audiencias de gestión:** consiste en el registro público de las audiencias realizadas entre particulares y funcionarios o concejales.
- Presentación de las **declaraciones juradas** patrimoniales del intendente y los secretarios, concejales y consejeros escolares.
- **Acceso a la información presupuestaria:** con el fin de garantizar la rendición periódica de cuentas y el monitoreo de los ciudadanos en la ejecución del presupuesto.
- **Resumen de gestión:** a través del cual el Municipio comunica las distintas políticas públicas que lleva adelante en las diferentes áreas. Asimismo, el Concejo Deliberante presentará un resumen anual de su labor parlamentaria.
- **Creación de Defensor del Pueblo del Municipio de Morón:** tiene como propósito defender y promocionar los derechos e intereses de los ciudadanos de Morón.
- **Reglamentación del procedimiento de Audiencias Públicas** para el tratamiento de las cuestiones de mayor trascendencia para la comunidad, con el fin de confrontar de forma transparente y pública las diferentes opiniones.

Por otra parte, el gobierno municipal creó la Secretaría de Relaciones con la Comunidad *“que tuvo como gran objetivo y, prácticamente como única premisa, el comenzar a reconstruir una trama social que estaba absolutamente quebrada”*. (funcionario).

Varios entrevistados señalaron que esta Secretaría se originó ante la crisis de las instituciones sociales: *“partimos de un diagnóstico de que tanto la representatividad de las instituciones, como el grado de participación de los vecinos en esos espacios estaba en crisis.”*

Las primeras acciones de la Secretaría con la Comunidad estuvieron dirigidas a visitar a las organizaciones sociales “*con la excusa de generar una guía de instituciones actualizada*”. El resultado de este acercamiento fue:

- Un primer encuentro de Sociedades de Fomento donde se comenzó a trabajar la problemática de capacitación en organizaciones y formación de dirigentes.
- La formación de un Consejo de la Tercera Edad, integrado no sólo por centros de jubilados y pensionados sino también por otros sectores más vulnerables que no accedieron a la jubilación y que quedaron fuera de todo tipo de estructuras. El Consejo trabaja en 6 comisiones temáticas. Entre los temas más destacados se mencionan:
  - la implementación de un curso de agentes sanitarios para la tercera edad,
  - la formación de Abuelos Arte y Club, una red de abuelos artistas, que está trabajando en la capacitación en teatro, literatura, narración en los Centros de Jubilados y en el teatro Municipal,
  - un torneo autogestionado en deportes,
  - la participación en un proyecto de reforma de la ordenanza fiscal e impositiva donde se analizan distintos elementos para la exención impositiva para el sector;
  - un proyecto para la formación de la Universidad de la Tercera Edad, donde también participa el área de Educación;
  - elaboración de una publicación específica para la tercera edad que reúna toda la información de los servicios del Municipio para este sector y que aglutine información dispersa de PAMI, ANSES y de IOMA.

Por otra parte, se señaló que desde la Dirección de Organizaciones de Acción Comunitaria se está trabajando en la actualidad en el control de la legislación de todo lo que tiene que ver con las organizaciones sociales (sus comisiones directivas, sus libros de actas, etc.) y en el fortalecimiento de las instituciones (en cuanto a su representatividad y autonomía) para que, en

un paso posterior, se logre coordinar la creación de redes barriales interinstitucionales que trabajen en función de las necesidades e iniciativas comunes en cada uno de los barrios.

El Programa de Descentralización se lleva a cabo a través de la creación de las Unidad de Gestión Comunitaria (UGC) que fueron creadas mediante el Decreto 997/02.

Las UGC tienen un coordinador elegido por el intendente y la función fundamental que reconocieron los entrevistados fue la de acercar los servicios que brinda el Municipio al barrio. En ella funcionan por ejemplo: la ventanilla única de información, una dirección de usuarios y consumidores, resolución administrativa de conflictos, ingresos públicos, planeamientos, OIR (reclamos vecinales), etc. Además en cada UGC existe un consejo vecinal.

Este Plan reconoce como antecedentes otras experiencias nacionales e internacionales, que si bien han sido estudiadas y el gabinete se ha comunicado con sus responsables, se aclaró que la propia experiencia tuvo que ser adaptable a las singularidades de la zona.

*“A pesar de leer y recibir información de otros procesos de descentralización, participación ciudadana y planes estratégicos como pueden ser los de Porto Alegre, Rosario, Córdoba, Montevideo, algunos de Chile, Barcelona, sabemos que ninguna fórmula es traducible, tenemos que encontrar una lógica que es totalmente distinta a las que te nombré, fundamentalmente porque estamos en un conglomerado, con vecinos con un alta densidad poblacional, tenemos que lograr ir dándole forma a este proceso que tendrá un nombre X y que tiene que ir tomando formato propio. Creemos que tenemos que ponerle el sello de Morón.”* (funcionario municipal).

*“Este es un plan de transparencia, que impulsó Martín (el intendente). Incluso estuvimos viendo una experiencia similar en Rosario, ellos tienen una descentralización y desconcentración como la que pretende Martín.”* (coordinador de una UGC).

Si bien durante la gestión anterior a la de Sabbatella existieron algunas delegaciones ubicadas en las localidades, los coordinadores de las UGC aclararon que existe una diferencia sustancial entre ambas experiencias, pues *“en la delegación operativa, se recibían reclamos de infraestructura, estaba para arreglar el bache, levantar las ramas, cambiar la lamparita. Eso*

*ahora se dividió, sigue existiendo la parte de delegación operativa pero incorporamos mediación, resolución alternativa de conflictos, ingresos públicos, cursos. Somos la relación con la comunidad y prestamos más servicios.”* (coordinador de UGC).

Los consejos vecinales (CV) surgieron a partir del 2003 y en la actualidad algunas están en etapa de formación. Fueron creados mediante la Ordenanza 7033/05. Los consejos están integrados por vecinos y representantes de organizaciones sociales existentes en ese barrio.

Al momento de la realización de este trabajo no se cuenta con un reglamento de funcionamiento de los consejos. Sin embargo, desde el Municipio se aclara que la idea es que esta reglamentación se forme a partir de la propuesta de los propios participantes, en el marco de la elaboración participativa de normas.

Uno de los vecinos integrantes de un CV explica que *“lo que está haciendo el Municipio es recopilando cada propuesta. Con lo que se discutió en cada uno de los plenarios lo llevamos al Municipio. Luego se va a hacer un proyecto de ordenanza que se va a traer a cada consejo vecinal para la discusión y una que se consensúe, se hace ordenanza.”* En concordancia con esta información, el Intendente en la apertura del período de Sesiones Ordinarias 2005 expresó *“como nos preocupa que el marco normativo para el funcionamiento de estos espacios esenciales de protagonismo ciudadano no sea impuesto por el gobierno, sino que surja de la propia comunidad, vamos a promover que el mismo se establezca a partir del procedimiento de elaboración participativa de normas, consagrado en la ordenanza que regula el programa de Discrecionalidad Cero y que tan buenos resultados viene dando.”* (www.moron.gov.ar).

El proyecto de decreto reglamentario, en su versión preliminar<sup>64</sup>, establece que *“la municipalidad de Morón reconoce, garantiza y promueve la formación y funcionamiento de consejos vecinales en el territorio delimitado por cada unidad de gestión comunitaria, con carácter de órganos participativos, colegiados, que conforman una red integrada por*

---

<sup>64</sup> Fuentes consultadas del municipio estimaron que para fines de julio se contaría con la versión final. Durante toda la primera parte del año se realizaron reuniones con las CV para integrar distintos aportes al proyecto.

*voluntarios/as, sin fines de lucro y ad-honorem, poseedores de autonomía institucional y presupuestaria, articuladores y canalizadores de la propuesta de la comunidad.” (art. 2).*

La mayoría de los CV se formaron a partir de que el coordinador de la UGC se conectó con las instituciones sociales y vecinos del lugar y se iniciaron un proceso de reuniones. Los vecinos comentaron que inicialmente la convocatoria comenzó a través de las organizaciones sociales existentes (con fuerte peso en las de jubilados) y luego se sumaron los vecinos “autoconvocados”. Sin embargo, existieron excepciones, como el caso del consejo vecinal de Villa Sarmiento. Este proceso se dio al revés, primero se conformó el consejo y luego la UGC.

*“Nosotros tenemos un listado de instituciones y pedimos que cada institución nos envíe un representante. Después a medida que los mismos vecinos van trabajando se van autoconvocando, ven que hay una posibilidad de participación. Entonces se van formando y se van creando vecinos autoconvocados. Por ejemplo en la comisión de seguridad son casi todos vecinos autoconvocados, hay pocas instituciones representadas. En las demás comisiones hay instituciones, salvo la de medioambiente.” (coordinador de UGC Palomar).*

*“... sobre fines del 2002 la sociedad de fomento, que es una de las instituciones que más se mueven, con la firma de unos cuantos vecinos inicia un expediente solicitando la apertura de una UGC. Así es que desde la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la cual dependo se convoca a entidades intermedias para ver qué era lo que los vecinos querían, lo que esperaban (...) Lo que se da acá como fenómeno es que este grupo de entidades y vecinos empiezan a trabajar a partir de abril/mayo del año pasado (por el 2003) en lo que se llama consejo vecinal.” (coordinadora de la UGC Villa Sarmiento).*

En este último caso puede observarse como a iniciativa de un grupo de vecinos surgió una espontánea organización y pudieron influir en los planes del gobierno local.

Por su parte, el proyecto de reglamentación de los CV establece como objetivo: *“los consejos vecinales constituyen redes destinadas a la satisfacción de necesidades mutuas, el mejoramiento de la calidad de vida y el fortalecimiento de las identidades barriales, sobre la*

*base del principio de colaboración mutua, solidaridad vecinal ...”* (art. 6). Entre sus objetivos figuran (art. 7):

- a) estimular la participación;
- b) impulsar programas de capacitación para la formación de dirigentes vecinales;
- c) construir un espacio de intermediación entre las organizaciones sociales y el Municipio, a través de las UGC;
- d) participar de la gestión municipal presentando peticiones, sugerencias, proyectos;
- e) colaborar de los procesos de descentralización y planificación; etc.

Los funcionarios responsables a cargo de las UGC tienen como función: facilitar y, a la vez, fiscalizar el funcionamiento de los CV, presidiendo los plenarios, representando al CV en sus relaciones con el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante, etc.

Un funcionario de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad resumió que la idea del funcionamiento del CV es *“ir desarrollando estrategias de participación para trabajar conjuntamente en lo concerniente a la gestión municipal. Con esta política de participación el Municipio pretende impulsar una gestión asociada que defina las políticas públicas locales.”*

Entre las funciones de los CV también se agrega la de proponer un candidato al Concejo Deliberante para la designación del Defensor del Pueblo (Honorable Concejo Deliberante de Morón, 2005). Mediante este mecanismo se espera garantizar los medios conducentes para promover la participación vecinal (Ordenanza 5932/2004<sup>65</sup>). En este marco, se considera fundamental que previo al inicio del procedimiento formal de convocatoria para la presentación de candidaturas, se lleve a cabo un proceso de difusión del procedimiento de selección, de los requisitos, funciones, etc. Para ello se realizó un instructivo que se envió a las UGC, a los Consejos Vecinales y organizaciones sociales de Morón.

---

<sup>65</sup> En su art. 4 se establece que otro candidato será presentado por la Comisión de Nominación integrada por diferentes entidades representativas de la comunidad de Morón (entre ellas: Asociación Comercial e Industrial de Morón, Obispado, UTN regional Haedo, CGT regional Morón, Colegios profesionales, etc).



En las UGC se desempeñan los promotores comunitarios que fueron seleccionados en base a un perfil orientado al trabajo con la comunidad. Algunos de ellos cumplían tareas en otra área dentro de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y fueron reasignados a esta tarea. A este grupo se sumaron otros profesionales de distintas disciplinas, integrado un equipo interdisciplinario compuesto por un estudiante de la Lic. en Gestión y Administración de Políticas, otros dos de Trabajo Social y Ciencias Políticas y los cuatro restantes de la Carrera de Comunicación Social.

Estos promotores recibieron una preparación inicial donde se buscó la interiorización del perfil de la gestión municipal (organigrama, programas, características de las organizaciones y los barrios y diagnóstico del territorio) y un trabajo de campo en los consejos vecinales (Municipalidad de Morón, 2004).

*“Tenemos un promotor por UGC, que son los que están coordinando con las distintas comisiones.”* (coordinador de una UGC).

*“Van a tener un rol de implementación de metodologías participativas de reuniones. Porque nos dimos cuenta que cuando hacemos reuniones en los barrios y van los funcionarios, es un ping-pong de preguntas y respuestas, los funcionarios monopolizan el encuentro. Es el lugar en donde nos ponemos y nos ponen.”* (funcionario municipal).

Estas funciones coinciden con las previstas en el proyecto (versión preliminar) para la reglamentación de los CV, entre las que también figuran: promover la participación comunitaria de los vecinos de la zona, colaborar con las convocatorias de los plenarios, redactar el acta acuerdo del plenario, etc.

Además se entrevistan con miembros de las organizaciones sociales que todavía no participan y con aquellas nuevas que van surgiendo. Otra tarea es trabajar en el fortalecimiento de las instituciones y en el mejoramiento de la comunidad.

*“Los promotores justamente impulsamos que se genere la participación, se va a las comisiones se ayuda en el debate, se proponen ideas (...) Ahora estamos en la etapa de generar*

*proyectos, salimos de la etapa del reclamo. Ahora empezamos a construir. Cada área presenta un proyecto y el promotor y el coordinador de la UGC hacen de nexo con el Municipio, pero los proyectos son de la gente. También informamos a la gente sobre las tareas del Municipio, porque sino hay mucha gente que no se entera.”* (promotora comunitaria).

*“Estoy en reuniones constantes por la problemática de la Urbanización del Barrio x (menciona a uno de los barrios más carenciados de Morón), tratando de crear un programa, conjuntamente con otras áreas del Municipio, para niños y adolescentes en situación de riesgo y mediando el impacto que la urbanización causa dentro y fuera del barrio.”* (promotora comunitaria).

También está la figura del facilitador de cultura, que depende del Programa Desde el Barrio de la Dirección de Cultura, de la Secretaría de Desarrollo Social. La idea es que en los barrios donde funcionan los CV, dentro de las UGC, los facilitadores intervengan en la formación de la comisión de cultura. En algunos barrios, donde todavía no están funcionando los consejos, porque son muy nuevas las UGC, se trabaja directamente con las instituciones y los vecinos en la constitución de un equipo de gestores culturales barriales. Las tareas que realizan son coordinar grupos y trabajar sobre herramientas de gestión para que la comunidad pueda armar sus propios eventos, respetando la identidad barrial. El trabajo de estos promotores es en base a la modalidad de talleres participativos.

Los facilitadores están promoviendo varias experiencias, por ejemplo en Palomar *“tienen el proyecto de recuperar la memoria a través de un trabajo de investigación de su historia que se plasme en un libro y de reactivar el movimiento cultural, hay algunas cosas de rock y se quiere aumentar las actividades artísticas. Cada lugar es distinto. En Morón Sur lo fuerte es el folklore, porque hay muchos inmigrantes de Santiago del Estero.”*

Los facilitadores, al igual que los promotores comunitarios, tienen un perfil interesante: son estudiantes o egresados de carreras sociales, en gestión cultural, de psicología. Además recibieron una capacitación sobre temas específicos de coordinación de grupos y liderazgo.

Algunos de ellos ya venían desarrollando tareas en talleres en algunos barrios, en experiencias de trabajos comunitarios y sociales, por lo que existe una continuidad de trabajo.

La metodología de trabajo en las CV se desarrolla a través de comisiones según las distintas problemáticas de cada zona y suelen organizar una vez por mes reuniones plenarias en lugares que van rotando, donde se presentan los proyectos que luego los coordinadores de las UGC elevarán a las distintas áreas. (ver Anexo X).

Las comisiones que se constituyeron en las diferentes CV tratan los siguientes temas: urbanismo, infraestructura, salud, educación, seguridad, empleo, tránsito, cultura, deporte y en algún caso, presupuesto participativo. De estas comisiones surgen proyectos que son gestionados por la propia comunidad y la UGC, contando con el reconocimiento y apoyo de la municipalidad.

*“Yo estoy participando en la comisión de salud e hicimos un proyecto y se acercaron 6 o 7 profesionales para tratar el tema de adolescencia. Inclusive hicimos un Programa S.O.S adolescentes en riesgo. Realizamos una encuesta y la llevamos a los gabinetes de cuatro escuelas: tres públicas y una privada. Ahora estamos en la etapa de tabulación.”* (integrante de una CV).

En el plenario que hemos tenido la posibilidad de observar cada comisión presentó su proyecto, en un estado de definición bastante avanzado. Las temáticas fueron varias: capacitación para el personal policial sobre violencia familiar, plantación de semilla de árboles en las escuelas con una concepción de “aprendizaje/servicio” para los alumnos, construcción de refugios de colectivos, seguridad. Asimismo, se comentaron distintas acciones llevadas a cabo por la comisión de cultura.

La reunión transcurrió en forma ordenada, cada comisión tuvo su momento para exponer su proyecto. En algunas oportunidades el resto hizo preguntas y siempre cerró con algún comentario el coordinador de la UGC: comentando qué está desarrollando el Municipio en esa área, cómo podría articularse el proyecto, haciendo alguna pregunta, se compromete a realizar

gestiones para llevar adelante el proyecto, etc. En algunos casos también intervino la promotora comunitaria complementando algunas cuestiones que planteadas por el coordinador de la UGC. Respecto al tema de tránsito se anunció que para el próximo plenario asistiría personal de la Dirección correspondiente a dialogar con los vecinos.

También estuvo presente el facilitador de cultura que intervino junto al representante de la comisión para comentar los resultados de un evento de rock realizado en el barrio unos días antes.

Sólo en una oportunidad surgió un reclamo de una vecina por las ramas en las veredas. Sin embargo, no responsabilizó al municipio, que ya las había levantado más de una vez, sino a los propios vecinos que no cuidan el lugar.

La organización del plenario transcurrió sin interrupciones, se percibió que existe una continuidad en esta modalidad de trabajo, una cultura acerca de cómo se desarrollan estas reuniones y una confianza en las respuestas que plantearon el coordinador y el promotor. De hecho, antes de iniciar el plenario, algunos vecinos comentaron que de un listado de peticiones que entregaron a fines del año pasado *“ya se consiguieron la mitad.”*

Igualmente se observó que los asistentes están comprometidos con los proyectos que exponen. Estos parten de un diagnóstico, tienen objetivos y resultados esperados, demostraron que son cuestiones en lo que vienen trabajando.

Los entrevistados coincidieron en que, generalmente, no surgen conflictos en la organización de los CV: *“se trabaja bien”, “en forma ordenada”* y se aclaró especialmente que *“los consejos son apartidarios (...) Lo que pasa es que si vos empezás a ahondar en diferencias no llegas a ningún lado.”*

Este último punto que hace referencia a las intermediaciones políticas partidarias fue una de las dificultades señaladas que suelen sortear los consejos, especialmente en épocas electorales, cuando aparecen personas que quieren cooptar las reuniones con otros intereses: *“antes de las elecciones hubo gente que intentó romper las reuniones y hacer política partidaria.”*

*Entonces se pararon las reuniones por el clima que había. Luego quedó depurado, quedaron las organizaciones que querían trabajar por el barrio.” (integrante de CV).*

*“La oposición trata de obstaculizar o de embarrar un poco la cancha. Pero lo que yo te decía, la gestión es tan transparente que nos sentamos a charlar con ellos, no tengo problemas. Los de la oposición también vienen acá, el martes pasado no, el otro. Porque hay un problema de la Villa x y los vecinos no la quieren. Vinieron y dijeron lo que ellos suelen decir, lo que la gente quiere escuchar, que es lo más fácil. A la gente hay que decirle la verdad, no hay que prometerle lo que sabes que no vas a poder cumplir.” (coordinador de una UGC).*

Respecto al nivel de participación se lo valora como un factor positivo, reconociendo que se mantuvo y en algunos casos ha crecido en número y calidad.

*“Somos entre 25 y 30 personas activamente. Después hay gente que entra y sale.” (integrante de una CV).*

*“De la convocatoria en las distintas zonas están participando aproximadamente un 70% de las instituciones.” (funcionario).*

*“En total deben estar participando 60 personas (...) Una de las más populares es la de seguridad (se refiere a la comisión que funciona en el CV). Participan bastante, pero no sólo se trata a la seguridad como efecto sino que se trata de buscar la causa, en lo que es más que nada el mejoramiento del barrio, la iluminación, las calles, los controles de la policía. Nosotros hemos tenido unos hechos bastante importantes de asesinatos y ahí se acercó la gente.” (coordinador de una UGC).*

La convocatoria se realiza con distintos canales: los promotores visitan instituciones que todavía no participan o se las llama por teléfono, se envía un folleto con la tasa municipal con todas las novedades de las distintas áreas en la que hay una sección de participación ciudadana, se reparten panfletos, a través de carteles en las UGC, etc.

Para los propios protagonistas es importante participar, sentir que pueden pasar de la queja a la acción, como cuenta una vecina *“pensé en vez de preocuparte, ocupate”*. Del relato de los

integrantes de las CV se reitera el tema del hacer *“algo por el barrio”* o *“por los que más necesitan.”*

*“La propuesta es tratar de encontrar una salida laboral para los vecinos del barrio. Nosotros lamentablemente no podemos crear fuentes de trabajo, lo que hacemos es acercar a las partes, los que necesitan empleados y quienes buscan empleo porque están desocupados o porque necesitan ampliar el trabajo que tienen.”* (vecino participante de una CV).

De esta forma *“la participación tiene como finalidad la obtención de metas colectivas que requiere de la participación de cada miembro del movimiento social, con lo que se reconoce la importancia de la solidaridad en la participación.”* (Sánchez, E., 2000: 74).

También los entrevistados integrantes de las CV expresaron que no todos pueden comprometerse de la misma forma *“lo importante es participar en algo, hay gente que puede participar más que otra.”*

Este último relato se relaciona con la perspectiva de Montero (1994) que reconoce que existen diversos niveles de participación. La autora identifica múltiples matices: desde un grupo relativamente pequeño de dirigentes, que denomina como *“punta de lanza”* de la organización (los representantes de la comunidad, los líderes, quienes no sólo trabajan más, se exponen más, sino que además motivan la participación de otros miembros del grupo o comunidad), luego existen diversos grados de involucramiento participativo y de compromiso (que tienen una frecuencia más puntual o esporádica), hasta llegar a los simpatizantes y observadores curiosos. Sin embargo, opina Montero, que todas las formas de participación son válidas y necesarias, lo fundamental es tratar que los que tienen un máximo compromiso sea un grupo nutrido y que exista fluidez entre los diversos niveles de participación para que no sean los mismos los que decidan en todos los ámbitos.

Para el gobierno local este aumento en la participación es un indicador de apoyo a la gestión.

*“Las causas de la participación pienso que pueden encontrarse en el alto nivel de adhesión y credibilidad que tiene este gobierno.”* (concejal de uno de los partidos aliados al oficialismo).

Especialmente se señaló que aumentó la proporción de vecinos que participan en forma particular. Para algunos este dato demuestra que los vecinos no se sienten representados por las organizaciones sociales y que prefieren participar directamente en los consejos vecinales.

*“En Morón existen 1200 organizaciones de todo tipo, no son todas proactivas, hay un gran número pero algunas tienen muchas dificultades. En las organizaciones con todo el grupo de asociados que tiene cada una está representada un 3% de la población. Es decir, que si nosotros estamos convocando a las organizaciones un 97% de la ciudadanía no está contenida. Por ello se está intentando incluir de a poco a los vecinos (...) buscar otras formas de representación que hoy por hoy no están contemplando las organizaciones.”*

*“Se empezaron a sumar vecinos sueltos que no se encuentran contenidos por ninguna institución. No nos olvidemos que estamos atravesando por una etapa donde las instituciones en su mayoría están vaciadas de contenido, no representan a nadie. Entonces hoy los vecinos se sienten identificados con el consejo vecinal.”* (coordinador de una UGC).

Este proceso de identificación parece estar comprendido en un marco más macro, alcanzando en algunos casos la construcción de un sujeto colectivo a escala local, en el sentir de que se quiere formar parte del Municipio. En esta sentido, uno de los participantes de una CV comentó: *“nos reunimos un grupo de instituciones y entidades intermedias y vecinos por gestiones puntuales para la mejora de la calidad de vida del barrio. Ahora con este tema de la descentralización estamos viendo la idea de conformar, en el mejor sentido, el municipio.”*

Esta misma idea estuvo presente en el equipo de promotores: *“tendemos a que los consejos vecinales no sean un mero lugar de reclamo sino que se va más allá: como un espacio de cogestión entre el municipio, las empresas, los vecinos y movimientos de las organizaciones de la comunidad.”*

Por su parte el Intendente expresó ante la prensa local: *“reconstruimos los puentes de confianza entre el Estado local y los ciudadanos a partir del respeto, la búsqueda del consenso y el cumplimiento de nuestros deberes ... edificamos un municipio que trabaja junto a la comunidad, entendiendo a los vecinos como protagonistas y no como beneficiarios de las políticas públicas.”* (Diario Igualdad, mayo 2004).

Como podemos observar, la percepción de los distintos actores del proceso de participación comparten la misma idea acerca del nivel y tipo de participación que se quiere alcanzar y que se manifestó a través de expresiones como: *“junto con”, “la cogestión.”*

Respecto a la evaluación que los distintos actores hacen de esta política participativa la mayoría, tanto del gobierno como de la comunidad, demostraron estar conformes. El aspecto positivo más destacado fue el de haber renovado la confianza entre los representantes y representados, así como también el fortalecimiento de la misma comunidad que se va involucrando en forma creciente no sólo en los CV sino también en las distintas instancias de participación que inicia el gobierno local. En efecto, desde el gobierno se manifestó:

*“Notamos que los vecinos están retomando la confianza. Fueron muy defraudados, vienen con mucha desconfianza, pero ahora se están incorporando.”* (coordinador del área de descentralización).

*“Estas políticas permiten construir ciudadanía, empoderamiento de la sociedad, mayor llegada de las políticas, transparencia.”* (concejal de uno de los partidos aliados al oficialismo).

*“Al iniciar todo esto había una gran duda que era ¿va a participar la gente? Esto era fundamental, saber si había interés. Se dio que sí, que a la convocatoria la gente empezaba a concurrir y que se mantuvo los niveles de la participación y que hoy la intensidad de trabajo es mucho más fuerte de lo que imaginamos.”* (funcionario municipal).

Por su parte los vecinos resaltaron en varias oportunidades que la gestión es *“abierta”, “transparente”*, como ejemplo comentaron las remodelaciones que se hicieron estructuralmente



en el Concejo Deliberante para que la gente pueda participar y conocer a sus legisladores<sup>66</sup> y que “*cumple*”.

Si bien, recién se está iniciando esta experiencia, también se evalúa como positivo el estar trabajando para fortalecer a las organizaciones sociales, brindándole asesoramiento en la forma de su organización y para que puedan canalizar, en las áreas de gobierno, los proyectos y necesidades que surgen en la comunidad.

Por su parte, los vecinos expresaron la expectativa de “*seguir creciendo*”, “*a medida que logras cosas te vas entusiasmando*”, “*yo espero participar en todo sin restricciones como hasta ahora*”.

Otra fortaleza de este caso es que los procesos participativos no se constituyen a partir experiencias aisladas sino que están coordinadas por una Subsecretaría y todas confluyen hacia un proyecto institucional.

En una etapa inicial se organizaron una serie de encuentros, algunos dirigidos al equipo de gestión municipal y otros más amplios donde participaron además, los integrantes de los CV y coordinadores de UGC. En el primer caso, las jornadas fueron sobre descentralización y estuvieron coordinadas por un antropólogo. En otras oportunidades se asistió a jornadas sobre pobreza y temas relacionados con las políticas públicas, en las que también participó la Universidad de Morón.

Esta experiencia se vincula con lo que Matus (1997) denomina como proyecto de gobierno y que requiere una determinada capacidad para llevarlo a cabo: “capacidad de conducción o dirección que se acumula en la persona del líder, en su equipo de gobierno y en la organización que dirige. Se basa en el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso del proyecto de gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de pericia para realizar un proyecto.” (pág.13). En este sentido, en la experiencia de Morón se observa que la gestión está creando “capacidad de gobierno” mediante la apertura de estructuras

---

<sup>66</sup> Se hicieron despachos vidriados, galerías de arte, modernización de los equipos de audio, etc.

para hacer posible la concreción de los objetivos propuestos en ese proyecto y, a través de la capacitación del gabinete que coordina e implementa este proyecto institucional.

En este marco también se ha realizado un relevamiento de los lugares físicos, del funcionamiento de las CV y de las necesidades de las distintas zonas: *“hay que ver qué se necesita en cada territorio, Salud trabaja con un programa y no es lo mismo trabajar en Villa Sarmiento y Morón Sur.”*

*“Esto fue lanzado primero para adentro porque era necesario consensuar y que quede claro para todos los funcionarios que el objetivo para el próximo periodo y lo que queda del 2004 es que tiene que estar afianzada la descentralización en el Municipio de Morón. Después el Intendente se juntó con los consejos vecinales, en noviembre y empezó la ronda y bueno, el Intendente quiso escuchar a los vecinos y contar en que consistía el Plan, lo que se esperaba.”*

Estos espacios apuntaron a generar un cambio en la cultura organizacional del Municipio, una forma de mejorar las estrategias y saberes de gestión mediante la práctica de todos los días y no a través de consignas que se repiten sólo a nivel discursivo. En palabras de uno de los especialistas contratados por la municipalidad *“el compromiso que implica la participación, para que no sea abstracto (y todo siga igual), requiere que se desarrolle en la práctica cotidiana y no que se imponga como algo previo y externo. Tampoco se logra sólo mediante acuerdos entre actores, sino con el mejoramiento de la gestión; no sólo con el querer sino con el saber hacer.”* (Municipalidad de Morón, 2004).

Aunque el balance general de esta política es satisfactorio se señalan distintas dificultades que obstaculizan el proceso:

1) Gobierno local:

- Falta de institucionalidad: los entrevistados señalaron el hecho de que no hay autonomía municipal en la provincia de Bs. As. y que la Constitución de la provincia se refiere a mecanismos de participación no vinculantes.

*“Nosotros más que hacer una ordenanza no podemos porque dependemos de la provincia de Buenos Aires, no somos autónomos, la provincia no te deja avanzar mucho (...) Tenemos este proyecto de avance democrático pero no tenés ninguna obligación. Esto es lo primero que te cuestiona la gente que forma parte del consejo: nosotros estamos haciendo esto y aquello y que pasa mañana si cambia el gobierno”.*

*“Lo que vemos es que estamos imposibilitados por la Constitución Provincial que dice que no puede ser vinculante, entonces tenemos que ver la forma de darle una función declamativa y buscar desde la gestión que estos espacios sean vinculantes.”*

- Comunicación: se manifiesta la necesidad de “aceitar” la comunicación con ciertos interlocutores institucionales para mejorar la experiencia. Esta cuestión nos remite a la concepción que Oszlak y O’Donnell (1976) tienen del Estado no como un actor homogéneo, sino conformado por unidades de diversos grados de autonomía, capaces de influir en las distintas etapas del proceso de las políticas estatales.

*“Estamos trabajando muy bien con tres de las secretarías: Salud, Desarrollo social y Relaciones con la comunidad, pero hay diferentes UGC, direcciones y distintas áreas y nosotros no sabemos que es lo que hace cada una. Entonces a veces una Dirección tiene que hacer algo en la zona y nos enteramos a último momento. Como esto es muy nuevo falta el tema de comunicación.”*

*“Faltaría un poquito más de acercamiento con otras áreas (...) la articulación con las áreas municipales cuesta porque como esto es totalmente nuevo, no todas las áreas están compenetradas, tan conscientizadas. La comunicación interna cuesta mucho más que la comunicación externa.”*

*“Fortalecería la circulación de información entre el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo.”*

- Oposición política y resistencia interna:

*“Digamos que la gestión tiene mucha oposición por la forma de gestionar que tiene, oposición de los partidos políticos (...) En las comisiones vecinales los meses de elecciones fue un descontrol, entonces queríamos que pasen las elecciones para que esto quede purificado.”* (coordinador de UGC).

*“La mayor oposición es la de los partidos de oposición; los conflictos se dan por la resistencia al cambio y la falta de formación e información de los funcionarios municipales de carrera (no de la planta política).”* (concejal).

*“Muchas veces la experiencia que surge de la propia participación choca con los tiempos de la administración pública, con la indolencia de los empleados públicos. Acá tenemos muchos que son de planta permanente que tienen 30 años de antigüedad y trabajan así, nosotros intentamos cambiar mucho eso. Pero ... ese fastidio que queda todavía.... muchas veces se choca con eso, pero estamos en la etapa de recobrar la confianza.”* (funcionario).

Con estos comentarios intentamos demostrar que no siempre los conflictos en la toma de posición de una gestión provienen de la oposición. En efecto, en algunos casos los entrevistados hicieron referencia a los propios inconvenientes hacia el interior del Estado, al *“lidiar con la burocracia”* y con los resabios de la anterior administración. Cabe destacar, además, que el llamado sector administrativo o burocrático tiene sus propios intereses y se constituye como una fuerza social. De este modo, la burocracia desempeña diferentes roles, entre ellos el sectorial mediante el cual *“a través de sus actos la burocracia tiende a satisfacer intereses propios, expresión de un interés común como sector.”* (Oszlak, O., 1984: 284). Por ello al diseñar un programa participativo se debe dedicar especial atención a la cultura de las organizaciones involucradas, puesto que en parte determinará los alcances y límites del programa. En palabras de Harneker (1995) *“hay que recordar que la máquina que se hereda no es neutra.”* (pág. 43).

- Recursos Humanos: esta experiencia de descentralización y participación implica para la gestión municipal nuevas modalidades de organizar el trabajo.

*“La intensidad de trabajo que tenemos trae el problema de los recursos humanos necesarios para poder estar trabajando en esto. Estamos hablando de tener una cultura de trabajo distinta, ... nosotros tampoco tenemos los equipos totalmente preparados o armados para estar saliendo al terreno con algo que verdaderamente es nuevo. Este proceso lo tenemos que ir haciendo en conjunto, modificando nuestras formas, completando equipos de trabajo, buscando perfiles que no los tenemos.”* (funcionario).

Como consecuencia de esta necesidad de contar con personal preparado para trabajar en el barrio, específicamente en la articulación de los consejos vecinales, se contrató al grupo de promotores comunitarios al que anteriormente hicimos referencia. El objetivo del trabajo es lograr que el vecino deje de percibirse como peticionante para tomar un rol activo como ciudadano, diagnosticando, decidiendo prioridades y organizando la resolución de los problemas (Municipalidad de Morón, 2004).

- Crisis en las organizaciones sociales: la formulación y puesta en práctica de políticas y programas participativos presupone la identificación de cuáles son las formas tradicionales de organización y participación comunitaria existentes en el área a fin de establecer las estrategias más adecuadas para garantizar la intervención de los sectores sociales. Anteriormente se mencionó que la misma experiencia partió de un diagnóstico de crisis del sistema político caracterizado por altos índices de corrupción e ineficiencia en la gestión que influyeron en la trama asociativa: instituciones que no renovaban autoridades, con pocos niveles de participantes, etc.

*“Así como hay crisis de representatividad en la política se da lo mismo con las organizaciones sociales, religiosas, sindicales y esto en el caso de Morón también es así, no es una excepción.”* (concejal).

*“A veces las organizaciones de la comunidad con las que debe relacionarse son ‘sellos de goma’ o existe un poder unipersonal; la falta de información y la falta de experiencia ciudadana*

*en general en cuestiones de participación hace que se superpongan intereses particulares o se traten de imponer criterios corporativos.” (concejal).*

Para superar esta desventaja inicial a través de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad se establecieron acciones específicas de capacitación y asesoramiento para el fortalecimiento de tales instituciones. Esta es una cuestión central en la promoción de la participación ciudadana. En términos de Cunill (1991) es responsabilidad del Estado crear los canales para el desarrollo de la sociedad civil y establecer las condiciones que permitan aumentar la capacidad de influencia y representatividad de los actores sociales, a fin de que pueden acceder y expresarse con autonomía frente al Estado.

Uno de los factores esenciales en este tema es el de la comunicación y difusión hacia los vecinos sin la cual difícilmente se pueda promover la participación. En este sentido, desde el Municipio se reconoce un gran esfuerzo por informar las acciones de gobierno y realizar trabajo en terreno para llegar a todos los sectores.

*“Tiene que haber programas de acceso a la información, porque difícilmente un grupo de vecinos pueda participar sino poseen información y datos, tiene que haber mecanismos claros y amplios de cuáles son esos momentos y de esos espacios de los que se participa.” (concejal).*

## 2) Técnicos:

Si bien la tendencia fue a remarcar los aspectos positivos, especialmente en cuanto a la organización de los CV y la presentación de proyectos, se hizo alusión a dos cuestiones.

Por una lado, aunque se reconoció que los niveles de participación son satisfactorios, se señaló la dificultad de mantenerla constante, considerando que la gente trabaja muchas horas y que organizar actividades demanda bastante tiempo.

*“En general los grupos engrosan próximos a los eventos y vuelven a disminuir una vez que estos pasan.”*

Sin embargo, esta dificultad de sostener la participación de los distintos actores sociales involucrados no es una característica única del proceso que se desarrolla en Morón sino que se

percibe en otras experiencias comunitarias, especialmente, una vez que decrece el entusiasmo inicial (Primavera, H., 1995).

Por otro, también se señaló la necesidad de “*aceitar*” las relaciones entre las distintas áreas gubernamentales para facilitar las respuestas y demandas que surgen de las CV.

*“Las relaciones con las áreas depende de cada caso. Hay que tener paciencia, se está cambiando la estructura municipal. Donde antes había destrucción ahora hay apertura y participación.”* (promotor comunitario).

Si bien entre los vecinos no se registraron opiniones que identificaran obstáculos y dificultades del proceso de participación, si emitieron algunos comentarios acerca de que *“algunas cosas no pueden lograrse por temas de leyes y decretos”* y como un aporte de algo que aún no se ha desarrollado demasiado: *“podríamos realizar más acciones con otras CV.”*

### **Algunas conclusiones sobre el caso de Morón**

Al momento de analizar cuáles son los resultados y consecuencias que se alcanzaron con esta experiencia hay acuerdo entre los entrevistados en rescatar, principalmente, el haber recobrado *“la confianza”* en las instituciones: *“la participación es como una gimnasia, que se necesita para ir avanzando. Hay gente que nunca participó antes y ahora sí cree (...) Lo vemos nosotros día a día y donde vamos vemos que la gente está cambiando la idea que tenía de los políticos.”* (coordinador de una UGC). Esta confianza hemos explicado que no sólo es hacia las instituciones gubernamentales de la escala local, sino que también se refiere a las mismas organizaciones de la sociedad civil.

Es importante en este punto destacar el gran conocimiento entre la ciudadanía de cuáles son las acciones del gobierno municipal y cuáles son los ejes de la gestión. Asimismo, se percibió una concordancia discursiva entre los entrevistados representantes del Ejecutivo, Legislativo municipal y coordinadores de UGC respecto a las funciones y acciones del área de gobierno

encargada de las relaciones con la comunidad y la concepción que se tiene sobre estos programas participativos como parte de un Plan de gobierno.

Hemos remarcado en el apartado 1.3 que la voluntad política es una precondition básica para el desarrollo de procesos participativos. Madoery (1997) y Macera (2003) agregan la necesidad de un fuerte liderazgo que establezca metas y aglutine las fuerzas de la comunidad detrás de objetivos comunes. En otras palabras, para que un proyecto de ciudad se instale en todas las acciones de gobierno y en la propia comunidad y para que las políticas públicas de cada área del municipio cobren sentido como partes de un proyecto mayor y abarcativo, el proyecto debe ser liderado por la máxima figura política y ésta debe garantizar que las acciones estatales se dirijan hacia esa dirección. En este sentido, se puede concluir que en el caso de Morón la figura del Intendente y de su equipo de gestión han logrado una buena imagen en la ciudadanía. De hecho los resultados de las elecciones del 2003 son esclarecedores: el partido vecinalista que lidera Sabbatella ganó en todas las mesas del distrito, sacó una diferencia porcentual de 31 puntos respecto a la oposición (53% a 22%), el 18% del electorado solo votó por la elección de intendente dejando en blanco el resto e incluso el Intendente reunió una diferencia superior de 10 puntos respecto a los votos favorables del gobernador (Diario El Diario, 19/9/03).

Candia (2001) explica que este proceso de surgimiento de partidos vecinalistas con fuertes liderazgos locales, que logran canalizar los intereses inmediatos de los vecinos, es producto de la indiferencia y escepticismo hacia los partidos históricos. Este descreimiento se genera, como hemos explicado a lo largo de este trabajo, a partir de la crisis de representación política y por el deterioro de la calidad de vida de la población producida por la implementación de las políticas de ajuste neoliberales.

Revertir la desconfianza hacia la clase política no fue fácil, pero fue uno de los objetivos del gobierno municipal. Varios de los funcionarios entrevistados relataron las dificultades que debieron superar: *“no nos dejaron nada, sólo deudas”*, *“había que trabajar con los empleados que quedaron, que también estaban desalentados o eran producto del ‘toma y daca’ de la*



*gestión anterior*”. Para ello, en palabras de Harnecker (1995) es necesario “ordenar la casa primero.” Es decir, primero fortalecer el Estado, su capacidad de gestión, mostrar resultados para poder recobrar la confianza de la ciudadanía, sin la cual no se podría encarar ningún espacio sostenible, ni incentivar la acción conjunta con la sociedad.

En reiteradas ocasiones el Intendente se ha referido a los medios sobre la necesidad de recuperar el vínculo entre el Estado y la sociedad resaltando la centralidad que ocupa este tema en su gestión:

*“Los moronenses teníamos la certeza de que el Estado municipal había abandonado a la gente y que era funcional a ciertas notorias estructuras de corrupción. Nosotros recuperamos la presencia del Estado, como una herramienta válida para que la sociedad consiga una mejor calidad de vida. Por eso, nos enorgullecemos de haber conciliado a los gente con el Estado.”*  
(Diario El Diario, 19/9/03).

*“Creo que la preocupación que a todos nos invade es la de cómo reconstruir los puentes rotos entre la ciudadanía y la política, de manera de recuperar el sentido a la representación.”*  
(Diario El Diario, 7/11/2003).

En este último sentido el gobierno municipal de Morón ha creado dentro del Ejecutivo, con el nivel de secretaría, al área de Relaciones con la Comunidad y Descentralización, que ha ido creciendo e incorporando nuevas funciones durante la gestión. Además de la incorporación de una estructura en el organigrama, los funcionarios entrevistados reconocieron que la incidencia de las políticas participativas en la gestión municipal exige una manera distinta de organizar el trabajo, de incorporar temas que atraviesan distintas áreas de gobierno, lo que requiere trabajar coordinadamente. En palabras de Matus (1997) los problemas de gobierno cruzan horizontalmente todas las especialidades, hay un cruce transdepartamental que exige del soporte transversal de las ciencias y técnicas de gobierno.

*“Nosotros somos un área absolutamente transversal (se refiere a la Secretaría de Relaciones con la comunidad) a las áreas de gabinete. Si bien es uno de los temas complejos que*

*es la articulación de políticas, son temas transversales los de juventud, organizaciones, participación, la reconstrucción de la trama social, que hoy es misión del gabinete. Todo esto es una dificultad, poder ir trabajando interrelacionadamente. Pero creemos que es la única manera, que es un trabajo que inevitablemente tenemos que hacer, he ... desde todo lo que tenga que ver con la parte de funcionarios del Municipio y tener en claro que se necesita un Plan Estratégico transversal para estar trabajando.”* (funcionario municipal).

*“Creemos que estamos en el puntapié inicial, sabemos que estamos ante un proceso muy largo, que esto es de largo alcance y que tiene que variar la forma de gestionar las políticas. Este es un cambio tanto de los vecinos, como de los funcionarios y de todos los empleados municipales que trabajan inevitablemente de otra manera. Pudiendo ver que tenemos que gestionar de una manera distinta, además de tener reuniones de gabinete y mesa de trabajo, hay que explicar qué es lo que se va a hacer con el dinero público (...) poder ir trabajando interrelacionadamente, articulando las políticas de distintas áreas.”* (funcionario municipal).

De estos relatos se deduce la concepción de participación de Sánchez (2000) que describimos al inicio de este trabajo. La participación como un proceso que se constituye en varios momentos y que implica un aprendizaje para todos los actores implicados: funcionarios y ciudadanos.

Este aprendizaje se genera a partir de la propia acción y experiencia y a través de procesos formativos, tanto para los funcionarios como para la comunidad. Hubo coincidencia entre los entrevistados en la necesidad de capacitación para mejorar la calidad de la participación, por ello prefieren antes de implementar un nuevo instrumento o modalidad participativa, sensibilizar a la población, explicar el para qué, difundir la información. De esta forma, desde el Municipio se concibieron estas experiencias como un proyecto a largo plazo.

*“Lo que tiene de bueno la gestión es que promueve a que nos capacitemos continuamente. Ahora estamos haciendo un curso de calidad en gestión con la provincia de Bs. As. y el año pasado fui a una capacitación de mediación y gestión pública.”* (coordinador de una UGC).

*“La idea nuestra es cambiar, nosotros vamos a la capacitación de la gente, no sólo la participación. Cuanta más gente participa, más gente capacitada, mejor va a ser la participación, va a ser mejor para nosotros rodearnos de gente que sepa más que nosotros. No le tenemos miedo a los que saben. Es una manera de crecer (...) Nosotros estamos para generar una mejor distribución de las riquezas, para una mayor participación. Sabemos de donde venimos, a dónde estamos y dónde queremos ir. Esto nos puede llevar 10, 12 años.”* (coordinador de una UGC).

*“Digamos que lo que nosotros tratamos de hacer es, te hablo desde la gestión, es de que quede un ejercicio democrático tan fuerte, con convicciones fuertes y profundas de que la gente no quiera otra cosa que la participación.”* (coordinador de una UGC).

Sin embargo, desde el mismo gobierno local se reconoció que la articulación entre las UGC y las áreas municipales no siempre es óptima: *“estas UGC cumplen su función con una fuerte dependencia de la administración central y, en general, todavía no tienen la capacidad de coordinar las iniciativas sectoriales de las distintas Secretarías operativas del municipio que han puesto en marcha diferentes instancias participativas de ámbito barrial.”* (Municipalidad de Morón, 2004). Esta dificultad advertida intenta superarse con distintas acciones.

En cuanto a los cambios en las formas de organizar el trabajo institucional se han implementado reuniones itinerarias en las distintas UGC con la presencia de un representante de cada área de gobierno. En estos encuentros se intercambia información sobre las necesidades del lugar y sobre las políticas y proyectos que se van a desarrollar en la zona. Esta iniciativa surgió como respuesta a una de las dificultades que señalaron los propios coordinadores de UGC respecto de la falta de comunicación con las áreas de gobierno.

Por otra parte, también se modificaron ciertas formas de abordar los temas que preocupan a los vecinos. Se observó que es frecuente que los funcionarios y concejales asistan a los plenarios de los CV, que las distintas comisiones trabajen para proyectos puntuales con áreas del Municipio, que se coordinen tareas en conjunto, actividades de capacitación, etc.

Otro punto importante es el alcance que se concibe sobre el proceso participativo:

*“Yo creo que cuando estamos hablando de consejos vecinales y de participación ciudadana estamos hablando de empoderamiento, de un traspaso de poder. De una situación de poner más horizontal la situación de poder.”* (funcionario municipal).

Este traspaso de poder al que se refiere el funcionario, y que hemos caracterizado en las páginas 13 y 14 como el máximo nivel de la participación en la gestión, no implica en la experiencia concreta una delegación de funciones del Estado hacia la sociedad, sino que se busca fortalecer a la sociedad civil, en el marco de la preservación de su autonomía institucional.

Por otro lado, se ha reconocido que los cambios que genera la gestión en cuanto al tema de descentralización y participación tienen como límite la legislación de la provincia de Bs. As.

*“Como en la provincia no hay autonomía municipal, depende del criterio del intendente. Acá se le da la mayor autonomía posible, porque el concepto esencial es la transferencia de poder hacia esos sectores. Pero te hago la aclaración porque por ley provincial y orgánica no es un órgano de gobierno, no es vinculante. Pero la concepción de este gobierno es darle autonomía. Que elaboren proyectos, que los controlen. Que estén en el nacimiento del proyecto, en la gestión.”* (funcionario municipal).

Por parte de la comunidad se valoró especialmente el espacio construido a través de los consejos vecinales. Los integrantes demostraron entusiasmo con la organización del trabajo y, con los logros que fueron obteniendo y con la consolidación una identificación grupal, un *“nosotros”*.

Para Pliego Carrasco (2000) este hecho es muy importante pues la formación de una acción colectiva, de un espacio de organización vecinal, consiste en la transformación de una experiencia atomizada, que problematiza las propiedades del contexto en forma aislada, en una experiencia compartida donde se construye una identidad grupal. Así pudo observarse que una organización vecinal se denomina *“Juntos por Villa Sarmiento”* desarrollando, según el planteo de Sirvent (1999) explicado en el apartado 1.2., una valoración del grupo de pertenencia y la aspiración de los individuos a ocupar un lugar protagónico en el desarrollo de su sociedad. En este caso se definieron estrategias de comunicación para difundir las actividades del consejo, de la UGC y

demás actividades que se desarrollan en el barrio. *“Nosotros nos movemos, tenemos un boletín con 1500 ejemplares, que llega a los domicilios, los llevamos a las instituciones.”*

Asimismo, hay reconocimiento de una acción conjunta con el Estado municipal *“el Municipio trabaja con nosotros permanentemente”, “la idea de la comisión es que se hagan eventos en las instituciones y en la plaza, en los espacios públicos. Recuperar los espacios públicos, que lo recuperamos, primero porque lo recuperó el Municipio, porque tenemos una plaza que está bárbara, gracias a las obras que hicieron. Nos entregaron una plaza digna y nosotros la usamos.”*

Esta visión de trabajo mancomunado también se percibió desde las UGC *“para nosotros la experiencia es sumamente positiva. Hay una participación muy grande, hay mucha comunicación con la gente. Se da hasta para las cosas más cotidianas. Entonces en eso que es más mínimo, te das cuenta que la gente se involucra con la gestión. Lo mismo con las instituciones, con las que trabajamos continuamente.”*

Respecto a los cambios generados en la organización de la comunidad, desde la Municipalidad se destacó que se mejoró la articulación entre las propias organizaciones sociales y que se incentivó la participación en la gestión de la municipalidad.

*“Hubo cambios por la experiencia que se va acumulando, aunque estos cambios son mucho más lentos y se notan menos. Creció el número de organizaciones sociales y su forma de relacionarse con el gobierno municipal, ya que al existir institucionalmente el canal de participación, se va superando el mero reclamo o exigencia, para ponerse a trabajar en conjunto en la solución de los problemas.”* (concejal).

*“Hicimos una cadena juntándonos todas las instituciones entonces cuando se necesita algo uno da las sillas el otro la mesa, se van cruzando entre ellos. Entonces no sólo se potencian entre ellos sino que no se superponen las actividades. Esa articulación se empezó a dar a través de la participación en los concejos y en la articulación con la misma gestión.”* (coordinador de una UGC). Sin embargo, se consideró que todavía no se formaron nuevos líderes barriales y que

aún priman ciertas lógicas del clientelismo político. *“Todavía no se han formado liderazgos. Al liderazgo hay que sacarle la parte política. Vemos que todavía algunos punteros que están enquistados, quieren aprovechar la situación y vienen y nos dicen que tienen 300 fichas. Nosotros voluntades no compramos, no es nuestra manera de ser, las voluntades las ganamos, porque somos consientes que se compran y se venden al mejor postor.”* (coordinador de una UGC).

*“Los cambios son muy significativos, aunque muy paulatinos y cuesta mucho comprender la lógica de la cogestión y dejar de lado la del asistencialismo.”*

Resulta sumamente interesante observar cómo se perciben los espacios de participación que se institucionalizan desde el Estado, en tanto sus funciones y las modalidades que asume. En este sentido, un concejal opinó: *“básicamente hay unos criterios y definiciones que son las que le dan la columna vertebral al rumbo que estamos tendiendo, que es la compatibilidad, que hay en una acción del Estado y un desarrollo de la sociedad civil en relación a la participación y al involucramiento con las políticas públicas. Esto es muy importante definirlo porque muchas veces cuando se habla del fortalecimiento de la sociedad civil se refiere a este hecho como si estuviera en oposición al desarrollo del Estado o que la sociedad civil se fortalece para ocupar los lugares que el Estado dejó vacío.”* Coincidiendo con esta perspectiva uno de los coordinadores de UGC aclaró que *“compartir las necesidades y buscar soluciones conjuntas, no significa que transferimos la responsabilidad.”*

Desde la comunidad por su parte, se resaltó la apertura del Estado municipal y el cambio de imagen de la actividad política local: *“estábamos cansados de tantas promesas que no se cumplían. El que habla y no hace no es creíble. Por eso estamos, porque se hace”, “es la primera vez que un intendente se acerca a la gente, lo mismo que el Concejo Deliberante, esto antes era todo corrupción.”*

Desde la visión de los vecinos otra cuestión que se valoró fue la posibilidad mediante la participación de acompañar un proceso de cambio, de transformación *“el Intendente sólo no puede cambiar las cosas, entonces hay que participar.”*

Este entusiasmo y expectativa sobre los procesos participativos conduce a que algunos dirigentes sociales participen en múltiples espacios: *“yo he notado que los participantes suelen ser individuos muy activos, que participan en todo tipo de instituciones y actividades, y viven de reunión en reunión, y se integran a estas comisiones como una faceta más de su actividad social.”* (facilitadora del área cultura).

Esta participación tan activa y comprometida a través de los CV se ha logrado en general para los sectores de clase media y jubilados (estos últimos también participan de los consejos de la tercera edad que promovió el Municipio). Todavía, aunque es una de las metas que se quiere alcanzar, está pendiente la integración de la población de los sectores más pobres a estos espacios de participación. Sin embargo, es importante reconocer que estos sectores tienen sus propios espacios y canales de participación. Nos referimos a las redes sociales entre vecinos y familiares, pero también a los espacios promovidos por el Estado municipal, como el de la política cultural que se lleva adelante a través de un grupo de facilitadores de proyectos culturales. El desafío para esta experiencia que está llevando a cabo el Municipio de Morón, para que sea realmente superadora de las demás, reside en poder integrar ambos espacios de participación, igualando el acceso a la toma de decisiones en el resto de las áreas municipales.

## CAPITULO VI

### CONCLUSIONES

#### *6.1. Comparación entre los casos*

Uno de los objetivos de este trabajo fu analizar el proceso de constitución e implementación de la participación ciudadana como política pública en el ámbito municipal.

En este marco, uno de los primeros interrogantes que intentamos abordar fue el de identificar el actor o actores que reconocieron a la participación ciudadana como un tema de interés para la agenda del gobierno local y bajo qué argumentos y visiones se lo fundamentó.

Si bien entendemos que las experiencias analizadas son resultado de relaciones sociales cambiantes que se construyeron a partir de la interacción entre participación social e intervención del Estado, percibimos que se manifiesta un hecho paradójico: las políticas de participación ciudadana fueron iniciativa de los municipios y no de la comunidad. En este sentido, en los tres municipios estudiados se identificó que las propuestas fueron iniciativa de los intendentes. Sin embargo, no todos los actores entrevistados estuvieron en consonancia con esta tendencia. En efecto, en La Plata apareció una disputa respecto a quién fue el promotor de la decisión de constituir las juntas comunales y el Presupuesto Participativo (en ambos casos la oposición se proclama creador de estas propuestas). También se registró en Villa Gesell un antecedente de participación en el tema de planeamiento urbano impulsado durante el gobierno anterior a la gestión actual, aunque en este caso no obtuvo un fuerte reconocimiento por parte de los entrevistados.

La lista de principales participantes en la definición inicial de la política incluye a: funcionarios de distintas jerarquías, electos (en el caso de los intendentes) o por nombramiento (como es el caso de los secretarios o delegados); junto a grupos técnicos-profesionales (en dos de los tres municipios representando a la Universidad) y en algunos casos las organizaciones de la comunidad, que en general se sumaron en etapas posteriores cuando las primeras decisiones



respecto a las políticas ya habían sido definidas. En Villa Gesell, además, fue importante el acompañamiento de los medios locales y en La Plata la participación del colegio de arquitectos (que organizó el concurso 20 ideas para La Plata). En los Planes Estratégicos también es importante tener en cuenta el papel de los sindicatos, las empresas y el nivel provincial. En las experiencias abordadas estos últimos actores tuvieron poca participación, aunque en las publicaciones institucionales se los menciona como integrantes de las estructuras surgidas para llevar adelante tales políticas.

En su mayoría nuestros informantes relacionaron la participación de la ciudadanía en las políticas locales con diversos procesos sociales y políticos que fueron explicados en el marco teórico desarrollado en la primera parte del trabajo. En La Plata y Morón (municipios grandes en cuanto a cantidad de habitantes) apareció ligada a la descentralización; en La Plata y Villa Gesell a la modernización del Estado y a las nuevas técnicas de gestión; en Villa Gesell y Morón a la gobernabilidad y crisis de representación política y como fundamento esencial en Morón el tema de la transparencia y la distribución de los recursos existentes. En todos los casos se mencionó como argumento de las políticas participativas la importancia de propiciar ámbitos que faciliten las prácticas democráticas. Creemos que el énfasis puesto en algunas de estas cuestiones no es neutro, sino que refleja la orientación ideológica de las mismas y la importancia que éstas ocupan en la gestión municipal.

Otro elemento interesante en el desarrollo de estos procesos participativos fue el estudio de la influencia que ejerció la ciudadanía sobre la estructura y metodología de participación. En este punto se visualizó que en la mayoría los diseños de estas políticas estuvo ausente, nuevamente, la propia comunidad. Sin embargo, hubo algunas excepciones en la experiencia de Morón y en el segundo Plan Estratégico que está encarando el Municipio de Villa Gesell para la zona sur. En efecto, en estas dos experiencias primero hubo un acercamiento a las organizaciones sociales y conjuntamente se plantearon las líneas a seguir.

En el caso de Morón se identificó que la UGC de Villa Sarmiento se creó por iniciativa y demanda de la propia ciudadanía, pues no estaba prevista en los planes iniciales de desconcentración de la municipalidad. Por su parte, en la zona sur de Villa Gesell (que comprende la zona de Mar de Las Pampas, Las Gaviotas y Mar Azul) también hubo un fuerte movimiento de la comunidad para diseñar la política, participando desde el nivel de decisión y no sólo desde la consulta.

En la etapa del diseño los actores de mayor relevancia fueron los profesionales, y en especial la Universidad (en La Plata y Villa Gesell), rol que se justificó desde el marco institucional local por su “garantía de neutralidad técnica”, legitimidad de los conocimientos y, por lo tanto, de rigurosidad en los planteamientos metodológicos. En el caso de La Plata también tuvo fuerte peso el Departamento Ejecutivo.

En relación con la metodología creemos que la forma de organizar los procesos participativos influyó sobre los resultados y sobre los avances y limitaciones en torno a la participación de la comunidad. Esto significa que el modo de realizar la convocatoria, la promoción y la organización de la participación no son neutrales, sino que son decisiones que condicionan el tipo de debates que se producirán y en definitiva la calidad de los procesos decisorios.

Según la bibliografía relevada sobre PE y PP (Genro, T. y Souza, U., 1998; Blanco Fillola, I. 2002; Grupo Sophia, 2000, etc) podemos establecer que la organización en torno a los procesos participativos adquirieron dos modalidades: la temática y la barrial.

La organización con base territorial permite discutir preocupaciones de un ámbito acotado y específico, donde los sectores más pobres de la ciudad pueden manifestar sus necesidades, de carácter más concreto y traducibles de forma relativamente fácil al formato presupuestario. En cambio, se espera que en la modalidad temática se traten temas sectoriales que impliquen discusiones de carácter más global, sobre políticas más complejas (urbanísticas, productivas,

culturales, educativas, turísticas, medioambientales, etc), con un enfoque de más largo plazo y por lo tanto, de mayor dificultad para traducir en el formato presupuestario.

En los casos analizados hay una tendencia a fundir ambas modalidades, territorial y temática.

- Las experiencias relacionadas con los procesos de desconcentración: delegaciones/juntas comunales en La Plata y unidades de gestión comunitarias (UGC)/comisiones vecinales en Morón, son en sí mismas una política territorial y los vecinos que formaron parte de los órganos participativos se organizaron en comisiones temáticas.
- Los planes estratégicos analizados (en La Plata y Villa Gesell) combinaron ambas formas de organizar la participación: dividiendo el territorio en zonas y organizando reuniones temáticas transversales para toda la ciudad.

En cambio, en el caso del Presupuesto Participativo de La Plata no hubo esta combinación, sólo se organizaron reuniones territoriales que abordaron una fuerte demanda de obra física, quedando excluidas otras demandas que responden a problemáticas sentidas por los sectores populares. Otra experiencia donde no se combina la modalidad territorial/temática fue en el Plan Estratégico que actualmente se está elaborando para la zona sur de Villa Gesell sólo se realizaron reuniones temáticas, modalidad que se justifica porque se considera a la zona como una única región, por la similitud territorial y por la poca cantidad de habitantes que allí viven.

De las experiencias analizadas observamos que las demandas locales, que en los '90 estuvieron más relacionadas con inversiones de monto medio y pequeño, dirigidas en su mayoría a obra pública y equipamientos (pavimentación de calles, iluminación pública, recolección de residuos, equipamiento de unidades sanitarias, etc), cada vez más incluyen temáticas relacionadas con políticas de empleo, seguridad, asistencia social, salud, etc. Esta tendencia también se manifestó en la modalidad de participación territorial, donde no solamente se expresan demandas específicas del barrio sino que además se plantearon políticas relacionadas con temas más globales que son percibidos como estructurantes de aquellas necesidades más

cotidianas. Este cambio en la orientación de la demanda se relaciona con la transformación del rol del municipio que a partir de los '90 no sólo se ocupó de la prestación de servicios dentro de la esfera urbana (recolección de residuos, bacheo, alumbrado, mantenimiento de espacios verdes, etc) sino que incorporó funciones como promotor del desarrollo económico y social.

Otra variable para caracterizar el proceso participativo que utiliza Blanco Fillola (2002) para clasificar a las metodologías es según sean de “síntesis” o “de proceso”. En el primer caso se refiere a procesos participativos intensivos, concentrados en el tiempo. En el segundo, se da una continuidad, una regularidad que se manifiesta en cierta institucionalización.

La continuidad es importante porque genera en la comunidad: la capacidad de promover capital social, procesos educativos y de aprendizaje del ejercicio de la ciudadanía, generación de confianza, estímulo de actitudes participativas e incentiva el surgimiento de líderes comunitarios. También produce al interior de la gestión aprendizajes y acomodamientos en las formas de trabajar. Sobre estos temas, que fueron analizados en el momento de tener en cuenta los impactos de cada una de estas experiencias, volveremos más adelante.

Esta continuidad no se manifestó en las planificaciones analizadas, ni en el presupuesto participativo, por lo que podríamos caracterizarlas como experiencias que se produjeron mediante procesos de “síntesis”. En estos casos, los procesos participativos de la comunidad culminaron con la priorización de necesidades en cada taller territorial o temático. Tampoco persistieron los órganos participativos que se crearon con la función de supervisar las etapas, el cumplimiento de los objetivos de las políticas y el diseño de ajustes. Este hecho fue especialmente reconocido en el caso de Villa Gesell como uno de los errores que perjudicó la implementación del Plan Estratégico. En base a esta experiencia, tanto los responsables gubernamentales como los vecinos participantes demostraron su interés y voluntad de conformar un órgano de seguimiento que de continuidad al nuevo proceso que se desarrolla en la zona sur.

También puede caracterizarse que en el PE de La Plata la toma de decisiones fue de “síntesis”, ya que surgió de un sólo encuentro con la comunidad, pues los talleres territoriales y

temáticos no se repitieron. En cambio en Villa Gesell la modalidad organizativa previó que la formulación de las prioridades territoriales y sectoriales se produzca luego de una serie de reuniones a distintos niveles, tras un proceso deliberativo más extenso y complejo que en La Plata.

En el caso de las juntas comunales platenses y los consejos vecinales en Morón, claramente se visualiza una metodología de “proceso” que garantiza la continuidad de la experiencia mediante la institucionalización de estructuras participativas. En el primer caso existe una ordenanza que reglamenta el funcionamiento; en el segundo, se está trabajando en la reglamentación desde un diseño participativo donde intervienen los mismos integrantes de los consejos.

En definitiva, lo que se intentó demostrar en este trabajo fue que la representación de intereses ejecutada por la vía de una sola consulta con la ciudadanía no supone una influencia real en la formulación de políticas del gobierno local. En tanto que los órganos consultivos (consejos, juntas, etc.) pueden intervenir efectivamente en la elaboración de las políticas municipales pero exige instituirlos y fortalecerlos con las funciones pertinentes.

Respecto a la metodología implementada en los PE de Villa Gesell y de La Plata se obtiene como resultado una publicación institucional donde se establecen el objetivo general y central para las ciudades:

- *“Recrear la singularidad geselina como centro turístico articulado a su región, potenciando su identidad como valor fundamental, capacitando a su gente en la gestión del turismo y propiciando una ciudad para todos, ambientalmente sustentable, socialmente inclusiva y con acceso equitativo al trabajo.”*

- *“La Plata, Capital de la Provincia de Buenos Aires nacida como prenda de paz abierta al mundo, debe constituirse en la gran Capital del Conocimiento, en el escenario de igualdad de oportunidades para todos sus habitantes, en la ciudad del Trabajo para toda la región de influencia, en una ciudad integrada, educadora, saludable, participativa, solidaria y*

*ambientalmente sustentable, donde los valores humanos fundamentales constituyen su esencia y razón de ser.”*

Si comparamos ambos objetivos encontramos algunos enunciados similares: la igualdad, el trabajo, la apelación a la identidad o a la razón de ser, la consideración del medioambiente, etc. Incluso en los eslogan de las dos ciudades se apela al “sueño”: “*La Plata ciudad soñada*”, “*Gesell, el sueño posible*”.

Poggiese (2000a) en uno de sus artículos realiza el ejercicio de citar algunos de los objetivos de distintas ciudades y provincias latinoamericanas, sin mencionar a qué ciudad corresponden y concluye que “las generalidades, los grandes relatos conformadores de un discurso universalizado en el período histórico, se reproducen y cada definición es un calco de la otra (...) El objetivo no es otra cosa que el índice inicial de los temas del diagnóstico, puestos en prosa.” (pág. 11).

Coincidimos con este autor, en que estos objetivos tan generales producen grandes acuerdos en la sociedad, temas sobre los que hay consenso y por lo tanto se evade el conflicto.

Respecto a los niveles de participación pueden analizarse desde dos dimensiones: en cuanto a la cantidad y de acuerdo al perfil de los participantes.

De todos los casos analizados el PP de La Plata es en el único que se reconoce que la participación fue baja y, por otra parte, que la participación a través de las juntas comunales ha descendido a lo largo del tiempo. Además, es importante destacar que la ciudadanía en general tiene poco conocimiento acerca de las experiencias participativas analizadas en esta ciudad (fue difícil contactar personas que hayan participado). En este punto acordamos con Lifschitz (1998) en que es fundamental la promoción de un plan, “ya que si no logra asentarse en la opinión pública de la ciudad o en el conjunto de las instituciones no podrá convertirse realmente en el pensamiento colectivo de la ciudad ni en herramienta de su cambio.” (pág. 165).

En este sentido, en Morón y en Villa Gesell hay una mayor conciencia del grado de movilización logrado en un proceso participativo depende en buena medida de los esfuerzos

institucionales realizados. De este modo, se han implementado importantes estrategias de comunicación y acercamiento a la comunidad. Por ejemplo, en Villa Gesell se realizó un trabajo previo al Plan Estratégico a través de un diagnóstico exhaustivo y de concientización de la población trabajando en talleres con la comunidad para instalar el tema y difundir el proyecto.

Si se analiza la participación según el perfil socioeconómico, al igual que en la investigación de Blanco Fillola (2002), observamos que se establecen diferencias significativas entre los asistentes a los talleres territoriales y los temáticos, siendo mayor el nivel socioeconómico en los últimos que en los primeros. El autor explica esta tendencia en base a que los incentivos para la participación entre los sectores populares son mayores dentro de los encuentros barriales, pues se discute sobre temas más relacionados con su proximidad. Las asambleas temáticas, en cambio, tratan cuestiones más abstractas y complejas, mucho menos mediatas y concretas, constituyéndose en un ámbito de discusión en el que pareciera que las clases medias se encuentran más motivadas y preparadas para participar.

A este último análisis podríamos agregar, a la luz de los casos analizados, que los sectores pobres participan más en los ámbitos territoriales por una cuestión de accesibilidad geográfica pero también cultural. Asimismo, si no se establecen mecanismos o estrategias para que la participación de los sectores más carenciados tenga continuidad, la participación es acotada al ámbito y tiempo del taller. Por otra parte, a las reuniones temáticas suele asistir un alto porcentaje de profesionales del sector en cuestión (urbanismo, turismo, producción, etc.) que monopolizan las discusiones con tecnicismos, marginando a quienes no son especialistas de la temática.

En este punto retomamos el análisis que Cunill (1991) realiza considerando los costos de la participación (desarrollado en el apartado 1.3.). Desde esta perspectiva se sostiene que existen razones por las cuales los sectores populares pueden negarse o ser indiferentes ante los procesos participativos debido a los costos de información, a los gastos de dinero y de tiempo, aparte de

una alta motivación social (relacionada con las experiencias anteriores y la formación de expectativas) y; eventualmente, de conocimientos especiales.

Esas expectativas de participación ciudadana son importantes especialmente en momentos de crisis económicas, donde la comunidad concurre a estos espacios participativos para manifestar y expresar sus necesidades. En los PE, PP y órganos de la comunidad abordados se identificó esta tendencia, produciéndose un proceso que los entrevistados caracterizaron como “catarsis de demandas”. El tratamiento posterior en cada una de las experiencias varió según la metodología implementada y la intencionalidad política de la máxima autoridad local.

De este modo se percibe que la apertura del Estado hacia la participación activa de los sectores sociales en las políticas públicas es apropiada de manera diferenciada, es decir, que se da una mayor apropiación y un mejor aprovechamiento de los beneficios por parte de los grupos más poderosos en el contexto local desde el punto de vista económico-social y político. Algunos autores han caracterizado a este “peligro” como la tendencia corporativista de la participación. (Cunill, N., 1991; Harnecker, M., 1995).

En este marco, creemos que es fundamental el reconocimiento de la disparidad inicial en que los actores sociales se encuentran para formular políticas participativas que promuevan un verdadero intercambio equitativo. Esto implicaría un compromiso para fortalecer a los sectores sociales más débiles y desfavorecidos, creando estrategias que incentiven su participación en condiciones semejantes a la de otros sectores. Estas estrategias no fueron identificadas en ninguno de los casos analizados.

De esta manera, en las experiencias de PE y PP se observó que mientras en los talleres temáticos se debatieron sobre los aspectos centrales de la ciudad, en los barriales se expresaron necesidades básicas, cotidianas que no han sido satisfechas por el gobierno.

Ana Elisa Osorio, Directora de Desarrollo Comunal y Salud del Municipio de Caroní Venezuela, expresa en torno a la experiencia que ha llevado a cabo en ese municipio “nosotros sentíamos que la discusión del presupuesto del `92 había movilizó a bastante gente de la



comunidad, a bastantes vecinos, pero algunos pensábamos que debíamos darle un vuelco a la discusión del presupuesto del '93, porque no podía tratarse sólo de que viniera gente a una reunión, a una asamblea a decir: 'Yo quiero tal cosa' o 'en mi barrio no hay cloaca'. Nos parecía que la participación debía ir más allá de la solicitud de reivindicaciones. Entonces nos planteamos cómo hacer para que la gente hiciera propuestas y buscara soluciones, no solamente en lo que se refiere a obras, sino también en relación con la propia gestión social. Por ejemplo: cómo hacer la salud, cómo hacer la cultura, cómo hacer el deporte; cómo diseñar todo esto con la gente ...” (Harneker, M., 1995: 234).

En este último sentido, en el Municipio de Morón hemos podido identificar que se está desarrollando un programa cultural que incentiva la participación y cogestión entre el Estado y los sectores pobres. Aunque esta experiencia es puntual para el área de cultura existe la oportunidad de replicar estas lógicas de participación a otras áreas municipales. Sin embargo, el mayor desafío para esta experiencia está en la posibilidad de integrar y complementar la participación de los sectores pobres en los consejos vecinales y que ésta sea transversal a todas las temáticas de la gestión pública. En este marco, percibimos que se están intentando pequeños pasos para lograr este objetivo. Creemos que el alcance depende del apoyo institucional, de la continuidad que logren los CV (que sólo tienen un año de antigüedad) y en la posibilidad de que esta articulación no se traduzca en una subordinación de los sectores populares.<sup>67</sup>

Si bien reconocemos el valor de esta última experiencia en Morón, observamos que la tendencia general en los municipios se orienta a la consulta de la ciudadanía sobre temas puntuales. Es decir, que mientras se mantiene intocable el sistema global, generador de esas distorsiones, se abre paso a una participación limitada a ciertas cuestiones como una forma de aliviar tensiones y presiones que surgen desde la sociedad (Cornely, S., 1978). Por otra parte, el hecho de que algunas experiencias se desarrollen previas a períodos electorales, y que luego no

---

<sup>67</sup> Sirvent (1999) advierte que la participación puede ser examinada en términos de poder y relaciones subordinadas que, bajo situaciones “ilusorias”, impiden los cambios en las relaciones de poder institucional.

tengan continuidad, se interpreta por parte de la comunidad como una estrategia política que busca efectos inmediatos que, en el caso del PP platense, se refuerza por el carácter “cementocrático” (obras públicas) que particulariza a la gestión local. En este sentido, creemos que el perfil del equipo técnico convocado no fue casual, sino que respondió a un tipo de gestión municipal orientado a la obra pública.

Continuando con el equipo técnico, el “asesoramiento” de la Universidad, plantea por otra parte, una elección preferencial de estos gobiernos locales por los procesos participativos que anteriormente hemos explicado como de “síntesis”. Ello implica que el diagnóstico, el diseño y la elaboración de los PE o PP queden en manos de un grupo de profesionales externos a la gestión municipal, y la implementación y seguimiento corra por cuenta del municipio. En el desarrollo del trabajo hemos descrito los inconvenientes que en algunas experiencias generó esta modalidad, especialmente a partir de resistencias internas en las áreas burocráticas de la propia gestión, resistencias que aluden al choque de lógicas (políticas, burocráticas, técnicas, de la población) que hemos mencionado en el capítulo III.

El dato de quién diseña el instrumento participativo no es un dato menor, sino que se relaciona con uno de los resultados que nos interesó analizar en este trabajo, referido a cuáles son los impactos que producen las experiencias al interior de la gestión pública local.

Para abordar este eje se analizaron: a) quiénes fueron los actores que formularon e implementaron las experiencias (en el caso de ser externos a la gestión abordamos las relaciones e intercambios con los equipos municipales), b) los cambios que se produjeron en la estructura municipal y el modo de gestión interna (relaciones entre las diferentes secretarías de gobierno y entre el Ejecutivo y Legislativo local) y d) en los casos de descentralización, la institucionalidad que adquirieron los órganos.

a) En el caso de los Planes Estratégicos de La Plata y Villa Gesell tuvieron un peso relevante en el diseño de la política los profesionales de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP, que fueron contratados para esta tarea exclusivamente. En ambos casos también se

observó que tuvieron relevancia los equipos técnicos municipales relacionados al área de Planeamiento y Obras Públicas y, en Villa Gesell en el proceso actual es central el área de Participación Ciudadana que se encuentra en proceso de creación. De todas formas, en este último municipio la relación con el equipo de la Universidad tuvo cierta continuidad una vez finalizada la experiencia a través de interconsultas, presentaciones en congresos, formación de mesas de trabajo conjunta con otras experiencias también diseñadas por la DAM, etc.

Sin embargo, sin negar el importante trabajo realizado en la Universidad, coincidimos con Blanco Fillola (2002) que el hecho de delegar el diseño de los procesos participativos a una entidad externa, implica un escaso involucramiento de la estructura técnica del gobierno con el desarrollo del proceso, que en algunos casos se tradujo directamente en falta de colaboración, como hemos señalado en la ciudad platense. Esta situación tiende a reforzar las opciones preferenciales de los gobiernos por los procesos participativos de “síntesis”, procesos que difícilmente tienen capacidad de generar transformaciones en la cultura organizativa del gobierno o de establecer relaciones duraderas entre el gobierno y la sociedad civil.

En cambio, en Morón la experiencia del Plan de Desconcentración y Descentralización se inició con el propio equipo municipal y se contrató un grupo de jóvenes profesionales universitarios que se incorporaron al plantel de la gestión. Asimismo, la Universidad de Morón fue un actor que participó a través de capacitaciones solicitadas por el gobierno local. Además, se contó con el asesoramiento de un reconocido especialista para el diseño de ese Plan.

b) Para la concreción y sostenibilidad de estas experiencias participativas concluimos que resulta conveniente la existencia de un vínculo entre la estructura municipal y la estructura que genere la propia experiencia, ya sea a través de la creación de nuevas estructuras o emprendiendo un proceso de reestructuración de la gestión interna.

De este modo, observamos que la estructura organizativa junto al marco normativo viabilizan el accionar del Estado, son consecuencia y reflejan la materialización organizativa de

los planes de gobierno y expresan cierta concepción de la sociedad y del Estado que se quiere alcanzar (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004).

En Morón la experiencia del Plan de Descentralización y la política de participación dio lugar a la creación de una nueva Secretaría, la de Relaciones con la Comunidad.

En el caso de la ciudad de La Plata existe una oficina del Plan Estratégico, que en el organigrama municipal figura como la Unidad Ejecutora para el Desarrollo Urbano Sustentable, dependiente de la Secretaría de Gestión Pública.

En Villa Gesell existe un proyecto para formar la Dirección de Participación Ciudadana que coordine todos los programas vinculados a las relaciones con la comunidad.

Por lo tanto, de los tres municipios el que más ha resaltado la importancia de contar con un área que viabilice y materialice las relaciones con la sociedad es el de Morón, por el lugar que ésta ocupa en la estructura creada en el organigrama (el nivel más alto, el de Secretaría).

Por otra parte, es importante observar si se originaron cambios en la forma de gestión del gobierno municipal. Un indicador de ello es la capacitación, especialmente en un contexto en el que “uno de los principales problemas identificados en la gestión pública está relacionado precisamente con importantes limitaciones en cuanto a la capacidad de gobierno, tanto en aspectos técnicos como en la aptitud de conducción y conformación de grupos.” (IPAP, 2005: 1).

En Morón y Villa Gesell la capacitación del factor humano se concibe como un eje fundamental para ajustar la gestión a las nuevas necesidades. En efecto, en el momento de la realización de este trabajo, personal de ambos municipios se encontraban realizando cursos referidos a la calidad en la administración pública.

Otro indicador que se registró en estas experiencias fue el de los cambios que se produjeron en la modalidad de organizar el trabajo al interior de la gestión. En el caso de Villa Gesell por ejemplo, en las reuniones de gabinete, además de todos los secretarios, asiste la persona que coordina las experiencias de participación ciudadana. En Morón los secretarios tienen reuniones

itinerantes en las UGC a fin de mejorar la articulación entre las distintas áreas de gobierno en la escala territorial más cercana a los vecinos.

Por otra parte, en el Plan Estratégico de Villa Gesell se delinearon 7 ejes, que en su mayoría, pasaron a ser parte del Plan de Gobierno. Esta característica, sumado a que el Municipio volvió a convocar a la comunidad para diseñar un PE para la zona sur, demuestra la centralidad política que ha asumido esta experiencia en el gobierno local.

En Morón, además de la creación de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, se promueve que la participación y descentralización sean transversales a varias de las áreas gubernamentales (cultura, salud, educación, etc). Asimismo, se identificaron algunos programas que favorecen la participación (OIR, Resolución alternativa de conflictos). De este modo, las políticas de participación implementadas desde el municipio son parte de un proyecto de gobierno que ha sido definido por los funcionarios entrevistados como una *“política de Estado centrada en la transparencia y la participación”*.

En cambio, en el resto de los casos no se evidenció un involucramiento de las distintas áreas gubernamentales (hubo poca o escasa participación). Esto originó que el núcleo de las políticas locales tienda a apartarse de estos procesos, que la participación sea concebida institucional y políticamente como una experiencia marginal y, por lo tanto, que estas políticas dependan exclusivamente del órgano o sector que las implementa. El municipio donde más se observó esta tendencia fue en La Plata, pues se percibió muy poca articulación entre las distintas áreas y órganos creados para la ejecución de las experiencias (delegaciones, coordinador del presupuesto participativo y oficina del Plan Estratégico).

Por otra parte, si bien en los tres municipios se reconoció que estas experiencias han implicado un aprendizaje institucional muy grande, se explicó que los cambios deben ser paulatinos pues en algunos casos se dificulta la implementación de estas metodologías debido a resistencias internas -por parte de algunas áreas- para trabajar en forma participativa, coordinada y descentralizada. Estas situaciones se cristalizan en una cultura organizacional muy fuerte de

división del trabajo por áreas de gestión, de toma de decisiones centralizadas y verticales. En este marco, algunos municipios emprendieron actividades de formación y encuentros de gabinete para reflexionar sobre esta problemática.

Respecto a la relación entre los equipos técnicos y el poder legislativo observamos que en general hubo un escaso intercambio. En los casos de los PE y PP los concejales participaron de algunos talleres pero no adquirieron un fuerte protagonismo. Tampoco se previó en el diseño de estas experiencias trabajos conjuntos entre los representantes políticos y sociales. En donde sí se percibió cierta relación fue en los órganos participativos barriales (juntas comunales platenses y consejos vecinales moronenses) que presentaron algunos proyectos ante el poder legislativo.

c) Nos hemos referido en la primera parte de este trabajo a la importancia de la institucionalidad de los procesos participativos y al reciente y limitado marco legal con el que se cuenta en la provincia de Buenos Aires para incentivar y reglamentar estos procesos.

Respecto al tema de la institucionalidad de las experiencias, se debe marcar como aspecto positivo que en la ciudad de La Plata la participación de la comunidad ha logrado un reconocimiento a través de la creación de las juntas comunales mediante una ordenanza. Sin embargo, se reconoció que la situación de las 18 juntas es muy heterogénea. Algunas, como las del casco urbano, tienen más presencia efectiva dentro del juego político de las decisiones locales y otras mantienen un peso frágil y difuso, evidenciándose que algunos integrantes que conforman la junta no tienen en claro cuál es el rol que cumplen.

En los casos de Villa Gesell y Morón, que son experiencias más recientes, todavía no está reglamentada la participación pero se está trabajando en distintos proyectos.

Por otra parte también se percibió que la institucionalidad se ve perjudicada cuando adquiere un protagonismo central la Universidad en detrimento del propio equipo de trabajo de la gestión pública local. En estos casos, una vez que se retira el actor “académico”, los procesos participativos ocupan una posición periférica dentro del gobierno.

Por último, antes de pasar a otro punto, es importante destacar respecto a la gestión local que en los tres casos los intendentes que llevaron adelante estos procesos de transformación en el modo de gestionar la ciudad obtuvieron resultados electorales sucesivamente favorables.<sup>68</sup> En efecto, los tres intendentes fueron re-electos en las últimas elecciones. Además, en Villa Gesell y Morón hay un componente extra: en el primero, la ratificación electoral de la gestión local se da aún cuando el mismo partido político (UCR) pierde las elecciones en niveles de gobierno superior y, en el caso de Morón, gana un partido vecinalista. Esto no significa que afirmemos que el implementar proceso participativos en la gestión sea lo determinante para ganar una elección municipal (nuestro objetivo no es analizar comportamientos electorales) sino que creemos que es una variante que puede ser considerada dentro de un conjunto de prácticas valoradas por la población.

Finalmente, otro eje central de este estudio fue analizar los resultados de estas experiencias entorno a los avances y limitaciones de la participación identificando los impactos y aprendizajes alcanzados en la comunidad. Para desarrollar este punto retomamos el análisis que Restrepo (1997) realiza del fortalecimiento de las organizaciones sociales a partir de tres principios:

a) el de interlocución: la participación social debe tender al mejoramiento de la capacidad de formular y gestionar políticas y proyectos socio- comunitarios. Las convocatorias a los sectores sociales no pueden limitarse en la consecución de los objetivos instrumentales que perpetúen la dependencia organizacional de la sociedad respecto de las propuestas de participación del Estado.

b) el de permanencia o de institucionalización: la participación debe ser un ejercicio permanente y reconocido en un marco legal, para no depender de las propuestas del gobierno de turno. La continuidad es también requisito para fortalecer las capacidades de formulación de políticas públicas por parte de la sociedad.

---

<sup>68</sup> Esta tendencia coincide con las analizadas por Macera (2003) para otros casos municipales.

c) el de integridad: la multiplicación de espacios de participación dispersa los esfuerzos, por ello es deseable que la participación se oriente al planteamiento de políticas sectoriales o territoriales y no que se agote en la ejecución puntual de proyectos específicos.

En primer lugar es importante señalar que los resultados alcanzados son diferentes según los municipios e, incluso al interior de éstos, son disímiles, según la experiencia que se trate. Por otra parte, un punto clave en estos procesos es determinar cuáles son los intereses representados, de manera de poder precisar si la participación formaliza el poder de las organizaciones que siempre lo han poseído o abre espacios a los grupos y categorías sociales subordinadas (Cunill, N., 1991).

De las experiencias, la del primer PE de Villa Gesell es la que se caracterizó por posiciones divididas entre los que creyeron que los procesos participativos tuvieron un impacto positivo, los que remarcaron el negativo (por la desilusión que se generó en la comunidad) y los que opinaron que no se produjeron cambios (en este caso se explicó que quienes se destacaron eran aquellos que ya eran líderes en la comunidad). En tanto que en el segundo PE para la zona sur, aunque aún está en etapa de diseño, se relevaron hasta el momento opiniones positivas y se resaltó que este proceso posibilitó que un grupo de personas se involucraran por primera vez en este tipo de cuestiones constituyéndose en referentes sociales.

En cuanto a qué posibilidades brindó esta experiencia a los diferentes grupos sociales, se destacó que hubo participación de los sectores populares en los talleres barriales. Si bien esta participación se diluyó rápidamente al no percibir resultados de las demandas iniciadas y por la falta de continuidad del proceso en marcha, se pudo observar que otros grupos de clase media, especialmente de profesionales vinculados a la actividad económica de Villa Gesell (relacionada con el turismo o con la arquitectura) siguieron debatiendo sobre el PE y lograron continuidades del mismo a partir de la propia iniciativa y organización. Mediante estas estrategias lograron efectivamente influir sobre políticas locales como son el Código de Ordenamiento Urbano y el Plan de Playas. En este caso observamos que se cumple el primer principio que identifica



Restrepo (1997), pues las organizaciones sociales se convirtieron en verdaderos interlocutores para formular e incidir en la política local e incluso, lograron organizarse independientemente de la convocatoria de participación del Estado.

En La Plata, en el caso de las juntas comunales las opiniones variaron de acuerdo al heterogéneo funcionamiento de estos órganos:

- a) Algunas juntas logran muy buena inserción en la comunidad a partir de la presentación de proyectos y canalización de demandas, constituyéndose en intermediarias entre el municipio y la sociedad.
- b) Otras tienen un funcionamiento muy burocratizado en sus procedimientos, con escasa incidencia en el ámbito local y se reúnen principalmente por cuestiones administrativas o cuando se los convoca desde la delegación o desde el municipio.
- c) También se encontraron juntas que reproducen mecanismos verticales y clientelares con el municipio y no logran superar la sectorización de los intereses vecinales. Algunas opiniones destacaron que las juntas vecinales están “*politizadas*” pues están integradas por “*compañeros*” (refiriéndose a militantes peronistas), cuando el espíritu de la creación suponía que estén compuestas por organizaciones sociales.

Una de las conclusiones a las que arribamos para este caso es que se percibe que la capacidad de influencia de las juntas en las políticas del municipio está influenciada por el capital social de sus miembros, sea a través de contactos políticos, académicos, sectoriales, etc. Por lo tanto, el funcionamiento está en gran parte condicionado por la red de contactos personales que poseen sus integrantes. De ello también depende la posibilidad de convertirse en verdaderos interlocutores del municipio, desarrollando capacidades de gestión y proyectos comunitarios.

Hemos descrito en el análisis del caso platense que las juntas han sido convocadas en las dos experiencias participativas que inició el municipio: el PP y el PE. El involucramiento en estas políticas ha tenido una fuerte significación negativa para sus participantes. En este sentido,

los vecinos e integrantes de la junta expresaron sentirse “usados”, ya que no visualizaron resultados, ni continuidades de ambos procesos. En estos casos los aprendizajes que les dejaron estas experiencias son de “desaliento” y “desencanto”, especialmente se remarcó el perjuicio para la población de bajos recursos “que nunca accede a muchas posibilidades de ser escuchada y de participar en espacios de decisión”. Sin embargo, esto no se tradujo en desmovilización pues se participa de otros espacios que surgen en paralelo y a partir de la propia comunidad como asambleas, centros culturales independientes, comedores, etc.

Tanto para el caso de Villa Gesell como para el de La Plata hubiese sido importante explicar a la comunidad el por qué no se cumplieron las políticas acordadas. De lo contrario, sucede como hemos recogido en varios relatos de participantes, sentimientos de frustración. Tales discontinuidades deslegitiman los procesos y generan incertidumbre acerca de la verdadera voluntad política de implementación de estas iniciativas que incorporaron a la comunidad. En efecto, en ambos municipios los entrevistados remarcaron una diferencia sustancial entre el plano discursivo y el de la práctica y una utilización de estas experiencias como estrategias de “marketing”, como parte de las campañas electorales y para legitimar las políticas implementadas bajo un discurso de consenso. Estas características se plasman en metodologías de “síntesis” que dificultan el desarrollo de la permanencia y de la integralidad, principios que hemos identificado como fundamentales para el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

El caso de Morón muestra diferencias con el de La Plata y Villa Gesell, anteriormente nos hemos referido a los primeros intentos de articular instancias de participación dirigidas y apropiadas por distintos sectores sociales. Si bien, el proceso participativo es reciente para establecer conclusiones definitivas y desde el gobierno municipal son muy cautelosos con los efectos producidos en la organización de la sociedad, los entrevistados participantes de las comisiones vecinales se demostraron “entusiasmados” con el conjunto de propuestas. En efecto, además de la participación de representantes de organizaciones sociales se percibió un porcentaje

importante de vecinos que participan en forma independiente (sin representar una organización social).

En esta experiencia las organizaciones sociales han fortalecido su capacidad de interlocutoras estatales y se intenta superar la multiplicidad de espacios participativos inicialmente promovidos por el municipio hacia una integralidad de los mismos. En efecto, en los primeros años de gestión surgieron distintas instancias de participación que en la actualidad se están intentando reencauzar a través de los consejos comunales. Por otra parte, también se observa que esta experiencia se desarrolla hacia el camino de la institucionalidad, en tanto su permanencia en diversas convocatorias y acciones. Esta continuidad en la organización y participación de los vecinos e instituciones se encuentra fortalecida por el cumplimiento de metas y la obtención de resultados. Desde allí las prácticas cotidianas generan un sentimiento de pertenencia, un “hacer” que trasciende lo individual y se transforma colectivamente, para convertirse en una forma de apropiación de lo público. De esta manera, “la confianza, la autoestima, el respeto por los demás, la reciprocidad, la solidaridad, el cuidado y la capacidad de la construcción de consensos que se dan en los procesos de participación y se constituyen en capital social, trascienden la gestación de capacidades humanas individuales y alimentan la ampliación de las opciones y capacidades de todos a través de la acción colectiva y sinérgica.” (Marcia Rivera, M. 2000: 6). Este sentimiento de identidad colectiva también se percibió entre los pobladores del sur de Villa Gesell que se organizaron en forma espontánea para poder dialogar con el Estado municipal acerca de las políticas de mejoramiento para su localidad.

## *6.2. Reflexiones finales*

Comenzamos este estudio afirmando que la escala municipal tuvo una resignificación a partir de los ´80 y, especialmente, en los ´90. Tradicionalmente el gobierno local se ocupaba de los servicios básicos, de regular el uso y la producción del suelo urbano, de construir infraestructura y equipamientos colectivos. Hemos analizado también que el peso de la crisis se

descargó en los ámbitos locales, ocasionando la asunción de nuevos roles que pudieran dar respuestas a las demandas y necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, estas nuevas competencias no implicaron mayores recursos, obligando a los municipios a tener una gestión más “eficiente”, lo que reveló “las limitaciones de ese modelo político tradicional para generar recursos y promover otra disposición de la sociedad civil a participar.” (García Delgado, D., 1998: 79). De este modo, los gobiernos locales debieron transformar las estrategias de intervención estatal a través de: la modificación de sus estructuras, de la implementación de nuevas tecnologías de gestión, de nuevos canales de relación entre el Estado local y la sociedad, como los mecanismos que promueven la participación ciudadana.

Por su parte, la participación en los últimos tiempos se ha convertido en un metarrelato (Poggiese, H., 2005) que está presente en las políticas de todos los niveles de gobierno, es algo del que nadie discute, del que todo el mundo se apropia y adhiere. Hemos visto en el capítulo II que el término participación no es un concepto acabado, fue adquiriendo distintas significaciones y sentidos de acuerdo con las circunstancias contextuales de los diferentes momentos históricos. De esta forma, no se debería valorar a priori a la participación como modelo abstracto porque puede ser utilizada con diferentes sentidos, incluso los más negativos: “como sustituto de la participación política o cuando implica la sustracción de funciones que corresponden a los representantes políticos, o cuando derivan en la pérdida de autonomía de las instituciones sociales y en su neutralización.” (Cunill, N., 1991: 176). Por lo tanto, puede ser concebida e impulsada como una metodología -como una técnica que favorece la sostenibilidad y efectividad de las políticas-, o desde otra perspectiva, por las consecuencias políticas y sociales - analizándola como vía de enormes potencialidades hacia la democratización y el mejoramiento de la sociedad-.

En las experiencias abordadas estas concepciones no constituyeron tipos puros, se encontraron componentes que se identificaron con ambos enfoques. Especialmente, se observó una tendencia en el plano discursivo a ponderar la socialización de la política (democratización

de las decisiones, complementar la representación política, transparencia, apertura del Estado a la sociedad, etc.) y al fortalecimiento de la sociedad (crecimiento y autonomía, control en la toma de decisiones sobre los problemas de su interés, generación de capacidades, construcción de ciudadanía, etc).

En cuanto a los avances alcanzados, es importante reconocer que la organización y participación de la comunidad ha adquirido dentro del sistema político de los municipios abordados un reconocimiento institucional (juntas y concejos vecinales) y se ha promovido mediante la implementación de algunos mecanismos y prácticas (planes estratégicos, presupuestos participativos). El desarrollo de estas experiencias ha brindado la oportunidad a la comunidad de acceder a nuevos espacios en los sistemas políticos locales, como respuesta a las exigencias de transformación y modificación que plantearon la crisis de los '90 y más recientemente del 2001.

Sin embargo, a través de las políticas de participación que se implementaron se observan dos tipos de efectos.

Por un lado, la tendencia a la constitución de actores sociales débiles, por su falta de continuidad y de su poco peso real en la toma de decisiones del sistema político local. Es decir, que en la práctica cotidiana se generan experiencias que se caracterizaron por una concepción para un tipo de propuesta que no iba más allá de las demandas inmediatas, desarrollándose una participación consentida, tutelada y limitada a los temas que se habían planificado en los niveles gubernamentales. De esta forma, se impulsa, como opina Menéndez (1998), una participación que busca legitimar al Estado o al grupo que impulsa este tipo de actividades, asegurando sólo una mínima intervención de la comunidad en cuanto a la elección de los temas en los que se participa y, en tanto, a la falta de continuidad. En este mismo sentido, Cunill (1991) advierte que son procesos que pueden devenir en prácticas carentes de impactos si no se desarrollan bajo una perspectiva global que permita la intervención de los ciudadanos en los puntos claves donde se debatan cuestiones de su interés.

Este tipo de prácticas promueven una sectorialización y fragmentación de los intereses vecinales, que se traduce en acciones muy puntuales y dispersas. La participación puntual, limitada a cuestiones inmediatas y acotada temáticamente, se explica pero también explica, la persistencia de los gobiernos locales en implementar procesos participativos de “síntesis”.

En este marco, la dispersión de la oferta pública multiplica y superpone los espacios de participación sin una adecuada coordinación y continuidad entre la oferta existente, creando diversos sujetos participantes<sup>69</sup>. Estos procesos dificultan, debido a su concepción, la prolongación de las experiencias, el surgimiento de un compromiso político que las garantice y acompañe y, obstaculiza el potencial fortalecimiento de la gestión gubernamental y de la comunidad.

Los procesos participativos han sido definidos en el capítulo I como procesos de aprendizaje, en los que se aspira a influir en la toma de decisiones de una política pública y obtener beneficios en las condiciones de vida de la población. Por lo tanto, creemos que estos procesos no pueden asimilarse a una acción momentánea en la cual los representantes del gobierno “convocan” a la sociedad o a algunos sectores para legitimar determinados proyectos y disimular determinadas decisiones anteriormente tomadas a nivel político.

En esta línea, sostenemos que los procesos de participación real (Sirvent, M., 1999) o emancipatorios (Belmartino, S. y Bloch, C., 1984) se encuentran obstaculizados, pues no basta con la intención de crear espacios de participación o de promoverla. Debe existir la voluntad de dejarse “traspasar”, de lo contrario los gobernantes se convierten en meros gestores de obras o de planes sociales de corto plazo, despreocupándose en su gestión de diversos aspectos más estructurales y genéricos (distribución de ingresos, satisfacción de necesidades básicas de toda la población, reivindicación de los derechos al conocimiento, a la salud, al trabajo, etc).

---

<sup>69</sup> Las distintas ofertas de participación gubernamentales crean una diversidad de sujetos participantes: usuarios, consumidores, ciudadanos, pobres, etc., estableciendo quiénes pueden participar, de qué modo, en qué espacios y con qué objetivos. De este modo, “la participación social es una estrategia política de negación de toda expresión social que no sea fruto y control del Estado.” (Restrepo, D., 1997: 15).

El riesgo de reducir la participación a un conjunto de prácticas y actos consultivos cuyos resultados, en algunas ocasiones, ni siquiera son tomados en cuenta por los gobernantes, sino que operan como una suerte de condición de legitimidad para sus decisiones promueve experiencias donde la participación se reduce a una mera gratificación simbólica (Sirvent, M., 1999). En estos casos, se otorga la ilusión de que las opiniones de la sociedad son tenidas en consideración (Cortazzo, I., 1996) o bien se constituyen en un mecanismo sustitutivo de la decisión y responsabilidad pública, que como tal sólo persigue minimizar, eludir o bien desplazar los conflictos que pueden surgir en el ámbito público (Boisier, S., 1997).

Por otro lado, encontramos que también se generan en este contexto algunas experiencias que tienden al surgimiento de nuevos actores sociales con posibilidad de propiciar un espacio político-público con verdadera incidencia en la gestión de escala local. Esto implica cambiar las reglas del juego, distribuir el poder local para permitir que estas organizaciones sociales participen en el proceso de toma de decisiones en función de sus propios intereses, demandas y particularidades. En estos casos, se trata de un tipo de participación que implica una dinámica perdurable, a largo plazo, que fortalezca los canales de representaciones sociales existentes<sup>70</sup>, que promueva la incorporación de vecinos que se autoconvocan, que refleje un mejoramiento de la organización autónoma de la sociedad respecto al Estado. Este tipo de procesos generan una mayor capacidad para convertirse en interlocutores del Estado formulando diagnósticos, presentando proyectos, proponiendo alternativas, participando en la decisión y controlando las políticas públicas.

Este fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad hemos observado que implican el intento por superar la fragmentación de intereses mediante la construcción de redes socio-

---

<sup>70</sup> Consideramos que es importante que los municipios reconozcan y valoren al momento de incentivar espacios de participación a las organizaciones sociales preexistentes para no generar ámbitos de tensión o una articulación subordinada. En este sentido, Cunill (1995) advierte que en muchas oportunidades los logros en materia de promoción de la organización social por parte de los gobiernos, a través de la formación de órganos especiales (juntas, comisiones, comités, etc) han implicado la ruptura del tejido social preexistente.

comunitarias y mediante el aprendizaje en base a la propia experiencia. De esta forma se promueve la formación de nuevas capacidades de trabajo comunitario, de gestión con la municipalidad y de ejercicio de los derechos sociales y políticos.

Además, este tipo de participación fortifica el tejido social territorial y reposiciona a la periferia respecto al centro de la ciudad. Sin embargo, percibimos que en estos casos todavía se percibe que la participación tiene un fuerte arraigo territorial por barrios, ligada a los procesos de descentralización, por lo que aún no ha logrado consolidarse como una instancia más global.<sup>71</sup>

El caso de La Plata se ubica dentro de las experiencias de la primera tendencia, la de Morón en la segunda. Para Villa Gesell la identificación es más difícil, pues encontramos prácticas que tienden a ambos tipos.

También es fundamental reconocer la importancia de la institucionalidad de los procesos participativos, y el reciente y limitado marco legal con el que se cuenta en la provincia de Buenos Aires para incentivar y reglamentar estos procesos (sobre esta temática hemos hecho referencia en el apartado 2.7.). La incipiente reglamentación e institucionalización de las modalidades participativas les resta operatividad ocasionando que su efectiva implementación se desarrolle sólo cuando existe una fuerte voluntad política para llevarla a cabo. Por ello, coincidimos con un documento de la CEPAL en el que se advierte que la participación debe institucionalizarse “a fin de evitar su manipulación o su dependencia de la voluntad del sistema.” (CEPAL, 1992: 8). Esta característica, no garantiza que sean implementadas cuando existe iniciativa de la sociedad, sino en aquellos momentos y en torno a aquellos temas convenientes para el sector político. Ello implica que, frecuentemente, dicha modalidad de participación sea utilizada desde el sector público como una herramienta para legitimar algunas decisiones de gobierno, sin ejercer un auténtico rol participativo de la sociedad, como hemos descrito anteriormente.

---

<sup>71</sup> No obstante, en palabras de Menéndez (1995) estos procesos participativos que se desarrollan a nivel de micro o mesogrupos podrían derivar, en algunos casos, en cuestionamientos del orden establecido y en la demanda del control compartido de las decisiones, evolucionando a instancias de mayor complejización, que el autor caracteriza como macrogrupales.



Por otra parte, se percibió en general que la participación también es limitada en cuanto a los grupos sociales que integra. Del análisis de las experiencias observamos que la continuidad de los procesos participativos concentra casos de sectores medios y altos, personas que acceden a información y cuentan con recursos para presionar sobre las autoridades estatales (conocimientos específicos, contactos e influencias, tiempo). Lo que se evidencia entonces, es que las desigualdades en la estructura social se reflejan al momento de la participación, en detrimento de la posibilidad de que los sectores con menores recursos tengan incidencia en la definición de políticas públicas y puedan articular demandas formuladas en términos de derechos.

Respecto a la cuestión “metodológica” también se distingue un ingreso diferencial de las disciplinas académicas. Ciertas profesiones han encontrado un campo de actuación en el que han monopolizado ciertas técnicas que reproducen diagnósticos y propuestas para las planificaciones estratégicas y presupuestos participativos. Por ello coincidimos en la necesidad de “no caer en la tentación de elegir metodologías simples de base disciplinaria sino adoptar metodologías complejas de base interdisciplinarias que permitan el trabajo conjunto de diferentes formaciones científicas y perspectivas técnicas frente a la diversidad de problemas que presenta el desarrollo local.” (Poggiese, H., 2000b: 10).

Asimismo, se evidencia que el desarrollo de las tecnologías de planificación y participación implementadas en algunas actividades públicas naturalizan y profundizan la dualización de la ciudad. De esta forma se manifiesta una gestión que contempla “para la ‘ciudad alta’: planificación estratégica y concertación, privatización y transnacionalización de los servicios, políticas de inversión en infraestructura para asegurar su competitividad, valores elitistas ligados al conocimiento y la competitividad. La ‘ciudad baja’: gobernabilidad y políticas sociales focalizadas, compensatorias y de contención del estallido social, autoayuda y autogestión local, manejo clientelar de los recursos, valores de sobrevivencia para ‘los más aptos’ y solidaridad para los rechazados y desvalorizados socialmente por el mercado.” (Coraggio, J., 1998: 219). Es decir, encontramos que estos nuevos modos de rearticulación política con la sociedad, en la

mayoría de los casos no logran integrar a todos los sectores sociales, sino sólo a aquellos que poseen cierto capital cultural y económico.

Igualmente percibimos, en la mayor parte de las experiencias analizadas, que los procesos de participación implicaron la apertura de espacios contradictorios y de tensión entre las expectativas que despertaron los discursos y las prácticas iniciadas hacia la comunidad y la propia lógica del aparato estatal, pues en la etapa de implementación no se cumplieron las políticas planteadas. Entre las razones de este divorcio entre el plano de lo discursivo y de las prácticas identificamos: falta de voluntad política, resistencias internas o de la oposición, cambios en el contexto, dificultades en la capacidad de gestión, etc. En este último sentido, cabe aclarar que un verdadero proceso participativo no surge ni se consolida sin un paulatino proceso de transformación de las prácticas culturalmente arraigadas. En efecto, en la búsqueda por revertir estos procesos al interior de la gestión es destacable que en dos municipios (Villa Gesell y Morón) se estén llevando adelante procesos de capacitación. Por otra parte, consideramos que sería importante, antes de iniciar estas políticas de participación, sensibilizar y fortalecer en estos temas al gabinete municipal, para que exista un real compromiso de llevar a cabo las acciones pertinentes desde toda la organización estatal y crear estructuras y mecanismos que faciliten una toma de decisiones más plural.

También debería contemplarse en este tipo de experiencias la profundización de la participación del poder legislativo, para que la participación de la ciudadanía sea complemento y perfeccione el sistema de democracia representativa, tal como se expresa en los objetivos de las propuestas.

Ninguna de las consideraciones aquí expuestas pretenden juzgar definitivamente los procesos participativos que se están encarando en los municipios analizados. Entendemos que estos casos se encuentran en una etapa inicial y que éstos son procesos de aprendizaje, donde no hay recetas y se “hace camino al andar”, como intenta demostrar Harnecker (1995) en su libro que lleva el nombre de esta frase. A su vez, creemos que estas políticas de participación sólo se

desarrollarán de manera satisfactoria en la medida en que los gobiernos se comprometan activamente con los procesos que impulsen y no que sólo “emprolijen” ciertas formas de gestión sin ir al fondo de los problemas estructurales.

Esperamos que el análisis de estas experiencias pueda brindar algunos aportes para el diseño e implementación de futuras políticas participativas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ACUÑA, Carlos y TUOZZO, Fernanda (2000), “La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Argentina” en Diana TUSSIE (comp), *Luces y sombras de una relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial y FLACSO/Argentina.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993a), *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, (Estudio introductorio), Vol. 3, México, Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993b), *La hechura de la política*, (Estudio introductorio), Vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993c), *La implementación de las Políticas Públicas*, (Estudio introductorio), Vol. 4, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ALAYÓN, Norberto (1998), “Participación: mitos y alternativas”, en *Revista de Trabajo Social*, Editada por Ediciones Populares para América Latina, Uruguay, Año II, N° 6-7.
- ALBERICH, Tomás (1999), “Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local”, en *Revista Política y Sociedad*, N° 3, Madrid, Revista de la Universidad Complutense.
- ALLISON, Graham (1993), “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Luis, Aguilar Villanueva, *La hechura de la política*, Vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ALONSO, Luis Enrique (1998), *La mirada cualitativa en sociología*, Madrid, Editorial Fundamentos.
- ARAUJO DE MATTOS, Rubén (2002), “Las agencias internacionales y las políticas de salud en los años 90: Un panorama general de la oferta de ideas”, *Cuadernos Médicos Sociales*, Rosario, N° 82, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales - Asociación Médica de Rosario.

- ARNOLETTO, Eduardo y BELTRÁN, Eduardo (1997). “Gestión Pública y participación ciudadana en el ámbito municipal” en Daniel GARCÍA DELGADO (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, FLACSO.
- ARROYO, Daniel (coord.) (2003), *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*, Buenos Aires, FLACSO/ SIEMPRO/CENOC (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación).
- BARDACH, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México DF, Cide-Porrúa.
- BANCO MUNDIAL, “La aplicación de los principios del empoderamiento” ([www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/principles](http://www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/principles), sitio visitado el 26 junio de 2004).
- BAZAGA FERNÁNDEZ, Isabel (1997), “El planeamiento estratégico en el ámbito público”, en BAÑÓN Rafael CARRILLO Ernesto, (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.
- BID (1997), *Libro de consulta sobre participación*, (<http://www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/sec1.htm>, sitio visitado 21 de junio de 2004).
- BELMARTINO, Susana y BLOCH, Carlos (1984), "Reflexiones sobre participación popular en salud en Argentina", *Cuadernos Médico Sociales*, Rosario, N° 27, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.
- BID (2000), *Participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo*, Documento para Discusión, octubre 27, Washington, 2000.
- BLANCO FILLOLA, Ismael (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas” en *VII Congreso Internacional del*

CLAD: *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Oct. Publicado en el Boletín Virtual TOP N° 8 ([www.top.org.ar](http://www.top.org.ar), sitio visitado el 3 de junio de 2005).

- BLANCO, Mercedes y PACHECO, Edith (2001), “Trayectorias laborales en la ciudad de México: un acercamiento exploratorio a la articulación de las perspectivas cualitativa y cuantitativa”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, Vol. 7, N° 13.
- BOISIER, Sergio (1997), *Sociedad civil participación, conocimiento y gestión territorial*, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES, Serie Ensayos, Doc. 97/39.
- BORJA, Jordi y CASTELL (1987), Manuel, *Organización y descentralización municipal*, Bs. As, EUDEBA.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y CUNILL GRAU, Nuria (editores) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Bs. As, Paidós - CLAD.
- BRITOS, Nora (2002), Ciudadanía y participación local: Los institutos de democracia semidirecta, límites y potencialidades para la expresión de demandas sociales. ([www.ubiobio.cl](http://www.ubiobio.cl) sitio visitado el 20 de julio de 2004).
- BRUGUÉ, Quim y GOMA Richard (coords.) (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- CAMOU, Antonio (1997), “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 152.
- CANALES, Miguel y PEINADO, Anselmo (1994), “Grupos de discusión” en Juan Manuel DELGADO y Juan GUTIÉRREZ (coords.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis.
- CANDIA, José Miguel (2001) “Movimientos vecinales y redes de trueque. ¿Hacia una sociedad alternativa?”, en *Nueva Sociedad*, N° 176, Caracas.

- CARDARELLI, Graciela, y ROSESENFELD, Mónica (1991), *La participación al borde de un ataque de nervios*, Buenos Aires, UNICEF.
- CARDARELLI, Graciela, y ROSESENFELD, Mónica (1998), *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- CARDARELLI, Graciela, y ROSESENFELD, Mónica (2002), “La gestión asociada: una utopía realista” ([www.iigov.org.ar](http://www.iigov.org.ar), sitio visitado el 17 de abril de 2004).
- CARRIÓN, Fernando (2004), “La ciudad y su gobierno municipal” en *Revista Pobreza urbana y desarrollo*, Buenos Aires, Serie Programa FORTAL, año 10, N° 24, octubre.
- CATENAZZI, Andrea y REESE, Eduardo (2000), “La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas”, en *Revista Pobreza urbana y desarrollo*, Buenos Aires, N° 20: *Planes y Programas participativos para el desarrollo local*, abril.
- CAVALCANTI FADUL, Elvia Miriam y MAIA MUNIZ, Reynaldo (2000), “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”, en *Revista del CLAD*, N° 18: *Reforma y democracia*.
- CAVAROZZI, Marcelo (1999), “Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas” en *Estudios Sociales*, Santa Fe, Universidad del Litoral, N° 16, año IX, primer semestre.
- CEPAL (1982), *Participación popular en el desarrollo en América Latina*, División de Desarrollo social, L. 264, (para ser presentado al seminario Internacional sobre Participación Popular de Ljubljana, Yugoslavia), Santiago de Chile.
- CEPAL (1985), *Participación comunitaria, Estado y Desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo*, División de Desarrollo social, LC/L. 363, Santiago de Chile.

- CEPAL (1992), “La microplanificación: un método de planificación local con participación comunitaria”, en *Seminario Internacional Modernización Municipal: la organización local, la planeación participativa y la movilización comunitaria*, Quito, Ecuador, septiembre.
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*”, Vigésimo octavo período de sesiones, Ciudad de México.
- CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CLEMENTE, Adriana (2003), “Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta” ([www.cebem.org/adm/documentos/doc](http://www.cebem.org/adm/documentos/doc) -Centro boliviano de estudios multidisciplinarios-, sitio visitado 5 de julio de 2004).
- COBB, Roger y ELDER, Charles (1993) “Formación de la agenda” en Luis AGUILAR VILLANUEVA, *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, Vol. 3, México, Miguel Ángel Porrúa.
- COFFEY, Amanda y ATKINSON, Paul (1996), *Making Sense of Qualitative Data*. Traducción realizada Graciela Canal. Material de circulación interna, proyecto UNLP- IPAP, La Plata, marzo de 2005.
- CORAGGIO, José Luis (1998), "La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)", en: Juan Carlos VENESIA (Comp.), "Políticas Públicas y Desarrollo Local", Rosario, FLACSO-CEI-Instituto de Desarrollo Regional.
- CORNELLY, Seno (1978), “Ideas sobre Planeamiento Participativo”, en *Selecciones de Ciencias Sociales. Revista latinoamericana*, Año XI, N° 35.
- CORTAZZO, Inés (1996), “Participación comunitaria ¿Real o ilusoria?”, en *Revista Escenarios*, Año 1, N° 1, Escuela Superior de Trabajo Social, UNLP.



- CUNILL GRAU, Nuria (1991), *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD).
- CUNILL GRAU, Nuria (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, No. 4 (Jul.).
- CUNILL GRAU, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Nueva Sociedad, Caracas, Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD).
- DE LA CUADRA, Fernando Marcelo (1999), “Reforma del estado, participación y desarrollo local”, en *XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*, Concepción – Chile, octubre.
- DEL RE, Alisa (2001), “Por una redefinición del concepto de ciudadanía” (traducción de Hernán Sorgentini) en *Cuadernos del Centro de Investigaciones Socio Históricas (CISH)*, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP.
- DE SOUZA MINAYO, María Cecilia (1997), *El desafío del conocimiento. Investigación cualitativa en salud*, Buenos Aires, Lugar.
- DIAZ, Cristina (1998), “El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”, en Juan Carlos VENESIA (coord.), *Políticas Públicas y desarrollo local*, Rosario, FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional.
- DOWBOR, Ladislau (2002), “Prefacio” en FISCHER Nilton y MOLL Jacqueline (comps.), *Por una nueva esfera pública*, Buenos Aires, Ediciones del Farol.
- DIAZ DE LANDA, Martha y PERMIGIANI DE BARBARA, M. Consuelo (1997), “Redes de influencia política, poder y desarrollo local”, en Daniel GARCÍA DELGADO (comp), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, FLACSO.

- DI MARCO, Graciela (2003) “Las Asambleas: La Politización de la Sociedad Civil”, en *Revista del Observatorio Social N° 11* ([www.observatoriosocial.com.ar](http://www.observatoriosocial.com.ar), sitio visitado el 3 de julio del 2004).
- ELMORE, Richard (1993), “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Luis AGUILAR VILLANUEVA, *La implementación de las Políticas Públicas*, Vol. 4, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ESCOBAR, Santiago y SOLARI, Ricardo (1996), “El municipio y la democracia” en *Nueva sociedad*, N° 142, marzo/abril.
- FERNANDEZ, Alicia 2003, “La participación ciudadana en la reconstrucción del Estado” en *Segundo Congreso Argentino de Administración pública. Sociedad, Estado y Administración*, Córdoba.
- FERNANDEZ DE VILLEGAS, Manuel y ADELSON, Naomi (2000), “La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de México” en TUSSIE, Diana (comp), *Luces y sombras de una relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial y FLACSO/Argentina.
- FORNI, Floreal, GALLART, Maria Antonia y VARSILACHIS de GIALDINO, Irene (comp) (1992), *Métodos cualitativos II: la práctica de la investigación*, Buenos Aires, CEAL.
- FREIRE, Paulo (1973), *Pedagogía del oprimido*, México, Siglo XXI, 8va. Edición.
- FREIRE, Paulo (1994), *Educación como práctica de la libertad*, México, Siglo XXI, cuadragésima tercera edición.
- FUNDACIÓN GRUPO SOPHIA (2000), *Planificación estratégica participativa. Modelos participativos de gestión*, Buenos Aires.

- GABA, Marta (2004), “Herramientas para la participación en políticas públicas”, material del curso de posgrado las organizaciones de la sociedad civil en argentina, Buenos Aires, FLACSO.
- GALLART, María Antonia (1993), “La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de investigación” en Forni, Floreal, Gallart, Maria Antonia y Varsilachis de Gialdino, Irene, *Métodos cualitativos II: la práctica de la investigación*, Buenos Aires, CEAL.
- GALVEZ BORRELL, Víctor, HOFFMAN BAILEY, Carlos y MACK, Luis (1998), Experiencias de participación democrática y poder local en Guatemala, Guatemala, FLACSO.
- GARCÍA DELGADO (1994), Daniel, *Estado & Sociedad, la nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, FLACSO/Tesis Grupo Editorial.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, FLACSO.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1998), *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Buenos Aires, Ariel.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (2004), *Por una ciudadanía plena*, en Ciudadanía participativa y transformadora, Córdoba, Ediciones CECOPAL.
- GENRO, Tarso y de SOUZA Ubiratán (1998), *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, Co-edición: EUDEBA Instituto de Estudios y formación de la CTA.
- GLASER, Barney y STRAUSS, Anselm (1967), *El descubrimiento de la teoría de base*, Aldine Publishingo Company Chicago. Traducción s/más datos.
- GOJZMAN, Diego y CARMONA, Rodrigo (1998), “Descentralización y participación en la esfera local”, en *Terceras Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: La reconstrucción de la esfera pública*, Buenos Aires UBA, septiembre-octubre.

- GOLBERT, Laura (1996), “Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales”, en *Serie de Estudios* N° 12, Buenos Aires, Fundación CECE.
- GONZALEZ, Tabaré (1995), “El municipio y la legitimación democrática” en *XXII Congreso Iberoamericano de municipios. Municipio, Transparencia y Sociedad*, Madrid, Coedición: FEMP- OICI.
- GORDILLO, Agustín (1973), *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- GUBER, Rosana (1991), *El salvaje metropolitano*, Buenos Aires, Legasa.
- GUERRA RODRIGUEZ, Carlos (1994), “Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos?”, en *Revista Mexicana de sociología* N° 3, Editada por el Instituto de investigaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- HARNECKER, Marta (1995), *Haciendo camino al andar*, Santiago de Chile, Ediciones LOM/MEPLA- FLACSO.
- HECLLO Hugo (1993), “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Vol.3, México, Porrúa.
- INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001.
- INSTITUTO PROVINCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (IPAP), *Plan Estratégico 2005*, Subsecretaría de la Gestión Pública, prov. de Buenos Aires, 2005.
- INTERACTION’S MULTILATERAL DEVELOPMENT BANK PROJECT (1999), *Evaluación de abordajes participativos en la identificación de proyectos del Banco Mundial*. Traducción realizada Graciela Canal. Material de circulación interna, proyecto UNLP- IPAP, La Plata, noviembre de 2004.
- KALINSKY, Beatriz, WILLE, Arrúe y ROSSI, Diana (1993), *La salud y los caminos de la participación social: marcas institucionales e históricas*, Buenos Aires, CEAL.

- LAHERA, Eugenio (2004), “Política y políticas públicas” en *Revista de la CEPAL*, Chile, Serie Políticas Sociales, Naciones Unidas, agosto.
- LAPALMA, Antonio (2001), “El escenario de intervención comunitaria”, en *Revista de Psicología de Universidad de Chile*, Vol. X., N° 2, Dpto. de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- LAZARTE, Jorge (1992), “Partidos políticos e informalización de la política”, en René MAYORGA. (coord.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- LAZO, Hugo, PADILLA Leyla y SAAVEDRA, David (1998), “Dirigentes Vecinales, Negociación y Participación”, en *Perspectivas. Notas sobre intervención y acción social*, Santiago de Chile, año IV, N° 6, Universidad Católica Blas Cañas.
- LEAL GONZÁLEZ, Nila (1997), “Participación vecinal ¿Alternativa de democratización?. *Opción*, Venezuela, año XIII, N° 22.
- LEFORT, Claude (1992), “La representación no agota la democracia” en Mario DOS SANTOS (comp), *¿Qué queda de la representación política?*, Argentina, CLACSO- Nueva Visión.
- LINDBLOM, Charles (1991), *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para la Administración Pública.
- LOWI, Theodore (1993), “Políticas públicas, estudios de casos”, en Luis F. AGUILAR VILLANUEVA, *La hechura de la política*, Vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MAC KENZIE, Josefina (2004), “El día en que la democracia se lavó la cara con agua turbia”, trabajo final para el Taller de Periodismo de Investigación, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.

- MACERA, Rodolfo (2003), *Procesos de transformación urbanos exitosos*, Borrador de estudios.
- MAJONE, Giandoménico (1993), “La factibilidad de las políticas sociales”, en *La hechura de la política*, Vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MANIN, Bernard (1992), “Metamorfosis de la representación” en Mario DOS SANTOS (comp), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO-Nueva Visión.
- MATUS, Carlos (1997), *Los tres cinturones del gobierno*, Caracas, Fondo Editorial Altadir.
- MARTINO, Horacio y PINTOS, Patricia (1999), “Nuevas alternativas de gestión: Presupuesto Participativo-Plan de desarrollo Local. Una novedosa experiencia desarrollada por la Municipalidad de La Plata (1998-1999)” en *Administración y Gestión Municipal*, Bahía Blanca - Buenos Aires, Editorial Estudios Municipales y de administración, año VI N° 76 y 77.
- MARTINO, Horacio y DULITZKY, Liliana (2001), “Una visión técnica de la experiencia asociativa: Presupuesto Participativo – Plan de Desarrollo Local de La Plata” Premio anual de arquitectura, urbanismo, investigación y teoría, Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires (CAPBA).
- MASSOLO, Alejandra (1998), “Descentralización y Municipio”, en *Centro Nacional de Estudios Municipales*, México, Año VI, N° 19.
- MAXWELL, Joseph (1996), *Qualitative research design. An interactive approach*. Sage Publications. Traducción: María Luisa Graffigna.
- MELTSNER, Arnold (1993), “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en *La hechura de la política*, Vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MENÉNDEZ, Eduardo (1998), “Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado” en *Cuadernos Médicos Sociales*, Rosario, N° 73, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.

- MERHY, E. (1995), *Planejamento como Tecnologia de Gestão: Tendências e Debates do Planejamento em Saúde no Brasil*, in Edmundo GALLO (org.) *Razão e Planejamento: Reflexões sobre Política, Estratégia e Liberdade*, São Paulo/ Río de Janeiro, Editorial Hucitec/Abrasco.
- MONTERO, Maritza (1994), *Psicología Social Comunitaria*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara (Disponible en la Página web del IPAP: [www.ipap.sg.gba.gov.ar/doc/mmar.doc](http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/doc/mmar.doc))
- MONTERO, Maritza (2003), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*, Buenos Aires, Paidós.
- MAURICH, Mario y DE ROSAS, Fanny (1999), “Procesos de toma de decisiones en la gestión pública municipal. La concertación y la participación ciudadana como modelos decisionales”, en *XXII Congreso ALAS (Asociación Latinoamericana de Sociología)*, Chile.
- NARI, Patricia (1995), “Municipio y Desarrollo del potencial de la comunidad local”, en *XXII Congreso Iberoamericano de municipios. Municipio, Transparencia y Sociedad*, Madrid, Co-edición: FEMP- OICI.
- NACIONES UNIDAS (1986), *La participación popular en determinados programa de mejora de zonas urbanas*”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, (Doc. ST/E-SA/179), New York.
- O’DONNELL, Guillermo y SCHIMITTER, Philippe (comp.) (1994), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Madrid, Paidós.
- O’DONNELL, Guillermo (1997) “¿Democracia delegativa?”, en *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- Offe, Claus (1988), *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- ORLOWSKI, Beatriz y MAYER, Guillermo (2003) “*Estado y sociedad: una relación difícil*” ([www.observatoriosocial.com.ar.](http://www.observatoriosocial.com.ar), sitio visitado el 1 de julio de 2004).

- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en Bernardo KLIKSBERG y José SULBRANT (comp.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- OSZLAK, Oscar (1984), "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en Oscar OSZLAK (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- OSZLAK, Oscar (1997) "Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?", en *Revista Reforma y Democracia N° 9*, Caracas CLAD.
- PATTON, Michael (1987), *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Newbury Park, CA, Sage Publications. Traducción: Graciela Canal, Material de circulación interna para proyecto UNLP- IPAP, La Plata, marzo de 2005.
- PIREZ, Pedro (2000), "La participación de la sociedad civil en e gobierno de la ciudad: una mirada político institucional" en *Revista de Ciencias Sociales N° 11*, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).
- PLIEGO CARRASCO, Fernando (2000), *Participación comunitaria y cambio social*, México, Plaza y Valdes Editores- Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- PNUD (1993), *Informe Sobre Desarrollo Humano*, Madrid.
- PNUD (2003), *Informe Sobre Desarrollo Humano: Los objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*  
(<http://hdr.undp.org/REPORTS/GLOBAL/2003/ESPANOL/>, sitio visitado el 10 de junio de 2004).
- PNUD (2002), "Participación Cívica" en *Nociones Esenciales N° 8*.  
([www.mirror.undp.org/mongolia/publications/essentials/document/spanish/SpEssentialsNo8.pdf](http://www.mirror.undp.org/mongolia/publications/essentials/document/spanish/SpEssentialsNo8.pdf), sitio visitado el 10 de junio de 2004).



- POGGIESE, Héctor (2000a), “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad”, presentado en *el Seminario Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigência do presente?*”, Río de Janeiro, Brasil, 30 e 31 de marzo ([www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos](http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos), sitio visitado el 26 de mayo de 2005).
- POGGIESE, Héctor (2000b), “Desarrollo local y planificación Intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas”, presentado en el *II Seminario Internacional Parques tecnológicos e incubadoras de empresas desarrollo local y gestión tecnológica*, Mar del Plata, Argentina, 11 al 13 de octubre ([www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos](http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos), sitio visitado el 26 de mayo de 2005).
- POGGIESE, Héctor (2005) “Participación, igualdad, intersectorialidad y gestión en la planificación estratégica: interrogantes para un enfoque crítico” en *Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala local y regional*, Dirección de Asuntos Municipales, Centenario de la UNLP, el 18 de mayo.
- PONT, Rubén (1997), *Democracia y participación popular en la esfera pública: la experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, 1989-1996*”, Buenos Aires, CTA- IDEP.
- PRIMAVERA, Heloisa (2005), “Todo/nada, siempre/nunca, distinto/igual: acerca de redes sociales y participación” en Eliana DABAS y Denise NAJMANOVICH (comp), *Redes. El lenguaje de los vínculos*, Buenos Aires, Paidós.
- QUINTANA BUITRON, Marcio y RUIZ RIOS, Albina (1998), “Participación Vecinal. Procesos de desarrollo y nuevas demandas para los gobiernos locales en Perú” ([www.mp.municipios.com.ar](http://www.mp.municipios.com.ar), sitio visitado el 10 de junio de 2000).
- QUIROGA, Hugo (2004), “La difícil reforma política. La crisis de representación en debate” en, Isidoro CHERESKY y Jean-Michel BLANQUER (comp.), *¿Qué cambió en la política*

*argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*”, Buenos Aires, Ediciones Homo Sapiens.

- RABOTNIKOF, Nora (2001), “La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo”, en *Nueva Sociedad N° 171*, Caracas, Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD).
- RECA, Ricardo (1995), “Los institutos de iniciativa y consulta popular” en XII Conferencia nacional de abogados, organizado por la Federación Argentina de Colegio de Abogados, Tucumán, octubre.
- RESTREPO, Darío (1997), “Relaciones Estado - sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, N° 7.
- RESTREPO, Darío (2003), “Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, N° 25.
- RIVERA, Marcia (2000), *Tejiendo Futuro. Los caminos posibles del desarrollo social*, San Juan, Ediciones Puertos.
- ROBIROSA, Mario (1998), “La participación en la gestión justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias” ([www.ipap.sg.gba.gov.ar](http://www.ipap.sg.gba.gov.ar), sitio visitado el 18 de mayo de 2005).
- RUIZ OLABUÉNAGA, José Ignacio (1999), *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- SANCHEZ, Euclides (2000), *Todos con la esperanza. Continuidad de la participación comunitaria*, Caracas, Comisión de estudios de postgrados, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela.

- SIEMPRO (1999), *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas sociales*, Buenos Aires, Coedición del FCE y de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, UNESCO.
- SIRVENT, María Teresa (1999), *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*, Buenos Aires, UBA-Miño y Dávila Editores.
- SPINELLI, Hugo (1992), “Participación y poder”, en *Salud y Sociedad*, Córdoba, año IX, N° 23.
- SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA (2005), Documento N° 5: *Criterios generales para el diseño de estructuras en la Administración Pública Provincial*, Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/7, Gobierno de la provincia de Buenos Aires.
- TAILLANT, Daniel y PICOLOTTI, Romina (2001), “La Participación en la Gestión Municipal” ([www.cedha.org.ar](http://www.cedha.org.ar) -Centro de Derechos Humanos y Ambiente-, sitio visitado el 17 de abril de 2004).
- TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael BAÑÓN Ernesto y CARRILLO, (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.
- TAYLOR, S. J. y BODGAN, R. (1992), *Métodos cualitativos de investigación*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- TRINCHERI, Marcela (1996), “Modelos de participación comunitaria de programas sociales”, *Revista Escenarios*, La Plata, Año 1, N° 2, Escuela Superior de Trabajo Social, UNLP.
- TECCO, Claudio (1997), “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional” en GARCÍA DELGADO Daniel, (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, FLACSO.
- TESTA, Mario (1985), “Atención ¿primaria o primitiva? de salud”, en *Cuadernos médicos sociales*, Rosario, N° 34, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de

Rosario.

- UGALDE, Antonio (1987), “Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica”, en *Cuadernos Médicos Sociales*, Rosario, N° 41, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.
- UVALLE BERRONES, Ricardo (2001), “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, N° 20.
- VAINER, Carlos (2000), “Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano” en Otilia ARANTES, Carlos VAINER y Erminia MARICATO, *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis RJ- Brasil: Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2ª ed. (Traducción de la cátedra de Antropología Social II. Escuela Superior de Trabajo Social. UNLP).
- VALLES, Miguel (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis.
- VIEIRA, Liszt (1998), “Ciudadanía y control social” en Luiz Carlos BRESSER PEREIRA y Nuria CUNILL GRAU (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós - CLAD.
- WOLFE, Marshall (1984), “La participación: una visión desde arriba”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 23, Publicación de las Naciones Unidas.
- ZICCARDI, Alicia (1996), “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” en Alicia ZICCARDI (coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

## LEGISLACIÓN

- **La Plata:**

- Ordenanza N° 7162/1989.
- Ordenanza N° 7856/1991.
- Decreto N° 741/1992.

- **Villa Gesell:**

- Proyecto de Ordenanza sobre Participación ciudadana, 2004.

- **Morón:**

- Decreto 997/2002.
- Ordenanza N° 5932/2004.
- Proyecto de decreto reglamentario de los consejos vecinales, Documento preliminar, 2005.

## **PUBLICACIONES Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES**

- **La Plata:**

- MUNICIPALIDAD DE LA PLATA (1999), *Presupuesto Participativo -Plan de Desarrollo Local*. (versiones: Villa Elvira, Altos de San Lorenzo, Los Hornos), La Plata.
- MUNICIPALIDAD DE LA PLATA/UNLP, *Plan Estratégico La Plata 2010*.
- MUNICIPALIDAD DE LA PLATA (2001), *El programa de descentralización y participación ciudadana en La Plata*, Documento de discusión interna sin publicar.
- Página institucional del municipio: [www.laplata.gov.ar](http://www.laplata.gov.ar)

- **Villa Gesell:**

- MUNICIPALIDAD DE VILLA GESELL/UNLP (2002), *Villa Gesell. Plan Estratégico*.
- Documento de trabajo, elaborados en el marco del Plan Estratégico.
- Gacetillas de prensa: 3/6/2004, 18/10/2004, 18/10/2004 y 29/10/2004 en [www.villagesell.gov.ar](http://www.villagesell.gov.ar).
- Material de los cursos de capacitación de calidad para los empleados públicos municipales, 2005.
- Página institucional del municipio: [www.villagesell.gov.ar](http://www.villagesell.gov.ar)

- **Morón:**

- CONSEJO VECINAL VILLA SARMIENTO (2004), *Boletín de Juntos por Villa Sarmiento*, año 1, N° 6, diciembre.
- HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE MORÓN (2005), *Instructivo: Designación del Defensor/a del Municipio de Morón*.
- MUNICIPALIDAD DE MORÓN (2004), *Plan de Desconcentración y Descentralización Municipal*. Documento preliminar, Secretaría de Relaciones con la comunidad y Descentralización, agosto.
- MUNICIPALIDAD DE MORÓN (2005), *Plan de Desarrollo Estratégico*, Secretaría de Planificación Estratégica, Documento preliminar para la discusión interna.
- Página institucional del municipio: [www.moron.gov.ar](http://www.moron.gov.ar)

## DIARIOS Y PUBLICACIONES PERIÓDICAS:

- **La Plata:**

- EL DÍA, 10/02/89.
- EL DÍA, 14/02/89.
- EL DÍA, 14/02/89.
- EL DÍA, 28/03/99.
- EL DÍA, 30/08/99.
- EL DÍA, 23/03/00.
- EL DÍA, 15/10/00.
- EL DÍA, 5/11/00.

- **Villa Gesell:**

- REALIDAD GESELINA, 8/7/99
- REALIDAD GESELINA, 22/7/99.
- REALIDAD GESELINA, 13/8/99.
- REALIDAD GESELINA, 28/10/99.
- REALIDAD GESELINA, 19/11/99.
- REALIDAD GESELINA, 8/12/00.
- EL FUNDADOR, 29/9/04.
- EL FUNDADOR, 1/10/04.
- EL FUNDADOR, 29/10/04.
- EL FUNDADOR, 19/11/04.

- **Morón:**

- EL DIARIO, 11/7/03.
- EL DIARIO, 19/9/03.
- EL DIARIO, 7/11/03.
- EL DIARIO, 19/3/04.
- IGUALDAD, Publicación mensual del Partido Socialista de la provincia de Bs. As. Mayo 2004, año 1, N° 1.
- MUNICIPALIDAD DE MORÓN (2005), Publicación vecinal: *El municipio de Morón*, año 6, N° 64, julio.





## ANEXOS

### ANEXO I: Guión entrevista.

#### Parte general para todos los actores

- **Opinión personal acerca de la participación en las políticas públicas.**

Relación con otros procesos.

Definición de participación.

Conocimiento y relación con la experiencia analizada.

- **Surgimiento de las experiencias / constitución de la agenda de la participación como política pública en el municipio.**

Actores implicados en la definición inicial.

Diagnóstico del que se parte / Antecedentes. Por qué cree que se implementó esta experiencia.

Ciclos de atención.

Objetivos de las mismas.

Líneas de conflicto y alianzas alrededor de esta política.

- **Implementación de las experiencias**

Convocatoria (medios, perfil de los actores).

Ámbitos y momentos en los que se participa.

Actores implicados y las relaciones entre estos.

Metodología empleada.

- **Resultados. Opinión/evaluación de las experiencias**

Fortalezas y debilidades (definición inicial, convocatoria, metodología, equipo técnico)

cumplimiento de objetivos propuestos, continuidad, etc).

Sugerencias.

- **Impactos**

Identificación o no de cambios en la gestión municipal y en la relación del municipio con la sociedad/comunidad. Posibles explicaciones.

Identificación o no de cambios en la organización de la comunidad/barrio, fortalecimiento de espacios de participación, surgimiento de liderazgos. Posibles explicaciones.

**Preguntas específicas para cada actor (además de las generales):**

- **Para los técnicos**

- Descripción de la metodología implementada y justificación de las técnicas implementadas.
- A los de la Universidad: composición del grupo según perfiles (de formación y experiencia previa en el tema), cómo y por qué fueron convocados, relación con el equipo municipal, continuidad de trabajo.
- A técnicos municipales: composición del grupo según perfiles (de formación y experiencia previa en el tema), cómo convocaron al equipo de la Universidad y cómo se seleccionaron sus perfiles.

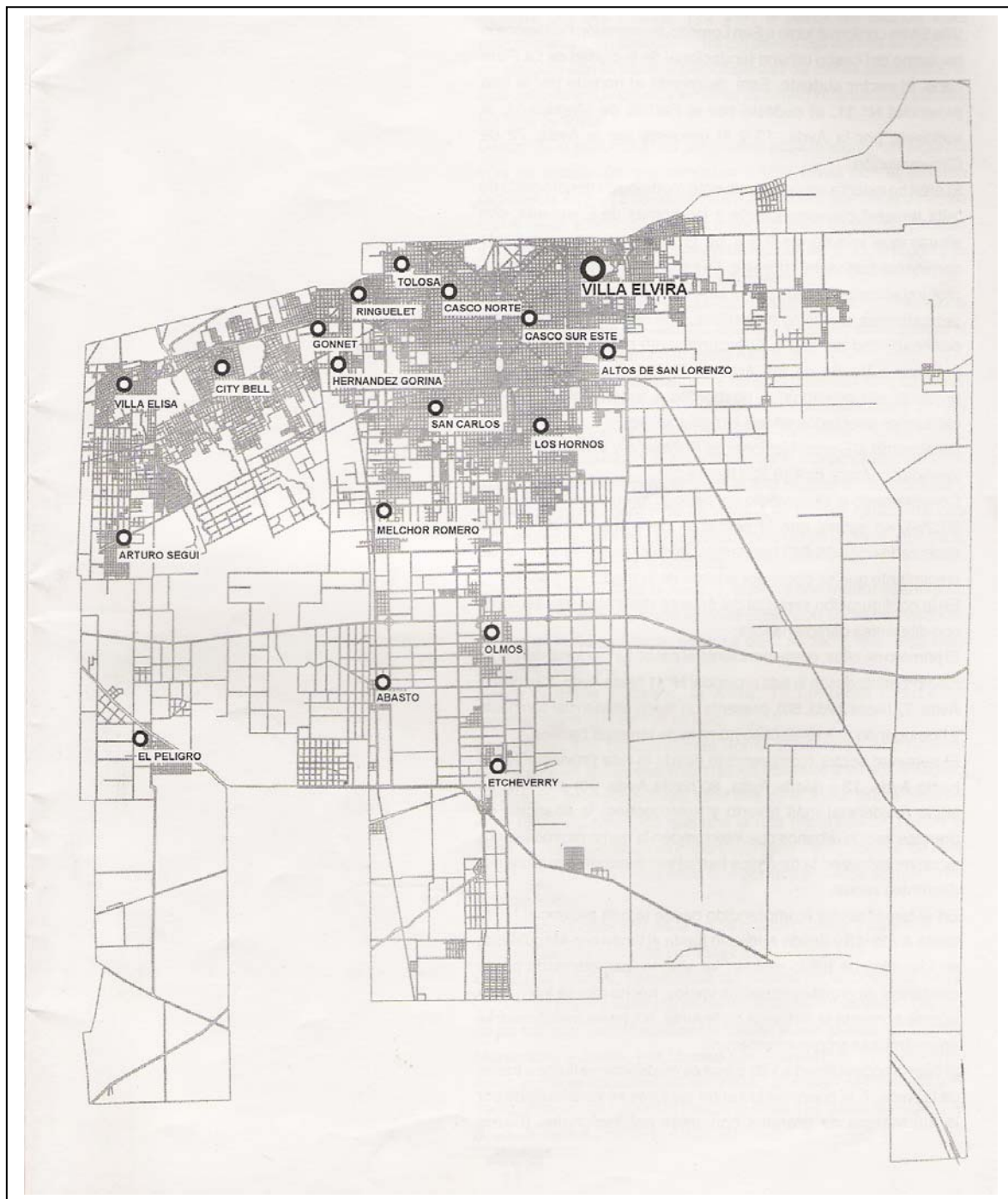
- **Para los vecinos**

Cuanto hace que viven en la zona.

Por qué deciden participar de la experiencia, antecedentes de participación.

Indagar si continúan participando en algún ámbito.

## ANEXO II: Plano de las juntas comunales del Partido de La Plata



(Fuente: Municipalidad de La Plata, *Presupuesto Participativo. Plan de Desarrollo Local*, 1999: 11).

## ANEXO III: Plan de Desarrollo Local para Villa Elvira en el marco del Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata

### PROGRAMAS Y PROYECTOS AL PRESUPUESTO MUNICIPAL 1999

#### PROGRAMA: DESARROLLO DE LAS CONDICIONES DEL HABITAT

##### PROYECTO: AMPLIACION, RECONSTRUCCION Y CONSERVACION DE LA RED VIAL MUNICIPAL :

###### Maquinaria:

- Maquinas para el Centro Comunal.

###### Obras hidráulicas:

- Construcción de 1 puente en calle 117 y 92.
- Construcción de 1 puente en calle 90 y 120.

###### Carpeta asfáltica:

- 27 cuadras, de las priorizadas por la Junta Comunal.

###### Bacheo y mantenimiento:

- Calle de acceso a Ignacio Correa.

\* Se realizarán todas las obras hidráulicas previas a la ejecución de las tareas antes detalladas.

##### PROYECTO: DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DE ESPACIOS PUBLICOS:

###### Acondicionamiento de espacios verdes (ramblas, parques y plazas):

- 1 Plaza: calles 99 a 600 y 121 a 122.
- 1 Plaza: calles 607 a 608 y 10 a 11.

###### Construcción de veredas:

- Avda. 7 de 90 a 650 (50 cuadras).
- Acceso a Barrio Aeropuerto, calle 609 de 7 a 4 bis (3 cuadras).

###### Refugios:

- 15 refugios de transporte público.

##### PROYECTO: AMPLIACION, OPTIMIZACION Y MANTENIMIENTO DEL ALUMBRADO PUBLICO:

###### Instalación de luminarias:

- En acceso a Barrio Aeropuerto (4 cuadras).
- En Avda. 13 de 90 a 610, acceso al Aeropuerto (20 cuadras).

#### PROGRAMA: CONSTRUCCION Y CONSOLIDACION DEL EQUIPAMIENTO URBANO

##### PROYECTO: AMPLIACION Y CONSTRUCCION DE CENTROS DE SALUD:

###### Nuevos centros de salud:

- Construcción de 1 nueva Unidad Sanitaria en Avda. 13 y 90.

###### Personal, servicios, bienes e insumos:

- Equipamiento de la nueva Unidad Sanitaria de Avda. 13 y 90:
- Insumos: medicamentos.  
descartables.  
limpieza.
- Servicios: emergencias.  
guardias.  
comunicación.  
residuos patológicos.  
servicios (luz, teléfono, gas).

- Personal: 4 profesionales.  
1 función.  
2 técnicos.  
2 administrativos.  
2 servicios.

#### PROGRAMA: SEGURIDAD URBANA

##### PROYECTO: DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DE ESPACIOS PUBLICOS:

###### Semaforización:

- Semáforos en intersecciones conflictivas de Avda. 7 entre 80 y 610.

###### Señalización:

- Carteles indicadores de nombres y sentido de circulación en las principales vías de la localidad.
- Carteles indicadores de calles en Villa Montoro y Villa Garibaldi.

(Fuente: Municipalidad de La Plata, *Presupuesto Participativo. Plan de Desarrollo Local*, 1999: 25 y 26).

## ANEXO IV: Informe de uno de los talleres locales realizado por el equipo técnico en el marco del Plan Estratégico de la ciudad de La Plata



### **TOLOSA | RINGUELET**

#### **TEMAS ABORDADOS**

#### **ESTACION FERROAUTOMOTOR**

##### **ASPECTOS NEGATIVOS**

- | Alternativa en Tolosa al proyecto Ferroautomotor .
- | Esta implantación no considera la modificación de los sistemas pluviales.
- | Si la Ferroautomotor se instala en Tolosa se provoca un impacto de tránsito en dicha localidad.

##### **PROPUESTAS**

- | La instalación de la Estación Ferroautomotor en el predio de la actual estación de Tolosa (36 has, más 20 has. aledañas al mercado regional). Nota del 13/7/02.
- | Parquización del predio con la restauración de los Talleres construidos entre 1885-1887 por Otto Krause.
- | Vinculación con un servicio de trolebús que integre el casco urbano y barrios periféricos como proyecto que complementa el "proyecto turístico integral".

#### **TRANSPORTE | TRÁNSITO | SEÑALIZACIÓN | CONECTIVIDAD**

##### **ASPECTOS NEGATIVOS**

- | Circulación de transporte de media y larga distancia e intenso tránsito vehicular en calle 6 entre 520 y 531 (deterioro de fachadas y contaminación). Ausencia de señalización.
- | Problemas del Sistema Urbano de Transporte (información, tarifas altas, poca frecuencia, falta de trasbordo), originando mayor incorporación de autos a la ciudad.
- | Uso inadecuado de vías principales y secundarias. Falta de avenidas para canalizar el tránsito rápido.
- | Falta de semáforos y "lomos de burro", señalización e iluminación.

##### **PROPUESTAS**

- | Plan de reorganización del tránsito vehicular y el ingreso a La Plata. Priorizar las vías rápidas (Avda.7). Propuesta presentada a la Municipalidad (Expte. 4616692/00).
- | Control del tránsito y velocidad en el área de la bajada de la autopista.
- | Revisión de los sentidos de circulación (528 de 3 a 7, 6 de 520 a 531).
- | Crear bicisendas por Avda.1 con equipamiento de guardería de bicicletas.

#### **URBANO | AMBIENTAL**

##### **ASPECTOS NEGATIVOS**

- | Predio abandonado, usurpado y ocupado por asentamientos en 508 a 509 y de 1 a 7 (dueño privado y Ferrocarriles). Falta un proyecto para el mismo.

## **PROPUESTAS**

- | Recuperar y prever un sistema de espacios verdes cada seis cuadras (al igual que el casco).
- | El crecimiento de la periferia debe respetar los criterios fundacionales.
- | Respetar los indicadores urbanísticos de uso del suelo.
- | Recuperación paisajístico ambiental de la franja del ferrocarril (límite con Gonnet en camino Centenario).
- | Estudio para el redimensionamiento de la red de desagües y el escurrimiento hacia el arroyo El Gato. Recuperación de las márgenes del arroyo El Gato.

## **GESTIÓN LOCAL**

### **PROPUESTAS**

- | Participación de la comunidad y el Centro Comunal en la elaboración y el control del presupuesto municipal. Respetar la Ordenanza sobre la obligación de informar sobre el presupuesto municipal.
- | Que el gobierno municipal se abstenga de tomar decisiones hasta tanto no esté consensuado el Plan Estratégico.
- | Implementar políticas de seguridad social para desempleados, generar empleo y servicios de empleo. Preocupación por los altos índices de desocupación en el partido y la desprotección de los desocupados al carecer de cobertura mediante el Sistema de Seguridad Social.

## **SALUD**

### **PROPUESTAS**

- | Desarrollar un Programa Integral de Salud, que incluya educación sexual y atención a la violencia familiar.
- | Incluir actividades de prevención en los Centros de Salud.

## **PATRIMONIO | TURISMO | CULTURA | IDENTIDAD LOCAL**

### **ASPECTO NEGATIVOS**

- | Falta de mantenimiento en los frentes que constituyen el patrimonio histórico (por ejemplo, el barrio Las Mil Casas, entre otros).

### **ASPECTOS POSITIVOS**

- | Existencia de un importante patrimonio histórico y cultural, que da identidad al lugar.

### **PROPUESTAS**

- | Desarrollo de un proyecto turístico integral de alcance local y regional que incluya la restauración de la Estación y los talleres del FFCC como Museo Ferroviario, auditorio y predio para ferias artesanales.
- | Preservación del patrimonio histórico arquitectónico del lugar: Barrio de las Mil Casas. Eximir de impuestos a sus habitantes.
- | Declarar patrimonio histórico provincial y municipal a la Estación y los talleres del FFCC (pedido realizado a la Municipalidad, Expte. 4061901052).

### **CONSIDERACIONES FINALES**

- | Participaron aproximadamente 25 personas. Mayoritariamente hubo representantes de la FOCALP, además de miembros de la Junta Comunal de Tolosa y representantes de partidos políticos.
- | Entre los puntos sobresalientes se plantearon:
  - | Priorizar el tema de la instalación de la Ferroautomotor.
  - | Revalorizar las características que le dan identidad al lugar.
  - | Propiciar la participación de la comunidad en la gestión pública.

**Proyectos presentados** | Terminal Ferroautomotor (FOCALP)

(Fuente: Municipalidad de La Plata / UNLP, *Plan Estratégico La Plata 2010*, pág. 60 y 61).



## ANEXO V: Síntesis de uno de los talleres temáticos en el marco del Plan Estratégico de la ciudad de La Plata

### EJE **ECONÓMICO** | **PRODUCTIVO**

#### PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN

Existen en el Partido de La Plata una diversidad de productos provenientes del agro: frutas, verduras, flores, miel y artesanías regionales (quesos, dulces, chacinados, vino, mimbrería). Estos productos deben ser valorados y promovidos.

#### Propuestas

- Reestructuración del ramal ferroviario Ringuelet-Brandsen.
- Realizar un censo de pobreza y tierras fiscales incultas.
- Revitalizar el mercado regional, con una zona de actividad logística que facilite la comercialización tanto interna como externa.
- Las posibilidades de la producción local se potenciarían con las propuestas antes señaladas: se conocería la desocupación y pobreza real de la zona; se podrían identificar y aprovechar las tierras fiscales e incultas para emprendimientos productivos; se facilitaría la comercialización de los productos regionales. A ello se puede agregar el turismo como otro recurso genuino.
- Tomar en cuenta los siguientes aspectos claves para el desarrollo de la región: Puerto La Plata, Aeropuerto, la infraestructura de comunicaciones en transporte (Autopista, Ruta 6 y conexión con Puerto La Plata, Av. 90). Esto permitiría una circulación mas fluida de la producción.

#### EMPLEO

#### Propuestas

- Revalorizar la cultura del trabajo mediante cursos u otras formas de capacitación laboral, aprovechando las disponibilidades de la ciudad, particularmente las del sistema científico-tecnológico.

#### Recomendaciones para el eje Económico Productivo

- Institucionalizar los Planes Estratégicos, de tal manera de asegurar su continuidad más allá de los cambios de gestión en la Municipalidad y en la Universidad. Deben realizarse monitoreos permanentes.
- Desarrollar las potencialidades locales y orientar a las PyMEs y a los inversores en la dirección más conveniente, de acuerdo a lo definido en el Plan.
- Idear mecanismos para el consenso de Políticas Estratégicas a partir de instituciones de segundo y tercer grado a nivel local y regional.
- Asumir el compromiso y el seguimiento del Eje Económico-Productivo desarrollado por este Plan Estratégico conjuntamente con instituciones municipales y regionales.
- Para promover el desarrollo regional el criterio general debe ser el de Integración y Complementariedad territorial, social, cultural y económica.
- Destacar la importancia de la Identidad Regional a partir de tres aspectos: patrimonio fundacional existente, plan de turismo y la historia como sustento.

(Fuente: Municipalidad de La Plata/UNLP, *Plan Estratégico La Plata 2010*, pág. 75).

## ANEXO VI: Documento síntesis de trabajo en Plenario de la reunión vecinal en Copacabana

El presente documento materializa los temas que han sido tratados en la reunión del día 13/4/00 con los vecinos de la comunidad barrial Copacabana, según un orden de prioridad concensuado durante la reunión.

ASPECTOS ESTRUCTURALES	ASPECTOS COYUNTURALES
<p>1. Cloacas. Constituyen la prioridad del barrio. La urgente demanda está fundamentada en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El reducido tamaño de los lotes (tienen 7,50 m. de ancho) que no permite la realización de pozos de absorción.</li> <li>- La napa freática se halla a 1 m.</li> </ul>	<p>1. Erradicación del médano ubicado en 107 bis, entre 14 y 15, por cuestiones de seguridad. Planteándose entre los usos potenciales del terreno, su recuperación como un espacio público, como un ámbito recreativo y de esparcimiento para la comunidad barrial.</p>
<p>2. Gas. Se pide la extensión de la red de gas para incluir a todos los vecinos del barrio.</p>	<p>2. Revisión de la existencia y factibilidad de actividades no compatibles con el uso residencial, y su control efectivo por parte del municipio, se mencionan:</p> <p><i>a- las actividades de la Empresa de transporte "Costero".</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividades generadoras de ruidos, que atentan contra la tranquilidad del barrio, ingreso y egreso permanente de las unidades de transporte, inicio de actividades a muy temprano horario,</li> <li>- Generan riesgos de accidentes por las condiciones de pendiente del terreno,</li> <li>- el vertido de efluentes en las calles, producto del lavado y engrase de micros.</li> <li>- Trastornos psicológicos para las familias de la zona, etc.</li> </ul> <p><i>b- Control de emisiones de polvo de carbón del depósito de leña "Catúa".</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- generador de trastornos respiratorios,</li> <li>- alergias y reacciones de la piel,</li> <li>- irritaciones oculares,</li> </ul> <p>contaminación del aire, fealdad urbanística (suciedad en los frentes de viviendas), etc.</p>
<p>3. Colegio secundario. Construcción de un colegio secundario en las inmediaciones del barrio, evitaría el desplazamiento de los niños fuera del mismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Control sistema de transporte</li> <li>- Control perros abandonados</li> </ul>

## 1º Documento de trabajo en Plenario de la reunión vecinal en Copacabana en el marco del Plan Estratégico de Villa Gesell

A continuación se plantean los temas que han sido tratados el día 30/3/00 por los vecinos del barrio. Los aspectos que se mencionan a continuación adolecen de ponderación alguna, constituyendo solo un registro de los planteos.

<b>Extensión de infraestructura, cloacas</b>	La falta de cloacas ocasiona que en períodos de máximo ascenso de la napa freática (a menos de un metro de la superficie) se generen serios inconvenientes por los desbordes de los pozos absorbentes. La proximidad de los pozos, en razón del escaso ancho de los terrenos (7,50 mts), constituye un factor que agrava el problema.
<b>Erradicación de médano</b>	La existencia de un médano de gran altura, cubierto de abundante vegetación en 107 bis entre 108, 14 y 15 representa un factor de inseguridad para los vecinos, por cuanto es utilizado como lugar de escondite por los delincuentes.
<b>Refugio de transporte</b>	Construcción de un refugio de transporte en 15 y 107.
<b>Reductores de velocidad</b>	Colocación de un lomo de burro en 107 entre 15 y circunvalación.
<b>Tenencia de la tierra</b>	Regularización dominial de las parcelas: actualmente la tenencia está compartida entre tres familias ocupantes (manzana comprendida por Avda. 15 y Circunvalación entre 107 y 107 bis). Las familias poseen boleto de compra-venta, no escritura.
<b>Contaminación</b>	Controlar las emisiones de polvillo de carbón del depósito de leña "Catúa". Solicitan la aplicación de las medidas correctivas correspondientes, a fin de evitar posibles afecciones en las vías respiratorias de los vecinos cuyas viviendas se encuentran próximas al establecimiento.
<b>Seguridad</b>	Se solicita la implementación de medidas preventivas: → Incrementar la presencia policial y el patrullaje nocturno en la manzana del médano antes mencionado. → Mejorar la iluminación del sector.
<b>Calles</b>	Se menciona: → Limpieza del asfalto desde el boulevard. → Emparejar la calle en la cuadra de la Capilla. Actualmente se encuentra muy poceada.
<b>Veredas</b>	Se considera deseable la conformación de la vereda sobre Avda. 15, ya que los peatones circulan por la calle, corriendo peligro de accidentes.
<b>Gas natural</b>	Extensión de la red a la manzana comprendida por Avda. 15 y Circunvalación entre 107 y 107 bis.
<b>Educación</b>	Construcción de un Colegio Secundario que abastezca la zona. Se propone como alternativa, un Colegio Agrario especializado en tierras áridas
<b>Hospital Municipal</b>	Agilizar la atención a fin de evitar la asignación de turnos diferidos (de hasta 15 y 20 días) que determinan que algunas personas opten por trasladarse a Mar del Plata en búsqueda de atención médica.
<b>Provisión de un espacio verde</b>	Los vecinos requieren de la provisión de un espacio público recreativo (plaza), asumiendo la responsabilidad de su cuidado y mantenimiento.
<b>Transporte urbano</b>	Incremento de la frecuencia de transporte público de pasajeros en los horarios pico (por la mañana temprano y al mediodía), coincidentes con la demanda escolar.
<b>Control canino</b>	Se pide la realización de campañas para aminorar el abandono de perros en la calle.

(Fuente: Municipalidad de Villa Gesell, [www.villagesell.gov.ar](http://www.villagesell.gov.ar), 14/11/04).

## ANEXO VII: Formulación del Plan Estratégico de Villa Gesell

**EJE ESTRATEGICO N° 1 (Identidad):** preservar y potenciar la marca "Villa Gesell" re-entendiendo que su identidad constituye un atributo diferencial de la ciudad, y por lo tanto un valor estratégico.

<b>Medida</b>	<b>3</b>	<b>Plan de Desarrollo Costero "Ciudad y playas de Villa Gesell"</b>
<b>Programa 1</b>		
<b>Fortalecimiento y potenciación de la identidad local</b>		<p><b>Palabras clave</b> Identidad geselina, costa natural, espacio vivencial</p> <p><b>Descripción</b> Se propone elaborar un Plan que involucre la totalidad de los aspectos que significan y dan sentido a la costa Geselina: desde la propia inclusión del proyecto "Bandera Azul", hasta la rambla, la definición de la relación auto / peatón, las actividades permitidas sobre el frente costero, las máximas alturas edificables, las dunas -entre otros aspectos- a fin de promover la gradual recuperación de un paisaje costero más "natural", imbricado en la lógica de Gesell.</p> <p><b>Fundamentación</b> La playa es el espacio convocante del turismo de mayor significado en la Villa. Los turistas "viven y disfrutan de ella" buena parte del período vacacional, de allí la importancia de identificar y corregir aquellos factores que contribuyen a desvirtuar un espacio típico y fundamental de Gesell.</p> <p><b>Perjuicios posibles de no concretarse la medida</b> Probablemente se mantenga la tendencia a la degradación del espacio costero.</p> <hr/> <p><b>Acciones específicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Desarrollar el proyecto "Bandera Azul".</li><li>- Promover la implementación de medidas de preservación del frente marítimo evitando la erosión provocada por los desagües pluviales, y contribuyendo al sostenimiento del cordón dunícola que aún existe y protege a las playas. Articulación con el plan de obras Villa Gesell 2000.</li><li>- Implementación del "Plan de Playas" (sistematización y racionalización de la infraestructura edilicia de apoyo a las playas).</li><li>- Gestionar la homologación de la ordenanza que fija la altura de edificios (fijando alturas máximas edificables sobre el frente marítimo acordes a los distintos sectores de la ciudad).</li></ul> <hr/> <p><b>Actores más involucrados</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- ONGs. Ambientalistas</li><li>- Representantes del sector privado (Cámaras de Comercio e Industria, Construcción, etc.)</li><li>- Colegios Profesionales con pertinencia en el tema.</li><li>- Municipalidad de Villa Gesell</li><li>- HCD</li><li>- Concesionarios de Playas</li><li>- Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires</li></ul> <hr/> <p><b>Correspondencia con los Ejes Estratégicos</b></p> <p>Principal Eje N° 1 Secundaria Ejes N° 2 y N° 4</p>

(Fuente: Municipalidad de Villa Gesell/UNLP, *Villa Gesell. Plan Estratégico*, 2002: 35).

### ANEXO VIII: Monitoreo sobre el cumplimiento del Plan Estratégico realizado por el municipio

**EJE ESTRATEGICO Nº 2 (Turismo + nuevos nichos productivos):** RESIGNIFICAR AL TURISMO COMO MOTOR DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE VILLA GESELL -en el marco de la competencia global-, Y REARTICULAR EL RESTO DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS EN UN NUEVO CONCEPTO DE RED PRODUCTIVA DIVERSIFICADA.

OBJETIVOS ESPECIFICOS	PROGRAMAS Y ACCIONES	ACTORES	PLAZO DE IMPLEMENTACION	COSTO
<b>OBJETIVO 1 (O1/EE2)</b> GESELL TODO EL AÑO: Propiciar una oferta turística constante y diversa que capitalice las ventajas comparativas detectadas (expresadas en las ideas fuerza).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potenciar la opción del turismo de fin de semana, aprovechando la ventaja que significa una menor distancia respecto a otros destinos turísticos.</li> </ul>	Planta Turística	Permanente	Tasa Turística
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propiciar la venta de paquetes turísticos de tiempo corto (turismo de aventura, granjas educativas, Eco-Turismo).</li> </ul>	MVG-Empresarios	Abril 2001	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificar el cronograma turístico del año calendario, poniendo especial énfasis en el diseño y difusión de agendas estacionales que incorporen los eventos no previstos y le asigne mayor flexibilidad.</li> </ul>	MVG	En ejecución 2001	Tasa Turística
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el reestablecimiento de las manifestaciones culturales genuinas y representativas, y propiciar otras (el Carnaval, el retorno a las fiestas características de la zona Sur, etc.).</li> </ul>	MVG-Asoc. Vec. del Sur - ACFG y otras	En ejecución 2001	Tasa Turística
<b>OBJETIVO 2 (O2/EE2)</b> Intrumentar los mecanismos y concretar las acciones necesarias para que Villa Gesell califique como "Bandera Azul".	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar un "<i>Plan de Manejo</i>" que permita establecer los lineamientos sobre los cuales desarrollar las acciones planteadas (plan de temporada, aspectos específicos a monitorear: limpieza de playas, calidad de arena, calidad del agua, infraestructura y equipamiento de playa, escurrimientos de desagües pluviales, etc.).</li> </ul>	MVG-Sec. De Turismo Nación y Bs. As. y comunidad-	En ejecución	40.000\$
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar las acciones de marketing pertinentes a fin de informar y publicitar el "status a alcanzar" en los distintos momentos establecidos por el Plan de Manejo.</li> </ul>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudiar, entender y adecuar la oferta turística a la demanda potencial a captar (readecuación de la hotelería, circuitos turísticos, sistema de transporte, actividad comercial, etc.)</li> </ul>			

(Fuente: Municipalidad de Villa Gesell, [www.villagesell.gov.ar](http://www.villagesell.gov.ar), 14/11/04).

**ANEXO IX: Articulación de las UGC y áreas municipales en el marco del Plan de Desconcentración y Descentralización - Morón**

U.G.C.s	ESTRUCTURA			Articulación Territorial		
				Sec.Des.a.Social	Areas Programaticas Medicina Preventiva	
	Km <sup>2</sup>	Manzanas Cantidad	Habit./Densidad	Bª Sec.Des.Social	A.P.M.P.	Centros Salud
UGC N° 1 Morón C/N	6.65 Km <sup>2</sup>	710	59838	Agüero(1/3 Territorio)	Agüero	Hosp.Morón
				Sin Nombre		
				Sta.Laura(95%Territorio)	Sta.Laura/Olivos	Hosp.Morón
				Sta.Laura/Olivos		
				Morón Centro	Morón Ctro.	Hosp.Morón
				Gaona Sur	Gaona Sur	US:Bº:Parque
			Cantabrica(10%Territorio)	Cantabrica		
UGC N° 6 Morón Sur	4.60Km <sup>2</sup>	590	56454H. 12,273D	S.Francisco	S.Francisco/S.Rosa	U.S.San.Francisco
				S.Rosa		
				Blanco	Blanco/Manzanar	US.B.Rivadavia
				Manzanar		
				Texalar	Texalar/20de Junio	US.Almafuerte
				20 de Junio		
				Belgrano	Monte	US.Dr.Montes
				San José	S.Jose/Ibañez	US.Pte.Ibañez
				Ibañez		
Agüero (2/3 Territorio)	Agüero	US.10 de Agosto				
UGC N° 2 Haedo	3.19Km <sup>2</sup>	415	35353H 11,082D.	Sta.Laura(5%Territorio)	Sta.Laura/Olivos	
				Haedo Sur	Haedo Sur	UUS.V.Rivadavia
				Haedo Norte	Haedo Norte	Hosp.Interz.Agudos Dr.Güemes
				Cantabrica(90%Territorio)	Cantabrica	

(Municipalidad de Morón, *Plan de Desarrollo Estratégico*, 2004).

## **A NEXO X: Agenda de funcionamiento de los consejos vecinales y sus comisiones –Morón-**

**UGC N° 2 Haedo:** TEL: 4650-4459

### **CONSEJO VECINAL HAEDO**

El Consejo Vecinal realiza reuniones plenarias los primeros Jueves de c/mes. Su primera reunión (constitutiva) fue el 13 de mayo de 2004.

#### **Comisiones:**

- De Urbanismo: Todos los Jueves con temario fijo
- De Cultura, Recreación y Deporte: Jueves por medio
- Empleo: Jueves por medio
- Presupuesto Participativo: primer jueves de cada mes.
- De Seguridad: martes por medio.
- De Tránsito: sin fecha fija.
- De Educación: jueves por medio.

**UGC N° 3 Palomar,** TEL: 4751-7079.

### **CONSEJO VECINAL PALOMAR**

El Consejo Vecinal realiza reuniones plenarias los últimos miércoles de cada mes. Su primera reunión (constitutiva) fue en el mes de mayo de 2004.

#### **Comisiones:**

- De Salud: una vez por mes, sin fecha fija, en el Centro de Jubilados Almafuerte.
- De Urbanismo: una vez por mes, sin fecha fija, en el Centro de Jubilados Almafuerte.
- De Educación: una vez por mes, sin fecha fija, en la Escuela Especial Mi Futuro.
- De Seguridad: una vez por mes, sin fecha fija, en la Cámara de Comercio.

**UGC N° 4 Castelar Centro/Norte,** TEL: 4489-4040.

### **CONSEJO VECINAL CASTELAR CENTRO/NORTE**

El Consejo Vecinal realiza reuniones plenarias el segundo jueves de cada mes. Su primera reunión (constitutiva) fue el 14 de mayo de 2004.

#### **Comisiones:**

- De Salud: miércoles por medio.
- De Tránsito: todos los lunes.
- De Seguridad: primer jueves de cada mes.

**UGC N° 7 Villa Sarmiento,** TEL: 4464-4522.

### **CONSEJO VECINAL VILLA SARMIENTO**

El Consejo Vecinal “Juntos por Villa Sarmiento” realiza reuniones plenarias el primer y el tercer miércoles de cada mes. Su primera reunión (constitutiva) fue en el mes octubre de 2003.

#### **Comisiones:**

- De Infraestructura y Urbanismo: lunes por medio en la UGC.
- De Empleo: 1er y 3er miércoles de cada mes en la Sociedad de Fomento Villa Sarmiento.
- De Salud y Deporte: cada 15 días.
- De Cultura: 2do y 4to miércoles de cada mes.

**CONSEJO VECINAL CASTELAR SUR:**

Realiza sus reuniones plenarias 2 veces por mes. Su primera reunión (constitutiva) fue el 2 de junio de 2004.

**Comisiones:**

- Empleo
- Educación
- Salud
- Infraestructura.

Plantea los informes en la reunión plenaria.

**CONSEJO VECINAL MORÓN CENTRO/NORTE, en formación.**

Realiza su reunión plenaria el día 3/9/04 en el Salón Mariano Moreno, ubicado en el 1er piso del Palacio Municipal. Su primera reunión (constitutiva) fue el 6 de agosto de 2004.

**CONSEJO VECINAL DE MORÓN SUR:** en formación, se empezará en el mes de octubre.

(Fuente: Municipalidad de Villa Gesell, documentación interna, 2004).