

El Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones en torno a nuevas prácticas estatales y societarias.

Leandro de la Mota, Victoria Ortiz de Rozas, Sidonie Porterie, Hernán Seiguer.

Cita:

Leandro de la Mota, Victoria Ortiz de Rozas, Sidonie Porterie, Hernán Seiguer (2004). *El Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones en torno a nuevas prácticas estatales y societarias*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/678>

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. REFLEXIONES EN TORNO A NUEVAS PRÁCTICAS ESTATALES Y SOCIETARIAS,

LEANDRO DE LA MOTA (PPGA - FLACSO), VICTORIA ORTIZ DE ROZAS (PPGA - FLACSO), SIDONIE PORTERIE (PPGA - FLACSO), HERNÁN SEIGUER (PPGA - FLACSO), VICTORIAOROZAS@HOTMAIL.COM

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de la rama de las ciencias sociales, el Presupuesto Participativo ha sido, en los últimos años, un fenómeno de profundo análisis e interés, siendo objeto de numerosos estudios que relatan las diversas experiencias que se dieron en Latinoamérica, constituyéndose en una temática relevante.

El presente trabajo surge de una investigación realizada durante el año 2003, en el marco del Programa de Prácticas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Bs.As. La misma se desarrolló en el área PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) que dirige el Prof. Héctor Poggiese, y su objeto era analizar la experiencia de Presupuesto Participativo (PP) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tres estudios de caso realizados en los barrios de Caballito, Palermo y Villa Crespoⁱ, durante la puesta en práctica del Plan de Presupuesto Participativo (PPP) 2004, son la fuente de algunas reflexiones en torno a prácticas que relacionan de manera novedosa a la sociedad con el Estado.

El eje del análisis está puesto en la forma de implementación de dicho Plan, específicamente en lo que refiere a metodologías, modalidades y dinámicas de participación. Es necesario aclarar que el estudio de los tres casos no permite la posibilidad de realizar generalizaciones ni inferencias estadísticas en relación al proceso del Presupuesto Participativo como un todo, sino que tiene como meta la descripción de una situación social particular (como lo es un estudio de caso), permitiéndonos, a partir de allí, reflexionar acerca de lo observado. Los estudios en cuestión están enfocados desde sus particularidades y especificidades, optando por cada uno de ellos por la importancia que tienen como ejemplo, en tanto barrios insertos en el marco de una política a nivel de la ciudad, pero que tiene su experiencia concreta en cada uno de los lugares que forman parte del proceso.

La presentación se estructura de forma tal que luego de esta introducción y de un pequeño repaso por el contexto histórico en el cual se enmarca el PP en la Ciudad de Buenos Aires, se da lugar a una descripción rápida de las instancias formales y reglas de funcionamiento del proceso de PP. Seguidamente, se proponen algunas líneas de análisis que se fundan en la experiencia de campo.

II. MARCO HISTÓRICO: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El surgimiento del Presupuesto Participativo de Buenos Aires se dio en el transcurso del año 2002, en el marco de una gran crisis social, económica, política e institucional.

Luego de los sucesos de diciembre de 2001, la crisis de legitimidad que sufre el sistema político en la Argentina desde hace años cobró mayor visibilidad, ante un gran nivel de movilización social que expresaba su repudio hacia la clase política, y reclamaba mayor participación y transparencia en la toma de decisiones y el manejo de los recursos públicos. Además, dicha movilización social generó nuevos fenómenos de participación, como por ejemplo las asambleas autoconvocadas. Fue en este contexto de fuerte pérdida de legitimidad, que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decidió poner en práctica el Presupuesto Participativo, contemplado en el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad y los artículos 9 y 29 de la ley nº 70 de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público. Se conformó el Consejo Asesor, convocando a organizaciones que desde hacía años venían promoviendo este tipo de prácticas, como IDEP-ATE/CTA, Poder Ciudadano, Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada- FLACSO y CIPPEC. Entre junio y julio de 2002 se implementó el Plan de Prioridades Barriales 2002, una experiencia piloto realizada en 16 foros de toda la ciudad en la que se definieron prioridades que fueron ejecutadas en la segunda mitad del año. En julio de ese mismo año se inició el Presupuesto Participativo 2003, que contó con un mayor nivel de formalización. Se conformaron 43 áreas barriales que sesionaron en comisiones temáticas y determinaron prioridades presupuestarias para el 2003. Por su parte el Consejo del Presupuesto Participativo, organismo colegiado que coordina el proceso, creado por Resolución de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Bs. AS., elaboró un reglamento que precisa su

organización y funcionamiento. Al día de hoy, el PPP no cuenta con una ley de la Legislatura de la Ciudad que lo regule y brinde ciertas garantías para su mantenimiento en el tiempo.

En el marco de esta investigación, consideramos sustancial el hecho de que el Presupuesto Participativo tiene implicancias desde una lógica que lo considera como parte de un proceso de democratización que promueve una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado. Desde el Estado, se trataría de implementar una política cogestiva buscando que otros actores desempeñen papeles activos en la formulación de políticas públicas, creando una nueva forma de gestión, más democrática y también más transparente.

En este sentido, la implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires fue vista, por un lado, como una herramienta de participación democrática que podía servir para canalizar las demandas sociales de una manera novedosa, instaurando nuevas prácticas en la relación de la sociedad civil con el Estado. Por el otro, hubo sectores que percibieron su implementación como una maniobra oportunista del Gobierno para cooptar e institucionalizar la protesta social. Lo cierto es que si bien el presupuesto participativo implica una innovación en la relación gobierno-sociedad, los casos estudiados muestran la pervivencia de lógicas que justamente se intentan superar. Sin embargo, sugieren a su vez un campo de potenciales cambios en la gestión de lo público, en un proceso de aprendizaje tanto desde el gobierno como desde la sociedad.

III. DESCRIPCIÓN FORMAL DEL PROCESO DE PP

En la construcción del presupuesto de la Ciudad pueden distinguirse cuatro momentos: elaboración, formulación, proyecto de ley y sanción. El Presupuesto Participativo es un proceso paralelo a los dos primeros.

El ciclo del Presupuesto Participativo se divide en distintas etapas. En un primer momento, el Consejo de Presupuesto Participativo (CPP) elabora y aprueba el Reglamento que estructura el proceso; luego tiene lugar el ciclo de Asambleas, en el cual los vecinos votan las prioridades presupuestarias para ejercicio del año 2004; y por último, intervienen las Áreas Centrales del Gobierno para incorporar al Presupuesto de la Ciudad las acciones votadas.

La participación de los ciudadanos en este Plan contempla diferentes instancias: una instancia de base, que es el Ciclo de las Asambleas Barriales con sus correspondientes comisiones temáticas; una instancia intermedia, como los Grupos Promotores Locales del PP; y una instancia de integración, como los Plenarios de Delegados Temáticos.

El ciclo de Asambleas es el núcleo principal del sistema de participación y constituye una de las instancias de mayor trascendencia de todo el Plan, ya que en él se establecen de forma directa las prioridades barriales y a escala urbana del PP. El mismo se organiza en función de tres momentos: presentación, elaboración y aprobación de las propuestas. Para el primero y el último se adopta un modelo de sesión plenaria, mientras que para la etapa de elaboración se prevé el trabajo en talleres.

A cada Área Barrial en que se divide el Centro de Gestión y Participación (CGP) le corresponde una Asamblea. Este año, los 16 CGPs se subdividieron en 51 Asambleas Barriales.

La Unidad Ejecutora Local de cada CGP -junto al Grupo Promotor Local si está constituido- es la responsable de convocar a todos los vecinos residentes dentro de cada Área Barrial de su competencia.

Existe una relación inseparable entre la metodología de participación y el proceso decisorio, su contenido, formas y resultados. Por este motivo, el reglamento establece que las asambleas deben funcionar con una metodología de trabajo participativa que garantice la intervención efectiva de todos los vecinos, ONGs y redes sociogubernamentales. Para ello se cuenta con un Equipo Coordinador del Ciclo de Asambleas de composición mixta (combina el nivel central, el local y el comunitario), quienes detentan la función de facilitadores de la participación y tienen a su cargo organizar y encauzar el debate tanto en las plenarios como en las comisiones. La labor de coordinación implica articular el conjunto de los diversos actores del proceso, contribuyendo al consenso y aportando las síntesis de propuestas y discusionesⁱⁱ.

La conformación de Grupos Promotores Locales junto a la coordinación tripartita apuntan a mejorar la calidad del proceso haciendo efectiva la consolidación de una esfera pública cogestiva.

IV. CONSIDERACIONES A PARTIR DE LOS ESTUDIOS DE CASO

IV. A. DESCENTRALIZACIÓN

El PP revela toda una serie de problemas ligados al proceso de descentralización que implicó la creación de los CGPs.

Puede definirse a la descentralización como el trasvasamiento de recursos, atribuciones y poder en general, desde la cúspide del Estado hacia las bases del mismo o bien hacia la sociedad (Coraggio, 1991). Los argumentos que justifican la descentralización enfatizan la excesiva “centralidad” del Estado tanto con respecto a la sociedad como al interior del mismo y de ciertas instancias en relación al resto del aparato estatal; lo que resultaría en ineficiencia. Una centralización excesiva aleja a los que toman las decisiones de los ámbitos y sujetos afectados por tales decisiones, socavando la racionalidad de las mismas o anulando la “sensibilidad social” de los responsables.

Dependiendo de los contenidos que adopte, la descentralización puede asumir distintas formas; puede implicar el desmantelamiento o desresponsabilización por parte del Estado, como abrir un espacio institucional que puede ser utilizado para complejizar las intervenciones locales y avanzar hacia una democracia más participativa.

El PP, al descentralizar la formulación de prioridades por parte de los vecinos en los distintos barrios, supone un compromiso con los procesos de descentralización en su eje democrático. Por otro lado, al menos en los objetivos declarados, se busca una profundización de la democracia, una transformación de los procesos decisorios, más allá de la concreción de las prioridades seleccionadas.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la creación de los Centros de Gestión y Participación son la base para encarar un proceso de descentralización administrativa. En lo que hace a los objetivos formales, la finalidad es “agilizar la relación y el contacto con los vecinos”. Los CGP aparecen como una “herramienta para el control efectivo de la gestión de gobierno”, promoviendo “la búsqueda de soluciones consensuadas” (CGP, Descentralización y Participación Ciudadana, gob. Bs.As.).

Sin embargo, en uno de los casos estudiados, el CGP 14e, se observaron cuestionamientos a la forma en que se llevó a cabo la creación de los CGPs. Algunos funcionarios se quejan de que lo que se descentralizó en realidad son las denuncias o las quejas, ya que las instancias centrales siguen con los mismos recursos y atribuciones. Los CGPs reciben quejas pero no tienen capacidad de respuesta. Cabe preguntarse si es posible una efectiva democratización en estas condiciones.

“En este CGP existe un compromiso con la descentralización real por parte de la gente de planta. No la perversión con la que fueron generados los CGPs donde se descentralizaba, en realidad, el trámite o la protesta (...).”

“(...) Pese a que no tenemos presupuesto nos las arreglamos para conseguir cosas de distintos lados... molestando a las áreas centrales. Logramos que se

revitalizara el Botánico, rehabilitación del túnel peatonal de Libertador detrás del Zoológico (...)”.

“Nosotros queremos descentralizar la mayor cantidad de cuestiones posible, que pasen a depender del CGP donde el nivel de control es muy superior a lo que existe desde las áreas centrales y donde el control del vecino es muy superior con el CGP que lo que puede ser en otros lados. Acá cualquiera viene a golpear la puerta y si no viene a hablar conmigo puede hablar con cualquiera de los tres directores de área sin ningún inconveniente”. (Entrevista a Daniel Mazzi, 2003)

Declaraciones recogidas de las entrevistas ubican al CGP como el único actor que pareciera haberse beneficiado por la reunión de los vecinos con funcionarios de las áreas centrales para la discusión de las propuestas elaboradas durante el ciclo de trabajo en comisiones temáticas. Esta instancia representa para aquél la oportunidad de explicar sus limitaciones y de derivar responsabilidades. Diariamente el CGP recibe reclamos y enfrenta el enojo de vecinos cuando no necesariamente le corresponde, porque la descentralización de funciones no siempre está acompañada por el traspaso de recursos económicos y operativos para la toma de decisiones.

De esta manera, el PP pone de manifiesto toda una serie de problemas ligados al proceso de descentralización que, aún cuando el mismo Plan puede llegar a contribuir a que se resuelvan, en este momento son un obstáculo para la

consecución de sus propios objetivos. En consecuencia, el éxito del PP también depende de una transformación en las estructuras administrativas y las prácticas gubernamentales. El cambio en la relación estado - sociedad promovido por el PPP deberá ser acompañado por cambios profundos al interior del Estado.

“(...) de no mediar reglas de funcionamiento en una metodología diseñada a tal fin, los actores convocados a ese escenario, replicarían sus lógicas sectoriales y razonamientos disciplinares, el verticalismo de sus pirámides organizacionales y sus prácticas clientelares para la construcción de poder”.

“Al replicar sus prácticas replicarían sus resultados: aquellos que configuran la situación presente que se desea resolver.” (Redín y Morroni, 1999: 13 y 14)

IV. B. REPRODUCCIÓN LÓGICA POLÍTICA TRADICIONAL

En contraste con la concepción por la que los momentos de planificación e implementación son tomados como momentos separados, en la actualidad, en el análisis de políticas públicas, ha cobrado importancia el proceso de implementación debido a que en él se adoptan múltiples decisiones. Ello se debe, en parte, a la aparición de factores no previstos en el momento de

elaboración de la política, y a la necesidad de adaptar el plan a las condiciones locales y a los intereses de los distintos participantes. (Tamayo Sáez, 1997). Si bien en el PP se intenta impulsar la gestión conjunta entre Estado y sociedad, en la experiencia realizada se dieron casos que dan cuenta de la forma en que opera la lógica tradicional, es decir, la separación entre las instancias de planificación e implementación, privando a los vecinos de los mecanismos de decisión imbricados en la ejecución de las prioridades.

“(...) en el PP no hay un sistema de decisión, en definitiva es un organismo para la presentación de propuestas, pero no para la decisión, actualmente como está el PP [...] por más que haya muchos vecinos y ONGs... en definitiva el que determina la prioridad y el presupuesto a asignar es la autoridad central (...).”

“La planificación participativa y el Presupuesto Participativo ambos supuestamente implican el control sobre la ejecución, pero es difícil cuando no se ha participado concretamente en la gestión, en la asignación de presupuesto, en la determinación del gasto (...) y tampoco se sabe en detalle qué fue a parar al presupuesto, cuánto asignaron a la obra, de qué forma se ha licitado la obra, se desconoce casi todo para el nivel comunitario, porque esas cosas vienen englobadas generalmente en los presupuestos sectoriales (...). En el

PP no hay una participación directa de los actores locales en la asignación y en el control de la ejecución, a lo sumo en el presupuesto participativo hay un control de resultados pero no de ejecución (...)". (Entrevista a Enrique Molina, 2003)

En el Consejo del PPⁱⁱⁱ surgieron cuestionamientos en relación a la falta de participación vecinal en la gestión de prioridades. En oportunidad de tratar el problema de los jardines maternales, uno de los consejeros sostuvo que este tema había quedado exclusivamente en manos de los funcionarios del Gobierno de la Ciudad. Se reivindicó así la necesidad de pensar las políticas públicas en combinación con quienes deben ejecutarlas, es decir, no limitarse a pedir jardines maternales, sino también decidir por ejemplo cuáles son las zonas prioritarias y otros aspectos de la ejecución de esta política.

Otro ejemplo de persistencia de la lógica tradicional se observó en el trabajo en comisiones temáticas. Siendo una de las funciones de las comisiones pensar proyectos de gestión asociada, en general, se observó que esta modalidad no ocupó un lugar importante en la preocupaciones de vecinos y funcionarios. En la comisión de desarrollo socioeconómico del CGP 14e, donde se elaboraron propuestas en forma conjunta con los vecinos del Área Barrial 3 de Villa Crespo, se establecieron como prioridades la expropiación y/o compra de terreno y/o edificio para la construcción de una guardería con comedor infantil y la construcción y/o reciclado de este establecimiento en alguno de los lugares propuestos en la prioridad anterior. Uno de los integrantes propuso hacer un

cuadro de necesidades para la guardería (cuál es la demanda en la zona, qué se necesita para satisfacerla). Sostuvo esta propuesta argumentando que no se puede hacer nada sin tener un proyecto y que de otra forma se continúa con la lógica tradicional: “pido un hogar de tránsito y que lo haga el Estado”. La gestión asociada implica la participación en todo el proceso de elaboración de un proyecto y en la gestión del mismo. En este caso, esa era la voluntad de los vecinos que querían participar y controlar todo el proceso. Sin embargo, se advirtió un desconocimiento de lo que es la gestión asociada, ya que algunos vecinos aducían que no querían “invadir jurisdicciones”. Este tipo de afirmaciones, así como la forma en que finalmente se incluyó la prioridad (puntualmente y no como la elaboración de un proyecto conjunto) muestra que si bien está en el espíritu del PP impulsar la gestión asociada, en el caso estudiado no se dio en la práctica como uno de los objetivos principales. No obstante, fue posible contrastar las experiencias comentadas con algunas observaciones de los plenarios temáticos que se realizan a nivel ciudad. En la discusión de diversas prioridades, distintos funcionarios tomaban en cuenta las ONGs disponibles para llevar a cabo la acción priorizada. Por ejemplo, en el plenario de Desarrollo Social, tratando la creación de una “casa abierta” para adolescentes en situación de calle en el CGP 2 sur, se propuso que “sería bueno trabajar con una ONG que gestione este tipo de lugares”; así como en la construcción de un centro vecinal en el CGP 2n se señaló la posibilidad de trabajar con una organización barrial. Igualmente, los resultados del PP tienden a evaluarse más por criterios cuantitativos que por la posibilidad de construcción de una esfera pública

cogestiva. Fuentes gubernamentales y vecinales coinciden en juzgar los resultados en función de la cantidad de acciones que ingresan al presupuesto de la Ciudad y el número de personas que participan.

La planificación centralizada es otra cara de la lógica política tradicional. En la medida en que sólo reconoce el saber del técnico, no da lugar a que la misma se realice como un proceso participativo. La planificación centralista valida el conocimiento de un solo actor (político o técnico) que tiende a hegemonizar todo el proceso. Las políticas de los CGPs muchas veces se fundan en esta lógica. Utilizar una metodología participativa para legitimar planes ya diagramados desde el CGP, descartando el saber aportado por los vecinos y otras organizaciones, es una forma más sutil de reproducir la lógica tradicional de vinculación con la sociedad.

Por otro lado, para valorar en qué medida el PP significa un cambio en la forma de planificación política, es importante tener en cuenta las prácticas vecinales. En el ítem siguiente –Observaciones en torno a algunos problemas de implementación metodológica- se analiza cómo las prácticas de los CGPs reproducen la lógica política tradicional en la medida en que utilizan al PP para la consecución de objetivos propios. Sin embargo, en las actitudes de los vecinos se observaron prácticas que, al menos en los objetivos formales, se pretende cambiar con el PP.

En muchos casos, los vecinos no tienen en cuenta las complejidades inherentes a los asuntos públicos. Pareciera que no hay conciencia de la situación económica, política e histórica (políticas de desguace del Estado, privatización del espacio público, debilitamiento de la capacidad de intervención

del Estado, etc.); así como tampoco de la complejidad propia del Estado, es decir, que la existencia de contradicciones al interior del mismo (superposición de áreas, funciones e intereses) no permite la resolución de problemas de manera unidireccional.

Por otro lado, hay un problema fundamental: dado que evidentemente no existen otras instancias de reunión con los responsables de la función pública, el momento de encuentro con los funcionarios de las áreas centrales es aprovechado por los vecinos más para reclamar, quejarse y hasta “desahogarse” que para mejorar y articular las propuestas e iniciativas surgidas del PP con la acción del gobierno.

En definitiva, comprometer al vecino en el análisis de alternativas reales y hacerlo co-responsable, depende de poder destrabar la forma tradicional de vinculación entre la sociedad y el Estado. Esto significa demostrar con gestos claros que el gobierno está dispuesto a compartir poder y que la relación no va a sostenerse en base a asimetrías de información preexistentes. Hay proyectos que difícilmente se puedan articular si los vecinos no poseen la información necesaria. Si para tomar decisiones hay que tener efectivo conocimiento de causa, tal como advierte Tarso Genro, “democratizar las decisiones implica democratizar la información sobre las cuestiones públicas.” (Tarso Genro, 2000: 21). De otro modo, es imposible que lo que hoy son reclamos se traduzcan en propuestas viables o materializables.

Para comprender estas problemáticas, es necesario tener en cuenta que, en general, tanto por parte de funcionarios como de los vecinos participantes se advirtió un alto nivel de desconocimiento sobre los alcances del PP. La

creencia en que existe un límite prefijado para la discusión tendió a empobrecer los debates. Prevalció la noción de que el saber, la información y los recursos siguen estando en instancias inaccesibles, como las áreas centrales.

IV. C. OBSERVACIONES EN TORNO A ALGUNOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN METODOLÓGICA

En general, en los casos estudiados, el cumplimiento de la metodología propuesta para garantizar un producto (prioridad) participativo y consensuado fue muy bajo. En consecuencia, tanto en las instancias primarias como en las comisiones temáticas el resultado del trabajo se empobreció. Dificultades en la comunicación de los objetivos y las formas de participación estipuladas para cada etapa del ciclo resintieron el trabajo conjunto, el avance progresivo de los proyectos y la maduración de los mismos. Probablemente hiciera falta más tiempo y experiencia para poder transformar propuestas en proyectos presupuestables.

Entre otras cosas, nunca se conformaron Grupos Promotores Locales capaces de ampliar la convocatoria realizada por el gobierno desde áreas centrales y desde el CGP. Así como tampoco se fomentó la coordinación tripartita de las reuniones, hecho que habilitó mayores márgenes de acción a los CGPs. Pues en ausencia de otros que ayuden a orientar el proceso, las indicaciones y decisiones de éstos eran la palabra autorizada. En relación a la coordinación, igualmente, es central señalar que una actividad de tanta relevancia para el

plan no puede apoyarse en la buena voluntad y predisposición del personal de los CGPs.

En los Plenarios de Delegados Temáticos^{iv} se señaló, por ejemplo, que algunos CGPs no se habían esforzado en realizar la convocatoria a los actores sociales de su zona; y por este motivo se planteó la necesidad de intervención del nivel central (Secretaría de Descentralización), “pasando por encima” de los CGPs.

En parte, esto se atribuyó a que el PP es una forma de compartir poder, por lo que puede ser contrario a los intereses de algunos CGPs. De cualquier manera, el episodio pone de manifiesto el rol que comúnmente se adjudica al nivel central en los procesos de descentralización, que no es otro que el de instancia de control frente a posibles arbitrariedades en los niveles locales.

Otro de los momentos donde más claramente primó la voluntad y los intereses de los CGPs fue en la tarea de actualización de un diagnóstico participativo de la problemática barrial. La escasa o nula participación de los vecinos en la identificación de los problemas barriales, sumado a la falta de acciones concretas destinadas a incentivar el intercambio por parte de las autoridades del CGP, permitió a las mismas controlar prácticamente todo el proceso de formulación de prioridades.

En algunos de los casos apreciados, nunca se planteó la tarea de actualización de diagnóstico como una actividad conjunta con los vecinos, y hasta se observó que en las primeras reuniones el coordinador leyó las prioridades que habían sido votadas el año anterior, sugiriendo cuáles “sería bueno” reformular o reforzar e indicando otras para incorporar. Tal como expresan O. Oszlak y G. O'Donnell, “«De qué se trata» la cuestión es parte de la cuestión misma.”

(Oszlak y O'Donnell, 1982: 118). Esto significa que importa la manera en que cada actor define el tema pero, por sus repercusiones, más importa como lo define el Estado. Y si bien el aporte de los funcionarios es imprescindible por su saber específico y por la información con la que cuentan (como el conocimiento de otras políticas que están en curso o en vías de implementación), la novedad del PP radica en la posibilidad de intercambiar dicho conocimiento con otros disponibles por otros actores para, a partir de allí, construir una visión de los problemas del barrio más completa.

En última instancia, si el gobierno dice cuáles son los problemas, las formas de solucionarlos y, en base a ello, los vecinos votan, entonces no se revelan cambios en la forma de hacer política sino que, por contrario, tienden a reproducirse prácticas características de la planificación centralizada.

De acuerdo con lo expuesto, en términos generales, uno de los problemas centrales de la forma en que se implementó el PP en las áreas estudiadas es la fuerte impronta -práctica y simbólica- de los CGP a lo largo de todas las etapas del proceso. La preeminencia ejercida durante el acto de apertura y el trabajo en comisiones, sumado al hecho de que las reuniones se desarrollaron en el ámbito físico del CGP dificultaron la vivencia del Plan como experiencia cogestiva.

Por último, cabe señalar otra observación asociada al bajo cumplimiento de la metodología propuesta y las dificultades presentes en la consecución de proyectos participativos y consensuados, interesante porque pone en relieve la clásica tensión *participación versus representación*.

Ante la pérdida de peso de la etapa de trabajo en comisiones en relación al contexto general del proceso, aparece un riesgo real a que el momento electoral termine adquiriendo mayor preponderancia del que debiera tener. Para que la cuestión numérica (votación de núcleos temáticos y elección del Consejero barrial) no subordine a la producción del consenso es necesario que se privilegien los momentos de elaboración conjunta. Pues siendo que uno de los objetivos principales del Plan es generar más y mejor participación ciudadana en el manejo de la cosa pública el equilibrio entre las diferentes instancias debe cuidarse en extremo.

IV. D. POTENCIALIDADES DEL PP: NUEVAS RELACIONES ESTADO- SOCIEDAD, NUEVAS PRÁCTICAS INTRAESTATALES

A pesar de todas las dificultades señaladas, el proceso de PP resultó una experiencia realmente enriquecedora para todos los actores, con efectos positivos que van más allá del propio plan.

“(...) es preciso entender que la experiencia del PP trasciende el proceso de gestión pública y de planeamiento democrático, resultando, también, un proceso político de generación de conciencia y ciudadanía.” (Ubiratán de Souza, 2000: 59)

El PP representa una posibilidad concreta de aprendizaje mutuo. Los vecinos ven ampliado su marco de referencia para el análisis de los problemas y sus

alternativas. En tanto que la elaboración y votación de prioridades por área barrial no puede hacerse sin tener en cuenta las necesidades de otras áreas de la ciudad el PP permite, a partir de la articulación entre experiencias locales, alcanzar mayor racionalidad en las decisiones.

“(...) el vecino también aprende que el barrio no es la puerta ni la cuadra de su casa...” (Entrevista a Alejandro, Funcionario del CGP 14e)

“Es difícil entender que una prioridad es más importante que otra. Hubo casos en los que los vecinos votaron solidariamente la prioridad de otro barrio” (Antolín Magallanes, reunión preparatoria CGP 14o, 6/3/03)

El encuentro entre vecinos de distintas áreas barriales redunda en una mayor racionalidad, en el sentido de privilegiar las prioridades de las zonas más necesitadas. Permite entrar en contacto con la problemática a nivel ciudad, lo que ayuda a contextualizar las demandas, y descubrir “límites objetivos” que imponen otras demandas más “urgentes”.

También el gobierno tiene oportunidad de promover una forma diferente de relacionarse con los vecinos a la que tradicionalmente dispone a partir del trabajo diario que, al mismo tiempo, puede verse beneficiado. El lazo que se crea con los vecinos muchas veces puede ayudar a agilizar los tiempos y

resolver dificultades propias de los quehaceres cotidianos del CGP para los cuales anteriormente no existían medios.

“Lo que rescato es eso, que te acerca mucho más al vecino en una relación que es distinta a la de todos los días en el CGP.” (Entrevista a Elizabeth, coordinadora de la Comisión de Obras Públicas del CGP 14e)

De cierta manera, el PP puede tener un efecto multiplicador: Por un lado, impulsa en los vecinos una mirada global indispensable para negociar con el Estado. Y por otro, capacita a los funcionarios para entenderse con la sociedad.

Es importante reconocer que el PP puede propiciar cambios en dos niveles: por un lado, en la relación entre el estado y la sociedad; pero por otro, puede incitar modificaciones en lo que son las formas habituales de vinculación entre el nivel central y las dependencias descentralizadas, así como también entre áreas o secretarías de un mismo nivel.

A propósito del tema, la Directora de mantenimiento barrial y coordinadora de Obras Públicas del CGP 14e sorprendida por la predisposición de muchas secretarías, comentó:

“(...) la resistencia de las áreas centrales era muy grande, históricamente, no te hablo de ahora. Históricamente vos mandas notas que no te responden nunca.”

(...) por ahí ahora el funcionario del área central no es que hace así, tiene que responder. (...) Es más de lo que esperaba, le tenía menos fe. La verdad que sí.”

Indudablemente, muchos de los inconvenientes que se presentan tienen su razón de ser en que es un proceso que recién se inicia. Pero como proyecto que tiene por objetivo transformar las formas tradicionales de planificación y gestión pública debe ser acompañado por reformas de orden intraestatal.

La experiencia es rica y debe rescatarse para dilucidar los problemas y ayudar a pensar la manera de potenciar el Plan. De acuerdo con esto, resulta fundamental reconocer los elementos que los vecinos identifican como legitimantes del PP: la transparencia en la toma de decisiones y en la elección de delegados y consejeros, y el cumplimiento de las acciones votadas. Pues si la credibilidad del Plan está directamente ligada a estas dos cuestiones, entonces su garantía es condición para la consolidación y el mantenimiento de esta política en el tiempo.

En definitiva, el PP es un enorme desafío tanto para la sociedad como para el gobierno. Es responsabilidad de este último asegurar espacios de trabajo abiertos y participativos, y resultados que evidencien los esfuerzos y las miradas de los diferentes actores. Sin embargo, así y todo, debe ser la sociedad la que con su compromiso y presencia se apropie de este mecanismo como una forma más democrática de planificar y gestionar los asuntos públicos en el orden local.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Coraggio (1991): *“Las dos corrientes de descentralización en América Latina”* en Cuadernos de CLAEH, nº 56, 2da. Serie, año 16, nº 1, Uruguay.
- Cortina, Roy (2001): *“Proyecto de Ley presentado el 5 de noviembre de 2001 en la Legislatura de la Ciudad de Bs. As.”*.
- Dobal, Jorge (2000): *“Movimiento social, representación política y después...(viejos y trillados caminos frente al Presupuesto Participativo)”*. Área de Promoción del Presupuesto Participativo, Instituto de Estudios y Formación - CTA. Buenos Aires.
- Dobal, Jorge (2001): *“El Presupuesto Participativo, bastante más que una alternativa”*. Área de Promoción del Presupuesto Participativo, Instituto de Estudios y Formación - CTA. Buenos Aires.
- Dobal, Jorge: *“¿Qué es el PP?”*. Área de Promoción del Presupuesto Participativo, Instituto de Estudios y Formación - CTA. Buenos Aires.
- Fedozzi, Luciano y Poggiese, Héctor (2002): *“Planificación Participativa y Presupuesto Participativo”*.
- Fedozzi, Luciano: *“La experiencia de gestión pública del Presupuesto Participativo”*. Archivo pdf.
- Fisher, Nilton y Moll, Jaqueline (comp.) (2000): *“Por una nueva esfera pública la experiencia del PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”*. Petrópolis.

- Genro, Tarso y de Souza, Ubiratán (2000): *“Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre”*. Eudeba CTA, Buenos Aires
- Harneker, Marta: *“Delegando poder en la gente. El Presupuesto Participativo en Porto Alegre”*. Archivo pdf.
- Morroni, Walter y Redín, María Elena (2002): *“Metodologías de planificación y gestión participativas”* en Seminario Gestao Democrática das Cidades. Metodologías de participación, redes y movimientos sociales , PUCRS, Porto Alegre.
- Morroni, Walter y Redín, María Elena (1999): *“Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana”*. Buenos Aires.
- Navarro, J. (2002): *“Presupuesto participativo en Buenos Aires”* en Seminario Gestao Democrática das Cidades. Metodologías de participación, redes y movimientos sociales (2002), PUCRS, Porto Alegre.
- Oszlak, Oscar Y O'Donnell, Guillermo (1982): *“Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación”*, en: Revista Venezolana De Desarrollo Administrativo N° 1, Caracas.
- Poggiese, Héctor (1993): *“Metodología FLACSO de Planificación–Gestión (Planificación participativa y gestión asociada)”*. Versión 1993, Serie de documentos e informes de investigación Nro. 163. Area: planificación y gestión.

- Tamayo Sáez, Manuel (1997): *“El análisis de las políticas públicas”* en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.): La nueva administración pública, Madrid, Alianza Editorial.

VI. OTROS DOCUMENTOS

- Reglamento del presupuesto participativo, Secretaría de Descentralización y Participación ciudadana, gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003
- Entrevistas en profundidad a funcionarios de los CGPs (Directores y Jefes de Áreas) y vecinos participantes de la experiencia de PP durante el año en que se hizo el estudio.

ⁱ Los casos analizados fueron: el Área Barrial 1 del CGP 6 (Caballito), el Área Barrial 3 del CGP 11 (Villa Crespo) y el Área Barrial 2 del CGP 14e (Palermo); en todos ellos se hizo un seguimiento minucioso sobre todo de la comisión de Obras Públicas y Medio Ambiente.

ⁱⁱ El área PPGA de FLACSO, integrante del CPP, brinda capacitación metodológica a quienes realizan tareas de coordinación.

ⁱⁱⁱ Este órgano, encargado de definir el reglamento y coordinar el Plan de Presupuesto Participativo, está formado mayoritariamente por consejeros barriales (cada Área Barrial tiene su representante), y también por algunos miembros del Gobierno de la Ciudad de Bs. As. y ONGs que fueron convocadas.

^{iv} Los Plenarios de Delegados Temáticos se realizan a nivel ciudad y reúnen a los representantes de las comisiones temáticas de todas las áreas barriales.