

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ESFERA LOCAL. ANÁLISIS Y REFLEXIONES A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA RECIENTE

RODRIGO CARMONA

Universidad Nacional de General Sarmiento y CONICET  
rcarmona@ungs.edu.ar

El trabajo analiza las principales características que asume la participación ciudadana como dispositivo de gobierno en la esfera local argentina de los últimos años. Se consideran los elementos de cambio y continuidad que hacen al perfil institucional, modelo de gestión y tipo de articulación entre actores estatales y sociales en el plano territorial, así como los alcances que presentan los nuevos instrumentos de política local en términos de interacción y mayor apertura democrática.

*Palabras clave: Participación ciudadana, políticas públicas, esfera local de gobierno.*

## PUBLIC POLICY AND CITIZEN PARTICIPATION IN THE LOCAL SPHERE. REFLECTION AND ANALYSIS IN LIGHT OF THE RECENT ARGENTINEAN EXPERIENCE.

The paper examines the main features of citizen participation continuity and as a government tool in Argentina. We consider the elements of change make up the institutional profile, management model and model of articulation between new state and social actors within the territory, as well as the scope offered by new local policy instruments in terms of more democratic interaction and openness.

*Keywords: citizen participation, public policy, local government sphere.*

El presente trabajo tiene como objetivo central analizar a la participación ciudadana como dispositivo de gobierno y examinar las principales particularidades que presenta su desarrollo en la esfera local argentina de los últimos años. El estudio busca así dar cuenta tanto de los elementos de cambio y continuidad que hacen al perfil institucional, modelo de gestión y tipo de articulación entre actores estatales y sociales en el plano territorial, como a los alcances que presentan los nuevos instrumentos de política local en términos de interacción y mayor apertura democrática. El artículo se organiza en el siguiente orden. En primer lugar, se desarrollan algunas consideraciones conceptuales sobre la participación ciudadana y las nuevas orientaciones que asumen las formas de intervención pública a nivel local. En segundo lugar, el análisis se concentra en las principales características que alcanzan distintos programas y mecanismos de índole participativa local desarrollados en el escenario argentino reciente. Finalmente y a modo de conclusión, se realizan unas reflexiones sobre las potencialidades y límites que presentan este tipo de experiencias.

## I. PRINCIPALES EJES DE DEBATE SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana se presenta como una temática relevante en la escena contemporánea. La necesidad de generar mayor sustento y legitimidad en los sistemas democráticos vigentes como la descarga hacia la sociedad civil de responsabilidades y poder de decisión en diferentes campos de intervención pública, determinan su mayor protagonismo actual. Sin embargo, el término participación ciudadana puede adquirir múltiples sentidos y tener significados diversos dependiendo de los aspectos tratados, las posturas que la proclamen y los contextos donde se aplica. En este plano, es posible distinguir un conjunto de supuestos sobre la participación ciudadana que pueden ser ubicados en tres líneas principales: la que enfatiza a la democracia participativa, la que se dirige al mejoramiento de la gestión estatal, y la que postula la recuperación del carácter público del Estado<sup>1</sup>.

En primer lugar, la perspectiva más difundida sobre este tema relaciona la expansión de formas diversas de participación ciudadana en los asuntos públicos con

---

<sup>1</sup> Un análisis más extendido de la problemática puede verse en Badía, Carmona, Rofman, González Carbajal y Adaro (2011).

los problemas de gobernabilidad derivados de la crisis de representatividad política y la deslegitimación del Estado como ámbito exclusivo de representación de los intereses generales. Esta postura pone el acento en los límites que presentan los mecanismos de democracia representativa para expresar los intereses y diferentes derechos de gran parte de la ciudadanía. Desde esta mirada, la incorporación de actores de la sociedad en las decisiones públicas permitiría introducir de manera más genuina las perspectivas de los grupos sociales y legitimar las acciones de gobierno al no depender exclusivamente de los procesos electorales. Distintos planteamientos, a partir del trabajo pionero de Manin (1998), han señalado el argumento de la crisis de representación poniendo el eje en que lo que está en cuestión es sobre todo la distancia, la diferencia entre representantes y representados. En esta línea, Schnapper (2004) destaca que en nombre de la igualdad, no se acepta la diferencia que la elección determina entre representantes y representados y se sueña con la presencia inmediata de los ciudadanos en las instancias de decisión. Rosanvallon (2007), por su parte, resalta que la democracia se ha caracterizado desde sus orígenes por una organización de la desconfianza en paralelo a la democracia electoral-representativa. En la actualidad esta desconfianza se ha exacerbado; de ahí la importancia de la puesta en marcha de formas de consulta permanente para lograr mayor legitimidad por parte de los gobiernos. En el debate político latinoamericano esta posición aparece muy presente, tanto por parte de los distintos movimientos sociales, que destacan el valor de los instrumentos de la democracia directa para instalar sus demandas en la agenda pública, como por diversas instituciones a nivel territorial que han impulsado el desarrollo de numerosas y variadas experiencias de democracia participativa. Sobre el particular pueden consultarse, entre otros, los trabajos de Santos (2002), Torres Ribeiro (2003) y Svampa (2008).

Una segunda postura resalta el valor de la participación ciudadana planteando que el fortalecimiento de la intervención de la sociedad en los procesos de políticas puede ayudar a mejorar el desempeño gubernamental. La versión más difundida de esta perspectiva, fuertemente instalada durante los procesos de reforma del Estado y reestructuración neoliberal en diversos países de América Latina (claramente en Argentina, Chile y Perú), y aún vigente por parte de los organismos multilaterales de crédito y recuperado en los fundamentos de muchas políticas públicas, apuesta a incrementar la eficiencia y transparencia de la acción estatal.

Esta visión parte de una frontera nítida entre sociedad civil y Estado, dado que las lógicas de acción, los objetivos y los valores en que se sostienen, son distintos.

Los discursos predominantes en esta línea (ver Berman, 1997; Ormond y Loffer, 1999; Pollit, 1998; Pollit y Bouckaert, 2000) postulan que los principios que rigen al ámbito de la sociedad civil son la autonomía, la solidaridad y la libertad, en contraposición a la lógica centralizada y jerárquica del Estado, en relación con el funcionamiento del sistema político. Se desprende de este enfoque que la sociedad civil estaría desvinculada de los intereses ligados a la legitimación de relaciones de poder institucionalizadas, ya que en este ámbito primaría el principio de la autonomía en relación a las estructuras del Estado y del sistema político. Predomina así un enfoque normativo sobre la relación Estado - sociedad civil y sobre la autonomía del campo asociativo, que no contempla las condiciones efectivas que caracterizan a las experiencias de interacción, particularmente en territorios complejos y atravesados por desigualdades sociales y problemas de índole político-institucional.

Una tercera postura parte de la crítica a los procesos de privatizaciones y reforma neoliberal que dieron lugar a la restricción de la intervención estatal en la vida social y al avance de los intereses privados sobre los mecanismos de acción pública. Frente a ello, se resalta la necesidad de “republicar” el Estado, es decir, ampliar la intervención pública sobre los mecanismos de construcción de la agenda gubernamental y sobre los procesos de formulación de políticas. La referencia a lo público, en esta mirada, no se restringe al aparato estatal, ya que esta visión critica las nociones que asocian de manera exclusiva a la esfera pública con el Estado y a la sociedad con los intereses privados. La esfera pública pensada en términos de lo común, lo colectivo, plantea asuntos que atañen al conjunto de la sociedad y, por lo tanto no compete sólo al Estado; lo que convoca a un mayor involucramiento de la sociedad en las cuestiones públicas (ver: Bresser Pereira, 1997, y Cunill Grau, 1991; 1995; 1997).

La participación ciudadana, encauzada a partir de distintos dispositivos de articulación multiactoral (consejos consultivos, mesas de concertación, gestión tercerizada de servicios), se presenta como una herramienta apropiada para recuperar el control social sobre las problemáticas públicas, un objetivo que los mecanismos de la democracia representativa no han logrado asegurar por sí solos. Además, aparece como un medio de socialización de la política, un ámbito de

acción que tiende a ser controlado por segmentos especializados –políticos profesionales, funcionarios, etc.–, recuperando así el carácter colectivo que debería tener la dinámica política. Esta perspectiva pone en cuestión las propuestas de reforma estatal centradas sólo en la eficiencia, puesto que se resalta la necesidad de una reforma modernizadora y democratizadora con el objeto de incrementar la legitimidad del Estado como representación de lo público. Para ello, convocan al fortalecimiento de la sociedad civil y a la multiplicación de instancias de articulación entre el Estado y los actores de la sociedad.

En estos términos, según el carácter que pueda tener la participación ciudadana en relación al grado de intervención de los actores sociales en las decisiones públicas, las relaciones variarán desde la información y consulta, la codecisión y co-gestión, hasta alternativas de delegación y control ciudadano. Al mismo tiempo, las características que detentan los sujetos intervinientes harán a la participación más directa (ejercida sin mediaciones) o indirecta (intervención de organizaciones que actúan en representación de intereses específicos) según el caso. Por último y tal como destaca Cunill Grau (1991), el origen del impulso a la participación es también un factor relevante puesto que se puede diferenciar entre dos tipos: *la acción ciudadana*, que se inicia y es controlada por los propios actores sociales en relación a los objetivos y fines que ellos determinan; la *implicación ciudadana*, cuyo inicio y control es desarrollado por el Estado con el objeto de conseguir apoyo y mejorar las decisiones, programas o servicios.

## 2. NUEVAS ORIENTACIONES EN LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA A NIVEL LOCAL

La importancia que la participación ciudadana asume en los últimos años destaca también el papel de nuevas orientaciones en las formas de intervención pública en el plano local. Según Blanco y Subirats (2008), las nuevas situaciones sociales a las que se debe hacer frente requieren el paso de un modelo “tradicional” de políticas a otro que, identificable todavía en el nivel de las tendencias, contempla los nuevos escenarios. En efecto, frente a las políticas de carácter homogéneo y generalista en el tratamiento de los problemas en el plano local se resalta la necesidad de reconocer las especificidades propias de los territorios de modo de adaptar

las agendas y las formas de intervención a las particularidades de cada lugar. Al mismo tiempo, se enfatiza en la voluntad de propiciar procesos de transformación sobre la base de un enfoque estratégico que combine diagnóstico, prospectiva y actuaciones desde una lógica de tipo transversal e intersectorial. Se pone el acento también en el despliegue de redes e interacciones entre los múltiples actores –gubernamentales y sociales– involucrados en el territorio. Estas cuestiones resaltan así la necesidad de fortalecer los elementos de proximidad y de participación de los actores implicados en las políticas desde una perspectiva de gobernanza (ver: Blanco y Gomá, 2006, Cravacuore, Illari y Villar, 2004, y Carmona, 2008).

La naturaleza de los cambios desarrollados plantea, por lo tanto, perspectivas renovadas en cuanto a las formas tradicionales de gobierno y gestión de las ciudades. En el contexto latinoamericano, la innovación de los gobiernos locales en la región excede en gran medida a la de los niveles superiores (provincial o regional y nacional) (Ver al respecto Cabrero Mendoza, 2002; 2005 y Cravacuore, 2002).

Aunque este fenómeno no es una tendencia generalizada, es indudable que el desarrollo de nuevas prácticas locales de gobierno y gestión muestra un cambio respecto a décadas pasadas en países como Brasil, Argentina y México. En primer término, se observa el despliegue de nuevas visiones estratégicas respecto al desarrollo de la ciudad e iniciativas descentralizadoras impulsadas por los gobiernos locales, y distintas a las llevadas a cabo de manera vertical por los niveles gubernamentales centrales. Esto se manifiesta en la generación de infraestructuras para la ciudad, diversos proyectos de desarrollo local e inserción externa y modalidades novedosas en la prestación de servicios urbanos. Aparecen también nuevas formas de gobierno más abiertas y participativas en el plano territorial, a partir de la puesta en marcha de instrumentos de consulta, rendición de cuentas y mecanismos de interacción horizontal entre actores gubernamentales y sociales, que dan cuenta tanto de un mayor protagonismo ciudadano como de los requerimientos por legitimar las acciones por parte de las autoridades locales.

### 3. ANÁLISIS Y PARTICULARIDADES DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS LOCALES EN EL ESCENARIO ARGENTINO RECIENTE

Las fuertes reformas estructurales por las que atravesó el país en la década de los noventa afectaron de manera particular la escala local de gobierno. Por un lado, los municipios debieron asumir de hecho nuevas funciones y responsabilidades ante un proceso de reducción y debilitamiento de las acciones desarrolladas desde el nivel gubernamental central. Por otra parte, comenzaron a discutirse los modelos tradicionales de gestión municipal y fueron desplegándose nuevas intervenciones públicas centradas en un mayor intercambio entre gobernantes y gobernados.

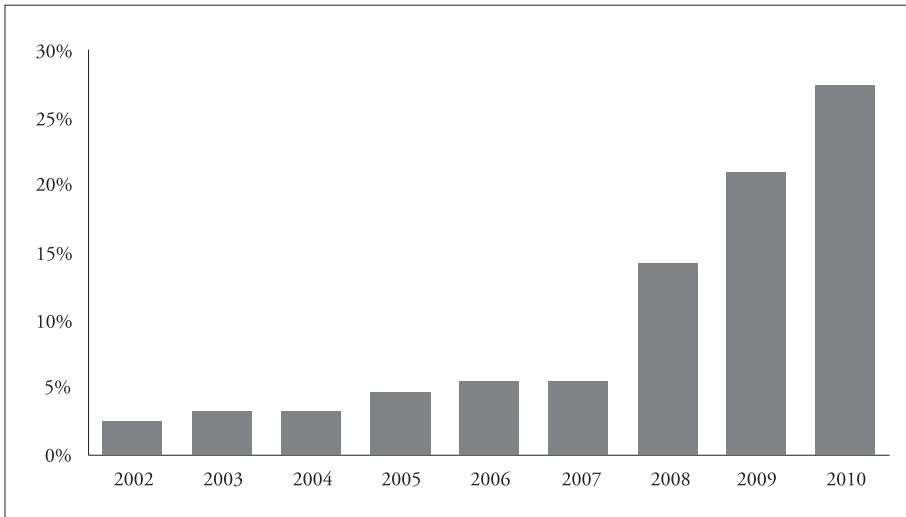
En este contexto, un importante conjunto de iniciativas locales surgieron inicialmente como comportamientos defensivos a los procesos de cambio, y en forma paulatina, fueron orientándose a discutir cuestiones más amplias vinculadas con la redefinición del rol y tipo de intervención de los gobiernos en las ciudades (una iniciativa extendida en ese sentido fueron los Planes Estratégicos). Se fueron generando así en algunos municipios nuevas capacidades administrativas y diferentes articulaciones entre actores gubernamentales y sociales con el objeto de dar respuestas a un conjunto variado de demandas. Frente a los procesos de Planificación Estratégica y desconcentración administrativa que acaparaban en los años noventa la atención de los gobiernos locales, a partir de la crisis económica, política y social de fines del 2001 surgen nuevas instancias participativas a nivel local. Dispositivos variados comienzan a desarrollarse, tales en el contexto de iniciativas de descentralización y planificación más amplias como el Presupuesto Participativo, Consejos Temáticos y barriales, Juntas Participativas, Audiencias, Mesas de Diálogo. Esto se combina con distintos instrumentos y programas de instancias superiores de gobierno implementados en el ámbito local, que contemplan instancias de articulación multiactoral en relación a temáticas tales como lo socioproductivo, seguridad y cultura. El despliegue de diferentes intervenciones públicas participativas a nivel territorial constituye así una tendencia incipiente que comienza a extenderse en distintos distritos del país.

En particular, el Presupuesto Participativo (PP) aparece como uno de los dispositivos de gobierno más desarrollados a nivel local. Sobre la base de la experiencia

emblemática de Porto Alegre en Brasil<sup>2</sup>, su puesta en marcha en el 2002 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en Rosario tras el estallido de la convertibilidad y en un marco de fuerte crisis de representación, llevaría a que esta iniciativa se fuera extendiendo a un número importante de gobiernos locales –hacia fines del 2010 y comienzos del 2011 más de cuarenta localidades de la Argentina implementaban el PP y gran parte eran ciudades de más de cincuenta mil habitantes–.

Más específicamente, una consideración a nivel poblacional resaltaba que uno de cada cuatro habitantes del país vivía en un municipio con PP, involucrando estas localidades a más de once millones de personas con un fuerte crecimiento a partir del año 2008 (cuadro 1). Las dos terceras partes de estos municipios se encontraban ubicados en las provincias más pobladas y desarrolladas: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

**Cuadro 1**  
**Población en Municipios con Presupuesto Participativo**



Fuente: Red Argentina de Presupuestos Participativos. [www.rapp.gov.ar](http://www.rapp.gov.ar)

<sup>2</sup> El Presupuesto Participativo (PP) nace en 1989 en la ciudad de Porto Alegre –Brasil–, bajo la gestión del alcalde Olivio Dutra del Partido de los Trabajadores (PT). El PP podría definirse a nivel general como un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se discute la utilización de una cantidad determinada de recursos públicos en la resolución de problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos (servicios, equipamientos e infraestructuras).



En este sentido, diversos han sido los resultados obtenidos con este mecanismo dependiendo de la voluntad política de las autoridades, el grado de estabilidad institucional local, los recursos involucrados, las formas de implementación de las iniciativas y el grado de apropiación y participación de los actores sociales implicados. Un examen de diversos casos relevantes en el contexto argentino (los municipios de Rosario, Morón y San Miguel) da cuenta de estas tendencias.

En primer término, la ciudad de Rosario se encuentra ubicada en el sur de la Provincia de Santa Fe, a la vera del río Paraná. Es cabecera del departamento homónimo y se sitúa a 300 kilómetros hacia el norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con una superficie de 178 Km<sup>2</sup> y una población cercana de un millón de personas, la ciudad es el núcleo de un área metropolitana mayor integrada por dieciséis localidades más, cuya población asciende a algo más de un millón de habitantes (más de un tercio de la población de toda la provincia y la tercera aglomeración urbana de la Argentina). Desde fines de 1989 ha tenido ininterrumpidamente una sucesión de gobiernos socialistas.

El Presupuesto Participativo comenzó a desarrollarse en el año 2002. En un marco de fuerte crisis social y cuestionamiento a las instituciones políticas, las autoridades locales buscaron adecuar el mecanismo a las particularidades de la ciudad y al proceso de descentralización en curso. La relevancia política del PP se materializó rápidamente en la puesta en marcha de un conjunto de iniciativas y proyectos de los Distritos en los cuales está dividida la ciudad.

El avance del instrumento generaba distintos niveles de intercambio en el plano territorial. Esto redundaba indudablemente en un fortalecimiento del Gobierno, al mismo tiempo que permitía el despliegue de nuevas dinámicas sociales y la aceptación del instrumento por parte de los actores sociales y organizaciones vecinales. Esto se plasmaba en la ejecución de la mayor parte de las obras pautadas, la incorporación de nuevas iniciativas (PP Joven y su aplicación en la cuestión de género) y los vínculos e intercambios generados entre los actores que exhibían el afianzamiento de la experiencia. En sus comienzos el proceso contaría con más de un millar y medio de participantes y un monto de más de 24 millones de pesos argentinos (8,2% del presupuesto municipal total). En el año 2003, los participantes llegarían a casi 5.500 y el monto disminuiría a los 20 millones de pesos (5,4% del presupuesto local). En el 2004 participarían más de 4.600 personas y

los recursos involucrados serían de 25 millones (5,2% del presupuesto municipal total). Posteriormente, en el año 2005 el PP alcanzaría los 6.550 participantes y un monto igual al año anterior (4,3% del presupuesto municipal total). En el año 2006, la participación lograría su pico con casi más de 13 mil personas involucradas en las distintas etapas y un monto de 27,5 millones de pesos (3,8% del presupuesto municipal total).

En el 2007, la participación se mantendría relativamente importante –más de 10.300 personas–, con recursos que oscilaban los 30 millones de pesos (3,3% del presupuesto municipal total). Hacia el 2008, la cantidad de participantes –más de 8.700 personas– y de recursos en términos proporcionales –cerca de 30 millones (2,5% del presupuesto municipal)– disminuiría. Para el 2009 la participación se incrementaría a más de 10.100 personas y el monto de recursos se mantendría fijo. En estos términos, participarían a lo largo del período alrededor de 60 mil personas en total y se utilizaría una gran cantidad de recursos públicos en esta política.

El PP de Rosario se presentaba, entonces, como una experiencia importante que había logrado posicionarse en la escena urbana argentina. El despliegue del instrumento a través de los años con un sólido soporte político-institucional y la apertura de canales participativos en la definición y ejecución concreta de distintos proyectos en el plano territorial distinguían a la ciudad respecto a otros distritos del país.

En segundo lugar, el municipio de Morón conforma un distrito plenamente urbanizado, situado en el primer cordón del Gran Buenos Aires –circundante a la ciudad del mismo nombre–. Tiene una superficie aproximada de 56 km<sup>2</sup> y una población de alrededor de 320 mil habitantes. Desde mediados de los años '90 aparece como un distrito nuevo, fruto de la división del viejo partido del mismo nombre, y posee niveles de NBI por hogares bastante menores que los municipios aledaños. En un plano político e institucional, Morón se presenta desde el año 1999 en adelante (con la elección de un jefe comunal de centroizquierda), como un ejemplo de renovación política y de gestión respecto a las formas tradicionales de actuación municipal en este territorio metropolitano.

El gobierno local lanzó el Presupuesto Participativo como un instrumento que completaba el ciclo de consolidación del proceso de descentralización local y se articulaba con otras políticas participativas del municipio. Su implementación desde el año 2006, como mecanismo de implicación ciudadana, buscaría así

reforzar los lazos generados. En estos términos, el PP se iría afianzando a lo largo de los años tanto en su operatoria y metodología como en la cantidad de participantes y proyectos desarrollados<sup>3</sup>. No obstante, el propósito determinante de la iniciativa se centraba en la necesidad del gobierno local de conocer los temas críticos a nivel territorial de modo de ser incorporados como insumos por parte de las distintas áreas. El impulso determinante de la gestión municipal en la designación de los proyectos y el menor peso y autonomía de los actores sociales para definir iniciativas –en general muy en sintonía con lo programado por las autoridades–, eran rasgos relevantes del proceso. Este funcionamiento le confería un carácter mayormente consultivo al instrumento y menos vinculante en términos decisorios.

En el plano de los actores gubernamentales, el PP era visto como una herramienta que legitimaba la acción de gobierno, consolidaba la articulación de las distintas áreas de gobierno y afirmaba la base militante del partido. A nivel social y sobre la base de un trabajo comunitario por parte de distintas organizaciones, la herramienta era valorada positivamente más allá de algunos cuestionamientos en lo relativo a la operatoria del mecanismo. El PP se asentaba así en una gestión gubernamental que por principios ideológicos y políticos generaba una apertura hacia la sociedad en la discusión de un porcentaje del Presupuesto Municipal, que si bien había sido bajo creció considerablemente en el último tiempo. Del mismo modo, el PP se articulaba con otros instrumentos y lograba canalizar proyectos de los ámbitos temáticos y territoriales, lo cual lo hacía una herramienta potente de la gestión dentro de un modelo de intervención pública que se planteaba inclusivo y abarcador.

Finalmente, el municipio de San Miguel –surgido también a mitad de los años noventa– se encuentra ubicado en el segundo cordón del Gran Buenos Aires, con

<sup>3</sup> En esta primera experiencia de Presupuesto Participativo se destinó la suma de 1 millón de pesos (0,62% del Presupuesto Municipal) para que fueran distribuidos entre las diferentes unidades descentralizadas, según cantidad de habitantes. El PP en el año 2007 mostraría un crecimiento a 1,5 millón de pesos (0,79% del Presupuesto Municipal) y la implementación de una operatoria itinerante en las Ferias que permitió un crecimiento mayor en la cantidad de concurrentes (más de 9 mil vecinos). Hacia el 2008 y con algunas modificaciones en la metodología de trabajo del PP participaron en la Feria de proyectos más de 13 mil personas que votaron en las diversas sedes habilitadas en la UGC y también mediante el voto electrónico, 49 proyectos. El monto asignado sería de 1,8 millón de pesos (0,77% del Presupuesto Municipal). Para los años 2009 y 2010, el PP crecería a un monto de 3,5 millones de pesos (1,15% del Presupuesto Municipal) distribuidos en las unidades descentralizadas según cantidad de habitantes y situación socioeconómica, con una participación en el proceso estimada en más de 21 mil personas y 26 mil respectivamente.

83 km<sup>2</sup>, y tiene más de 280 mil habitantes en la actualidad. En términos sociales, si bien el distrito es heterogéneo presenta zonas con importantes carencias sociales, fundamentalmente en los límites con municipios aledaños. A nivel político e institucional el distrito sufriría cambios en el último período. El Presupuesto Participativo en San Miguel comenzó a desplegarse como consecuencia de un conjunto de factores que fueron convergiendo desde el año 2005 en adelante: i) la debilidad institucional de un gobierno municipal desprestigiado, ii) un recambio interno dentro del Partido Justicialista local, que se expresaría paulatinamente en el Concejo Deliberante y con la asunción de un nuevo intendente que apoyaría esta herramienta para ganar legitimidad en su gestión; iii) la presencia de organizaciones sociales y movimientos políticos, con trabajo territorial y de resistencia a nivel nacional-local, y cierta capacidad de movilización y veto.

Con la asunción del nuevo gobierno local hacia fines del 2007, la reglamentación del PP –luego de un trabajo sostenido de los distintos actores sociales e institucionales implicados– se terminó aprobando por decreto a principios de 2008 y durante los primeros meses. En el plano municipal, la implementación del PP ante la falta de una descentralización efectiva mostraría inconvenientes para operar en el territorio, con limitados recursos humanos y materiales, y dificultades en la difusión del instrumento en los distintos barrios. A esto se sumarían diversas resistencias dentro de un aparato municipal con escasas capacidades técnicas y de gestión a la lógica de funcionamiento del PP (transversal respecto a las distintas áreas), dificultades de articulación institucionales en un escenario de fuerte internismo político y un apoyo intermitente del intendente, que con el tiempo iría aumentando. Por otra parte, si bien las organizaciones sociales ayudaron a instalar el proceso presentaban dificultades para acompañar y articular en las diversas instancias. Más allá de estas restricciones, el PP generaba dinámicas ricas de interacción y discusión vecinal a nivel territorial.

En estos términos, el PP en el último tiempo se iría consolidando internamente con una mejor difusión y organización de las actividades por parte del municipio. En diversos Foros se presentaban así procesos interesantes de intercambio y disputa de recursos entre las organizaciones territoriales (más autónomas o vinculadas con el gobierno municipal) y militantes políticos, que se plasmaban tanto en la elección de los proyectos como en relación a los voceros barriales. La complejidad política e institucional reinante, con autoridades que paulatinamente

irían asentándose y diversas líneas internas en el gobierno, aparecía como otro ingrediente importante vinculado al despliegue de este mecanismo participativo. En el año 2011, la coyuntura electoral permearía el funcionamiento de la gestión municipal y el PP dando como resultado un uso más instrumental de la herramienta por parte de los actores gubernamentales y sociales implicados.

De este modo, un análisis general sobre la problemática destaca que la introducción de nuevas prácticas participativas en la esfera local argentina se presenta como una tendencia en expansión centrada fuertemente en afianzar/legitimar la institucionalidad gubernamental. En efecto, predomina por lo general un fuerte grado de centralización y control de las decisiones por parte de las autoridades, con niveles de cogestión y participación resolutive acotados (en muchos casos vinculados a la debilidad o falta de protagonismo social). Las experiencias de innovación de la gestión local resultan así fundamentalmente una apertura de la gestión en términos de consulta e intercambio. La dimensión de apertura prevalece sobre la participación y deliberación democrática con sus potencialidades y dificultades de realización. Esta apertura plantea, no obstante, una transformación de la gestión local. El Estado local se expande y se vuelve más poroso; esto es, se abre más allá de sus funciones clásicas a ciertos actores sociales, a la ciudadanía en general, a las organizaciones de la sociedad civil y establece un vínculo directo con ellos.

## CONSIDERACIONES FINALES

Las transformaciones desarrolladas en los últimos años plantean la importancia de nuevos enfoques de política más amplios en lo que se refiere a la participación de distintos actores. La búsqueda de soluciones más eficaces y legítimas posiciona a esta problemática en el centro de los desafíos de la gestión pública. En estos términos, la participación ciudadana, inserta en una estrategia de politización y democratización, aparece como un tema emergente y relevante en tanto instancia pública de interface o intermediación, capaz de movilizar espacios de representación, negociación y resolución de conflictos.

Este debate en el escenario argentino reciente se expresa en el despliegue incipiente a nivel local de nuevos instrumentos de política e instancias de articulación multiactoral. Una evaluación del Presupuesto Participativo, como uno de

los dispositivos relevantes, resalta a partir de los casos examinados una serie de consideraciones. El PP en la ciudad de Rosario mostraría desde su puesta en marcha en el año 2002, la elaboración de más de dos mil proyectos, y la participación de sesenta mil personas a lo largo del proceso. El PP se presentaba así como una iniciativa novedosa empleada en un escenario de crisis y cuestionamiento a las instancias institucionales tradicionales. En tanto medio para encauzar desde el Estado municipal la participación luego de 2001, su implementación continua a lo largo del tiempo y los logros obtenidos en materia de ejecución de proyectos, articulaciones generadas (a nivel social e institucional) y mayor amplitud para la toma de decisiones públicas posicionaban a la experiencia como una de las más afianzadas de la Argentina.

El municipio de Morón, desde una postura político-ideológica de apertura democrática y con una gestión de gobierno consolidada a lo largo de la última década, desarrollaría el PP sobre la base de un fuerte apoyo del Ejecutivo, una compacta estructura descentralizada a nivel territorial y con coordinación de las áreas, vínculos significativos con organizaciones sociales comunitarias, una activa militancia partidaria y funcionarios involucrados y sostenedores del proceso. Esto determinaría un perfil político e institucional afianzado como marco del instrumento y una implementación muy direccionada por parte de las autoridades.

El PP en San Miguel, en cambio, aparecería como un proceso novedoso surgido en gran parte de abajo hacia arriba, en un escenario de debilidad institucional y recambio dentro del peronismo local. Su implementación se daría en un contexto de inestabilidad política y escasas capacidades de gestión previas, al mismo tiempo que el PP para los actores sociales movilizados constituía una apuesta de transformación y construcción de ciudadanía. La vinculación desarrollada entre el municipio, organizaciones sociales e instituciones y actores del territorio constituía un aspecto interesante de una dinámica abierta en términos de permanencia y consolidación, con gran cantidad de recursos involucrados.

A partir de este análisis y otros estudios cualitativos en la materia —ver Nardacchione, Annunziata y Carmona, (2011); Badía y Carmona, (2008)—, estas acciones aparecen fundamentalmente como una apertura de la gestión y son con frecuencia instancias de implicación ciudadana cuyo control y dirección principales son llevados a cabo por las autoridades. Esta apertura se orienta así a la obtención

de intereses político-legitimantes de los gobiernos y a dar respuestas específicas a las distintas realidades locales. De este modo, la necesidad de generar vínculos directos y de abrirse a nuevas prácticas marca entonces una novedad de la gestión local argentina respecto a años anteriores y, al ser una tendencia en evolución, resta aún verse las formas más definitivas que asumirá.

En consecuencia, distintos interrogantes se plantean como importantes para seguir indagando en cada uno de los territorios: ¿qué particularidades asumen las experiencias participativas locales en función del entramado de relaciones sociales, políticas e institucionales preexistentes?, ¿son nuevas formas que encubren prácticas políticas tradicionales o son, por el contrario, innovaciones genuinas que abren nuevos procesos más democráticos e incluyentes?, ¿qué factores intervienen para que los resultados de estos dispositivos oscilen en términos de extremos entre el control político o un mayor grado de deliberación de las decisiones?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Badía, G. y Carmona, R. (Comp.) (2008). *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Buenos Aires: UNGS.
- Berman, E.M. (1997). "Dealing with Cynical Citizens". *Public Administration Review* Vol. 57, Nº. 2, pp. 105-112.
- Blanco, I. y Goma, R. (2006). "Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma". *Polítika, Revista de Ciencias Sociales* Nº 2, pp. 11-27.
- Blanco, I. y Subirats, J. (2008). "¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable". En Blanco, I.; Fleury, S. y Subirats, J. (Coord.). *Innovaciones locales ante inseguridades globales: los casos de Brasil y España*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Bresser Pereyra, L.C. (1997). "Prólogo" en Cunill Grau, N. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- Carmona, R. (2008). "Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática", en Córdova Montúfar, M. (coord.). *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, Serie 50 años, FLACSO, Quito, Ecuador.

- Carmona, R. (2011). “Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas. Alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-sociedad”, en Nardachione, G. (comp.). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los Gobiernos Locales en la Argentina reciente*. Argentina: Editorial Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Carmona, R.; Rofman, A.; González, L.; Adaro, C. (2011). *Sistemas políticos a nivel local y políticas de descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las experiencias recientes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el municipio de Morón*. Informe final de investigación, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravacuore D. (Comp.) (2002). *Innovación en la Gestión Municipal*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios.
- Cravacuore, D.; Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas de los Estados Latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.
- Cunill Grau, N. (1995). “La rearticulación de las relaciones Estado - sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista CLAD*, N° 4.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD, Editorial Nueva sociedad.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Nardacchione, G.; Annunziata, R.; Carmona, R. (2011). “Reflexiones sobre la democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública”; en Nardachione, G. (comp.). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los Gobiernos Locales en la Argentina reciente*. Argentina: Editorial Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ormond, D. y Löffler, E. (1999). “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”, Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13 Caracas.
- Pollit, C. (1998). “Evaluation and the New Public Management: an international perspective”. *Evaluation Journal of Australasia*, Vol. 9, N° 1-2, pp. 7-15.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Quintar, A.; Carmona, R. y Arévalo, R. (2005). “Hacia una democratización de la gestión urbana: discutiendo el Presupuesto Participativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, XXV CONGRESO ALAS. Porto Alegre - Brasil.



- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002) (org.). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.
- Schnapper, D. (2004). *La democracia providencial*, Rosario: Homo Sapiens, 2004.
- Svampa, M. (2008). *Cambio de Época. Movimientos sociales y Poder Político*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Torres Ribeiro, A. C. (2003). *Experiências de Ornamento Participativo no Brasil. Período de 1997 - 2000*, Brasil Fórum nacional de Participação Popular- Editora Vozes, RJ.

Recibido: 28 junio 2011 / Aprobado: 15 marzo 2012