

Propuesta de Presupuesto Participativo en el Partido de La Matanza

Autores: Quesada Aramburú, José Arturo
Chena Pablo

Institución: Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (*i.e.f.e.*)

1.- INTRODUCCIÓN

En los años ochenta con el retorno de la democracia en los países latinoamericanos toma impulso el concepto de descentralización. Posteriormente en la década de los noventa con las reformas económicas, la globalización y las innovaciones tecnológicas de la información se define un nuevo papel para los diversos actores sociales, que se dio a conocer como participación ciudadana.

El objetivo del trabajo es presentar una propuesta de participación ciudadana para el Partido de La Matanza.¹ En razón de que el gobierno local se considera como el lugar adecuado donde pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana, y en la práctica se ha convertido en el ámbito donde más se ha avanzado en esta línea.

En la primera sección del trabajo se presenta el marco teórico sobre el tema de la participación ciudadana. En la segunda, se explica la metodología utilizada y en la tercera se exponen los resultados y recomendaciones.

2.- MARCO TEORICO

2.1.- Marco Conceptual

Muchas propuestas de participación no escapan a la visión clásica que se reduce a entenderla como participación política a través de los partidos. La forma actual de superar aquella limitación es diferenciar la participación social de la participación política. El objetivo que se plantea es que la sociedad retome su capacidad de influencia sin mediaciones para buscar la equidad. El supuesto es que los partidos han perdido perfil propositivo y representatividad.

El término participación está vinculado a la democratización del Estado y de la administración pública. Además, plantea una estrategia de participación que debe tender al equilibrio entre su promoción, como fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, y el desarrollo del aparato institucional en el que se

¹ Este documento forma parte del trabajo Plan de Desarrollo Estratégico de la Municipalidad de La Matanza del eje denominado "Descentralización y reforma administrativa de la gestión municipal" del año 2004.

toman las decisiones. En definitiva se busca una participación institucionalizada para hacer más equitativa la distribución del poder.

Participación ciudadana significa intervención activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, en los procesos de toma de decisiones y de gestión, desde la formulación de las políticas públicas hasta el control de la acción del gobierno. Esta participación es distinta de la que se produce con el voto y los partidos políticos y supone la intervención de los particulares en actividades tradicionalmente reservadas al Estado, siendo la decisión y gestión únicamente quienes propician las condiciones para que los diferentes actores sociales puedan convertirse en constructores de su propia realidad.

La articulación en el municipio de la participación comunitaria en la implementación de programas y proyectos de desarrollo local favorecen la eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad de los mismos, dotándolos de mayor legitimidad y por lo tanto de menor oposición.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, se percibe que las diversas formas de participación directa de la sociedad sobre los asuntos públicos no sólo aseguran el control social sobre las prestaciones, sino que también refuerzan y garantizan los derechos republicanos. Desde el municipio, se presume que la incorporación de vecinos en la gestión de los asuntos de interés local amplía su propia capacidad de gestión permitiéndole responder con más eficiencia a las demandas que le son formuladas.

Claudia Serrano (2000) considera el término de ciudadanía asociado al fortalecimiento de la sociedad civil. El concepto de sociedad civil esta referido a un espacio intermedio no ocupado ni por el mercado ni por el Estado o los partidos políticos. Se trata de agrupaciones intermedias, movimientos sociales, grupos formales o informales, organizaciones sociales y productivas, territoriales o funcionales donde participan activamente vecinos, ciudadanos o habitantes que juegan papeles diversos en lo que concierne a su aporte a la política pública, la protección social de la población y la integración social.

La misma autora hace referencia al término de "capital social," el cual revela la importancia de las relaciones horizontales al interior de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, cuanto mayores sean las redes de compromiso cívico, tales como las asociaciones de vecinos, sociedades de ayuda mutua, asociaciones culturales, uniones voluntarias, cooperativas, entre otras, más probables es que los ciudadanos cooperen por el beneficio mutuo, dado que de esta forma se robustecen las normas de reciprocidad, se inhiben los compromisos oportunistas, facilitando la comunicación y mejorando los flujos de información y la confianza de los individuos.

En este sentido, se considera que la participación ciudadana en la gestión pública tiene principalmente dos finalidades:

- a) Satisfacer las necesidades de la población (función de Administración),
- b) Representar los intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía (función de Gobierno).

Por otro lado, en un proceso de participación ciudadana se pueden distinguir diversos niveles o grados de involucramiento de las personas en la gestión pública, mencionaremos aquí las siguientes:

- 1) **Informativa**: es la información clara y fluida que da a conocer la actividad político - administrativa del municipio. La información es la puerta de entrada a la participación.
- 2) **Consultiva**: es un mecanismo que el gobierno utiliza cuando requiere la opinión de la ciudadanía para tomar una decisión que afecta a toda la comunidad.
- 3) **Resolutiva**: es la toma de decisiones por parte de la ciudadanía en las que se alcanzan acuerdos entre varios actores.
- 4) **En la ejecución**: es el compromiso responsable de la ciudadanía en la movilización de recursos y ejecución de las decisiones tomadas en la gestión de bienes o servicios públicos.
- 5) **Fiscalizadora**: es un mecanismo que permite el seguimiento, ejecución y la supervisión de la ciudadanía sobre los recursos y las decisiones en la conducción municipal.

Rodrigo Baño (1997) define la participación ciudadana como una "intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales". Esta intervención está referida a la participación autónoma de los ciudadanos en la expresión, formulación, aplicación y evaluación de decisiones políticas y públicas como ente independiente pero con interrelación con la instancia institucional. Esta acepción corresponde a una forma amplia que tiene por finalidad la consolidación de la democracia representativa y la búsqueda de la construcción de la voluntad política. Sin embargo, existen otras acepciones que vinculan la participación de forma más limitada, ubicándola únicamente dentro de los espacios estatales, sea a través de los funcionarios elegidos por elecciones o por vías legales de opinión (plebiscitos y otros).

Por otro lado, siguiendo a Font, Blanco, Gomá y Jarque (2000) se exponen los principales métodos y tipos de participación ciudadana, se presenta un balance de qué han aportado, y se hace un análisis de sus resultados a partir de tres criterios: el grado de representatividad de los participantes, su capacidad de legitimar a las instituciones y a las políticas definidas mediante procesos participativos, y los resultados en cuanto a las decisiones, costos, etc.

Asimismo, los mismos autores analizan algunos de los instrumentos participativos en función de varios criterios. En primer lugar, se distinguen entre aquellos mecanismos diseñados para el diagnóstico de problemas y la formación de agenda política local, de aquellos que pretenden tener un carácter más decisional, y de los que suponen la implicación en el proceso de gestión. Asimismo, se distinguen los

mecanismos participativos en función del público principal al que van dirigidos, sean ciudadanos a título individual, organizaciones asociativas o mixtos (ver Cuadro N° 1).

a.) Representatividad

La participación ciudadana de base asociativa ha mostrado limitaciones importantes en cuanto a su representatividad. En general, no todas las entidades que forman parte del tejido asociativo de un territorio logran estar representadas en los órganos y los procesos participativos. En este sentido se observa que los gobiernos locales han tendido a favorecer la participación de los grupos más próximos ideológicamente, con mayor capacidad de movilización social, y premiar a aquellas entidades con más capacidad de gestión que muestren acuerdo con el gobierno en la forma de gestionar los servicios. Es habitual encontrarse con asociaciones que no brindan ningún tipo de espacio de comunicación e interacción entre los supuestos representantes y los miembros de la organización, con lo cual los participantes adquieren plena autonomía respecto al grupo social que pretenden representar. Este déficit de la participación de base asociativa, en los años 90 se abrió una tendencia a buscar nuevas fórmulas de, ya sea con un modelo de participación mixta o bien de base especialmente personal.

Cuadro N° 1

Fórmulas de Participación : Una tipología

	Participación de base ASOCIATIVA		Participación MIXTA	Participación de base PERSONAL	
	De carácter Sectorial	De carácter Territorial		De tipo Intensivo	De tipo Extensivo
Participación en Diagnóstico y Formación de la Agenda	Foros y mesas sectoriales de entidades	Consejos consultivos de entidades a escala de barrio o distrito	Planes estratégicos Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC	Foros temáticos Círculo de estudio Conferencia de consenso	Asambleas Audiencias Teledemocracia local
Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones	Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales de Entidades	Consejos municipales de barrio o distrito con presencia asociativa Planes integrales	Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos MIXTOS	Presupuesto participativo Jurados ciudadanos Paneles ciudadanos Encuestas deliberativas	Referéndum Consultas populares Teledemocracia local
Participación en la Gestión	Cogestión asociativa de	Cogestión asociativa de	Gestión compartida de	Gestión por voluntariado de	Coproducción personalizada

	servicios municipales	centros cívicos y de barrio	servicios: Entidades y voluntariado	servicios y programas municipales	de servicios
--	--------------------------	--------------------------------	---	---	--------------

En los mecanismos de base personal, se puede distinguir entre aquellos que buscan la representatividad de los participantes y aquellos que no la pretenden. Entre los primeros están los Jurados Ciudadanos, las Encuestas Deliberativas, los Paneles Ciudadanos, que tienen un proceso de selección de los participantes basados en técnicas estadísticas para que representen los más acertadamente posible a los ciudadanos de la comunidad. La virtud de este tipo de mecanismos reside en que permiten construir un microcosmos de la población, con gente de perfiles muy diversos, con opiniones y con sensibilidades diferentes, a pesar de que esa diversidad no mantenga exactamente las mismas proporciones que en el conjunto de la población. Por ese motivo, son mecanismos que permiten escuchar la voz de un tipo de ciudadanos que tradicionalmente se margina de los procesos de participación basados en la autoselección de los participantes.

Por su parte, los mecanismos que no tienen en la representatividad un objetivo prioritario (como lo son de Agendas Locales 21, los Presupuestos Participativos y los instrumentos de Democracia Electrónica) se basan en la autoselección de los participantes, previa campaña de publicidad de la experiencia. En este caso, los participantes no se pueden concebir como representantes de la ciudadanía sino sólo como interesados o implicados en el tema a debatir. Los instrumentos de participación de este tipo enseñan que los procesos de autoselección de los participantes derivan en una serie de sesgos participativos a tener en cuenta. Una muestra de ello es que, a pesar de favorecer la participación de base personal, en la práctica, participan mayoritariamente ciudadanos organizados. Para solucionar estos inconvenientes y escuchar a los ciudadanos que no participan directamente se podría realizar encuestas de opinión.

Las Encuestas Deliberativas y los Jurados ciudadanos permiten encontrar con un grupo de participantes "altamente representativo de la población" al haber conseguido una participación cuyo perfil se asemeja a la heterogeneidad característica de la ciudadanía. Por su parte, los procesos participativos como la Planificación Estratégica, la Agenda Local 21 y los Presupuestos Participativos están ubicados en el grupo de una "representatividad media". Son mecanismos que, por lo general, sólo son aptos para ciudadanos o grupos organizados con niveles elevados de tiempo, información y otras habilidades necesarias para la participación. Por último, entre los mecanismos de "baja representatividad" están los Consejos Consultivos, los Primeros Planes Estratégicos, los Foros Temáticos e Internet. Estos comparten la característica de exigir unos recursos a los participantes – básicamente, habilidades de tipo cognitivo, que son minoritarios en la población y cuya distribución es extremadamente desigual.

La cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, ya que existen, por un lado, distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y por otro lado, los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables. Los rendimientos de estos mecanismos en términos de representatividad son muy desiguales, siendo los de base asociativa los que peores resultados consiguen.

b.) Legitimidad

Se analiza hasta qué punto los instrumentos de participación ciudadana contribuyen a legitimar las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan. Los efectos legitimadores de los instrumentos de participación ciudadana están condicionados a una serie de cuestiones basadas en su capacidad para representar el conjunto de intereses y sensibilidades relevantes de la población, el volumen de participantes, la capacidad de los ciudadanos de informarse y adoptar un punto de vista global racional para formar sus puntos de vista, el hecho de que no sea percibido como un instrumento en manos de determinados intereses parciales de los gobernantes, y finalmente, de la capacidad educadora de los ciudadanos en los valores y las prácticas democráticas.

Los efectos legitimadores de algunos instrumentos participativos que se han analizado en los diversos trabajos, tomando en cuenta su capacidad para educar a los participantes, de las probabilidades que las opiniones que emitan los ciudadanos al final del proceso participativo se basen en unos niveles adecuados de información y de la cantidad de participantes que los integran normalmente. Se observa que algunos instrumentos participativos logran rendimientos elevados en algunas de estas variables y que sus resultados en otras son inferiores. Los Jurados Ciudadanos, por ejemplo, son un tipo de instrumento que logra formar una opinión de los ciudadanos bien informada pero cuyo número de participantes es muy limitada. Los Referéndum serían el caso opuesto, logrando una cantidad de participantes mucho más elevada que la mayor parte de los nuevos instrumentos de participación, pero con escasa capacidad para informar a los participantes y con un valor educativo limitado.

c.) Los costos del proceso de participación ciudadana

La participación tiene siempre costos económicos, organizativos y de tiempo que es preciso incorporar al análisis. El costo del proceso puede convertirse en sí mismo en una barrera que limite la participación en entornos con pocos recursos, pero no es el único problema. Aparece también el interrogante de hasta qué punto es importante contar con ciertos excedentes redistribuibles para que un proceso participativo tenga verdadera capacidad de motivar a la población.

Es interesante destacar la experiencia de los presupuestos participativos, donde a pesar de la existencia de los espacios de negociación con las autoridades que a menudo dan lugar a un resultado menos espontáneo de lo que habitualmente se reconoce, el producto final del proceso es un resultado doblemente importante: por su carácter vinculante en la práctica y por afectar a un elemento tan central

de la acción de gobierno como son los presupuestos. Por su parte, los Jurados Ciudadanos se sitúan en algún lugar intermedio.

En el caso de los Consejos Municipales es donde más cuesta encontrar el impacto de sus propuestas en las políticas públicas adoptadas, aunque en los casos de mejor funcionamiento permiten detectar necesidades y establecer espacios de diálogo. En muchos casos la relativa frustración que se detecta se debe a la falta de compensación entre un gran esfuerzo que las asociaciones necesitan hacer para mantenerse activas en los Consejos y los escasos resultados reales que éstos llegan a producir.

En definitiva, la participación va a ser muy desigual dependiendo de dos factores. En primer lugar, el tipo de instrumentos utilizados, pues mientras Presupuestos Participativos o Jurados Ciudadanos están muy orientados a tomar decisiones, los Consejos Municipales, las Redes Electrónicas o las Agendas Locales 21, tienen un formato que prioriza el diálogo y el intercambio por encima de la capacidad decisional.

Llegando a la conclusión de que no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales, sino que hay que analizar cada caso de participación particular y buscar el mecanismo que mejor se adapte.

2.2.- Antecedentes de Participación Ciudadana Nacionales e Internacionales

El proceso de participación ciudadana se ha ido profundizando en la década de los años noventa debido a que las políticas públicas se demoran u omiten en dar una solución inmediata a las demandas sociales. Dicho proceso empieza a tener presencia significativa en diversos países del mundo y las modalidades adoptadas están en función a la problemática de cada sociedad. En esta sección se exponen brevemente algunas experiencias tanto internacionales como nacionales.

2.2.1.- Experiencias internacionales

1.- Municipalidad de Porto Alegre

La ciudad de Porto Alegre es la capital del estado de Rio Grande do Sul. Tiene una población que supera el 1.300.000 habitantes. Hasta los años ochenta había una gran cantidad de personas que vivían en barrios marginales de la ciudad, sin alcantarillado ni calles pavimentadas, y las viviendas carecían de agua potable.

Una de las principales herramientas que se utilizó para combatir estos problemas fue el sistema de Presupuesto Participativo (PP) que tiene como objetivo diseñar y materializar un mecanismo que permita la participación ciudadana en la determinación del plan de gastos del municipio. En 1989, cuando empezó a funcionar el PP se tuvo una difícil situación financiera y una baja participación ciudadana. A partir de

1990 se recuperó la capacidad de inversión, debido a la reforma fiscal implementada, y el PP tuvo un fuerte impulso ya que el municipio comenzó a tener fondos para abordar las demandas ciudadanas.

El proceso de PP se inicia con encuentros preparatorios en los que tanto las autoridades municipales como los líderes de las organizaciones comunitarias deciden los temas que serán tratados en dos reuniones anuales. Los temas no sólo abarcan los problemas de las regiones y el presupuesto sino que también se consideran temas como los servicios de salud, educación, etc.

Durante la primera reunión las autoridades municipales presentan un informe detallado de: i.) La ejecución del plan de inversiones del año anterior, ii.) El grado de avance del plan de inversiones de la presente gestión, y iii.) El nivel esperado de recursos financieros que podrán ser destinados a inversiones municipales el año siguiente. Adicionalmente, los vecinos y los participantes de las reuniones temáticas deciden sus prioridades y eligen a sus representantes.

En la segunda reunión se eligen los delegados que representaran a las regiones y a las plenarias temáticas en el Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto (CM-PGP), se deciden las prioridades de inversión y se conforma el Foro de Delegados Regionales y de Cuestiones Temáticas (FD-RT), cuya función es garantizar el flujo de información entre los delegados y las regiones, hacer el seguimiento a los proyectos en ejecución, recibir nuevas demandas y transmitirlos al CM-PGP para su procesamiento.

Para el CM-PGP la asamblea elige dos representantes de cada región, dos representantes de cada una de las Plenarias sectoriales, un representante titular del Sindicato de empleados Municipales, un representante de la Unión de las Asociaciones de Vecinos y dos del gobierno local. Después de las reuniones para organizar el FD-RT y el CM-PGP, se comienza a elaborar el borrador final del Presupuesto Municipal (PM) y el Plan de Inversión (PI). Todas las Secretarías junto con los órganos de gobierno participan en las reuniones del CM-PGP para discutir sobre las obras, su coste económico y su viabilidad técnica.

En la preparación del Plan de Inversiones se tienen en cuenta tres criterios: i.) La falta de servicios y/o infraestructura, ii.) La población de la región, y iii.) Las prioridades regionales. Contrastando estos criterios y discutiendo con la población se establecen las obras que se llevarán a cabo en cada región, tomando en cuenta la propuesta de las organizaciones temáticas y del propio Gobierno Municipal.

Al final del proceso el PI se presenta para su aprobación al CM-PGP. Después de su aprobación el poder ejecutivo envía la propuesta a los concejales del Municipio. Los concejales discuten con el poder ejecutivo

y los asesores acerca de las cifras del presupuesto, presentan enmiendas y eventualmente sugieren cambios.

Entre los resultados y/o impactos políticos del PP se puede mencionar: i.) Reducción de las prácticas clientelistas, ii.) Estimulo a la participación ciudadana, iii.) Enseñar nuevas prácticas democráticas, iv.) Capacitar a los delegados y asesores con los procedimientos de presupuestación, v.) Mejorar los niveles de control ciudadano del uso de los recursos públicos.

2.- Municipalidad de Montevideo

A partir del 15 de octubre de 1990, cuando se inauguró el primer Centro Comunal Zonal en Montevideo, comenzó a cambiar definitivamente la relación de los vecinos con la ciudad capital. El Departamento de Montevideo se regionalizó funcional y administrativamente en 18 zonas que comprenden los 64 barrios del área urbana, suburbana y rural y que han sido la base de la descentralización y participación ciudadana. Los 18 Centros Comunales Zonales fueron elevados al rango de Servicios Municipales, se incrementaron sus recursos y se desconcentraron actividades de carácter administrativo y de servicios.

Después de un trabajo de análisis y concertación política y social se logró un acuerdo entre los cuatro partidos políticos representados en la Junta Departamental (de relevante actuación en todo lo que hace al proceso de descentralización) y se aprobaron los instrumentos de la descentralización política y la participación social.

A fines de 1993 se instalaron la Junta Local y los Consejos Vecinales como órganos de participación social. El primero, está constituido por representantes políticos partidarios de la zona, mientras que el segundo está constituido por vecinos electos por los vecinos de las zonas. De esta manera, en cada una de las 18 zonas funcionan una Junta Local que aborda la programación, dirección y control de las obras y planes zonales; un Consejo Vecinal como cuerpo social de apoyo en la identificación de las necesidades, prioridades y el control participativo de los planes, y un Centro Comunal Zonal como servicio municipal de desconcentración administrativa y de servicios.

Los Consejos Vecinales se integran por entre 15 y 40 vecinos electos por voto universal y secreto dentro de cada zona. Por intermedio de estos y de las Juntas Locales, se establecen las prioridades en obras y planes municipales para cada zona, quinquenalmente y anualmente.

Cada año, el Intendente Municipal y su equipo de gobierno rinden cuentas a los vecinos de lo realizado y analizan las acciones del año siguiente. Esta manera de confeccionar y controlar la ejecución presupuestal constituye una inédita experiencia de "presupuesto participativo".

3.- Municipalidad de Villa El Salvador

En la Municipalidad de Villa El Salvador (VES) de la Provincia de Lima (Perú) se implementó el Presupuesto Participativo (PP) a partir del año 2000.

El PP es liderado por el municipio, a través del "Comité Consultivo" que está conformado por el Alcalde, los Regidores ó Concejales, los funcionarios directores de la administración municipal, los representantes de ONGs, que trabajan en el distrito y algunos vecinos comprometidos con la gestión pública municipal. Su implementación ha significado cambios en la administración y en los procedimientos regulares para dar paso a la nueva dinámica de gestión pública. Este proceso tiene varias etapas entre las cuales se puede mencionar:

- i.) La etapa inicial de preparación de formatos, datos e información necesaria para la población.
- ii.) La etapa de formulación que incluye todo el proceso participativo de priorización y selección de obras a ejecutar.
- iii.) La etapa de implementación que incluye la elaboración de fichas técnicas, compra de materiales, construcción de obras y supervisión por parte de la comunidad.
- iv.) La etapa de fiscalización y rendición de cuentas que hace la administración municipal ante la comunidad.
- v.) La última etapa se refiere al proceso de institucionalización, es decir, permitir que el proceso continúe mas allá de la gestión municipal.

En la dimensión territorial a significado lo siguiente:

- ? Para la desconcentración se han creado cuatro Agencias de Desarrollo Municipal que promueven el proceso participativo.
- ? La división del territorio en ocho zonas para el presupuesto participativo.
- ? Para la asignación del presupuesto entre las distintas zonas se utilizan tres criterios: Número de población (30%), niveles de tributación (50%) y necesidades básicas insatisfechas. (20%).

En la dimensión jurídico – legal e institucionalización del proceso se destaca:

- ? Los instrumentos formales de participación son la Ley orgánica de Municipalidades, la Ordenanza Municipal y el Reglamento Interno.
- ? La metodología participativa tiene tres momentos, los Talleres de capacitación para discutir con la población el escenario, las fases y los criterios, las Asambleas deliberativas, donde se priorizan los proyectos y la vigilancia ciudadana a la ejecución de las obras.

2.2.2.- Experiencias Nacionales

1.- Municipalidad de Rosario

La administración centralizada de la Municipalidad de Rosario hacía difícil la atención a las zonas periféricas y la comunicación con los ciudadanos.² Ante esta problemática puso en marcha en el mes de diciembre de 1995 el Programa de Descentralización y Modernización Municipal. El objetivo del programa fue la creación de un nuevo modelo de gestión basado, por una parte, en el establecimiento de vías de comunicación pública para proporcionar información permanente sobre el desarrollo del proceso, y por otra, en el desarrollo de métodos para incorporar la participación ciudadana como medio para conocer las necesidades y expectativas de la población. A través del Programa de Descentralización se desarrolló una organización con seis distritos que contarán con sus respectivos Centros Municipales de Distrito (CMD): Centro, Norte, Noroeste, Sur, Sudoeste y Oeste.

En cada uno de ellos funciona un Área de Servicios Administrativos -con oficinas de Atención al Vecino, Mesa General de Entradas, Catastro y Obras Particulares, Registración e Inspección, Tránsito y Tribunal de Faltas, y Oficina de Finanzas; un Área de Desarrollo Urbano -que representa a las Secretarías de Planeamiento, Obras Públicas y Servicios Públicos, incluyendo una oficina especial para el Servicio Público de la Vivienda- y otra Área de Servicios Socio Culturales y de Salud. También se destacan las sucursales del Banco Municipal de Rosario, Registro Civil, Administración Provincial de Impuestos, Empresa Provincial de la Energía, Aguas Provinciales de Santa Fe y Litoral Gas.

En los centros se coordinan acciones municipales con organismos oficiales, entidades comunitarias y operadores privados para favorecer el desarrollo de emprendimientos concretos. Son lugares de encuentro y debate de las organizaciones y entidades barriales sobre las múltiples inquietudes de los vecinos interesados en el desarrollo de cada sector de la ciudad.

Actualmente están en funcionamiento los Centros Municipales Distrito Norte "Villa Hortensia", Distrito Oeste "Felipe Moré" y Distrito Sur "Rosa Ziperovich". Allí se atienden a los vecinos con empleados municipales que fueron reasignados y capacitados para desarrollar sus nuevas funciones.

A partir de la implementación de dicha política descentralizada, se desarrolló el programa de participación ciudadana de Presupuesto Participativo que permite la participación directa de la población en la definición de prioridades (de obras y proyectos) y la distribución de los recursos existentes.

Para el funcionamiento del Presupuesto Participativo se dividió el territorio municipal en 38 Áreas Barriales elegidas respetando criterios demográficos y urbanísticos. Esto permite y amplía la participación de los vecinos al realizarse las reuniones cerca de los hogares.

² Descentralización y transformación estructural en Rosario (Argentina) <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp702.html>

Las Asambleas Barriales se realizan en diferentes instalaciones, especialmente escuelas y clubes. Las reuniones se efectúan en días hábiles, en horario vespertino, y se cursan invitaciones a las instituciones del Distrito. La campaña de convocatoria se realiza a través de spots televisivos, publicidad radial, medios gráficos, distribución de afiches y volantes anunciando la Asamblea a nivel barrial.

Etapas del proceso de Presupuesto Participativo

1.- Primera Instancia

En esta etapa se realizan las primeras Asambleas Barriales con dos objetivos. El primero, es arribar a un diagnóstico preliminar de los problemas de cada barrio de la ciudad. En efecto, se fija el como objetivo identificar la dimensión colectiva de los conflictos a nivel del barrio. Con la coordinación de uno o dos talleristas (dependiendo de la cantidad de integrantes del taller) se distribuyen tarjetas y se pide a los asistentes que escriban una problemática del barrio. Los coordinadores organizan conjuntos de problemas agrupando las tarjetas y resaltando la visión en común que surge de los vecinos. Luego se pide a los vecinos que expliquen el por qué de las problemáticas elegidas, a fin de hacer circular la palabra entre todos. Se trata de direccionar el debate hacia cuestiones que sean de incumbencia municipal para garantizar que las problemáticas señaladas tengan la respuesta presupuestaria adecuada.

El segundo objetivo es elegir a los integrantes de los Consejeros Participativos de distritos de las respectivas Áreas Barriales, quienes pasan a integrar los Consejos Participativos Distritales. Los habilitados para votar son los vecinos presentes en la Asamblea, que no hayan votado en otra Área Barrial. Esto se controla en el momento de llegada de los vecinos a través de su número de DNI. La elección se plantea en un plenario, pero previamente se inscribe a todos aquellos que quieran postularse como Consejeros. Posteriormente cada asistente emite su voto anotando los nombres de tres postulantes, se realiza el recuento y los seis o siete más votados (dependiendo del Distrito) resultan elegidos titulares, mientras que los restantes son electos suplentes. Para garantizar la proporcionalidad de género se pide que el 50% de los Consejeros sea de sexo femenino.

Los Consejos Participativos de Distrito son espacios de participación permanentes conformados por los Delegados electos en las Asambleas Barriales, el Director de Distrito y un Secretario Técnico. Una vez concluida la Primera Ronda, los delegados se reúnen y determinan cuál debe ser la modalidad del funcionamiento del Consejo Participativo, estableciendo el Reglamento de Funcionamiento Interno. Asimismo, se fijan las reuniones plenarias y de comisiones con una periodicidad elegida por cada Consejo.

En términos generales, los Consejos funcionan en base a tres comisiones temáticamente determinadas: Urbanas, Sociales y Participación. La función de los Consejos Participativos en esta instancia es agrupar y transformar en proyectos las distintas soluciones planteadas por los ciudadanos en la asamblea Barrial.

2.- Segunda Instancia

La Segunda Instancia se desarrolla unos tres meses después de la conformación de los Consejos, ya que el trabajo de los mismos es el insumo fundamental para decidir las cinco prioridades distritales.

En esta etapa se convoca a toda la población de cada Distrito a una Asamblea masiva. Para ello se realiza una campaña de difusión similar a la desarrollada en la Primera Instancia. Allí se eligen las prioridades de cada Distrito y el Director/a o Coordinador/a informa sobre el avance del cumplimiento de las prioridades del año anterior. Los delegados electos durante la ronda anterior informan acerca de lo realizado por el Consejo. Durante esta instancia se presenta a los vecinos una Guía de Priorización de posibles obras y servicios, entre 20 y 30 aproximadamente, de las cuales se deben elegir el 50%. Las problemáticas más votadas son las incorporadas al Presupuesto Municipal. La Grilla de Priorización representa el producto final del debate acerca de lo que es relevante y de mayor urgencia para el Distrito.

Para finalizar el proceso se toman las prioridades elegidas por distrito y se determina por voto las que se incluirán en el presupuesto del año próximo de acuerdo a un monto fijo previamente asignado a cada zona. El proceso concluye con la presentación pública de este documento a los vecinos en la Asamblea General de cierre del Presupuesto Participativo.

2.- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Después del año 1996 se implementaron en la Ciudad de Buenos Aires mecanismos de democracia semi-directa en diferentes modalidades y áreas, con alcance más o menos acotado.

Durante el año 2002, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), a través de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, puso en marcha el Presupuesto Participativo (PP), contemplado en el Art. 52 de la Constitución de la Ciudad y los Art. 9 y 29 de la Ley N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público.

De esta manera se abrió un espacio de intervención participativa a los vecinos en los quehaceres públicos de la Ciudad, facilitando el control democrático de la Administración y dando cuenta de la nueva realidad del barrio como espacio de protagonismo ciudadano.

Asimismo, el 14 de septiembre del año 2002, el Jefe de Gobierno puso en funciones al Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo (CPP), primer instrumento de democracia participativa de la Ciudad. Este es un órgano de cogestión entre el Poder Ejecutivo y la sociedad civil, del que participan los 43 vecinos consejeros que fueron votados en cada uno de los Foros Barriales, 10 consejeros del Gobierno y 4

representantes de organizaciones no gubernamentales, sociales, vecinales y redes socio-gubernamentales

El CPP tiene a su cargo, entre otras funciones, la de coordinar el Presupuesto Participativo, difundiendo y organizando los diferentes mecanismos e instancias de participación y estableciendo las instancias de control y seguimiento del presupuesto en ejecución.

3.- La Municipalidad de Quilmes

La Municipalidad de Quilmes encaró en el año 2000 un proyecto de descentralización y desconcentración para mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales, promover la participación de la población en el diseño, implementación y control de las políticas, y hacer más eficiente, la inversión pública y privada.

Dicho plan de Descentralización que se basó en un Proceso Dinámico de Desconcentración Administrativa y a la vez un Programa de Apertura Política a través de la Participación Ciudadana en la toma de decisiones de la Administración Municipal, pretende desconcentrar actividades administrativas manteniendo el liderazgo estratégico central del Municipio.

Para su implementación se zonificó la ciudad y se localizó en cada zona un "minimunicipio" llamado Centros de Gestión de Municipal (CGM), para trabajar en unidades territoriales de planificación y ejecución más pequeñas, que permiten una efectiva participación de los vecinos en la definición de los proyectos y acciones de desarrollo, ajustadas a las distintas particularidades de cada localidad. Posteriormente, se debió formular un Plan de Acción que promueva y amplíe las actividades participativas. Estas actividades podrían estar referidas a:

- ? Acciones que vinculen las demandas y propuestas vecinales con soluciones concretas y oportunas por parte de la municipalidad.
- ? Acciones de difusión de la política de promoción de la Participación.
- ? Acciones de mejoramiento de los mecanismos de control vecinal al Municipio.
- ? Acciones para promocionar actitudes del personal municipal que favorezcan la gestión participativa.
- ? Acciones para incorporar a las organizaciones sociales del municipio en distintas instancias de gestión.

En la Municipalidad de Quilmes se han desarrollado numerosas organizaciones sociales y vecinales con base territorial. Estas organizaciones han canalizado y acercado las demandas de los vecinos a las distintas instancias del gobierno local, han participado en la gestión de programas sociales y de desarrollo urbano, se han constituido en interlocutores tanto para el relevamiento de las demandas sociales como

para la formulación de propuestas. Esto se tuvo en cuenta en la formulación del Plan de Acción para promover la Participación Ciudadana donde se consideró necesario implementar a través las CGM, una metodología de planificación participación a nivel local, que permita incorporar el compromiso de los vecinos en proyectos de desarrollo barrial de las zonas.

Para ello se propuso como metodología los Talleres de Microplanificación, ya que permiten descubrir maneras lógicas de planificar y ejecutar enfocando los problemas barriales con un mayor grado de conocimiento y detalle.

Básicamente el método consiste en responder tres preguntas: ¿Qué está mal?, ¿Qué se puede hacer para que las cosas salgan bien?, ¿Cómo lograrlo?. En este sentido, la Microplanificación incluye procedimientos agrupados bajo 5 áreas de acción/análisis relacionadas entre sí:

- ? Identificación de problemas.
- ? Estrategias generales para afrontar los problemas
- ? Acuerdo en el programa, determinación de acciones, opciones de solución y de negociación.
- ? Programación y planificación para la ejecución.
- ? Ejecución, monitoreo y evaluación.

4.- Municipalidad de La Plata

En el ámbito local platense existió una experiencia participativa y democrática de elaboración del Presupuesto Participativo Municipal y del Plan de Desarrollo Local. En primer lugar se crearon las Juntas Comunales, cuyo marco legal se encuentra en el Decreto 1107 del año 1992 firmado por el Intendente Julio C. Alak, cuyo objetivo era promover la descentralización administrativa y la participación ciudadana. En dicho decreto se crean los Centros Comunales (antiguas Delegaciones Municipales), como órgano ejecutivo, y las Juntas Vecinales, como órgano participativo colegiado.

Se constituyeron 19 Juntas Comunales, que funcionaban en los Centros Comunales o en las instituciones barriales más representativas de la comunidad local. Sus funciones consistirían en estimular la acción comunitaria y la participación popular en la gestión municipal, contribuir en la elaboración de políticas públicas, participar en las acciones de interés social desarrolladas en el ámbito del Centro Comunal, fiscalizar la ejecución de obras y servicios prestados por el Departamento Ejecutivo y especialmente contribuir en la elaboración del presupuesto participativo.

Por otro lado, para implementar el Plan de Desarrollo Local, se crea un Equipo técnico dentro de la estructura de la Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano, que tendría una doble función: un grupo integraría la Coordinación Técnica de las distintas fases del proceso y el otro trabajaría en relación directa con las Juntas Vecinales.

Fases del proceso

En la fase preliminar se conformaron las Juntas Vecinales y se difundió la propuesta en cada una de ellas con el objetivo de promover la participación de los sectores sociales indispensables para su viabilización. Acordada la propuesta se iniciaron las acciones del equipo técnico en el proceso, poniendo énfasis en las situaciones problemáticas, en cuanto al hábitat y aspectos socioeconómicos.

En la fase de ordenamiento de las demandas se tomó como punto de partida el listado de demandas de cada una de las Juntas Comunales relevadas por la Secretaría de Gobierno en el transcurso de las reuniones que mantuvieron en cada localidad los representantes barriales y los miembros del Gabinete Municipal. Ante la diversidad y complejidad de las problemáticas, se planteó la necesidad de iniciar una etapa de ordenamiento que sirva de base de la siguiente instancia de priorización.

El equipo técnico espacializó las distintas demandas en distintos planos y ordenó las problemáticas en diferentes fichas, según el siguiente criterio:

- ? Proyectos a realizar por la Municipalidad a través del Presupuesto.
- ? Tareas de Gestión a realizar por la Municipalidad o la Junta Comunal.

Una vez que se pudo contar con esta información se convocó al Primer Taller comunitario en cada una de las Juntas. Donde se buscó posibilitar que todos los miembros participen con igualdad de oportunidades en el proceso de reflexión y toma de decisiones sobre el ordenamiento y priorización de las demandas. Como resultado, se llegó a un acuerdo generalizado sobre el ordenamiento de las demandas, que fue formalizado en todos los casos por la firma del acta de la reunión. Luego se llamó al Segundo Taller Comunitario para la priorización de las demandas con sentido social, constituyéndose el consenso de manera progresiva pasando de la instancia individual a la grupal, formalizando los resultados con la firma del acta de la reunión.

La última fase a la que se llegó este proceso fue la elaboración del plan de desarrollo local, en la que con las participaciones de Funcionarios Municipales, Administradores Comunales y equipos técnicos, se definieron los proyectos a incorporar al Presupuesto Participativo Municipal 1999 y se elaboró el Plan de Desarrollo Local para cada una de las Juntas Comunales.

3.- METODOLOGÍA

Para alcanzar el objetivo buscado se recurrió a fuentes secundarias y primarias. En la primera, se seleccionó y analizó bibliografía referido a la participación ciudadana. En relación a la segunda, se tuvo una entrevista con funcionarios de la Municipalidad de Rosario y se efectuó una encuesta. Esto último para conocer la opinión de la comunidad de La Matanza sobre la respuesta a las necesidades sociales de la población por parte del Municipio, la encuesta fue realizada en el mes de mayo de 2004 para el

proyecto "Seguimiento de la situación social en el municipio de La Matanza" se realizaron diversas preguntas que apuntan específicamente a conocer el grado de participación de la ciudadanía y su opinión sobre algunos mecanismos puntuales de participación.

A continuación se detalla brevemente los aspectos metodológicos relevantes de la misma para luego mostrar los resultados obtenidos.

Diseño de la Encuesta

Para la recolección de datos se utilizaron las encuestas por muestreo, es decir la recolección de información a través de conceptos, métodos y procedimientos bien definidos, seleccionando una muestra representativa de la población. La Encuesta aplicada se enmarcó dentro de las denominadas "Encuestas de Fuerza de Trabajo", que son un tipo particular de encuestas por muestreo que han permitido conocer y caracterizar a la población desde su inserción socioeconómica, profundizando sobre la situación de las personas y los hogares.

Marco Muestral

La República Argentina está dividida desde el punto de vista político - administrativo en provincias y éstas en departamentos (en la Provincia de Buenos Aires se los denomina Partidos). Con fines censales estos departamentos se subdividen en unidades menores: fracciones y radios censales. Cada radio censal está constituido por un conjunto de aproximadamente 300 viviendas en tanto una fracción es un agrupamiento de radios censales. El listado de estos radios censales (los incluidos en el dominio bajo estudio) es lo que constituye el llamado "marco muestral".

El marco muestral sobre el que se desarrolló esta encuesta tuvo como insumo el marco de viviendas provistas por el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2001 desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. El Censo de Población proporciona la cartografía y los listados de radios censales a partir de los cuales se seleccionó, en cada aglomerado, la Muestra de Unidades de Primera Etapa (radios censales). También a partir de esos datos se adjudicaron las probabilidades de selección.

Tamaño de la Muestra

En total se seleccionaron alrededor de 400 viviendas al interior de cada una de las tres (3) zonas o regiones estudiadas, que representan el 33,3% de la totalidad de viviendas del municipio. Este tamaño fue determinado en base a los siguientes criterios:

1. Los propósitos del estudio.
2. El tamaño de la población objetivo.
3. El margen de error.
4. El nivel de confianza.

5. El grado de variabilidad de lo que se va a medir en la población.
6. El presupuesto disponible.

Es importante destacar que la cuestión del tamaño de la muestra es de interés tanto para los investigadores o responsables del estudio, como para el muestrista y muchos de los usuarios de la información. A veces, según el tamaño de la muestra, erróneamente se invalida una encuesta sin conocer los detalles acerca de la población, la variable en estudio y la homogeneidad de ésta en la población, el tipo de estimador utilizado, entre otras. Todos ellos más los recursos disponibles son los que permitirán fijar un tamaño adecuado para cada circunstancia. La Municipalidad de La Matanza se subdividió en tres zonas o regiones, que se caracterizan por sus diferencias socio-económicas y culturales. Por orden de prioridad, la zona 1 es la de mejor calidad de vida, siguen luego la zona 2 y zona 3.

4.- RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

4.1.- Resultados de la Encuesta

Los resultados se han agrupado en 4 partes. La primera trata de las principales necesidades de demanda a resolver por la Municipalidad de La Matanza. La segunda, se presenta la forma en que la comunidad hace llegar sus reclamos y la satisfacción recibida de la misma. La tercera se refiere a la participación de la comunidad en las diversas instituciones locales; y la cuarta trata sobre la opinión cualitativa de la comunidad sobre las instituciones locales. Los resultados comprenden la totalidad del municipio y para las 3 zonas, que son diferentes en cuanto a los aspectos socio-económicas y culturales.

1.- Los principales problemas a resolver por el municipio

En primer lugar, la población de La Matanza eligió tres problemas prioritarios que debería resolver la Municipalidad. Así, el 70% de los hogares considera a la salud el principal problema, el 52 % el asfalto de calles y el 35% la agilización de trámites municipales.

Cuadro N° 1. Principales problemas a resolver por el municipio

	Sobre total hogares
Salud	70%
Electricidad	27%
Alcantarillado	24%
Asfalto de calles	52%
Vivienda	17%
Agilización de trámites municipales	35%
Otros	31%

Se puede observar en el Cuadro N° 2 los porcentajes varían en las diferentes zonas o regiones.

Cuadro N° 2. Principales problemas a resolver por el municipio

	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Salud	76%	63%	69%
Asfalto calles	32%	59%	70%
Agilización de trámites municipales	54%	24%	22%

2.- Distintas formas de hacer llegar sus reclamos y niveles de satisfacción con el municipio.

A la hora de analizar si los hogares hacen llegar o no sus reclamos al municipio y la forma en que los realizan, en el Cuadro N° 3 se verifica que el 52,9% no presenta ningún reclamo, el 40,5% reclama en forma directa al municipio, mientras que un 1,2% lo hace a través de las organizaciones intermedias en que participa.

Cuadro N° 3. Formas de hacer llegar los reclamos

	Porcentaje
En forma directa al municipio	40,5%
Por organización en la que participa	1,2%
Ambas formas	1,0%
De ninguna forma	52,9%
Ns/nc	4,3%

Esta gran cantidad de reclamos que no se realizan puede tener que ver con la falta de mecanismos de eficaces para que sean atendidos y solucionados. Dicha hipótesis adquiere mayor relevancia si tomamos en cuenta que la agilización de trámites municipales ocupa el tercer lugar a la hora de analizar las principales demandas de la gente al municipio.

El Cuadro N° 4 muestra que en el reclamo en forma directa sobresale la zona 2 con 47%, seguida luego por la zona 3 con 43% y la zona 1 con 39%. En cuanto a ninguna forma de reclamo las diferencias son mínimas entre las distintas zonas.

Cuadro N° 4. Formas de hacer llegar los reclamos

	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Ambas formas	2%	0%	1%
De ninguna forma	59%	52%	54%
En forma directa	39%	47%	43%
Por organización en la cual participa	1%	0%	3%

En cuanto al nivel de satisfacción con la respuesta del municipio a los reclamos, en el Cuadro N° 5 se verifica que el 18,9% de los hogares entrevistados lo considera "Bueno", mientras que el 21,0% lo considera "Malo".

Cuadro N° 5. Nivel de satisfacción brindada por el municipio

	Porcentaje
Bueno	18,9%
Malo	21,0%
Muy bueno	2,0%
Regular	26,3%
Ns/nc	31,7%

En el Cuadro N° 6 se puede apreciar que el mayor nivel de satisfacción con el Municipio se encuentra en la zona 1 con 42% y el menor en la zona 3.

Cuadro N° 6. Nivel de satisfacción con la respuesta a los reclamos por parte del municipio

	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Muy bueno	4%	4%	1%
Bueno	42%	23%	15%
Regular	37%	40%	39%
Malo	16%	33%	44%

3.- Participación de la comunidad en las instituciones de bien público

En el Cuadro N° 7 se puede observar que el 86,4% de los hogares de La Matanza no participa en ninguna entidad de bien público, lo que nos obliga a pensar en la falta de eficacia de los mecanismos actuales que tiene la ciudadanía para participar y las instituciones creadas para tal fin.

Por otro lado, del restante 13,6% que participa, la gran mayoría (56%) lo hace en parroquias o asociaciones religiosas.

Cuadro N° 7. Participación de la comunidad en las instituciones

	Porcentual sobre el total de hogares
Partidos políticos	13%
Parroquia o asociación religiosa	56%

Unión vecinal	2%
Comedor comunitario/barrial	5%
Escuela o cooperadora escolar	10%
Sociedad de fomento, asociación o club	7%
Asociación de grupos de nacionalidades	1%
Asociación de grupos de nacionalidades	0%
Otros	13%
No participa	86,4%
Participa	13,6%

En el Cuadro N° 8 se puede observar que no existe correlación entre el nivel de educación y el nivel de participación ciudadana, lo que podría estar asociado con la escasa disponibilidad de tiempo y/o falta de interés por parte de la comunidad.

Cuadro N° 8. Participación según nivel educación formal

	No Participa	Participa
Hasta secundario incompleto	87,9%	12,1%
Hasta terciario o universitario incompleto	84,0%	16,0%
Hasta primario incompleto	86,9%	13,1%
Terciario o universitario completo	88,7%	11,3%

4.- Opinión cualitativa de los hogares sobre las instituciones de bien público

Para intentar conocer el por qué de la baja participación se preguntó la opinión sobre la ayuda que brindan en el barrio las principales instituciones de bien público. La respuesta fue que los de mejor imagen son la escuela y la iglesia, ubicándose por encima del 41%, luego siguieron el centro de salud con 28,8%, el municipio con 26,1% y los comedores con 25,6%.

Cuadro N° 9. Opinión de los hogares de la matanza sobre distintas instituciones públicas

Opinión	Municipio	Partidos políticos	Iglesia	Comedores	Escuela	Centro salud	Sociedad fomento	Movimiento piqueteros
Buena	26,1%	3,1%	41,2%	25,6%	41,5%	28,8%	11,6%	1,9%
Mala	21,6%	40,7%	8,8%	5,4%	8,8%	18,4%	11,0%	40,3%
Regular	29,3%	16,5%	14,4%	12,8%	18,5%	20,1%	10,2%	3,3%

Ns/nc	22,9%	39,7%	35,6%	56,2%	31,2%	32,6%	67,2%	54,5%
--------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Por el contrario, las instituciones o grupos con mala calificación fueron los movimientos piqueteros y los partidos políticos, ambos ligeramente superior a un 40%.

Analizando con mayor profundidad la opinión sobre el municipio se observa que la zona 1 tiene una calificación positiva del 32%, la zona 2 del 24% y la zona 3 del 21%.

Cuadro N° 10.Opinión sobre la ayuda del municipio

	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Buena	32%	24%	21%
Regular	25%	33%	31%
Malo	16%	23%	27%
Ns/nc	27%	20%	20%

En términos generales, hay una serie de puntos a tener en cuenta:

- ? La población reclama al municipio soluciones orden de prioridad en las áreas de salud, asfalto de calles y agilización de trámites.
- ? Un gran porcentaje de la población no realiza los reclamos y quienes lo hacen lo realizan utilizando el método directo.
- ? Las instituciones con mejor imagen son la iglesia y la escuela y los de peor imagen son los partidos políticos y los piqueteros.
- ? El Municipio tiene una imagen positiva que ronda entre el 20% y 30%: En la zona 1 tiene la mejor imagen y la zona 3 la peor.

4.2.- PROPUESTA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA LA MATANZA

En esta sección se proponen los lineamientos generales de un proceso de Presupuesto Participativo adaptado al Partido de La Matanza, en función del marco conceptual, los resultados de la encuesta, las experiencias nacionales e internacionales desarrolladas precedentemente, el carácter vinculante, así como también del análisis de las fortalezas y debilidades detectadas en los mecanismos participativos actuales.

Lo primero para destacar es que la propuesta tiene una base territorial y en segundo término sectorial, distinto a lo que sucede actualmente donde los espacios de participación son fundamentalmente sectoriales.

Por este motivo, es importante primeramente dividir el partido en zonas, para lo cual se tomó en cuenta que:

- 1.-El Partido de La Matanza tiene una gran heterogeneidad en las condiciones sociales de sus habitantes.
- 2.-Existe en cada ciudadano una identificación con su localidad, lo que representa un vínculo entre los habitantes del lugar (capital social) que es muy importante aprovechar para el proceso de participación. En base a esto es que, preliminarmente se han tomado las divisiones actuales del Partido en 15 localidades como base para aplicar territorialmente el sistema en una primer instancia.

a.- Procedimiento de participación ciudadana propuesta

El diseño e implementación de las políticas públicas tiene en principio varias etapas que para nuestros fines podemos resumir en cuatro. En este sentido, debido a que no existe un mecanismo ideal de participación se irán proponiendo distintos mecanismos para cada una de ellas.

Primer etapa: Relevamiento de las demandas comunitarias

De acuerdo a la encuesta presentada con anterioridad el 86.4% de la población de La Matanza no participa activamente en instituciones intermedias. Esto hace muy difícil pensar que basándose sólo en ONGs y otras instituciones intermedias se va lograr la representatividad y legitimidad necesarias a la hora de relevar las demandas de la comunidad.

Por este motivo, se pensó en dos mecanismos para tener información de los principales problemas de las localidades:

- 1.- Una **encuesta socioeconómica**, en donde se pregunte sobre las principales necesidades de la ciudadanía tanto organizada como no organizada de cada localidad.
- 2.- Pedir a los funcionarios municipales responsables de cada Unidad Descentralizada (UD) que presente por escrito su diagnóstico de prioridades por localidad, fundamentando brevemente el por que de su ordenamiento.

Segunda etapa: Diseño de las soluciones para hacer frente a las necesidades surgidas en la etapa anterior.

En esta etapa se necesita que el mecanismo de participación priorice el conocimiento técnico, la información necesaria y la continuidad en el tiempo.

Es por ello que se propone la realización de una primer asamblea en cada una de las localidades de La Matanza con dos objetivos: 1.- Que los vecinos elijan a sus representantes titulares y suplentes para los **Consejos Territoriales (CT)**, en este sentido es importante que la cantidad de consejeros y consejeras sea proporcional a la cantidad de personas votantes. 2.- Que los ciudadanos hagan llegar en forma directa sus demandas al municipio.

Primer subetapa: Funcionamiento de los Consejos Territoriales

En las primeras reuniones se debe capacitar a los consejeros sobre los principales aspectos de las finanzas públicas municipales (especificando cuales son las áreas de incumbencia del Gobierno Municipal, Provincial y Nacional), sobre el proceso de participación que se va a desarrollar y sobre los planes estratégicos de largo plazo del municipio. Luego de la capacitación, el Consejo deberá dictar su propio reglamento interno y elegir por votación la comisión directiva (y el presidente de la misma) para que coordine y cumpla las funciones que más adelante se mencionan.

Una vez que se tienen las demandas señaladas por la encuesta, el diagnóstico del responsable municipal de la UD y las demandas de los ciudadanos que asistieron a la primera asamblea, los directivos del consejo convocarán a talleres temáticos con el objetivo de analizar las demandas y proponer proyectos de solución. Para ello se convoca a los principales referentes de la localidad en cada tema marcado como prioridad. Dichas instituciones e individuos serán obtenidos de un listado armado previamente en el cual figuran (previamente notificados) los referentes comunitarios y especialistas en cada tema.

Por ejemplo, deberían ser convocadas las organizaciones intermedias de la región que estén trabajando en el tema, funcionarios municipales (que entre otras cosas deberán exponer el plan estratégico de largo plazo del municipio en las distintas áreas), especialistas de diferentes instituciones académicas, otras instituciones referentes en el tema que operan en otro territorio, y todos aquellos que el consejo considere que pueden aportar alguna solución. Estos talleres estarán abiertos también a todo los vecinos de la localidad que deseen participar. Terminados los mismos, los consejeros deben recolectar las demandas (ya agrupadas) y los mecanismos de solución propuestos para volcarlos en un documento que servirá para la segunda subetapa.

Segunda subetapa:

Los Consejos Territoriales se reunirán en las Unidad Descentralizada a la que pertenecen para realizar talleres que contarán con la participación del responsable municipal de la UD , funcionarios de la secretaría de participación y funcionarios municipales de las distintas área involucrada.

En los mismos se deberán lograr los consensos necesarios para establecer el orden de preferencias de los problemas y soluciones de toda la zona de influencia de la Unidad³, tomando en cuenta la viabilidad técnica y económica de los proyectos propuestos.

Tercer subetapa

El Municipio deberá establecer cuáles de los proyectos que se propusieron en la etapa anterior se incluirán en el presupuesto del año entrante. Para esto, es aconsejable que la evaluación tengan en cuenta explícitamente indicadores objetivos, como por ejemplo: cantidad de beneficiarios, situación social de los beneficiarios, costo del proyecto, financiamiento, aporte de la comunidad, participación de la comunidad en el proceso de participación, alineamiento con el plan estratégico, etc. Lo que dará mayor credibilidad y objetividad al proceso.

Finalizada esta etapa se redacta el documento final que contiene los proyectos que se incluirán en el presupuesto del próximo año y la duración de cada uno de los mismos (especificando los que duran más de un periodo). Esta información luego se debe difundir a toda la población a través de canales masivos de comunicación.

Tercer etapa: Implementación de las políticas consensuadas

La implementación del programa estará a cargo del municipio. Cada consejo deberá crear una Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE) que será la encargada del control de la ejecución, y ante cualquier desvío detectado deberá informar al consejo, quien pedirá la explicación pertinente al funcionario responsable de la UD. En esta tarea es recomendable que el municipio construya y aplique tableros de control para medir el cumplimiento con las metas y objetivos acordados.

Cuarta etapa. Análisis de impacto

Por último, todos los años antes de comenzar de nuevo el proceso de armado del presupuesto, los directivos de los consejos territoriales de cada UD y los funcionarios municipales se reunirán para analizar las ejecuciones de las propuestas del año anterior. De este análisis surgirá la necesidad de que el problema vuelva o no a ser tratado por los foros temáticos.

Para esta etapa es útil contar con indicadores de impacto que midan los efectos que producen los proyectos en los beneficiarios y en el territorio municipal.

³ Las prioridades y soluciones planteadas para cada localidad surgen del documento elaborado en la etapa anterior.

b.- Aspectos Importantes a tener en cuenta

- ? Que exista voluntad política del intendente y de la ciudadanía en llevar adelante el proceso.
- ? Como ya se mencionó, es importante la capacitación de los integrantes del consejo en temas presupuestarios y de funcionamiento del proceso de participación propuesto.
- ? Los parámetros de evaluación elegidos por los funcionarios municipales deben ser informados a los Consejos Territoriales y a los foros temáticos al comienzo del proceso, para que estos los consideren a la hora de las propuestas. Es importante para la continuidad del proceso participativo que en el mediano plazo los indicadores surjan del consenso entre la ciudadanía.
- ? También es importante remarcar que las propuestas de solución a cada tema deben estar en línea con el plan estratégico de largo plazo planteado por el municipio, para lo cual es importante que los funcionarios municipales lo expliquen con claridad. En este sentido, ambos procesos deben alimentarse mutuamente para lograr una mejora continua en las soluciones planteadas.
- ? Establecer tiempos de duración para cada una de las etapas y subetapas del proceso.
- ? Que el proceso sea permanentemente monitoreado por la Secretaría de Participación y que cuente con la presencia de profesionales en procesos participativos.

c.- Cambios Municipales necesarios para la implementación del sistema

- ? Institucionalizar el proceso de Presupuesto Participativo por Ordenanza Municipal aprobada por el H.C.D.
- ? Crear los Consejos Territoriales (CT), estableciendo mecanismos transparentes de elección de sus integrantes. En este punto es importante evitar la reelección de la cámara directiva.
- ? Crear una Secretaría para la Participación que se encargue de coordinar la política municipal de participación en las distintas zonas, y de articular internamente las distintas dependencias de la Administración Municipal.
- ? Incentivar la participación de la comunidad a través del diseño de una estrategia de comunicación en los medios masivos de comunicación, informando sobre plazos, evolución y resultados que se van obteniendo del proceso.
- ? Utilizar las delegaciones municipales, las escuelas y las Unidades Descentralizadas Municipales como sede de encuentro para los consejos territoriales y las unidades de seguimiento y evaluación.
- ? Para comenzar el proceso se recomienda realizar un plan piloto de participación en una zona determinada del municipio.
- ? Establecer mecanismo de "políticas municipales de cuotas" en la elección de los representantes o delegados para evitar la discriminación de género.
- ? Dar un espacio a los profesionales de las ONGs y de las universidades para que contribuyan en la creación de foros que promuevan la discusión del presupuesto participativo.
- ? Educar a la población (incluidos jóvenes y niños) sobre la práctica participativa.

5.- BIBLIOGRAFÍA

Amoros Perich (1998): Participación ciudadana y postburocracia en el gobierno local. Revista Valencia D'Estudis Autonomics N° 23. Segundo Trimestre.

Férrandez A.(2001): Reforma y reconstrucción del Estado. 1º Congreso de Administración Pública.

Font J., Blanco I., Gomá R y Jarque M (2000): Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica.

Gobierno de Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Presupuesto participativo. www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/pp/?menu_id=6281 - 34k

Jiménez Romera C. (2002): Descentralización y transformación estructural en Rosario. <http://habitat.aq.upm.es/onubpal/onu00/bp702.htm>.

Llona Rosa M. (2003): Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, Perú. DESCO.

Municipalidad de Rosario (2004): Presupuesto participativo.

Quadrado M. (2003): Prefeitura municipal de Porto alegre, Brasil. GAPLAN.

Rodrigo P.(1999): Fortalecimiento de la ciudadanía y capital social. El caso del presupuesto participativo de la ciudad de La Plata. IPAP.

Reese E., (2001): Gestión urbana: Plan de descentralización del Municipio de Quilmes. Buenos Aires, Argentina, CEPAL.

Santandreu A. (2003): Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay.