

# El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana.

## Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales

*María Laura Pagani*<sup>1</sup>

### Introducción

El propósito de este trabajo es analizar el proceso de surgimiento, implementación y resultados alcanzados en dos experiencias locales participativas en municipios de la Provincia de Buenos Aires. El eje central está puesto en el alcance de las experiencias y en la calidad de los procesos que desencadenan tanto en el ámbito de la gestión de gobierno como en la relación del municipio con la sociedad.

A partir de la década del '80 se inicia en nuestro país una revalorización de la escala municipal a partir del proceso de reforma estatal con base en el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa. Este proceso se profundiza en los '90 con la reforma del Estado que, como bien describe Oszlak (1997), genera profundas transformaciones que trascienden la esfera estatal y abarcan al conjunto de la sociedad. En efecto, las políticas neoliberales implicaron simultáneamente una reforma de la sociedad civil, donde se convoca a la ciudadanía, especialmente a los sectores populares, a participar en programas acotados en un ámbito territorial "micro" y en un conjunto de problemáticas y necesidades puntuales. De este modo, la población aparece con

---

<sup>1</sup> Departamento de Sociología, UNLP. E-mail: mlpagani76@gmail.com. El presente artículo constituye un recorte de la tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO) titulada "Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación comunitaria en municipios de la provincia de Bs As. (1990-2004)", dirigida por la Dra. Amalia Eguía. Asimismo, se inscribe dentro del proyecto de investigación "Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales", radicado en el Departamento de Sociología y CIMeCS (Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales) de la UNLP, dirigido por la Dra. Amalia Eguía y Dra. Susana Ortale.



la responsabilidad de hacerse cargo de su situación de desventaja frente a una oferta pública que se atrofia.

En este escenario de descentralización y en un marco de crecimiento de las problemáticas sociales que se expresan en la escala local, los municipios inician un proceso de redefinición de sus roles<sup>2</sup> y estrategias de intervención. Los municipios comienzan a incorporar en sus agendas de gobierno políticas referidas al bienestar de la población mediante programas sociales, de empleo, de salud, alientan la inversión mediante la promoción económica, se ocupan del mejoramiento de la calidad ambiental, por mencionar algunos ejemplos (Tecco, 1997; Arroyo 2001). Estas nuevas competencias no fueron acompañadas de mayores recursos, obligando a los municipios generar una gestión más “eficiente”. De este modo, los gobiernos locales debieron adecuar los modelos de gestión e intervención estatal a través de la modificación de sus estructuras, de la implementación de nuevos modos de organización e incorporación de nuevas tecnologías de gestión y generar nuevos canales de relación con la sociedad a través de la promoción de espacios de participación ciudadana (entre los que se incluyen los consejos vecinales, los planes estratégicos, los presupuestos participativos, etc.).

Los modelos de gestión más descentralizados suponen la incorporación de nuevos sectores y actores sociales en la esfera pública de decisión. Un gran número de autores (Ziccardi, 1996; Arroyo, 2003; Brugué, y Gomá, 1998, entre otros) coinciden en que el municipio, por ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos, aparece como lugar privilegiado para el desarrollo de políticas públicas participativas. Esta cercanía permitiría una participación de los actores locales en los procesos de desarrollo comunal, posibilitando que ellos mismos diagnostiquen sus problemas, participen en los niveles de decisión, elaboración y evaluación de las políticas públicas.

Sin embargo, las consecuencias políticas y sociales de los procesos participativos no asumen un sentido unívoco y pueden analizarse desde distintas perspectivas (Bronfman y Gleizer, 1994). Si se enfatizan las consecuencias positivas se remarcan: potencialidades de mejorar el sistema democrático, socialización de la política (Cunill Grau, 1991), construcción de sujetos activos, control del clientelismo, fortalecimiento en la organización de la comunidad (Ruiz, 2004; Montero, 2004), un medio técnico que disminuye conflictos (más ligada a la visión de los organismos internacionales). Por el contrario, se señala a la participación como medio para facilitar la construcción artificial de consensos, manipulaciones políticas, disciplinamiento social, etc. (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Boisier, 1997, Pérez, 2000). Esta última perspectiva está en

---

2 Tradicionalmente el gobierno local se ocupaba de los servicios básicos (alumbrado, recolección de basura), de regular el uso y la producción del suelo urbano, de construir infraestructura, etc.

vinculación con la noción de participación simbólica de Sirvent (1999) que se refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como si” se participara. Bajo estas formas enmascaradas de participación, la autora señala que se identifican relaciones de subordinación, que impiden procesos de participación “reales” que impliquen cambios en las relaciones de poder e influencia efectiva sobre todos los procesos de la vida institucional y sobre la naturaleza de las decisiones.

En este marco en el presente trabajo se reflexionará acerca de los procesos participativos que se desarrollaron en los municipios de La Plata y Villa Gesell<sup>3</sup>, a partir de la recuperación de la perspectiva de los propios actores<sup>4</sup> (Menéndez, 1997).

Para la comparación de los casos se tomaron como ejes de análisis los distintos momentos de la política pública:

- el surgimiento de la política: interesó indagar que actor tuvo la iniciativa y cómo se fundamentó la política (es decir que concepciones asumieron los procesos participativos);
- respecto al proceso de implementación, a través de qué estrategias (metodologías y técnicas) se llevaron a cabo las experiencias y cuáles fueron los actores participantes;
- finalmente se describieron los resultados de estas experiencias, identificando cuáles fueron los avances y limitaciones en torno a la participación, los impactos y aprendizajes alcanzados en la sociedad y en la gestión local.

## El caso platense

La ciudad de La Plata tiene una población de alrededor de 600.000 habitantes asentados en una superficie de 942 km<sup>2</sup>, distribuidos en un casco urbano diseñado y planificado aun antes de asentarse la ciudad, y en barrios periféricos

---

3 La elección de los municipios estuvo influenciada por criterios de heterogeneidad respecto a características políticas y demográficas (partido político del intendente y cantidad de población). El abordaje de las experiencias se realizó a partir de una investigación de tipo cualitativa que combinó el uso de diversas fuentes: entrevistas en profundidad, observaciones, análisis documental. El trabajo de campo se realizó en dos etapas: durante 1998 para el caso de La Plata y durante los años 2004 y 2005 para completar el caso platense y abordar el de Villa Gesell.

4 La lista de principales actores fueron: funcionarios de distintas jerarquías: electos (en el caso de los intendentes) o por nombramiento (como es el caso de los secretarios o delegados), grupos técnicos-profesionales (de las áreas del municipio y de la Universidad), concejales de diferentes partidos, miembros de organizaciones de la comunidad y vecinos. En Villa Gesell, además, fue importante el acompañamiento de los medios locales y en La Plata la participación del colegio de arquitectos (que organizó el concurso 20 ideas para La Plata).

—producto de un rápido crecimiento sin planificación— que concentra a los sectores sociales con menores recursos. El municipio de La Plata desde que asumió el intendente Julio Alak (PJ), a inicios de los ´90, viene desarrollando un Programa de Descentralización y Participación que permite identificar tres etapas:

a) A partir de 1992 se crean las **juntas comunales** en las antiguas delegaciones<sup>5</sup>. La incorporación de este órgano colegiado participativo (integrado por entidades de bien público, colectividades y cooperativas, uniones vecinales y otro tipo de organizaciones sociales) tiene por función<sup>6</sup> estimular la acción comunitaria y la participación ciudadana en la gestión municipal. En la actualidad las juntas son 18 (16 funcionan en la periferia y 2 se encuentran en el casco urbano de la ciudad).

Respecto del surgimiento de esta política pública de descentralización y participación ciudadana la mayoría de los actores coincidieron que fue una iniciativa del municipio y no de la comunidad.

b) En el año 1999 las demandas que surgieron de las juntas se tradujeron en un conjunto de programas, proyectos y acciones que se canalizaron mediante un **Presupuesto Participativo** (en adelante PP), que se llevó a cabo a través de un Plan de Desarrollo Local compuesto para cada localidad.

En teoría el PP presenta la posibilidad de intervención de la ciudadanía en la identificación de necesidades, en la elección de prioridades y en las decisiones relativas a las inversiones municipales. En este contexto, se pretende establecer nuevos patrones de articulación entre los intereses organizados de la sociedad y el Estado, así como crear nuevas condiciones de perfeccionamiento de prácticas democráticas<sup>7</sup>, con capacidad para ampliar las condiciones de gobierno y de gobernabilidad local, y promover mayor equidad social en la inversión pública (Cavalcanti Fadul y Maia Muñiz, 2000).

---

5 Las delegaciones son unidades administrativas, creadas en los ´70, con una demarcación territorial determinada en la periferia del casco urbano con el objetivo de desconcentrar funciones del ejecutivo municipal. En este ámbito se desempeña un delegado, elegido por el intendente, con las funciones de realizar acciones para el mantenimiento de las calles, plazas, funcionamiento de los centros de salud, difusión de la cultura etc.; habilitación de comercios e industrias; promover la formación de asociaciones sociales; ejecutar políticas de descentralización elaboradas por el ejecutivo, etc.

6 Sus competencias son: participar en las acciones de interés social desarrolladas en el ámbito del centro comunal; mantener informado al delegado administrador sobre el estado y necesidades del vecindario; proponer al administrador anteproyectos de obras, servicios y trabajos públicos de interés comunitario; fiscalizar la ejecución de obras públicas y servicios presentados por el departamento ejecutivo; etc.

7 Para profundizar este tema se puede consultar una gran variedad de bibliografía que toma la experiencia de Porto Alegre (Genro y de Souza Ubiratán, 1998; Fedozzi, 2002, entre otros) o de municipios españoles (Blanco Fililla, 2002)

Para la visión oficial, el propósito del PP fue la canalización de la participación de los vecinos. En este marco se planteó un protagonismo de los ciudadanos para crear identidad y coordinar el programa captando sus necesidades y demandas. En una publicación institucional se presenta esta experiencia como:

“Una inédita forma participativa y democrática de organización y planificación (...) sustentado en la búsqueda de la participación social que permite a los vecinos encontrar respuestas a sus necesidades más sentidas, comenzando a modelar su propio barrio, con formas propias de su cultura e identidad.” (Municipalidad de La Plata, 1999: 9)

Sin embargo, el periodismo interpretó que la decisión del intendente justicialista de poner mayor énfasis en la atención de las demandas en la periferia se debía a una estrategia política ante el avance electoral de la Alianza.

“La idea del presupuesto participativo fue uno de los planteos de campaña de la Alianza en 1997 y que el Ejecutivo comunal rápidamente tomó para articular una estrategia de cara a enfrentar sus dos últimos años de gestión (...) Y fundamentalmente, intentará recuperar en los tradicionales bastiones del peronismo el terreno que la Alianza le arrebató en los comicios de octubre del año pasado.” (Diario El Día, 30/8/98).

c) **Plan Estratégico** (en adelante PE) 2001/2010: el municipio de La Plata entre los años 2000 y 2002 inicia un proceso de diseño de un PE a través de diversas instancias de participación.

Los PE implican un proceso sociopolítico que responde a la búsqueda democrática de un proyecto integral de ciudad. En las planificaciones tradicionales las decisiones eran tomadas por el gobierno local sin participación de otros actores sociales o por las administraciones centrales. Es decir, en forma centralizada y verticalista, realizada por profesionales expertos que diseñaban rígidas líneas de acción. En cambio, la tendencia<sup>8</sup> en los últimos años propone desarrollar procesos de planificación estratégica participativa a partir del consenso entre agentes económicos, sociales y del sector político. En consonancia con estas concepciones los funcionarios municipales presentan esta experiencia como una política compartida con la Universidad Nacional de La Plata, a través de la Dirección de Asuntos Municipales (DAM)<sup>9</sup> y las instituciones sociales de la ciudad. Sin embargo, señalan nuevamente como impulsor de esta política al intendente.

---

8 Diversos estudios abordaron los planes estratégicos de la ciudad de Rafaela, Maipú, Bahía Blanca, Rosario, Córdoba, Cañuelas, por mencionar algunos ejemplos que en el análisis posterior retomaremos.

9 En la elaboración del PE intervino la Secretaría de Extensión Universitaria de UNLP en el marco del “Programa de Apoyo a los Municipios” de la (DAM).

## El caso de Villa Gesell

Villa Gesell es una ciudad ubicada en el litoral atlántico argentino que se extiende en una franja de 3 kilómetros entre el mar y la ruta 11, y tiene 65 Km. de largo. Tiene 24.282 habitantes y en los últimos 10 años la población se duplicó, con el consiguiente impacto en el crecimiento y desarrollo de la ciudad. Este Municipio tiene una alta estacionalidad en la población<sup>10</sup> y tiene como principal actividad económica el turismo y el comercio.

El intendente actual, Luis Baldo (UCR) se encuentra en su tercer periodo de gestión en los que ha implementado algunas políticas participativas:

a) Hacia fines de los '90 se diseñó un **Plan Estratégico** que al igual que en La Plata, se realizó a través de un convenio entre el Municipio y la DAM de la UNLP.

Al igual que en el caso platense esta política se presenta como una iniciativa del intendente que generó consenso en las acciones de gobierno y que se adelantó a la crisis del 2001:

“Es la ventaja de trabajar en esto, es mucho mejor cuando vos tenés como aliado a la propia comunidad (...) desde la visión del grupo político, que es sobrevivir a las circunstancias, esto es muy crudo, para el grupo político es una manera de hacer mejor las cosas. Eso es fundamental. Además creo que es la mejor manera de tratar de armonizar cuestiones y de construir una sociedad entre todos.” (funcionario municipal).

“El Plan Estratégico en su oportunidad fue una política, una decisión lanzada cuando no estaba todo esto que ocurrió con los partidos políticos. O sea, previó esa crisis de representatividad, previó también la intensión de que participe la gente y que lo que lleve adelante el gobierno sean ejes que se decidan por mayoría y por inquietud de los propios vecinos.” (concejal oficialista).

b) La segunda experiencia se inicia durante el 2004, y aún está en etapa de elaboración, cuando se planteó la necesidad de aumentar las tasas municipales en la zona sur, que se desarrolló con bastante celeridad en los últimos años y se construyeron costosas viviendas y complejos turísticos (Mar de Las Pampas, Las Gaviotas y Mar Azul). Los vecinos estuvieron conformes con ese aumento pero plantearon el interés de participar en los destinos de estos fondos de acuerdo a las necesidades del lugar. En este marco, la propia población planteó la realización de un PP. A lo largo del año 2004 esta propuesta se reorientó en un PE para el Sur y contó con la coordinación técnica de la DAM de la UNLP.

---

10 En los últimos años se produjo una emigración de personas desde otros lugares de la costa atlántica, en su mayoría con bajos niveles de capacitación, que encuentran serias dificultades para insertarse en el mercado laboral en los diez meses de receso turístico.

## Estrategias metodológicas en la implementación

En relación con la metodología creemos que la forma de organizar los procesos participativos influye sobre los resultados y sobre los avances y limitaciones que obtuvo la comunidad en torno a los espacios de participación. En este punto coincidimos con la visión que ofrecen Oszlak y O'Donnell (1976) que afirman que “analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cuál ésta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores, sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del Estado y las nuevas modalidades que asumen los patrones de interacción con la sociedad civil.” (pág. 20). Esto significa que el modo de realizar la convocatoria, la promoción y la organización de la participación no son neutrales, sino que son decisiones que condicionan el tipo de debates que se producen y en definitiva la calidad de los procesos decisorios.

Según la bibliografía relevada sobre PE y PP (para casos nacionales Fundación Grupo Sophia, 2000, la experiencia de Porto Allegre por Genro y Souza, 1998 y también Blanco Fillola, 2002 que además estudia municipios españoles, Shack Yalta, 2005 para presupuestos de Perú, etc) podemos establecer que la organización en torno a los procesos participativos en las experiencias analizadas, al igual que otros casos, adquirieron dos modalidades: la temática y la barrial.

La organización con base territorial permite discutir preocupaciones de un ámbito acotado y específico, donde los sectores más pobres de la ciudad pueden manifestar sus necesidades, de carácter más concreto y traducibles más fácilmente al formato presupuestario. En cambio, se espera que en la modalidad temática se traten cuestiones sectoriales que impliquen discusiones de carácter más global, sobre políticas más complejas (urbanísticas, productivas, culturales, educativas, turísticas, medioambientales, etc.), con un enfoque de más largo plazo y por lo tanto, de mayor dificultad para traducir en el formato presupuestario.

Este formato fue tomado para la elaboración de los PE de ambas ciudades: se organizó la participación dividiendo el territorio en zonas y con reuniones temáticas transversales.

En cambio, en el caso del PP de La Plata sólo se organizaron reuniones territoriales que abordaron una fuerte demanda de obra física, quedando excluidas otras demandas que también responden a problemáticas sentidas por los sectores populares (educación, cultura, empleo, etc.).

Otra categoría de análisis para caracterizar el proceso participativo es la que utiliza Blanco Fillola (2002) para clasificar a las metodologías según sean de “síntesis” o “de proceso”. En el primer caso se refiere a procesos participativos

intensivos, concentrados en el tiempo. En el segundo, se da una continuidad, una regularidad que se manifiesta en cierta institucionalización de la experiencia. La continuidad es importante porque genera en la comunidad: capacidad de promover capital social, procesos educativos y de aprendizaje de ejercicio de la ciudadanía, generación de confianza, estimula actitudes participativas y promueve el surgimiento de líderes comunitarios.

Las planificaciones y el presupuesto participativo no tuvieron continuidad, por lo que podríamos caracterizarlas como experiencias que se produjeron mediante procesos de “síntesis”. En estos casos, los procesos participativos de la comunidad culminaron con la priorización de necesidades en cada taller territorial o temático. Sin embargo, hubo diferencia entre las experiencias a partir de la duración de los procesos. En el caso de La Plata se realizaron una serie de talleres barriales de un sólo encuentro durante un mes. En Villa Gesell el proceso fue más largo, se inició con un censo a partir del cual se realizó un diagnóstico y, al año siguiente, se realizaron un conjunto de talleres que requirieron varios encuentros con la comunidad y que se prolongaron durante otro año.

La metodología empleada culminó en ambos casos con la elaboración de los ejes de acción del PE y del objetivo de desarrollo para las ciudades:

“Recrear la singularidad geselina como centro turístico articulado a su región, potenciando su identidad como valor fundamental, capacitando a su gente en la gestión del turismo y propiciando una ciudad para todos, ambientalmente sustentable, socialmente inclusiva y con acceso equitativo al trabajo.” (Plan Estratégico de Villa Gesell: 28 , 2002).

“La Plata, Capital de la Provincia de Buenos Aires nacida como prenda de paz abierta al mundo, debe constituirse en la gran Capital del Conocimiento, en el escenario de igualdad de oportunidades para todos sus habitantes, en la ciudad del Trabajo para toda la región de influencia, en una ciudad integrada, educadora, saludable, participativa, solidaria y ambientalmente sustentable, donde los valores humanos fundamentales constituyen su esencia y razón de ser.” (Plan Estratégico de La Plata: 84, 2003)

Si comparamos ambos objetivos encontramos características similares: la igualdad, el trabajo, la apelación a la identidad o a la razón de ser, la consideración del medioambiente, etc. Incluso en los eslogan de las dos ciudades se apela al “sueño”: “*La Plata ciudad soñada*”, “*Gesell, el sueño posible*”. Estos enunciados resultan ser muy generales y producen grandes acuerdos en la sociedad, pues incluye temáticas sobre los que se produce consenso.<sup>11</sup>

---

11 Resultados similares expone Poggiuese (2000) respecto a los objetivos de los PE de Rafaela, Catamarca, Buenos Aires, Viedma (en Argentina), Medellín (Colombia) y Alt Penedes (Cataluña).



En el caso de las juntas comunales platenses se visualiza una metodología de “proceso” que garantiza la continuidad de la experiencia mediante la institucionalización de estructuras participativas (el decreto 741/92 reglamenta el funcionamiento). Las juntas son convocadas en diversas circunstancias por el municipio sin embargo, como veremos más adelante, ello no implica necesariamente en todos los casos un fortalecimiento de la comunidad.

## Resultados en la gestión local

Para abordar los impactos de las experiencias al interior de la gestión pública local se tomaron las siguientes categorías de análisis: a) el aprendizaje de los actores que formularon e implementaron las experiencias (en el caso de ser externos a la gestión abordamos las relaciones e intercambios con los equipos municipales), b) los cambios que se produjeron en la estructura municipal, c) en el modo de gestión interna, d) visión de los ciudadanos.

a) En el diseño de los PE tuvieron un peso relevante los profesionales de la DAM-UNLP. También se observó que fue importante la participación de los equipos técnicos municipales relacionados al área de Planeamiento y Obras Públicas y, en el proceso actual de la zona Sur de Villa Gesell, es central el área de Participación Ciudadana creada recientemente, con la función de articular las relaciones entre el Estado local y la comunidad. En este punto, sin negar el importante trabajo realizado en la Universidad, coincidimos con Blanco Fillola (2002) en que el hecho de delegar el diseño de los procesos participativos a una entidad externa, puede implicar un escaso involucramiento de la estructura técnica del gobierno con el desarrollo del proceso. En el caso platense esta débil relación se tradujo en falta de colaboración<sup>12</sup> y culminó una vez elaborado el Plan.

“No hubo articulación alguna. Nosotros pedíamos información de las zonas. La respuesta era que la municipalidad estaba a nuestra disposición. ¿Dónde estaba la disposición de las distintas áreas? Pedimos un mapa de las distintas zonas y sus principales actividades económicas y la información nunca llegó.” (técnico).

Contrariamente, en Villa Gesell la relación entre el equipo de la Universidad y el municipal tuvo cierta continuidad una vez finalizada la experiencia a través de interconsultas, presentaciones en congresos, formación de mesas de trabajo conjunta con otras experiencias también diseñadas por la DAM, etc.

El estudio técnico realizado por profesionales de la Universidad otorga, desde la visión de los equipos municipales, un respaldo del proceso participativo

---

12 Algunos técnicos manifestaron que no contaron con información relevante para realizar los diagnósticos en los distintos barrios y que en la mayoría de los casos tampoco hubo presencia de funcionarios en los talleres (salvo algunos concejales).

y de las decisiones que surjan de ese marco. Se argumenta que el análisis profesional es “*sistemático y comprensivo*”, que concierne a temas “*concretos y es neutral más que partidista*”, que busca situaciones próximas a las soluciones de “*eficacia*” y se logra “*mayor consenso*”.

“Es importante que haya en un proceso de esta naturaleza un agente externo. Si este mismo proceso lo hubiera hecho el municipio por sí mismo hubiera generado más resistencia, más dificultades, no hubieran podido probablemente pasar de las demandas. Pero habiendo un agente externo, sobre todo de la Universidad que tiene una buena imagen, del conocimiento técnico, el respeto institucional hace que eso facilite la llegada. La gente escucha y acepta a la Universidad.” (técnico).

Este tipo de organización de las políticas públicas implican, por otra parte, una división del trabajo entre los que “piensan” y los que “implementan”: el diagnóstico y el diseño de los PE o PP quedan en manos de un grupo de profesionales “expertos” externos<sup>13</sup>, y la ejecución y seguimiento corre por cuenta del municipio. Esta situación genera resistencias internas en la propia gestión, resistencias que aluden al choque de distintas lógicas (técnicas vs. políticas vs. burocráticas).

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

En el caso del PP en La Plata el equipo técnico fue interno, con mucha voluntad e iniciativa por parte de los profesionales pero sin apoyo de las áreas municipales. Una vez finalizada la experiencia el equipo no continuó como estaba constituido y fue reasignado para otras tareas.

De este modo, el hecho de que quienes diseñen los planes sean externos a la gestión o no cuenten con el apoyo necesario, la falta de acompañamiento del gabinete municipal, el choque de lógicas, la insuficiente voluntad política de continuidad, etc., son variables que tienden a reforzar las opciones preferenciales de los gobiernos por los procesos participativos de “síntesis”, procesos que difícilmente tienen capacidad de generar transformaciones en la cultura organizativa del Estado o a establecer relaciones duraderas entre el gobierno y la sociedad civil.

---

13 El trabajo de Font y Blanco (2005) sobre el análisis de experiencias en España coincide en señalar la influencia de la Universidad sobre los procesos participativos. Arnoletto y Beltrán (1997) advierten que en Rafaela el Plan Estratégico se estaba elaborando “no por medio de la contratación de grupos técnicos ajenos a la realidad ciudadana” (pág. 103).

b) La estructura organizativa junto al marco normativo viabilizan el accionar del Estado, son consecuencia y reflejan la materialización organizativa de los planes de gobierno y expresan cierta concepción de la sociedad y del Estado que se quiere alcanzar (Sub. de la Gestión Pública, 2004). Por ello, creemos que para la concreción y sostenibilidad de estas experiencias participativas resulta conveniente contar con una estructura específica y que ésta se vincule con el resto de las áreas municipales.

En los dos municipios se establece algún tipo de estructura para institucionalizar las experiencias. En el municipio de Villa Gesell se formó la Dirección de Participación Ciudadana para la coordinación de todos los programas vinculados a las relaciones con la comunidad.

En el caso del municipio de La Plata la participación de la comunidad ha logrado un reconocimiento a través de la creación por decreto de las juntas comunales. Sin embargo, se reconoció que la situación de las 18 juntas es muy heterogénea. Algunas, como las del casco urbano, tienen más presencia efectiva dentro del juego político de las decisiones locales y otras mantienen un peso frágil y difuso, evidenciándose el desconocimiento del rol que cumplen entre los propios participantes.

Asimismo, para la realización del Plan Estratégico se creó una oficina, que en el organigrama municipal figura como Unidad Ejecutora para el Desarrollo Urbano Sustentable, dependiente de la Secretaría de Gestión Pública pero que mantiene poca relación con el resto de las áreas municipales y con las juntas comunales.

Por otra parte también se percibió que la institucionalidad se ve perjudicada cuando adquiere un protagonismo central la Universidad en detrimento del propio equipo de trabajo de la gestión local. En estos casos, una vez que se retira el actor “académico”, los procesos participativos ocupan una posición periférica dentro del gobierno.

c) Para analizar los cambios en la gestión municipal hemos identificado como uno de los indicadores la presencia de actividades de capacitación, especialmente en un contexto en el que “uno de los principales problemas identificados en la gestión pública está relacionado precisamente con importantes limitaciones en cuanto a la capacidad de gobierno, tanto en aspectos técnicos como en la aptitud de conducción y conformación de grupos.” (IPAP, 2005: 1).

En Villa Gesell se manifestó que la capacitación de los trabajadores municipales se concibe como un eje fundamental para fortalecer la capacidad de gestión. En efecto, en el momento de la realización de este trabajo, el personal se encontraba realizando cursos referidos a la calidad en la administración pública. Sin embargo, no se evidenciaron experiencias de capacitación concretas en la temática de participación ciudadana para el desarrollo de las experiencias.

Otro eje de análisis para estudiar los posibles cambios fue abordar si se produjeron modificaciones en la modalidad de organizar el trabajo al interior de la gestión. En el caso de La Plata no se pudo abordar este eje por dificultades en establecer contacto con informantes relevantes que pudieran dar cuenta de este proceso. Pero en el caso de Villa Gesell se explicó que la participación asumió un rol central que se reflejó en las propias reuniones de gabinete, a las que asistió el coordinador del área de participación ciudadana, con la justificación de que la participación debía ser transversal a todas las áreas. Asimismo, en el PE se delinearon 7 ejes, que en su mayoría, pasaron a ser parte del Plan de Gobierno.

“Lo bueno de esto es que no son parches, parte de una concepción política. Qué queremos de la política tiene un objetivo central, que es casi el esquema del Plan Estratégico como manual de gestión, que es conservar la identidad, ¿cómo se conserva? Tenemos una mirada desde lo social, desde la seguridad, desde el turismo, etc”. (funcionario municipal).

En cambio en el caso de La Plata, como ya se ha expuesto, no se evidenció un involucramiento de las distintas áreas gubernamentales. Esto originó que el núcleo de las políticas locales tienda a apartarse de este proceso participativo o que constantemente se creen convocatorias participativas paralelas para la definición de las políticas de las distintas temáticas. Además en el caso platense se percibió muy poca articulación entre las áreas gubernamentales y los órganos creados para la ejecución de las experiencias (delegaciones, coordinación del Presupuesto Participativo y oficina del Plan Estratégico).

“La fragmentación de las visiones sectoriales en la estructura municipal, con cierta rigidez para adoptar alternativas de gestión asociada, provoca dificultades en la implementación de los programas y proyectos resultados de este nuevo espacio público.” (técnicos municipales).

También llama la atención que el municipio no conformó una Secretaría o Dirección de Relaciones con la Comunidad o Participación Comunitaria, como en Villa Gesell<sup>14</sup>, para apoyar y acompañar la realización y seguimiento de las experiencias, brindando sustentabilidad y retroalimentación a los procesos participativos.

Estas líneas de acción o inacción y el escaso acompañamiento de los responsables de las áreas municipales creemos que reflejan en definitiva el bajo compromiso de la gestión municipal para que, realmente, se desarrollen y mantengan en el tiempo estas políticas participativas. En efecto, la mayoría de los actores entrevistados vinculados a la gestión municipal coincidieron en que no percibieron cambios en el modelo de gestión.

---

14 Otra experiencia interesante es la del municipio de Morón con la Secretaría de Relaciones con la Comunidad.

Por otra parte, si bien en ambos municipios se reconoció que estas experiencias han implicado un aprendizaje institucional muy grande, se explicó que los cambios “*deben ser paulatinos*” pues en algunos casos se dificulta la implementación de estas metodologías debido a resistencias internas —por parte de algunas áreas— para trabajar en forma participativa, coordinada y descentralizada. Estas situaciones se cristalizan en una cultura organizacional con fuerte división del trabajo por áreas de gestión, con procesos de toma de decisiones centralizadas y verticales.

“Las juntas tenían un problema que era la resistencia de los delegados, no querían funcionar teniendo que consultar con la gente, querían consultar ellos de acuerdo a su entender y saber. Ésta fue una dificultad substancial, la falta de comprensión de los propios delegados que eran los que digamos tenían que hacer la convocatoria.” (ex –funcionario)

“Nos falta convencer a la propia tropa (...) creo que es más trabajoso para adentro que para afuera, hay más resistencia adentro porque ... es lo mismo cuando hablas de descentralización, la gente tiene una falsa idea de esta cuestión. Creen que si vos coparticipas este tipo de decisiones es como que perdés el poder.” (funcionario)

d) Finalmente se analizó las opiniones de los ciudadanos respecto a la gestión municipal. Entre los vecinos que participaron en estas experiencias se puede identificar dos posiciones: aquellos que reconocieron estos procesos aunque percibieron dificultades y los que directamente descreyeron de las intenciones.

“Yo creo que el municipio de La Plata es pionero en el tema de la participación, aún con todos los errores. Es pionero por el presupuesto participativo, las juntas comunales, el defensor ciudadano. Se ha tenido logros muy fuertes. Yo creo que falta un nuevo impulso, sería muy bueno que la gestión se modernice y profundice las relaciones con el tercer sector.” (integrante de una junta comunal – La Plata)

“... pero además planteamos que está muy bueno el Plan Estratégico y vamos a seguir planteándolo. La participación que tengamos vamos a tomarla, yo no creo que sea un problema de mala fe del poder político, creo que es un problema de falta de práctica.” (vecino de Villa Gesell).

Para el segundo grupo la principal dificultad de estas experiencias es el incumplimiento de las políticas consensuadas y la utilización política de los resultados. Por lo que existiría una diferencia entre lo que se dice y la práctica.

“Ésta es la duda que te plantea la gente, hasta dónde sirve, cuánto tiene de movida política y cuánto de realidad, cuánto tiene de chapa, para decir: ‘nosotros somos participativos’ (...) Eso es lo que tenemos que intentar

que no pase ahora, que esto no quede en el marketing: ‘de ser los líderes de la participación’ para ganar una elección” (vecino de Villa Gesell).

“No hubo coordinación para que esto tuviera éxito. Esto es marketing como muchas otras cosas, que se anuncian publicitariamente, se hace un show de campaña. Yo creo que esto es peligroso, porque lo que hicimos para movilizar una comunidad se torna en un fracaso y esto va hacer que la comunidad esté desmovilizada por mucho tiempo. Se juega con la confianza de la gente.” (concejal de la oposición- La Plata).

## Resultados en la comunidad

Otro eje central de este estudio fue analizar los resultados de estas experiencias entorno a los avances y limitaciones de la participación identificando los aprendizajes alcanzados en la comunidad. Para desarrollar este punto retomamos el análisis que Restrepo (1997) realiza del fortalecimiento de las organizaciones sociales a partir de tres principios:

- a) el de interlocución: la participación social debe tender a reforzar la capacidad de formular y gestionar políticas y proyectos socio-comunitarios. En este marco las convocatorias a los sectores sociales no deben limitarse al cumplimiento de objetivos “instrumentales” que perpetúen la dependencia organizacional de la sociedad respecto de las propuestas de participación del Estado.
- b) el de permanencia o de institucionalización: la participación debe ser un ejercicio permanente y reconocido en un marco legal, para no depender de las propuestas del gobierno de turno. La continuidad brinda un aprendizaje en la comunidad que la fortalece al momento de participar en la formulación de políticas públicas.
- c) el de integridad: la multiplicación de espacios de participación dispersa los esfuerzos, por ello es deseable que la participación se oriente al planteamiento de políticas sectoriales o territoriales y que no se agote en la ejecución puntual de proyectos específicos, sin continuidad.

En primer lugar es importante señalar que los resultados alcanzados son diferentes según los municipios e, incluso al interior de éstos, según la experiencia que se trate. Por otra parte, un punto clave en estos procesos es determinar cuáles son los intereses representados, de manera de poder precisar si la participación formaliza el poder de las organizaciones que siempre lo han poseído o abre espacios a nuevos grupos sociales (Cunill Grau, 1991).

En La Plata, en el caso de las juntas comunales las opiniones variaron de acuerdo al heterogéneo funcionamiento de estos órganos:

- Algunas juntas logran muy buena inserción en la comunidad a partir de la canalización de demandas, y a la vez cuentan con acceso a distintas áreas del municipio. Éstas se convierten en verdaderos interlocutores constituyéndose en intermediarios entre el Estado local y la sociedad.
- Otras tienen un funcionamiento muy burocratizado en sus procedimientos, con escasa incidencia en el ámbito local y se reúnen principalmente por cuestiones administrativas o cuando se los convoca desde la delegación o desde el municipio.
- También se encontraron juntas que reproducen mecanismos verticales y clientelares con el municipio y no logran superar la sectorización de los intereses vecinales. Algunas opiniones destacaron que las juntas vecinales están “*politizadas*” pues están integradas por “*compañeros*” (refiriéndose a militantes peronistas).

En general los participantes de las juntas se perciben como “*intermediarios*” y reconocen que trabajan en los distintos problemas que tienen los vecinos: “*de arbolado, las calles, los edificios, el agua, el bacheo, la luminaria, la higiene, aborda todos los aspectos, los sociales, la parte natural y cultural, las plazas, los parques, toda la problemática del patrimonio*”. Sin embargo, falta en el “*espíritu*” de esta política una visión integral y colectiva. El alcance de estas propuestas se recorta, por lo general, en el tema de la infraestructura y se traduce en un tironeo entre juntas comunales. De esta forma, las obras conseguidas simbolizaban el poder y peso de cada junta en el municipio.

“Los integrantes de la junta todavía no ven que uniéndose y armando redes es posible lograr que se cumplan necesidades básicas y poder pelear otras, sino que están siempre con el asfalto, y hay otras necesidades que son básicas en las cuales no avanzan, entonces están siempre con cuántas cuerdas, cuántas pavimentaron en Tolosa y cuántas en Villa Elvira.” (técnico)

Por otra parte se observó que la capacidad de influencia de las juntas en las políticas del municipio está vinculada al capital social de sus miembros, sea a través de contactos políticos, académicos, sectoriales, etc. Por lo tanto, el funcionamiento está en gran parte condicionado por la red de contactos personales que poseen sus integrantes. De ello también depende la posibilidad de convertirse en interlocutores del municipio, desarrollando capacidades de presión y la posibilidad de elaborar proyectos comunitarios. Por ejemplo, se observó que en el casco urbano hay un porcentaje importante de participantes profesionales que aportan sus conocimientos e información generando una mayor posibilidad de presentar proyectos “*técnicos*” y realizar “*lobby*” para solucionar las problemáticas de su zona. También se evidencia que en las juntas ubicadas

en zonas de sectores socioeconómicos medios o altos (casco urbano, Gonnet o City Bell) la función intermediaria entre la comunidad y el municipio ligada a los reclamos se complementa con la función de control, de presentación de proyectos e informes ante áreas del ejecutivo y en el Concejo Deliberante<sup>15</sup>.

Esta “*mayor llegada al municipio*” de ciertos grupos sociales desalienta a otros sectores a participar pues, en términos de Cunill Grau (1991) son muy altos los “costos” que se pagan. Estos costos se resumen en tres: 1) los costos de información, 2) los de oportunidad (es importante que las personas sientan que tienen una probabilidad de generar los resultados que esperan a partir del proceso participativo) y 3) de los fracasos (la frustración derivada de experiencias fallidas y la desconfianza ante la eventual manipulación que puede desarrollarse por la institución que convoca).

Teniendo en cuenta estos “costos” que describe Cunill Grau observamos que el involucramiento en estas políticas tuvo una fuerte significación negativa para los participantes. Las juntas fueron convocadas en el PP y en el PE y expresaron sentirse “*usados*”, ya que no visualizaron resultados, ni continuidades de ambos procesos. Este sentimiento ocasiona una desconfianza permanente sobre los espacios de participación comunitaria promovidos por el municipio: “*siempre se discute sobre lo mismo*”, “*se participa y nunca se ven resultados*”<sup>16</sup>. Este “no involucramiento” de las organizaciones sociales de los espacios institucionales que promueve el municipio no refleja una ciudadanía apática sino que se buscan espacios propios para la participación y el compromiso social. En efecto, en los últimos años aumentó el número de ONGs en los distintos barrios platenses para dar respuesta a necesidades insatisfechas.<sup>17</sup>

También se percibieron diferencias en los espacios de participación según los sectores socio-económicos. Los sectores populares tuvieron mayor participación en los encuentros barriales, en los cuales se discutieron sobre temas más relacionados con su proximidad y a los que tienen mayor accesibilidad geográfica y económica pero también cultural.

En cambio, en las reuniones temáticas se trataron cuestiones más abstractas y complejas, mucho menos mediatas. En este ámbito de discusión las clases medias se encontraron más motivadas y preparadas para participar. En efecto,

---

15 Algunas Juntas participaron en propuestas que determinaron políticas culturales, de seguridad, influyeron en el tema del PCB y elaboraron propuestas conjuntas en el transporte, por mencionar algunos temas.

16 En estos testimonios se puede identificar evidencias de los “costos” antes mencionados: del fracaso y de oportunidad.

17 Este incremento en el último año fue del 20% y se percibe principalmente en las áreas vinculadas a las temáticas de tercera edad, de asistencia alimentaria y las relacionadas al deporte infantil (Dirección de Entidades y Colectividades Extranjeras de La Plata, en declaración en el diario El Día, 18/8/05).



asistió un alto porcentaje de profesionales del sector en cuestión (urbanismo, turismo, producción, etc.) que monopolizaron las discusiones con “tecnicismos”, marginando a quienes no eran especialistas en la temática.

El primer PE de Villa Gesell se caracterizó por posiciones divididas entre los que creyeron que los procesos participativos fueron positivos y los que remarcaron resultados negativos o no percibieron cambios.

Los primeros resaltaron que hubo casos de participantes que fueron construyendo alguna suerte de liderazgo a partir de su participación en el Plan: *“el Plan sirvió como catapulta para construir determinados tipos de protagonismo que eran necesarios. Gente que se fue transformando en referentes de distintos temas y cuestiones.”*

Además del surgimiento de nuevos interlocutores sociales, los vecinos identifican otros impactos positivos: mejor organización social, mayor conocimiento de las políticas del municipio, mayor involucramiento por parte de los vecinos en las problemáticas de la zona. En efecto, un grupo de vecinos organizaron movilizaciones y obtuvieron pequeños pero importantes logros.

“El año pasado se empezó a discutir en el Concejo Deliberante una modificación del código de ordenamiento urbano y ahí un grupo de vecinos e instituciones, la mayoría habían participado del PE dijeron: cómo si en el Plan Estratégico habíamos consensuado armar tal cosa ahora esto se estaba discutiendo en el Concejo Deliberante.” (vecino)

Los que remarcaron resultados negativos consideraron al PE *“como un fracaso”* porque la comunidad *“no logró algo con lo que se había ilusionado”*.

Finalmente, otros argumentaron que quienes encabezaron los procesos participativos en la comunidad fueron personas que ya eran líderes<sup>18</sup> por lo que esta experiencia no despertó una “vocación” de trabajo comunitario y de involucramiento en personas que antes no participaban.

En tanto que en el segundo PE para la zona sur, se relevaron opiniones favorables y se resaltó que este proceso posibilitó el surgimiento de nuevos referentes sociales.

En Villa Gesell la participación también fue diferenciada en cuanto a ámbitos y a la intensidad: los sectores populares asistieron a los talleres barriales (como en La Plata), convocatoria que se diluyó al no percibir pronto resultados a las demandas iniciadas y por la falta de continuidad del proceso en marcha. En cambio los grupos de clase media, especialmente de profesionales vinculados a la actividad económica de Villa Gesell (relacionada con el turismo o con la

---

18 Personas de la comunidad con un profundo compromiso que tienden a organizar actividades para el bienestar común, a promover la participación de otras personas, que proponen proyectos, que acercan información de las políticas que desarrolla el municipio, etc.

arquitectura) siguieron debatiendo sobre el PE y lograron continuidad a partir de la propia iniciativa y organización. En este caso observamos que se cumple el primer y segundo principio que identifica Restrepo, pues las organizaciones sociales se convirtieron en verdaderos interlocutores para formular e incidir en la política local e incluso, lograron organizarse independientemente de la convocatoria de participación estatal. Sin embargo, en algunos casos identificamos un actor social “más débil” con dificultad de mantener un proceso de participación integral, de largo plazo, que no culmine una vez resueltas las demandas solicitadas o que no se disuelva ante el fracaso de no poder canalizarlas.<sup>19</sup>

### Algunas reflexiones finales

Si bien entendemos que las experiencias analizadas son resultado de relaciones sociales cambiantes que se construyeron a partir de la interacción entre participación social e intervención del Estado, percibimos que se manifiesta un hecho paradójico: las políticas de participación ciudadana fueron iniciativa de los municipios y no de la comunidad (salvo la segunda experiencia geselina en el sur). En este sentido, en los municipios estudiados se identificó que las propuestas fueron iniciativa de los intendentes.<sup>20</sup>

Respecto a los sentidos que adquieren los procesos participativos para los actores sociales consideramos importante tener en cuenta las dos visiones: la que enfatiza la participación como una técnica “*para ordenar las demandas de la población*” y la que pone el acento en las consecuencias políticas tanto en sus aspectos positivos (profundización de la democracia, fortalecimiento de la comunidad) como los negativos (manipulación política de los resultados).

Por una parte, algunos entrevistados coincidieron en que a partir de estas experiencias se percibió que la participación en los espacios que convoca el municipio fortaleció el ejercicio de la ciudadanía y elevó los niveles de organización en función de los intereses de la comunidad. De esta manera, se generó una sensación de intervención en la “cosa pública”, de influencia en la toma de decisiones. Sin embargo, se reconoce que estos casos son acotados ya que

---

19 Diversos estudios coinciden con esta problemática para mantener la participación y lograr una influencia efectiva en el gobierno local. Por ejemplo Leal González (1997) reflexiona sobre la debilidad de la participación de las asociaciones de vecinos en el municipio de Maracaibo, Venezuela. Genro y De Souza (1998) y Shack Yalta (2005) resaltan la importancia de que la participación de grupos organizados, y no de personas individuales, como representantes de los intereses de la ciudadanía.

20 Esta tendencia se evidencia en estudios similares: los casos estudiados (Maipú, Rosario, Rafaela, Córdoba) por la Fundación del Grupo Sophia (2000), las experiencias europeas que toma Sintomer (2005), entre otros.

dependen de las temáticas, de la envergadura del costo de los proyectos que se presentan, de los contactos personales y de los momentos políticos.

Por otra parte, estas experiencias se interpretaron como mecanismos sustitutos de la responsabilidad pública que desplazan los conflictos desde los ámbitos gubernamentales al resto de la sociedad. Esta mirada coincide con el enfoque que enfatiza la manipulación de los espacios participativos. Dentro de este enfoque la tesis de Boisier (1997) es que en América Latina se observó el despliegue de un interesante proceso de transferencia de la responsabilidad de “hacer gobierno” desde arriba hacia abajo, mediante procesos de descentralización, sin que al mismo tiempo esto se haya acompañado con la adecuada difusión y recursos pertinentes. En consecuencia, la participación en la definición de los problemas otorga mayor legitimidad al gobierno en el proceso de toma de decisiones y reduce los desacuerdos a lo largo de las fases de implementación (CEPAL, 1993). En consecuencia con esta perspectiva se puede interpretar algunos comentarios que apuntaron a identificar a la creación de delegaciones y juntas comunales como espacios donde se “*trasladan*” los problemas irresueltos por el ejecutivo municipal o en los cuales “*se borra el Estado*”. En estos casos se percibió incertidumbre sobre la existencia de una auténtica participación que supondría una “real autonomía” para intervenir en el proceso de la política pública. Es decir, participar en igualdad de condiciones junto a los responsables del proyecto y en la toma de decisiones, pues, debido al poco poder de negociación de algunas instituciones barriales, la participación puede ser instrumentada para legitimar decisiones ya tomadas por los gobernantes y en beneficio de los propios intereses de la dirigencia política (por ejemplo como marketing electoral). De esta manera se promovería una participación simbólica (Sirvent, 1999), una pseudoparticipación (Cortazzo, 1996) o una participación casi como una ficción (Pérez, 2000) que se contrapone con una participación real (Sirvent, 1999).

En cuanto a la metodología implementada en estas experiencias analizadas hemos identificado una tendencia a desarrollar procesos de “síntesis” que no promueven una institucionalización de los espacios de la participación que posibilite la continuidad de la influencia real de la población en la formulación de las políticas del gobierno local y que agotan la participación en una sola consulta con la ciudadanía.

También se identificó en estas experiencias que la apertura del Estado hacia la participación activa de la ciudadanía es apropiada de manera diferenciada por los distintos sectores sociales. En efecto, se evidenció un mejor aprovechamiento de los beneficios por parte de los grupos mejor posicionados en el contexto local pues la participación en actividades sociales implica inversión de tiempo, gastos de dinero, aparte de que exige de una alta motivación social y; eventualmente,

de conocimientos especiales. Por ello, los costos de la participación varían de unas clases sociales a otra.

“Es lamentable porque así abortan los espacios de participación y abortan el compromiso que la gente tiene en determinado momento y hace que de repente, sobre todo la gente del barrio, la que no nunca es escuchada, piensa que una vez más son usados para algo que después no se concreta. ¿Eso es lamentable, no? el generarle las expectativas (...) no pasaría lo mismo con la gente de Mar de Las Pampas que tiene otras condiciones, otras posibilidades de poder relacionarse, que pide defender sus derechos, conoce sus derechos y sabe donde recurrir para defenderlos.” (vecina de Villa Gesell).

En este marco, creemos que es fundamental el reconocimiento de la disparidad inicial en que los actores sociales se encuentran para formular políticas participativas que promuevan un verdadero intercambio equitativo. Esto implicaría un compromiso para fortalecer a los sectores sociales más débiles y desfavorecidos, creando estrategias que incentiven su participación en condiciones semejantes a la de otros sectores. Estas estrategias no fueron identificadas en ninguno de los casos analizados.

Si nos preguntamos acerca del rol y de los alcances de los órganos y espacios de participación es importante reconocer que la organización y participación de la ciudadanía adquiere dentro del sistema político de los municipios un reconocimiento institucional. Sin embargo, si analizamos la posibilidad de intervención real, para que estos espacios se conviertan en verdaderos canales de constitución de ciudadanía, observamos que en su mayoría estos ámbitos se limitan a colaborar en el diagnóstico de las problemáticas, sin continuidad más allá de los encuentros programados para tal fin. Esta tendencia a “consultar” a la ciudadanía sobre temas puntuales, mientras se mantiene intocable el sistema global generador de esas distorsiones, abre paso a una participación limitada a ciertas cuestiones como una forma de aliviar tensiones y presiones que surgen desde la sociedad (Cornely, 1978).

Igualmente se percibió que los procesos de participación implicaron la apertura de espacios contradictorios y de tensión entre las expectativas que despertaron los discursos políticos, las prácticas de participación en la comunidad y la propia lógica del aparato estatal, pues en la etapa de implementación<sup>21</sup> no se

---

21 Para el caso de La Plata en 1999 mediante el presupuesto municipal se ejecutaron según los casos, entre el 39% (Villa Elisa) y 94% (San Carlos) de las demandas privilegiadas en el PP. Para el PE no hay informes producidos sobre el cumplimiento de las acciones pero se reconoce que por el momento no se ha avanzado demasiado. En la experiencia de Villa Gesell, desde el gobierno municipal se reconoce que el Plan se cumplió en un 80%, sin embargo la mayoría de los vecinos no acuerda con esta cifra.

cumplieron las propuestas y demandas surgidas de los espacios promovidos por los mismos municipios. Así lo manifiestan algunos vecinos participantes:

“Yo lo que quiero transmitir de esta experiencia es la cosa teórica planteada y como se transforma en algo vulnerado.”

“La gente vio que había un ámbito para plantear los problemas que tenían cada uno y yo creo que confiaban en que por lo menos alguna línea de acción iban a ser tomadas en cuenta, algunas a corto, otras a mediano o largo plazo. Pero...en realidad es... el Plan Estratégico es maravilloso siempre y cuando se implemente. Sino es como si, hago como si educó, como si, y resulta que no hago nada. Hago como si. Y eso no es lo que precisamos para cambiar la realidad.”

Este último testimonio nos remite al concepto de participación simbólica que utiliza Sirvent (1999) para caracterizar a aquellos procesos que en realidad ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y la gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como si” se participara. De este modo, bajo estas formas encubiertas de participación, se esconden relaciones de subordinación, que son verdaderos obstáculos para fomentar cambios en las relaciones de poder.

Los entrevistados demostraron estar preocupados por esta situación, especialmente por el desaliento que genera en la población las expectativas no cumplidas. Este proceso se denomina en la psicología social comunitaria como la “desesperanza aprendida” o el “des-encanto” de la participación (Montero, 2003). Estas nociones hacen referencia a situaciones donde las personas que integran una comunidad o una organización social han aprendido, a partir de experiencias negativas, que no tienen posibilidades de cambio o que no se pueden lograr los resultados esperados a partir de los procesos participativos. Estas situaciones se naturalizan y generan un efecto paralizador, de apatía, indiferencia y escepticismo. Sin embargo, estas situaciones no se tradujeron en desmovilización pues se participa de otros espacios que surgen en paralelo y a partir de iniciativas de la propia comunidad como las asambleas, centros culturales independientes, comedores, movilizaciones (en La Plata por el tema del transporte, ensanche de calles; en Villa Gesell por el Código de Ordenamiento Urbano y el Plan de Playas).

Entre los argumentan desde los propios gobiernos locales por los incumplimientos de las políticas se identifican: resistencias internas o de la oposición, falta de voluntad política, cambios en el contexto, urgencias sociales imprevistas, dificultades en la capacidad de gestión, etc. En este último sentido, cabe aclarar que un verdadero proceso participativo no surge, ni se consolida, sin un paulatino proceso de transformación de las prácticas culturalmente arraigadas.

En efecto, en la búsqueda por revertir estos procesos al interior de la gestión es destacable que en Villa Gesell se esté llevando adelante procesos de capacitación. Por otra parte, consideramos que sería importante, antes de iniciar estas políticas de participación, sensibilizar y fortalecer en estos temas al gabinete municipal, para que exista un real compromiso para llevar a cabo las acciones pertinentes desde toda la organización estatal y crear estructuras y mecanismos que faciliten una toma de decisiones más plural y participativa

Por último, es importante aclarar, que las consideraciones aquí expuestas no pretenden juzgar definitivamente los procesos participativos que se están encarrando en los municipios analizados. Entendemos que estos casos se encuentran en una etapa inicial y que son procesos de aprendizaje, donde no hay recetas a seguir sino que se “hace camino al andar”, como intenta demostrar Harnecker (1995) en su libro que lleva el nombre de esta frase. A su vez, creemos que estas políticas de participación sólo se desarrollarán de manera satisfactoria en la medida en que los gobiernos se comprometan activamente con los procesos que impulsen y no que sólo “innoven” ciertas formas de gestión sin ir al fondo de los problemas estructurales.

## Bibliografía

- Arroyo, Daniel (2001), “Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina” en Burín, David y Heras, Ana Inés (comps) *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires, CICCUS-La Crujía.
- Arnoletto, Eduardo y Beltrán, Eduardo (1997). “Gestión Pública y participación ciudadana en el ámbito municipal” en García Delgado, Daniel (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, FLACSO.
- Arroyo, Daniel (coord.) (2003), *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*, Buenos Aires, FLACSO/ SIEMPRO/ CENOC.
- Bronfman, Mario y Gleizer, Marcela (1994), “Participación comunitaria: necesidad, excusa o estrategia? O de qué hablamos cuando hablamos de participación comunitaria”, *Cad. Saúde Pública* N° 10, Río de Janeiro.
- Blanco Fillola, Ismael (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, *Boletín Virtual TOP* N° 8 ([www.top.org.ar](http://www.top.org.ar), sitio consultado el 3 de junio de 2005).
- Boisier, Sergio (1997), *Sociedad civil participación, conocimiento y gestión territorial*, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES, Serie Ensayos, Doc 97/39.
- Brugué, Quim y Goma Richard (coords.) (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.

- Cardarelli, Graciela, y Rosenfeld, Mónica (1998), *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- Cavalcanti Fadul, Elvia Miriam y Maia Muniz, Reynaldo (2000), “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”, en *Revista del CLAD, Reforma y democracia*, N° 18, Caracas, Venezuela.
- CEPAL (1993), “La microplanificación: un método de planificación local con participación comunitaria”, en *Seminario Internacional Modernización Municipal: la organización local, la planeación participativa y la movilización comunitaria*, Quito, Ecuador, septiembre.
- Cornely, Seno (1978), “Ideas sobre Planeamiento Participativo”, en *Selecciones de Ciencias Sociales. Revista latinoamericana*, Año XI, N° 35.
- Cortazzo, Inés (1996), “Participación comunitaria ¿Real o ilusoria?”, en *Revista Escenarios*, Año 1, N° 1, Escuela Superior de Trabajo Social, UNLP.
- Cunill Grau, Nuria (1991), *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD).
- Diario El Día, La Plata, 30/08/99 y 18/8/05.
- Fedozzi, Luciano (2002), “Presupuesto participativo y esfera pública” en Fischer, Nilton y Moll, Jacqueline (comps), *Por una nueva esfera pública*, Buenos Aires, Ediciones del Farol.
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2005), “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 31 (febrero), Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Fundación Grupo Sophia (2000), *Planificación estratégica participativa. Modelos participativos de gestión*, Buenos Aires.
- Genro, Tarso y de Souza Ubiratán (1998), *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*, Bs As, Coedición: EUDEBA Instituto de Estudios y formación de la CTA.
- Harnecker, Marta (1995), *Haciendo camino al andar*, Santiago de Chile, Ediciones LOM/MEPLA- FLACSO.
- IPAP, *Plan Estratégico 2005*, Subsecretaría de la Gestión Pública, prov. de Bs As, 2005.
- Leal González, Nila (1997), “Participación vecinal ¿Alternativa de democratización?. *Opción*, Venezuela, año XIII, N° 22.
- Martino, Horacio y Dulitzky, Liliana (2001), “Una visión técnica de la experiencia asociativa: Presupuesto Participativo – Plan de Desarrollo Local de La Plata”, Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires (CAPBA).
- Menéndez, Eduardo (1995), “Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social”, en *Dimensión Antropológica*, año 2, vol. 5, México.
- Montero, Maritza (2003), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*, Buenos Aires, Paidós.

- Municipalidad de La Plata (1999), *Presupuesto Participativo -Plan de Desarrollo Local*, La Plata.
- Municipalidad de La Plata /UNLP (2003) *Plan Estratégico La Plata 2010*.
- Municipalidad de La Plata, [www.laplata.gov.ar](http://www.laplata.gov.ar) (sitio consultado el 22/7/2004).
- Municipalidad de La Plata, Decreto N° 741/1992.
- Municipalidad de Villa Gesell /UNLP (2002), *Villa Gesell. Plan Estratégico*.
- Municipalidad de Villa Gesell, [www.villagesell.gov.ar](http://www.villagesell.gov.ar) (sitio consultado el 2/4/2005)
- Municipalidad de Villa Gesell, material de los cursos de capacitación de calidad para los empleados públicos municipales, 2005.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en Bernardo Kliksberg y José Sulbrant (comp.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Oszlak, Oscar (1997) "Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?", en *Revista Reforma y Democracia* N° 9, Caracas, CLAD.
- Poggiese, Héctor (2000), "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad", presentado en *el Seminario Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigência do presente?*", Río de Janeiro, Brasil, 30 e 31 de marzo ([www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos](http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos), sitio visitado el 26 de mayo de 2005).
- Restrepo, Darío (1997), "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 7 (enero), Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Ruiz, Violeta (2004), *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*, Buenos Aires, Paidós.
- Shack Yalta, Nelson (2005), "La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32 (junio), Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Sirvent, María Teresa (1999), *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*, Buenos Aires, UBA-Miño y Dávila Editores.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2005), Documento N° 5: *Criterios generales para el diseño de estructuras en la Administración Pública Provincial*, Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/7, Gobierno de la provincia de Buenos Aires.
- Tecco, Claudio (1997), "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional" en García Delgado Daniel, (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, FLACSO.