



**SISTEMA INTERMUNICIPAL DE  
CAPACITACIÓN EN  
PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN  
LOCAL PARTICIPATIVA.**

PROYECTO URBAL B | RED 9

**MÓDULO DE CAPACITACIÓN LOCAL**

**“PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA,  
DESCENTRALIZACIÓN Y  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”**

ROSARIO 2008



MUNICIPALIDAD DE ROSARIO

**Intendente Municipal**

Ing. Miguel Lifschitz

**Secretario General**

Ing. José León Garibay

**Subsecretaria General**

Ing. María Pía Zelayeta

**Universidad Nacional de Rosario**

**Decano Facultad de Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales**

Lic. Fabián Bicciré

**Director Escuela de Trabajo Social**

Lic. Roberto Zampani

## **INDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
¿QUÉ ES RED 9 URBAL?	4
MÓDULO DE CAPACITACIÓN: “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, DESCENTRALIZACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”	5
IMPLEMENTACIÓN DEL MÓDULO DE CAPACITACIÓN LOCAL	7
<b>I. LOS DESAFÍOS DE LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN ESTRATÉGICA.</b>	<b>10</b>
1. PROGRAMA	10
2. MATERIAL DE ESTUDIO	12
3. BIBLIOGRAFÍA	27
<b>II. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO POLÍTICA Y COMO SISTEMA DE GESTIÓN</b>	<b>30</b>
1. PROGRAMA	30
2. MATERIAL DE ESTUDIO	32
3. BIBLIOGRAFÍA:	47
<b>III. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, O CUANDO LA GENTE ENTRA EN LA GESTIÓN</b>	<b>49</b>
1. PROGRAMA	49
2. MATERIAL DE ESTUDIO	52
3. BIBLIOGRAFÍA	71

## INTRODUCCIÓN

### ¿QUÉ ES RED 9 URBAL?

URB-AL es un Programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea creado en 1995 a los fines de promover el acercamiento de las ciudades, entidades y colectividades locales de América Latina y Unión Europea a través del intercambio de experiencias en políticas urbanas entre sus socios<sup>1</sup>. Dicho programa trabaja sobre temas como la droga, el medio ambiente, la participación ciudadana, la lucha contra la pobreza, el transporte, la seguridad, el urbanismo, el desarrollo económico, la sociedad de la información y la democracia.

Cada uno de los temas mencionados corresponde a una **Red Temática**<sup>2</sup>, coordinada por una sola colectividad local, cuyo funcionamiento se articula a través de **Proyectos Comunes**<sup>3</sup> entre los socios que desean profundizar sus conocimientos en el tema en cuestión<sup>4</sup>.

La **Red 9**, coordinada por la Municipalidad de Porto Alegre, se ocupa del tema "*Financiamiento Local y Presupuesto Participativo*" y, en este contexto, y ante la necesidad de aumentar su conocimiento sobre estrategias locales de *capacitación en planificación y gestión local participativa*, lidera la implementación de un proyecto común denominado "*Sistema inter-municipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa*" en forma conjunta con los socios externos y colectividades locales que hoy en día son socias del proyecto.

Dicho proyecto común tiene como objetivo principal desarrollar las capacidades estructurales de los socios a través de la formación de sus recursos humanos,

---

<sup>1</sup> Existen 2 tipos de socios: ciudades socias como Porto Alegre (Ciudad coordinadora), Barcelona y Córdoba (España), Regione Toscana (Italia), Issy Les Moulineaux (Francia), Quito y Cuenca (Ecuador), Rosario (Argentina), Belo Horizonte (Brasil) y San Salvador (El Salvador). Y socios externos: Centro Internacional de Gestión Urbana (CIGU) de Ecuador y Universidad Federal del Estado de Rio Grande do Sul - Brasil.

<sup>2</sup> La red temática agrupa a todos los participantes que desean cooperar juntos en el tema en cuestión. El coordinador de la red asegura la difusión de la información entre los participantes que son miembros de la misma, organiza reuniones periódicas de trabajo entre ellos y les permite seguir en contacto permanente. La red constituye también el lugar donde se realiza una reflexión de conjunto sobre el tema correspondiente.

<sup>3</sup> Proyectos Comunes son proyectos de cooperación, desarrollados entre miembros de la red que quieran trabajar juntos para profundizar un aspecto o tema específico de la Financiación Local y Presupuesto Participativo. Pueden ser de Tipo A (objetiva el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas) o Tipo B (se destina a concretar los intercambios de experiencias, a través de realizaciones tangibles como equipamientos colectivos, servicios públicos disponibles, proyecto-modelo).

<sup>4</sup> Las actividades de la red buscan, en particular y mediante el intercambio de experiencias, identificar soluciones los problemas comunes planteados por los participantes y proponer respuestas a los mismos, mediante la adopción de los medios concretos, siempre en el respeto de las especificidades de cada uno.

tanto municipales como de los actores, las entidades, organizaciones y personas que participan en los procesos de presupuestos participativos y en otros espacios, ámbitos y canales de gestión local participativa desde la esfera no pública. Más específicamente, es una acción concreta para cualificar y optimizar los contenidos de los intercambios entre las ciudades y dar a estos intercambios una estructura más duradera y de más largo alcance. En este sentido, la producción de materiales pedagógicos a partir de la experiencia acumulada por las ciudades y la presentación de las experiencias en un ámbito de capacitación, permite a su vez una reflexión crítica sobre su propio quehacer por cada una de las ciudades participantes.

Cada ciudad socia del proyecto ha desarrollado y experimentado varios programas y políticas innovadoras sobre planificación estratégica y presupuesto participativo. Además, sus actividades dentro del programa URB-AL, como coordinadoras de redes (4 ciudades), como coordinadoras de proyectos comunes (4) o participantes en proyectos comunes (todas), les han permitido acumular una masa de conocimientos únicos que sirven de base para aportar respuestas valiosísimas a cada una de las dimensiones identificadas o claves para los presupuestos participativos en particular, y para la planificación y la gestión participativa de forma más general.

En este sentido es que el eje central del presente proyecto es el desarrollo de un *módulo de capacitación*, a partir de su experiencia propia del Municipio. Dicho módulo en una primera instancia está destinado a los funcionarios y personas de la sociedad civil organizada de su ciudad, y en un segundo momento, el módulo que, una vez diseñado y experimentado será “exportado” hacia una ciudad socia que haga el pedido, a los fines de establecer un sistema de capacitación en red, entre las ciudades socias.

En un futuro próximo, se espera que esta red pueda abrirse hacia otras ciudades que podrían beneficiarse de los módulos, y al mismo tiempo aportar nuevos módulos al Sistema.

En este marco, la **Municipalidad de Rosario**, mediante la Secretaría General, ha firmado un convenio con la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la **Universidad Nacional de Rosario (UNR)** para la implementación del Módulo de Capacitación local en “Planificación estratégica, Descentralización y Presupuesto Participativo” destinado a funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil.

## **MÓDULO DE CAPACITACIÓN: “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, DESCENTRALIZACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”.**

Las ciudades han tomado un papel protagónico en las últimas décadas del siglo XX debido, entre otras cuestiones, al lento proceso de debilitamiento de los estados nacionales, retirados de sus funciones productivas y sociales. En medio de esa devaluación de lo público, muchos gobiernos locales, que se

situaron como espacio privilegiado de las relaciones de proximidad entre los gobernantes y los ciudadanos, enfrentaron en conjunto con la sociedad civil la lucha por la defensa del interés colectivo.

De esta manera, la ciudad asumió un papel central en la escena política y así lo entendieron los líderes locales y las organizaciones, públicas y privadas. Particularmente, la Municipalidad de Rosario comprendió la necesidad de plantear en este contexto, desafíos inéditos para la ciudad, basados en la promoción de los derechos humanos y sociales.

Así, desde el gobierno local, el eje fue plantear la construcción de ciudadanía como una línea de trabajo que atravesara las diferentes problemáticas y áreas de la gestión. Se trataba de construir, desde la sociedad civil, una ciudad en la que todos los ciudadanos y ciudadanas pudiesen apropiarse y gozar de los bienes públicos. La planificación estratégica, la modernización del Estado y la participación ciudadana junto con la recuperación de los espacios comunes, la inclusión social, el desarrollo cultural, la promoción de la actividad económica regional y la generación de empleo, entre otros temas, se constituyeron en líneas estratégicas de acción con un único horizonte: *lograr una sola ciudad para todos*. Una ciudad que crezca, se proyecte, sea competente y competitiva, sin perder de vista el equilibrio social y territorial.

En este sentido, es que desde hace más de 10 años, la Municipalidad de Rosario viene trabajando en el fortalecimiento de las capacidades locales de gestión y la reforma del modelo hacia uno más eficiente y orientado al ciudadano para atender las demandas ciudadanas, garantizando la puesta en marcha de procesos de modernización, descentralización y participación que permitan asegurar una eficiente prestación de servicios y dotación de los bienes públicos.

El Plan Estratégico Rosario permitió enmarcar este cambio al posibilitar la construcción de un modelo de futuro posible y deseable para la ciudad y la región, la identificación de temas críticos y orientaciones estratégicas de intervención, el desarrollo de proyectos de desarrollo económico, social y cultural. Todo ello consensuado con los actores locales.

El Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario que comienza a implementarse en 1996, forma parte de uno de los ejes propuestos en dicha planificación estratégica pensada para la ciudad de Rosario. Sus principales objetivos fueron hacer más eficiente la atención al ciudadano y promover la participación ciudadana fortaleciendo la implementación de políticas públicas. Esta estrategia fue exitosa, ya que efectivamente se ha podido construir un estado municipal más cercano a la ciudadanía y abrir nuevos espacios de participación ciudadana incrementando la legitimidad de las acciones, construyendo consenso, y haciendo más sustentables las iniciativas. Pero la consolidación de dicho proceso vino a darse recién en 2002 con la implementación del Programa de Presupuesto Participativo el cual demostró que la participación ciudadana es un elemento de gerencia pública, de gestión moderna, y que junto con la descentralización, permite mejorar la gestión y sus resultados, a través del avance de una gestión

asociada y el trabajo mancomunado de los Consejos Participativos y de los funcionarios y técnicos de las distintas unidades ejecutoras municipales.

Así, vemos que, profundizar la construcción de ciudadanía a partir de la implementación de políticas públicas integradas que promuevan una condición de vida digna, es uno de los ejes centrales de la Municipalidad. Aún cuando los problemas y crecientes demandas actuales se han complejizado y necesitan más de una mirada para ser atendidos y solucionados, Rosario ha ido tejiendo una red de contención y desarrollo urbano y social que cruza los diferentes espacios de gestión, promoviendo el protagonismo de las instituciones y de los ciudadanos.

Pero además de dichos aprendizajes, la experiencia de la ciudad de Rosario ha demostrado que la reforma emprendida es un proceso en permanente construcción, que exige que los propios participantes muestren un singular y creciente sentido de apropiación, generar nuevos vínculos entre organizaciones y actores con problemas similares, desarrollar nuevos proyectos, intercambiar conocimientos, perfeccionar desde la base la calidad de las instituciones de gobierno (tanto en su propia capacidad ejecutiva para resolver los graves problemas que enfrentan las ciudades día a día, como en la habilidad de reconocer y articular capacidades dentro del Estado y con la sociedad civil). Pero por sobre todas las cosas se comprendió que gestionar estratégicamente implica una transformación social y cultural que debe abarcar: hacia adentro de la estructura municipal, la capacitación de los funcionarios en la tarea y motivación para la misma, reglas de juego transparentes, mejora continua y planificación estratégica; y hacia los ciudadanos, comunicación, información, educación para la participación, gran capacidad de escucha de las necesidades y demandas, y buena capacidad de respuesta.

No es un proceso lineal, sino que implica avances y retrocesos.

En la búsqueda de seguir trabajando juntos, municipalidad y actores de la sociedad civil, se enmarca la presente capacitación en planificación estratégica, descentralización y presupuesto participativo. Con la creencia que la difusión de información así como el fortalecimiento de todos los actores que confluyen en la ciudad permitirán seguir avanzando en la construcción conjunta de nuestra ciudad.

## **IMPLEMENTACIÓN DEL MÓDULO DE CAPACITACIÓN LOCAL.**

El módulo “Planificación Estratégica, Descentralización y Presupuesto Participativo” se implementó en la ciudad de Rosario durante el mes de mayo de 2008 y tuvo por objetivos:

- Reflexionar sobre las implicancias para el gobierno local de sostener el proceso de descentralización y particularmente el rol de la tecnoburocracia en este proceso.



- Analizar las capacidades necesarias para llevar adelante políticas de innovación.
- Identificar los nuevos desafíos que presenta la co-gestión del Presupuesto Participativo para el Municipio
- Lograr que la sociedad civil organizada reconozca las nuevas configuraciones del Estado local, en lo que se refiere a gestión pública.
- Desarrollar nuevas capacidades en las organizaciones de la sociedad civil en términos de planificación estratégica y participación ciudadana.

Se ha priorizado como destinatarios de ésta capacitación a actores relevantes de la sociedad civil que tienen protagonismo en los procesos de participación ciudadana, cuadros técnicos del municipio de Rosario y funcionarios públicos de municipios y comunas de la región metropolitana.

El módulo se desarrolló a lo largo de 36 horas de trabajo en las que se dictaron tres sub-módulos: “La planificación estratégica en el nivel local de la gestión”, “La descentralización como política y como sistema de gestión”, “El Presupuesto Participativo, o cuando la gente entra a la gestión”. Cada uno de ellos fue de 9hs de trabajo divididas en 2 encuentros (de 4 horas y media de duración cada uno) en los que se conjugaron conocimientos teóricos y prácticos.

Al culminar el dictado de los 3 sub-módulos se desarrolló un módulo integratorio de 9 hs en el cual, a través del trabajo grupal en talleres, se pretendió evaluar e integrar las experiencias teóricas y prácticas vividas en los encuentros anteriores.

En presente cuadernillo se exponen los tres sub-módulos desarrollados, con sus respectivos programas y materiales de estudio.



The page features several large, light gray, five-pointed stars scattered across the background. One large star is positioned behind the main title, and another is behind the subtitle. There are also smaller stars in the top right and bottom right corners.

## **Sub-módulo**

### ***“La planificación estratégica en el nivel local de la gestión”***

#### **Docente responsable:**

Lic. Mónica Bifarello – Lic. Cecilia Nieto  
mbifarello@santafe.gov.ar  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales (UNR)

## I. LOS DESAFÍOS DE LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN ESTRATÉGICA.

### 1. PROGRAMA

#### 1.1. FUNDAMENTACIÓN

El desarrollo estratégico local implica un tremendo desafío, pero también una gran oportunidad para los espacios locales. Se trata de vincular mejor: desarrollo competitivo como prioridad económica, desarrollo equitativo como premisa social y desarrollo sustentable como aspiración comunitaria. La capacidad de nuestros gobiernos locales está dada por su habilidad para promover acciones de interés colectivo eficaz, eficiente y sustentablemente.

Un Estado local tendrá capacidad de gestión si cuenta, por lo menos, con dos elementos: **estrategias** -entendidas como formas, alternativas, modelos en la toma de decisiones- y **formas organizacionales flexibles**. Para formular o reformular estrategias es necesario conocer a los actores, sus redes de relaciones, sus conflictos reales y potenciales, y proponer cursos de acción para ser utilizados en situaciones distintas, pero que puedan ser asimilables. Por otra parte, formas organizacionales jerárquicas, burocráticas, con estructuras normativas pesadas y obsoletas, no pueden acompañar estas estrategias ni seguir el ritmo de los cambios. La capacidad real de las instituciones creadas y la viabilidad de cambios en su interior deben ser discutidas.

Hacer frente al desafío de la gobernabilidad significa para los gobiernos locales encontrar sus capacidades de liderar su propio proceso de desarrollo. Algunos gobiernos locales, a partir de allí, han incorporado metodologías de planificación y gestión estratégica, entendiendo por ello aquella gestión pública que promueve:

- Transformaciones socioculturales
- Procesos de largo aliento
- Articulación público-público y público-privado
- Reconocimiento y articulación de capacidades: capacidad de relación entre los actores (gobierno relacional) o en redes de interacción público-privado-civil; capacidad de crear un consenso en torno al modelo futuro de ciudad; capacidad de desarrollar un proceso de análisis y reflexión integrado sobre el territorio; capacidad de sostener y coordinar diversos ámbitos de participación ciudadana; capacidad de generar proximidad de los ciudadanos a lo público.

## 1.2. OBJETIVOS

- Formar personas con conocimientos específicos y aptitudes para promover y animar procesos de gestión estratégica local
- Fortalecer la capacidad de construcción de una agenda estratégica y de identificación de actores relevantes
- Identificar las principales potencialidades, limitaciones y desafíos de la planificación y gestión estratégicas

## 1.3. CONTENIDOS

### Primer encuentro

- Pensar estratégicamente el territorio.
- Reconocimiento de tendencias y dinámicas socio-institucionales, físico-ambientales y económico-productivas.
- La Metodología de la Planificación Estratégica Urbana. Experiencias exitosas de planificación estratégica de ciudades en el mundo. El diagnóstico estratégico. ¿Quién construye la agenda estratégica?
- Mapeo de actores públicos y privados. Asociativismo local. Estrategias de concertación Estado-mercado-sociedad civil.

### Segundo encuentro

- Planificación concurrente. Integralidad de las políticas. Plan estratégico y plan urbano. Planes sectoriales. Identificación de temas transversales.
- Formulación de proyectos.
- Del plan a la gestión estratégica. Herramientas de evaluación de la agenda estratégica. La gestión del conocimiento. El soporte organizacional de la gestión estratégica. Equilibrio entre liderazgo, participación e innovación.

## 1.4. MODALIDAD OPERATIVA

Cada encuentro se propone como espacio de de producción -individual, grupal y colectiva- de saberes y experiencias. Para ello se prevé una instancia de problematización del “tema eje” por parte del docente, combinada con la contribución de los cursantes en base a las lecturas realizadas y a sus experiencias personales. A través de ejercicios prácticos de carácter grupal se promoverá el “aprender a hacer” orientado a las problemáticas y desafíos que

enfrentan cotidianamente en las organizaciones públicas en que se desempeñan.

## **2. MATERIAL DE ESTUDIO**

### **Pensar estratégicamente el territorio**

La creciente visibilidad de los gobiernos locales está en gran parte vinculada a la función importante que éstos cumplen en relación a los problemas del territorio. El territorio es el espacio donde se producen específicas relaciones sociales y del cual el municipio es un actor clave. La ciudad es un espacio físico pero a la vez un escenario social, una unidad urbana pero también un ámbito donde vivir, donde trabajar, donde ejercer la ciudadanía.

Según José Arocena, “toda sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado”<sup>5</sup>, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados. Esto significa entonces que cada sociedad local es diferente. El territorio y su tamaño, su forma, su historia, los actores y sus capacidades - entre ellas la de relacionarse para fines comunes- varía de ciudad en ciudad.

Para Borja y Castells la ciudad es un espacio social, un “sistema específico de relaciones sociales, de cultura, y, sobre todo, de instituciones específicas de autogobierno”<sup>6</sup>. Al tema de la historia, los valores y la identidad compartida le agregamos la posibilidad de control de los ciudadanos sobre las cuestiones de su propia vida.

“Lo local entrecruza además los flujos y los lugares”<sup>7</sup>, esto es las tendencias que le vienen impuestas desde dinámicas supralocales y que les afectan y modifican su cultura, sus hábitos y costumbres; y las cuestiones que se expresan como genuinas, únicas, en cada territorio.

La exclusión creciente tiene sin dudas su expresión en el territorio. Los problemas más graves de las ciudades de América Latina, referidos a la pobreza, el deterioro del hábitat, la insuficiencia de vivienda social, la informalidad, la contaminación del medio ambiente, la escasa provisión de agua potable y alimentos, y el déficit en la movilidad, la violencia, las migraciones, la pobreza, se producen en el territorio. Estas carencias se refuerzan mutuamente (la exclusión se expresa en el territorio y la dinámica del territorio a su vez produce exclusión) y conducen a la estigmatización de ciertas zonas o áreas de la ciudad.

<sup>5</sup> AROCENA, José. El Desarrollo local: un desafío contemporáneo. Nueva Sociedad - CLAEH, Uruguay, 1995

<sup>6</sup> BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (1997) “Local y global”. Taurus Madrid.

<sup>7</sup> MONGIN, Olivier La Condición Urbana. (2006) La ciudad a la hora de la mundialización Buenos Aires: Editorial Paidós. Serie Espacios del Saber No. 58

Uno de los grandes interrogantes es en qué medida los problemas que producen segregación y los nuevos problemas que a la vez se derivan de estos esquemas de segregación pueden ser solucionados en forma adecuada exclusivamente por medio de políticas públicas municipales.

Podríamos decir que todas las ciudades tienen algún grado de desigualdad. Existe un consenso amplio sobre la insuficiencia de las políticas sociales y las limitaciones de la escala local para terminar con la desigualdad. Sin embargo, si bien desde la ciudad no vamos a terminar con la desigualdad, podemos transformar algunas prácticas de protección social que no sólo terminan con la desigualdad, sino que además la refuerzan.

La pérdida de la protección social remite al deterioro del Estado Social y a las dificultades que surgen para que pueda asegurar al conjunto de los individuos contra los principales riesgos sociales. La protección social propiamente dicha, el núcleo del sistema, estuvo encarnado por las políticas de seguridad social. En un sentido amplio la protección significa políticas sociales, políticas de inserción, lucha contra la exclusión.

Una clave para reconstruir desde lo local las protecciones perdidas es reivindicar su carácter territorial, trabajar con el territorio (infraestructuras, equipamientos sociales, espacio público, aspectos ambientales) y con las personas (desde lo social, a través de la generación de vínculos de confianza y desde lo político, a través de la concertación y la construcción de alianzas).

### Algunos conceptos básicos

#### - ¿Qué es la planificación?

“Es el acto que precede y preside la acción”<sup>8</sup>. Esto significa que, por una parte, la planificación define, diseña y prevé claramente lo que se va a realizar. Por otra parte, orienta y dirige las acciones posteriores.

Existen múltiples instrumentos de planificación de los territorios locales: plan estratégico, agenda XXI, pacto territorial, plan director, planes especiales, plan de desarrollo, entre otros.

#### - ¿Qué es la planificación estratégica?

Aplicada a los territorios, la planificación estratégica es una importante herramienta de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones colectivas. Apunta no sólo a reaccionar frente a los cambios sino a hacer propuestas de cambio.

La actividad es la planificación; lo estratégico es el enfoque. Las principales características del enfoque estratégico son:

<sup>8</sup> MATUS, Carlos (1987). Política, planificación y gobierno. Caracas: Fundación ALTADIR.

- 1 Combina múltiples perspectivas; supera los enfoques sectoriales
- 2 Incluye la visión del futuro como una construcción social permanente
- 3 Es multidisciplinario e interinstitucional
- 4 Genera espacios de participación ciudadana
- 5 Estimula la apropiación colectiva del conocimiento
- 6 Apunta a la acción: avanza desde el plan a la gestión estratégica
- 7 Crea y fortalece un cambio cultural

- **¿Cuál es su metodología?**

Sin que necesariamente signifiquen etapas cronológicas cerradas en sí mismas, la planificación estratégica territorial incluye:

- 1 la construcción participativa de un diagnóstico
- 2 la identificación y formulación de proyectos
- 3 la gestión, seguimiento y evaluación de las acciones
- 4 la creación de estructuras institucionales que sostengan y coordinen estos procesos

- **¿Qué es un plan estratégico?**

Como proceso, se identifica al plan estratégico con el conjunto de espacios de encuentro y actividades participativas que permiten arribar a acuerdos en el territorio.

Como producto, el plan estratégico incluye una visión estratégica u horizonte, las grandes líneas estratégicas de transformación y un conjunto de proyectos que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

- **¿Qué es un proyecto?**

Un proyecto es “una unidad de planificación con coherencia interna y externa, con tiempo y recursos acotados, que se inserta en procesos pre-existentes de la realidad, en interacción con contextos más amplios y que modifica las relaciones de todo tipo entre los actores involucrados” y a su vez “un escenario en el que interactúan diferentes actores sociales” (Mario Robirosa)

El proyecto nos permite definir: ¿Qué se hará? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Con qué recursos? ¿En qué plazos? ¿Cuáles son los actores responsables?

### - ¿Qué es un proyecto estratégico?

Un proyecto estratégico abarca múltiples perspectivas; no es sectorial. Plantea un modo innovador de gestionar el estado provincial que necesita siempre de la mirada del otro.

Un proyecto estratégico es emblemático y su desarrollo motoriza otros proyectos y acciones.

Un proyecto estratégico incluye el largo plazo desde una visión prospectiva

Un proyecto estratégico es el que recupera con inteligencia elementos clave del territorio, el ambiente, la sociedad y la cultura.

### **La Metodología de la Planificación Estratégica Urbana. Experiencias exitosas de planificación estratégica de ciudades en el mundo<sup>9</sup>**

La Planificación Estratégica Urbana es un instrumento valioso a la hora de intervenir eficazmente en los problemas del territorio.

En el ámbito de gestión pública y privada frecuentemente se ponen de moda conceptos, métodos y técnicas que otorgan a quienes los adoptan un sello de modernidad y eficacia. A menudo esas herramientas se desarrollan extensa y acríticamente y luego caen en desuso, dado que no han sido apropiadas por los actores reales y no han pasado la prueba de la realidad. Se pueden reconocer algunas de estas cuestiones en el “boom” de la planificación estratégica en la década de los 90.

Sin embargo, sin que resulte la panacea ni la solución a todos los problemas con idénticas recetas, el Plan Estratégico es un instrumento lo suficientemente adecuado para las ciudades actuales para que sólo sea considerado una moda pasajera. Efectivamente, el proceso de planificación y gestión estratégica debe entenderse como una herramienta útil para una nueva gestión urbana.

Cualquier ciudad que desee embarcarse en la experiencia de la planificación estratégica debe, como requisito indispensable, reconocerse a sí misma. Si se plantea la construcción de un plan estratégico sólo como una profunda transformación institucional –que de hecho lo es-, sin tener en cuenta las trayectorias históricas de cada ciudad, los comportamientos de los actores reales –y no de manual- seguramente la experiencia pronto perderá sustento.

La PEU es flexible, es decir que puede adaptarse con rapidez a un escenario que cambia en forma muy acelerada; es abierta, porque permite incorporar nuevos cursos de acción durante el transcurso de la ejecución del plan; y es participativa, porque ya nadie puede imaginar un plan elaborado solamente por

<sup>9</sup> Parte del contenido de este punto fue publicado en el libro "Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad". PNUD (2005); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Municipalidad de Rosario. Rosario (Argentina)



un equipo técnico o político de una determinada administración. Los planes estratégicos son planes de la ciudad y no de un gobierno. Su vigencia debe sobrevivir a la duración del mandato de una administración.

La utilidad de la planificación estratégica ha sido ampliamente demostrada a través de experiencias exitosas de diversas ciudades del mundo. Barcelona, Bilbao, Zaragoza; Bogotá, Quito, Durango, Morón, San Martín y Rosario, entre otras.

En el caso de Rosario, a mediados de 1995, la ciudad comenzó los primeros estudios hacia un Plan Estratégico. En 1996, con un fuerte impulso del recién asumido gobierno municipal, los principales dirigentes sociales y políticos y representantes de organizaciones de la ciudad de Rosario se propusieron encarar una tarea novedosa: la definición de sus objetivos estratégicos, consensuados entre actores públicos y privados. Por primera vez el futuro se discutía y se concebía como una tarea de toda la ciudad y se aceptaba explícitamente la necesidad de contar con un plan. El Plan Estratégico de la ciudad no buscaba sustituir al plan de gobierno, sino complementarlo con la riqueza de diversas miradas y trascender en el tiempo, más allá de una gestión.

En 1998 se presentó el Plan Estratégico Rosario (PER), un ambicioso menú de proyectos que sintetizaban las aspiraciones de la ciudad, expresando la voluntad de más de 150 instituciones que participaron en su elaboración en amplias instancias de debate. En el diseño del plan se comprometieron instituciones públicas y privadas representativas de los sectores empresariales, educativos, políticos, profesionales, sindicales, culturales, deportivos, religiosos y sociales interesados en el futuro de la ciudad. De esta manera se abría una nueva dimensión de la gestión local. Poco a poco, y a medida que el PER fue ganando visibilidad, se posicionó como un ámbito natural para el análisis y el debate de los principales temas de Rosario y su región.

Desde el PER se estableció una visión:

Rosario, una ciudad con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, sustentada en el trabajo y la creación, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro en el Mercosur.

Además, se consensuaron una serie de grandes líneas de trabajo en torno a las cuales se definieron los proyectos emblemáticos para la ciudad. Las cinco líneas estratégicas fueron: Construir la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración, la Ciudad de la Creación.

Se debió aprender asimismo que no se trataba sólo de hacer diagnósticos y formular proyectos, sino de gestionarlos y obtener resultados concretos. Esto requirió un proceso de reflexión y debate de los actores locales, e impuso la necesidad de crear instrumentos propios, basados en las experiencias de otras ciudades pero orientados a servir a las particularidades de ésta. Sin recetas; en

un constante proceso de adaptación e innovación, de insistencia y continuidad en las políticas y a la vez de transformaciones permanentes.

En la etapa de gestión estratégica (de la formulación en adelante), las tareas centrales del plan estratégico apuntaron a impulsar y motorizar los proyectos; monitorear el cumplimiento de plazos y objetivos; introducir ajustes, correcciones o agregados de acuerdo a las modificaciones del contexto; y difundir extensamente el contenido del plan. Se insistía en la importancia de la planificación para marcar el camino hacia el horizonte deseado.

Los resultados pueden evaluarse en dos aspectos fundamentales: el proceso y los productos. En ambos casos, los avances registrados fueron la materialización de un esfuerzo común de la ciudad en su conjunto.

A diez años de su formulación, los resultados que Rosario exhibe son los siguientes:

#### **Desde el proceso del plan:**

- Capacidad de relación entre los actores y, como consecuencia, de complementariedad de la sociedad civil con el gobierno local. La planificación estratégica y participativa ha consolidado una cultura de colaboración entre los diferentes agentes económicos, sociales e institucionales que actúan en la ciudad.

- Capacidad de crear un consenso en torno al modelo futuro de ciudad. El debate sobre la “visión” puede consensuarse explícitamente al inicio del proceso o legitimarse en el transcurso de la experiencia. Lo importante es compartir algunas orientaciones comunes, avanzar sobre los consensos sin negar u ocultar los conflictos.

- Capacidad de desarrollar un proceso de análisis y reflexión sobre el territorio. La generación de conocimiento actualizado, sistemático y estratégico sobre las condiciones, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del espacio local, sin desconocer el contexto que condiciona su desarrollo, es en sí mismo un punto fuerte para la ciudad.

- Capacidad de sostener y coordinar diversos ámbitos de participación ciudadana. En Rosario, el proceso de planificación estratégica convocó a una participación eminentemente institucional, específicamente de aquellas instituciones interesadas en debatir proyectos a escala de ciudad. Este tipo de participación no niega otros que se dan a otros niveles, sino que debe combinarse adecuadamente con la participación a nivel del distrito y de los barrios, de grupos de vecinos y organizaciones legítimamente preocupados por problemáticas sectoriales.

- Capacidad de generar proximidad de los ciudadanos a la res publica, mediante la posibilidad de intervenir en las propuestas urbanas y en su desarrollo. Implica profundizar la democracia: a una democracia basada en el voto, se le suman nuevas prácticas abiertas a la participación en torno al debate del proyecto, a su seguimiento, a su implicación cívica.

### **Como producto del plan:**

La posibilidad de haber transformado algunos proyectos en verdaderos ejes de la acción estratégica de la ciudad. Estos proyectos fueron priorizados para potenciarlos de modo particular, y de hecho hoy son una realidad.

Entre los más significativos se cuentan:

- el Puente Rosario-Victoria
- la reconversión del Puerto Rosario
- la gestión del Sistema Vial Metropolitano de Accesos a la ciudad (incluyendo los accesos internos)
- el Aeropuerto Internacional Rosario
- la Autopista Rosario-Córdoba
- el Polo Tecnológico Rosario
- el Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares (Programa Rosario Hábitat)
- el Nuevo Hospital de Emergencias “Dr. Clemente Alvarez”
- la preservación del patrimonio urbano y arquitectónico
- la reconversión urbana del frente ribereño de la ciudad (desde el Parque de la Bandera hasta Puerto Norte, incluyendo la extensión norte del Parque de España y el complejo Scalabrini Ortiz)
- la Descentralización y Modernización del Municipio
- la Agencia Regional de Desarrollo

### **El diagnóstico estratégico**

El diagnóstico es la primera fase de la planificación estratégica. Es como una fotografía que nos permite reconocer nuestros problemas (con el objetivo de superarlos) y nuestras capacidades (con el objetivo de potenciarlas)

### ¿Para qué sirve un diagnóstico estratégico?

1 Para consensuar las percepciones sobre la situación del territorio que pretendemos transformar

2 Para contrastar las condiciones de carencia o declive con aquellas condiciones positivas que permitan producir esas transformaciones.

Algunos problemas frecuentes para la construcción de diagnósticos se basan en la no disponibilidad de datos formales actualizados, así como en la tensión entre lograr una rigurosidad y precisión de los datos versus la comprensión de las dinámicas y la incorporación de percepciones subjetivas de los actores.

Una de las técnicas más usadas en la construcción de diagnósticos estratégicos es la Matriz DAFO o FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas)

#### MATRIZ DAFO

	INTERNOS	EXTERNOS
PUNTOS DEBILES	DEBILIDADES	AMENAZAS
PUNTOS FUERTES	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES

Las debilidades son los problemas existentes que se desean superar o transformar.

Las amenazas constituyen tendencias o pronósticos “no deseados”. Tienen el objetivo de mostrar cuáles son los riesgos futuros, para establecer previsiones a fin de evitarlos.

Las fortalezas son los elementos positivos relevantes con los que ya cuenta la ciudad o la región.

Las oportunidades refieren a aquellas potencialidades que, bien aprovechadas, otorgarían ventajas comparativas.

En el proceso de planificación estratégica es muy importante acordar diversos procedimientos para arribar al diagnóstico, que nos permitan la mayor inclusividad de actores. Un buen diagnóstico exige un examen detallado de los problemas del territorio, por aspectos: físico-ambiental/económico- productivo/ socio- institucional. Todos esos aspectos están interrelacionados. Es necesario contar con una visión integral y gran capacidad analítica y de interpretación.

## Quién construye la agenda estratégica? Actores y redes de actores

Según Joan Prats, desde mediados de los 90 ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia de la acción pública se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Estos nuevos modos de gobernar se reconocen como “gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global”<sup>10</sup>. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

Asistimos a una época de cambios profundos en la concepción del mundo, en el cual las concepciones estáticas están dando paso a modelos dinámicos, abiertos, que nos presentan **redes de interacción entre los sujetos y los grupos**. Puestos a mirar la ciudad, es un ejercicio interesante y posible tratar de identificar las redes informales y formales existentes. La ciudad actual refleja claramente la creciente diferenciación social: densidad asociativa, multiplicidad de pertenencias, diversidad de intereses.

El proceso estratégico genera una organización, no como punto de llegada, sino de partida. Un plano de organización no tan importante en sí misma, como por los procesos que puede ayudar a desatar. Reconocemos que para poner en marcha este conjunto de estrategias se deben alterar ciertas tendencias naturales de la ciudad. Una de ellas, muy fuertemente arraigada en el modo de pensar las acciones e intervenciones urbanas, es la que descarga toda la responsabilidad de las transformaciones locales en el gobierno. Si bien es cierto que toda coordinación social mediante redes requiere de la intervención del Estado, dado que éste dispone de recursos intransferibles (jurídicos, por ejemplo) o medios adicionales (económicos o información), se deben producir procesos de colaboración entre sociedad y Estado. Esto requiere de un fortalecimiento de la sociedad civil junto a un redimensionamiento del Estado.

Resulta cada vez más difícil pensar en posibilidad de acciones estatales desvinculadas de los intereses, de la participación y de la acción de las diversas instancias institucionales -con o sin fines de lucro- del escenario local. Aparece así la necesidad de comenzar a pensar formas de cooperación público- público y público- privada, que permitan generar y sostener una red de relaciones institucionales. Esta red de actores políticos y sociales, elemento clave en el proceso estratégico, es el soporte sobre el cual se da el mayor involucramiento y la mayor difusión de las propuestas. Ahora bien, no se trata de imaginar una sociedad idílica donde todos se asocien con todos y no haya conflictos. La sociedad es en sí misma conflictiva. Se trata de trabajar sobre los

<sup>10</sup> PRATS I CATALÁ Joan Pero 2005¿Qué es la gobernanza?. Gobernanza: Revista internacional de gobernabilidad para el desarrollo humano, N°. 17

consensos y sobre las oportunidades, generando “poderes” sociales que permitan, además de debatir, reflexionar, reconocernos,...actuar.

Otro aspecto de la constitución de redes es la actuación de las ciudades creando vínculos, cooperando, coordinándose, apoyándose y complementándose, superando entre todas las desventajas y limitaciones de la fragmentación propia de lo local. Las ciudades compiten, obviamente; pero a su vez y jerárquicamente cooperan. Las redes mejoran a las ciudades que participan activamente en ellas. Hablamos de cooperación entre iguales, de ciudades que tienen problemas similares y el deseo común de alcanzar la integración social. Las ciudades se ven en la necesidad de establecer alianzas estratégicas entre ellas.

### **Análisis de actores**

Es un instrumento esencial para identificar aquellas personas, grupos y organizaciones con intereses significativos y legítimos en temas locales o regionales específicos.

Los actores –personas o instituciones- son la materia prima de la planificación estratégica, por lo que su mapeo o análisis resulta de importancia vital. Un buen análisis de actores es una pieza clave del éxito del Plan Estratégico.

Los actores que interesa identificar para la PEU son:

- 1 Aquellos cuyos intereses se ven afectados por el tema en cuestión, o cuyas actividades le afectan de manera importante
- 2 Aquellos que poseen la información o los recursos que se requieren para formular y poner en práctica las estrategias
- 3 Aquellos que tienen poder de incidir en la opinión de grupos más amplios
- 4 Aquellos que controlan los mecanismos de ejecución de las estrategias y proyectos

El propósito del análisis de actores es asegurar la inclusión de todos los actores pertinentes y maximizar el papel y la contribución de cada actor en el desarrollo de las estrategias.

### **Planificación concurrente. Integralidad de las políticas**

El CIDEU introduce el concepto de planificación concurrente para discutir el problema de planes rígidos, en los que priman algunos parámetros de la realidad sin considerar su complejidad. Por ejemplo, planes económicos que no consideran aspectos sociales, o planes sociales que no integran el componente ambiental. Así planteada, la planificación deviene no concurrente.

Una planificación es concurrente cuando a los objetivos socioeconómicos tradicionales le incorpora objetivos socioambientales. Los planes estratégicos alientan la concurrencia, en tanto integran la planificación económica, social, territorial, urbanística, ambiental.

Folch señala además que concurrencia significa “coincidencia en el tiempo” o “encuentro de dos o más cosas en un punto común”. La planificación concurrente asume los puntos en común imprescindibles para garantizar un desarrollo territorial armónico, y se basa en un proceso de retroalimentación permanente.

Para hacer planificación concurrente hay que tener una visión sistémica del territorio y abordar la planificación desde una óptica relacional e integradora de las visiones sectoriales.

### **Plan estratégico y plan urbano. Planes sectoriales**

Desde una óptica de planificación concurrente, estos dos instrumentos de planificación necesitan complementarse, respetando cada uno sus funciones específicas. La función de un Plan Urbano es territorializar los proyectos, regulando los usos del suelo urbano, buscando consenso entre los actores sobre la necesidad, trascendencia y factibilidad económica y social de los mismos. La función de un Plan Estratégico es centrar su labor en dinamizar e impulsar la ciudad y los proyectos económicos, sociales, culturales y educativos para que pueda desarrollarse el modelo territorial acordado. Integra el plan urbano con otros aspectos que, en conjunto, conforman una estrategia de ciudad. Si existe plan urbano sin plan estratégico se puede correr el riesgo de definir un modelo territorial que no guarde relación con las demás tendencias que se esperan desarrollar en el ámbito urbano. Cabe destacar que las definiciones sobre el espacio público no tienen una connotación exclusivamente física, sino que es preciso evaluar el contenido social y cultural del uso de los espacios. Una estrategia de ciudad, por su parte, debe necesariamente incluir los principales elementos de la estructura y dinámica del territorio urbano, es decir los elementos básicos del modelo territorial.

### **Del plan a la gestión estratégica**

Concluidas las etapas de diagnóstico y formulación del Plan, comienza la Gestión Estratégica, que se caracteriza por:

- La coordinación de actores para la puesta en marcha de proyectos estratégicos.
- El seguimiento de proyectos en marcha, con el objetivo de monitorear la marcha y el cumplimiento de plazos y objetivos del conjunto de programas y



proyectos del Plan.

- Una tarea de divulgación e información del contenido del Plan a todas las organizaciones y ciudadanos de Rosario para convertirlo en una herramienta de trabajo y de gestión.
- La evaluación de avances y desempeños de la ciudad, construyendo un sistema de indicadores urbanos.
- La constante flexibilización y actualización del plan, ajustando la agenda de proyectos estratégicos a los cambios coyunturales políticos, económicos y/o técnicos.
- La consideración de nuevas temáticas no incorporadas al plan.

### **El soporte organizacional de la gestión estratégica**

Las premisas indispensables para asumir con éxito una gestión estratégica son:

- El **fortalecimiento de la autonomía local**, en la definición de políticas urbanas, en la organización institucional y administrativa y en el ejercicio de todas las funciones que puedan ser resueltas a un nivel próximo.
- El **fortalecimiento de los gobiernos locales**, la modernización de sus estructuras, el aumento de sus capacidades de gestión política y la posibilidad de disponer de recursos financieros y económicos
- El **fortalecimiento de la sociedad civil local**, sustituir las relaciones jerárquicas, promover la concertación y la asociación público-privada.

La gestión estratégica no se da en el vacío. Requiere una institucionalidad que la acompañe. Se necesita entonces crear, “inventar” nuevos mecanismos institucionales o recrear los existentes para que sostengan el proceso.

### **Lecciones aprendidas de la Experiencia Rosario**

Una ciudad se construye en periodos largos, no es una construcción de un día para otro. Es un proceso de acumulación lento, por eso hacen falta planes que tengan un fuerte sustento. Un fuerte consenso de los diversos sectores políticos de una región, de una comunidad, pero además un fuerte sustento social, económico, de las instituciones y de los sectores reales de la vida de una ciudad. Por eso necesitamos hoy una planificación participativa y abierta.

Esto es en definitiva la característica y los atributos de lo que se ha dado en llamar la Planificación Estratégica. En la ciudad de Rosario hicimos una primera experiencia que fue exitosa desde nuestro punto de vista, que permitió un avance muy importante.

El proceso de planificación estratégica en Rosario permitió:

- La construcción de una visión de la ciudad o, lo que es lo mismo, un modelo de futuro posible y deseable de la ciudad y de la región, consensado por los actores locales.
- La identificación de temas críticos y orientaciones estratégicas de intervención.
- El desarrollo de los proyectos clave, emblemáticos o motorizadores del desarrollo económico, social y cultural de la región.
- Un posicionamiento de la ciudad sobre el tipo de desarrollo económico, social y ambiental.
- La proyección de la ciudad en la región, el Mercosur y el mundo.

Se aprendió además que más allá de la formulación del plan, que puede convertirse en un interesante menú de buenas intenciones, se debe avanzar a una gestión estratégica. La gestión estratégica de una ciudad es aquella que canaliza la coordinación y cooperación entre actores entre los actores locales, es decir, entre las personas o grupos de personas que tienen capacidades para transformar la ciudad, generando sinergias. Una gestión estratégica impulsa la realización de los principales proyectos emblemáticos o motorizadores de la estrategia urbana; y lo que es más importante, permite que se compartan algunos criterios y orientaciones y se aumente el conocimiento sobre las principales oportunidades del territorio y la sociedad local. La información, convertida en conocimiento es un factor clave para la innovación en la gestión pública.

Ahora bien, entre los límites de la planificación estratégica se puede señalar la tensión permanente entre conflictos, consensos e intereses. La sociedad es en sí misma conflictiva y no se debe ignorar ni el conflicto ni la existencia de intereses de los actores urbanos. Por el contrario, debe identificar con la mayor claridad posible los intereses de cada uno de los actores. Los intereses contradictorios permanecerán seguramente, pero se puede encontrar siempre una situación que permita construir consensos alrededor de algún proyecto común. La tarea consiste en construir la unidad en la diferencia.

Por último, se debe señalar la necesidad de reflexionar críticamente sobre los consensos alcanzados, con la flexibilidad y apertura necesaria para reorientar el rumbo si fuera preciso; así como revisar de manera continuada la estrategia de desarrollo urbano identificada. La planificación estratégica y la constitución de redes de actores no es un punto de llegada, sino un punto de partida que abre múltiples caminos.

## Conclusiones

### ¿Cuáles son las fronteras que pretendemos diluir

Hablamos de las fronteras para significar que existen límites que achican nuestras posibilidades de acción. Para plantear una política local diferente, los límites deben correrse. Las fronteras o límites que más frecuentemente operan en la gestión local son los siguientes:

#### 1 Fronteras físicas

Los límites físicos dentro de nuestras ciudades nos impiden circular, recorrer, entender la ciudad como un todo. Es muy importante rediseñar los circuitos de la movilidad urbana al interior de la ciudad. Aceptar resignadamente la presencia en nuestras ciudades de ghettos o espacios privatizados, ya sean éstos para ricos o para pobres, es crear fronteras que en algún momento tendrán su impacto.

Por su parte, los límites físicos con ciudades vecinas nos dificultan la generación de proyectos intermunicipales, cuando en realidad muchos de los problemas de las ciudades hoy exceden los límites jurisdiccionales.

#### 2 Fronteras entre individuos, colectivos y grupos

Nuestras ciudades son cada vez menos solidarias. Hemos creado barreras para estigmatizar a los diferentes. Se ha perdido la tolerancia y se ha ganado en individualismo y atomización. El otro es considerado peligroso y multiplicamos los mecanismos para aislarnos en lugar de reconocer y aceptar la diversidad.

#### 3 Fronteras disciplinares

La especialización en diferentes disciplinas genera una especie de “sordera profesional” Sin embargo, la gestión de las ciudades tiene hoy un carácter claramente interdisciplinario. No hay dudas de que, visto el problema desde diferentes ángulos, la solución será más eficaz. No se trata tampoco de hacer una suma de disciplinas, ni de borrar los saberes propios de cada disciplina, que son por supuesto necesarios y valorables, sino de lograr una verdadera integración de visiones parciales en una visión común.

#### 4 Fronteras entre lo técnico, lo político y los saberes populares

Los tiempos y las lógicas diferentes de técnicos y políticos hacen que frecuentemente estén desencontrados. Los trabajos académicos y de investigación frecuentemente están desvinculados de la práctica; la gestión política carece de profesionalización y hay poca capacidad de integrar los saberes de quienes realmente viven el problema al diseño de las políticas.

## 5 Fronteras de la resistencia al cambio

Los límites que genera la resistencia al cambio muchas veces nos impiden avanzar. Las cosas se hacen de tal o cual manera porque “siempre se hicieron así”. Esto es más fácil verlo cuando queremos introducir cambios a las viejas formas. Pero es interesante recordar que cuando una innovación pasa a ser instituida, también tendemos a conservarla sin realizar una reflexión crítica y modificarla si hiciera falta.

## 6 Fronteras entre diferentes áreas de gobierno

Un tema clave para superar la vieja cultura organizacional son las relaciones intergubernamentales. En primer lugar, hay que comenzar por casa. Cuál es el grado de relación e integración entre las diferentes áreas del gobierno local? En qué medida podemos poner el problema como un todo, por delante de las especificidades sectoriales? Aquí es muy importante cultivar la capacidad de escucha y evitar el protagonismo de la cuestión temática.

En segundo lugar, la falta de coordinación con otros niveles de gobierno lleva a la fragmentación, la superposición de programas y el derroche de recursos.

El problema de la autonomía de los gobiernos locales es una clave para entender y superar los inconvenientes de relación entre el gobierno local y los niveles superiores del Estado.

La existencia de suficientes recursos financieros es una condición fundamental de la política municipal, y su falta constituye una severa limitación. Pero los municipios pueden decidir sólo parcialmente sobre el monto de sus ingresos y gastos, y están limitadas por las decisiones tomadas por otras instancias nacionales superiores y las instituciones internacionales.

Otra cuestión que hay que resolver es la relación entre la ciudad y su área metropolitana (relaciones intermunicipales), en términos de recursos y de planificación integrada.

### Planificación estratégica, políticas públicas integrales

Para ensanchar fronteras, es necesario tener una visión y una estrategia. Saber adónde queremos ir y luego utilizar los instrumentos de gestión pública más adecuados. Todos están al alcance. No se trata de usarlos acríticamente, sino de hacerlo en función de los objetivos de cada sociedad local.

Desde la ciudad no se puede redistribuir el ingreso, pero sí distribuir equitativamente una oferta de bienes y servicios públicos de alta calidad. La forma en que construyamos nuestras ciudades y organicemos la vida urbana puede ser un poderoso instrumento para lograr sociedades más igualitarias e integradas.

Para ello, será necesario contar con:

-- Mecanismos institucionalizados que hagan posible los cambios y que establezcan con precisión las reglas del juego.

-- Un gobierno local con credibilidad y firme decisión política, que asuma un papel de liderazgo y promoción del proceso de participación y tenga un fuerte compromiso social.

-- Una sociedad local integrada, que comparta identidades, una historia común y una mirada hacia el futuro, valores éstos que es necesario generar y sostener. La tarea de promover la participación y la capacidad de hacer cosas juntos será mucho más compleja en sociedades desarticuladas, con débiles identidades colectivas. Una vez identificado el grado de capital social de la sociedad local, será necesario estimular y motivar a los vecinos, promover su confianza en la posibilidad de transformar la realidad y en su propia capacidad creadora y realizadora para lograrlo. Es necesario generar identidad ciudadana y esperanza en el futuro de la ciudad.

No hay posibilidad de construcción de una ciudadanía activa sin un compromiso de la gestión pública, del sector académico, del sector social y del sector privado. Se trata de reconstruir un pacto social basado en una “ética pública”: construcción de instituciones políticas y sociales y de reglas claras que obliguen a la esfera política y a la sociedad civil a comportarse de forma provechosa para la comunidad, orientados a bienes colectivos y no a beneficios privados.

### **3. BIBLIOGRAFÍA**

AROCENA, José, *El Desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Nueva Sociedad. CLAEH, Uruguay, 1995.

BORJA, Jordi; Castells, Manuel (1997) “Local y global”. Taurus Madrid.

Fernández Güell, José Miguel, *Planificación estratégica de ciudades*. Editorial Gustavo Gili, SA. 1997.

Centelles Portella, Josep, *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*.

MATUS, Carlos (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

MONGIN, Olivier *La Condición Urbana*. (2006) *La ciudad a la hora de la mundialización* Buenos Aires: Editorial Paidós. Serie Espacios del Saber No. 58

Pascual Esteve, Josep Maria, *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. 2000.

Pascual Esteve, Josep Maria, *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Junio 1999.

Pompei, Ana Laura, Durand Luciano y Barese Pablo. *“La experiencia de la planificación estratégica en Rosario: Plan estratégico y Plan Urbano”*. *Pensar en lo Estratégico Urbano 2005*. Colección Conocimientos en Red. Centro Iberoamericano de Desarrollo Urbano y Agencia Española de Cooperación Internacional. Barcelona. 2005.

PRATS I CATALÁ Joan Pero ¿Qué es la gobernanza?. *Gobernanza: Revista internacional de gobernabilidad para el desarrollo humano*. Año 2005, N°. 17.

Documentos de planes estratégicos de distintas ciudades.

A decorative arrangement of seven light gray five-pointed stars of varying sizes, scattered across the page. One large star is positioned behind the main title, and another is behind the subtitle. The remaining five stars are smaller and arranged in a loose arc at the top and bottom of the text area.

## Sub-módulo

### *“La descentralización como política y como sistema de gestión”*

**Docente responsable:**

Lic. Patricia Nari– Lic. Rita Grandinetti  
[pnari@igc.org.ar](mailto:pnari@igc.org.ar)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
(UNR)



## II. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO POLÍTICA Y COMO SISTEMA DE GESTIÓN

### 1. PROGRAMA

#### 1.1. FUNDAMENTACIÓN

La decisión política ideológica de iniciar transformaciones en el modelo de gestión municipal en la ciudad de Rosario provocó un proceso de discusiones profundas acerca del papel del gobierno municipal: su estructura, su dinámica, su eficacia. En este marco, en 1997 se lanzó el Programa de Descentralización y Modernización Municipal con altos niveles de involucramiento de los actores municipales y una buena estrategia comunicacional que favoreció la legitimidad del Programa por parte de la sociedad local.

A 10 años de ese hito, una mirada sobre la gestión municipal revela que si bien las políticas tienen continuidad, muchos de los actuales equipos técnicos de la estructura municipal no participaron ni tuvieron oportunidad de discutir, estudiar y analizar el impacto de esta política en sus tareas de gestión cotidiana.

Este módulo **Descentralización Municipal** pretende generar un espacio de reflexión del proceso con la finalidad, no sólo de conocer su génesis y desarrollo, sino también y fundamentalmente de hacer una lectura crítica de lo actuado, recuperar los valores fundantes de esa política y plantear los ajustes e innovaciones necesarios a la luz de la experiencia y el saber hacer habitual.

#### 1.2. OBJETIVOS

- Que el participante sea capaz de:

Identificar los alcances, potencialidades y límites de la política de Descentralización municipal de Rosario.

Distinguir algunas de las diferencias y similitudes del proceso en otras ciudades.

- Que el participante logre:

Reconocer la significación de los cambios en el modelo de gestión.

Problematizar las implicancias de la Descentralización sobre las prácticas de gestión cotidianas.

### 1.3. CONTENIDOS

#### Primer encuentro (4 horas)

- La descentralización como política pública municipal.
- Desconcentración / descentralización / desburocratización / modernización/ democratización.
- Rosario y la innovación en la gestión: descentralización como proceso y como producto. ¿Qué descentralizar, cómo, cuándo?
- Descentralización y Modernización en Rosario: comunicación, capacitación, convicción, ¿mística?

#### Segundo encuentro (4 horas)

- La gestión descentralizada del territorio en Rosario: ¿cambio de forma o de contenido? Transparencia, participación, interdisciplinariedad.
- Otros casos: Ciudad de Córdoba (experiencia pionera)  
Ciudad de Corrientes (proceso en construcción)
- Debilidades y Fortalezas de la descentralización en Rosario. ¿Se trata de una política “exitosa”?
- Capacidades requeridas para la gestión del municipio descentralizado.

### 1.4. MODALIDAD OPERATIVA

Los encuentros serán teórico-prácticos, combinando la exposición dialogada del docente con ejercicios prácticos que favorezcan la participación y el diálogo entre los participantes.

Se utilizarán soportes audiovisuales para profundizar el conocimiento sobre el proceso de descentralización en Rosario y visualizar los procesos desarrollados.

Además, se trabajará en grupos más pequeños con diversas dinámicas para promover el intercambio de ideas y experiencias.

## **2. MATERIAL DE ESTUDIO**

### **La descentralización como política pública municipal**

La descentralización municipal es una herramienta de gestión que conceptualmente se planteó controversial y polémica. Para finales de los '80 y en los '90 la descentralización contaba con fuertes detractores y profundos defensores.

Los primeros vinculaban la descentralización a las políticas neo liberales. Como "retirada" del Estado, abandonando las formas de regulación y estrechamente ligada a la privatización de servicios públicos, con el argumento de lograr mayor eficiencia. Como "descarga" de obligaciones del Estado a unidades más descentralizadas (provincia y/o municipios) para reducir los gastos del Estado Central, sin el traspaso de recursos correspondientes, y en muchos casos con ausencia de las capacidades requeridas para cumplir los fines propuestos.

Los defensores de la descentralización en cambio, sostenían que fomentaba la participación y la distribución de poder, promovía la transparencia y el fortalecimiento de nuevas instancias de involucramiento en los asuntos públicos.

Desde esta mirada y desde la perspectiva del desarrollo local comenzaron a revalorizarse las ciudades y su gestión como una estrategia diferente de gestionar la cosa pública.

Diferentes ciudades de América Latina -con diferentes resultados- se inscribieron en esa lógica e iniciaron procesos de descentralización.

### **¿Qué es la descentralización municipal?**

La descentralización municipal es una tecnología de gestión de políticas públicas municipales que significa fundamentalmente proximidad, atención a las particularidades y participación.

- *Proximidad* del que toma las decisiones, tanto del escenario en donde tiene que incidir la misma como de los ciudadanos ante quienes deben rendir cuentas.

- *Particularidad* como reconocimiento de las heterogeneidades y de las diferencias en el territorio

- *Participación*, en cuanto involucramiento y co responsabilidad de los actores privados y de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas.

## ¿Qué cambia con la descentralización?

### 1- La “forma” de la gestión

Es imposible pensar en un proceso de descentralización exitoso sin estar dispuesto a cambiar la organización burocrática administrativa del municipio. De lo contrario, se estaría reproduciendo en los espacios descentralizados la misma estructura opaca e ineficiente de las áreas centrales.

Los cambios en la “forma” de la gestión se registran en dos niveles: con los vecinos de la ciudad y hacia adentro de la organización misma (intra organizacional).

En el primer caso, la forma de la gestión cambia en tanto el ciudadano resuelve sus trámites y gestiones en situación de cercanía evitando traslados al centro. Además, el cambio en la forma se expresa en la calidad de la prestación: se evitan los periplos entre oficinas y la informatización y simplificación de trámites y formas reducen los tiempos de espera y resolución.

El monitoreo de resultados y la evaluación de satisfacción del ciudadano comienza a ser un elemento clave de retroalimentación para plantear mejoras y correctivos

Hacia adentro de la organización, la calidad se expresa en niveles de mayor flexibilidad y centrada en equipos de trabajo; en estrategias de capacitación permanente y altos estándares de informatización. El rediseño de organigramas y flujogramas acompañan el desarrollo de organizaciones dinámicas y emprendedoras

En ambos registros se producen sustanciales mejoras tanto en los entornos laborales de los agentes, como en los espacios de atención al público modificando sustancialmente el escenario de relación Estado/ vecino.

Conceptos como calidad en la prestación de los servicios y eficacia dejan de ser atributo de la empresa privada para ingresar en el lenguaje y dinámica del sector público.

### 2- El “contenido” de la gestión

El gran desafío de la descentralización municipal es avanzar por un lado, en un cambio en diseño territorial de las políticas, tanto en su enfoque y abordaje como en las modalidades de asociación y co responsabilidad en las decisiones.

#### \* Diseño territorial de las políticas

La descentralización, desde este punto de vista, habilita a pensar la particularidad de los territorios con altos niveles de especificidad. Es decir, facilita la detección de problemáticas particulares al diseño de las soluciones diferenciadas.

Los procesos de cambio que se dan desde la descentralización permiten iniciar discusiones profundas en torno a la manera de analizar el territorio y a la forma de intervenir en él. Es un buen momento para cambiar radicalmente e instalar estrategias superadoras como enfoque estratégico y abordaje integral.

#### a. Enfoque estratégico

El énfasis de la gestión va a estar puesto en ejes estructuradores de las problemáticas para poder intervenir con planes, programas y proyectos acorde a esa problemática. Implica dar un horizonte de mediano y largo plazo a las políticas urbanas habilitando el análisis prospectivo. Es decir, diseñar escenarios para tomar decisiones pensando en el futuro probable. Además, detectar las fortalezas del territorio, potenciarlas; conocer a fondo las debilidades para intervenir en la resolución y reducirlas al máximo. Desde este lugar se construye el proyecto del territorio.

#### b. Abordaje integral

Los territorios y sus problemáticas sustantivas son cada vez más complejos; esta complejidad amerita un abordaje integral en la búsqueda de soluciones ya que muy difícilmente se va a encontrar en una sola dimensión de intervención. Es decir, no existen problemas (sustantivos) puramente económicos, o puramente sociales o puramente urbanísticos, en realidad son la resultante de una combinación de múltiples factores concatenados. Por lo tanto, el abordaje debe hacerse integralmente; atacando los problemas desde sus distintas dimensiones.

Un ejemplo de problemas urbanos complejos es la pobreza. Y con esa definición su multidimensionalidad amerita un tratamiento integral: desde la perspectiva económica, garantizar empleo, capacidad de empleabilidad o calidad del mismo y vivienda digna; desde el punto de vista de la accesibilidad a servicios, acceso a la salud y a la educación; y finalmente aquellas estrategias de carácter transversal derivadas del género, la edad y las diferencias étnicas.

Ahora bien, es necesario recalcar que la descentralización debe ser un elemento dinamizador y promotor de los proyectos estructurales, de las estrategias de conjunto y de la visión de ciudad que le dan coherencia y sentido colectivo al desarrollo urbano. Se trata de evitar nuevas fragmentaciones, disociaciones y tensiones a partir de la existencia del Proyecto de Ciudad como dirección estratégica colectiva.

#### \* Coordinación de las políticas

Es otro de los componentes necesarios, especialmente cuando se trata de intervenir con políticas integrales y el objetivo central es optimizar recursos y resultados.

Se pueden establecer tres dimensiones de la coordinación:

- horizontal, al interior del municipio entre las distintas áreas de gobierno
- societal, con organizaciones privadas o de la sociedad civil

- interjurisdiccional, entre jurisdicciones estatales; ya sea la coordinación con la provincia correspondiente o con el estado Nacional o con otros municipios.

Existen dos criterios básicos a la hora de coordinar políticas, compartir la información que los distintos actores poseen o generan y sincronizar las acciones que se van a llevar a cabo.

La gestión coordinada presenta una serie de ventajas interesantes a considerar:

- 1- aprovechar las mayores capacidades de cada uno de los actores que intervienen en la gestión
- 2- evitar la duplicación de esfuerzos
- 3- reducir los riesgos de desatención
- 4- promover el enriquecimiento de los recursos humanos a partir del trabajo interdisciplinario y de aprendizajes compartidos

\* La participación social como co-gestión

La cogestión lleva consigo la noción de descentralización y distribución de poder, y está indicando que los actores están compartiendo las decisiones. Es un proceso de aprendizaje de los participantes, donde la confianza es un requisito clave de desarrollo de la asociación, y el establecimiento de reglas y metodologías de trabajo claras se torna fundamental para su sostenibilidad.

Como se trata de un proceso, los niveles de participación y responsabilidad van aumentando conforme aumenta la confianza y se materialicen los resultados por los cuales se trabaja. La co-gestión es el máximo nivel de institucionalización de la participación social, hasta llegar a esta etapa existe una gama de instancias cuyo nivel más elemental es informar a la ciudadanía sobre el desarrollo de los asuntos públicos.

**Algunos conceptos próximos: desconcentración / desburocratización / modernización / democratización**

Los procesos que se denominan de descentralización municipal en su gran mayoría son una combinación de estrategias que derivan en determinados resultados según los componentes prevalentes.

*Desconcentración:* es de carácter administrativa y de servicios; se trata fundamentalmente de la posibilidad de realizar trámites, reclamos o acciones fuera del área central del municipio. Sus principios son:

- La normativa, la planificación y el control permanecen centralizados, en cambio, las decisiones de tales normas y la prestación de servicios se desconcentran, se desconcentran trámites y también funciones.

- La desconcentración permite al ciudadano obtener un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y eficaz.
- Se debe evitar el fraccionamiento de las dependencias que se desconcentran, para no reproducir en la unidad desconcentrada lo que ocurre en el órgano central y al multiplicarse los órganos necesariamente se dificultaría la coordinación y se perdería la unidad.

*Desburocratización:* es un conjunto de estrategias tendientes a simplificar, flexibilizar y dinamizar las organizaciones. Fundamentalmente, se utilizan las técnicas de re ingeniería de procesos, redefinición de visiones y funciones

*Modernización:* estrategias que pretenden adecuar las estructuras a las demandas de los ciudadanos y a los nuevos desafíos de las ciudades. Se trata de incorporar tecnologías de gestión acordes a los tiempos que corren para lograr servicios más eficaces y mayores niveles de transparencia y participación social.

*Democratización:* es el conjunto de acciones cuya dirección promueve y dinamiza la participación social, el involucramiento en los asuntos públicos y alienta la presencia de mecanismos de control para garantizar transparencia en la gestión. Generalmente se trata de políticas transversales ya que son componentes de Planes, Programas y Proyectos municipales.

### **Rosario y la innovación en la gestión. ¿Por qué, qué, cómo y cuándo descentralizar? La descentralización como proceso de aprendizaje y como producto colectivo**

La ciudad de Rosario inició en diciembre de 1995 un conjunto de reformas en sus modalidades de gestión, que fueron generando un cambio sustantivo en el estilo de actuación del Estado Municipal.

Largos anuncios sobre Descentralización encontraron la punta del ovillo en el **Programa de Descentralización y Modernización Municipal** en la gestión del intendente Hermes Binner del Partido Socialista Popular en enero de 1996.

El perfil estratégico del Programa se evidencia en que no se trató de una decisión aislada sino que era parte de una política integral de cambios en el hacer del estado local y de su relación con la sociedad civil. El intendente Binner hablaba de la Descentralización como una verdadera política pública transversal<sup>11</sup>.

A pesar de no darse un marco normativo propicio, como una Constitución Provincial que refuerce las autonomías locales o una Carta Orgánica Municipal aggiornada, se decidió impulsar desde el ejecutivo “la descentralización del aparato administrativo y operativo del municipio”.

<sup>11</sup> Binner, Hermes “Política y democracia en el municipio: la ciudad, el barrio y las organizaciones comunitarias” – XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios. Lisboa, octubre de 1996.



## ¿Por qué descentralizar?

Rosario se definió como profundamente desequilibrada, por un lado, un centro “entre las avenidas y el río” muy consolidado y, por otro, barrios con serias carencias y atrasos. Además, su modelo de gestión centralizado y autoreferencial, reforzaba los desniveles existentes en el territorio, marcando las dificultades crecientes de gobernabilidad y de opacidad en la gestión.

## ¿Cómo?

Los grandes objetivos del Programa están claramente explicitados en el Documento Base:

- \* *Desconcentrar* servicios y competencias hacia ámbitos de gestión distribuidos en distintas zonas de la ciudad.

- \* *Modernizar* la gestión haciéndola mas transparente, ágil, eficaz y con altos estándares de calidad.

- \* *Fortalecer* a la Sociedad Civil desde la participación y al propio estado desde el aprendizaje del asociativismo

Estos objetivos que funcionan como “el norte orientador del recorrido” dan lugar a acciones de diferente envergadura moldeando el carácter particular del proceso definido como focalizado (se inicia por los lugares mas sensibles), gradual (por etapas), sistemático (rigurosidad en la ejecución) y consensuado (con acuerdos internos y societales)

## Hitos en el Proceso:

a.- Delimitación de las Áreas Geográficas: esta tarea fue encomendada a un equipo interdisciplinario (economistas, arquitectos y politólogos) de la Universidad Nacional de Rosario quienes junto a un equipo técnico municipal y desde un enfoque multidimensional delimitaron la ciudad en 6 Distritos (delimitación aún vigente): Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur

b.- Experiencia piloto de carácter operativo: se instalaron originalmente 2 unidades operativas en el Norte y en el Sur de la ciudad, como prueba piloto de acción coordinada en el territorio. Estas unidades desarrollaban tareas de servicios urbanos de pequeña escala y en ellas se experimentaron procesos y mecanismos que luego formarían parte de las ASU (Áreas de Servicios Urbanos) y puntapié de la estandarización de trámites y formas (hoy funciona una ASU por Distrito).

c.- Definición de los servicios y funciones a descentralizar: el primer discriminador fue la informatización del trámite, luego la cantidad de ciudadanos que realizaban dicho trámite y, por último, aquellos que realizaba el ciudadano sin intermediarios (profesionales). Por otra parte, los trámites se clasificaron según el lugar de resolución del mismo en: descentralizables (se resuelven totalmente en el CMD); semi descentralizables (se inicia en el CMD



pero se resuelve en el área central) y no descentralizables (por oportunidad o por imposibilidad legal o tecnológica)

d.- Diseño y desarrollo del soporte informático: fue necesario diseñar redes y programas que fueran capaces de servir eficientemente a los usuarios de los mismos (personal municipal) y que se tradujeran en celeridad y transparencia para los vecinos.

e.- Diseño e instalación de los CMD: siguiendo la estrategia de gradualidad se instaló el primer Centro de Distrito en el norte (Villa Hortensia) en 1997. A la fecha están funcionando 5 CMD, próximamente se inaugurará el CMD Sudoeste.

La estructura básica de los CMD está compuesta de cuatro áreas básicas:

- Dirección General
- Área de Servicios Administrativos y Complementarios (Oficina de Atención al Vecino, Mesa General de Entradas, Catastro, Obras Particulares, Registración e Inspección, Tránsito y Tribunal de Faltas y Finanzas)
- Área de Desarrollo Urbano (Secretarías de Planeamiento, Obras Públicas y Servicios Públicos y Servicio Público de la Vivienda)
- Área de Servicios socio culturales y de salud (Salud, Promoción Social y Cultura).

En los CMD también tienen oficinas las empresas prestadoras de servicios públicos (gas, agua, energía eléctrica), Registro Civil y Banco Municipal Rosario.

Sus funciones no sólo son de carácter administrativo y comunitario, sino también de participación y coordinación de las políticas del Distrito.

f.- Reclutamiento y capacitación de los recursos humanos: se diseñaron dispositivos de capacitación adecuados a cada momento del proceso con la finalidad de contar con el personal mas adecuado para cada puesto de trabajo. Se realizó una convocatoria voluntaria entre los agentes municipales interesado en ser parte de la experiencia. Una vez definidos los puestos y perfiles necesarios, se realizaron baterías de pruebas con el fin de seleccionar a los que mostraban más aptitudes y una decidida actitud proactiva a los cambios.

g.- Sustantivo avance para la realización de importante cantidad de trámites por Internet

h.- Presupuesto Participativo: como estrategia para compartir las decisiones en la administración de los recursos públicos. (tema a desarrollar en módulos sucesivos)

## Descentralización y Modernización en Rosario: convicción, consenso, Innovación, ¿mística?

Tres son las claves que a nuestro entender fueron decisivas en el Programa de Descentralización:

- a.- convicción política
- b.- construcción de consensos
- c.- innovación y rigurosidad técnica

**a.-** Convicción política, para la instalación en la agenda municipal del tema como prioritario y viabilizador de soluciones para los problemas comunitarios; es decir la existencia de la voluntad y convicción política para las transformaciones y sentido de la oportunidad en términos de saber que era la coyuntura apropiada para su lanzamiento e implementación.

El liderazgo del Intendente en este tema fue categórico y movilizador. Sus discursos continuamente aludían al Programa de Descentralización y Modernización como estrategia nodal de su gestión contagiando a la ciudadanía a partir de las virtudes de la descentralización.

**b.-** Construcción de consensos, ya que todo proceso que involucre la voluntad estatal y afecte a un sector o sectores de la población tiene un componente político evidente.

En el caso de la Descentralización (como herramienta para la eficacia en la gestión y el acercamiento del ciudadano/ vecino al Estado), se hace más complejo por que involucra al menos dos momentos de decisión/ consenso: uno intramunicipal y otro societal.

*El primero* muy relacionado con el punto a.- cuando se trata de niveles de decisión; luego, las negociaciones entre los diferentes grupos, áreas, direcciones, etc. de la Municipalidad, pues un proceso de descentralización significa “distribuir cuotas de poder” allá donde no lo había o era insuficiente para desarrollar la gestión.

*El segundo* momento es el que está directamente relacionado a la búsqueda de consenso en la Sociedad Civil, es decir, con aquellas organizaciones, entidades, agrupaciones, etc. de vecinos ya que de su aceptación e involucramiento dependía en gran medida el éxito del proceso.

**c.-** Innovación y rigurosidad técnica, dado que la propuesta de descentralización implicó pensar una estructura y una dinámica de gestión absolutamente nueva. Se trabajó en la búsqueda de las mejores formulas para el diseño de un Estado Municipal ágil, transparente y participativo.

La sistematización y aprestamiento de la información que disponía el Municipio y el diseño de lenguajes comunes fue el inicio. Luego, el componente tecnológico fue clave a la hora de la implementación del Programa, y en este

esquema la red Municipal (intra net) se convirtió en una herramienta poderosa del proceso.

Más tarde (1999) desde el Programa de Mejora Continua para los Centros Municipales de Distrito se garantizó estandarizar las formas de trabajo en todos ellos.

### ¿Mística?

Lejos estamos de pensar en que el Programa de Descentralización y Modernización de Rosario tiene componentes místicos en sentido estricto. Utilizamos esta palabra en sentido popular, más vinculado a la imposibilidad de entender con precisión un fenómeno y para tratar de reflejar, en los comienzos del Programa, el estado de ánimo colectivo que despertaba tanto al interior del Municipio como entre la ciudadanía.

No tenemos datos “científicos” pero algunas anécdotas podrían dimensionar este fenómeno:

- *Día de inauguración del Distrito Norte. Lluvia torrencial, miles de vecinos se hicieron presentes, el acto no se pudo realizar por la lluvia; igualmente tuvieron que abrir el edificio por que la gente quería conocer el lugar. Días después se llevó a cabo el acto y nuevamente se hizo presente una multitud. Tanta curiosidad y expectativa puede despertar un edificio municipal? Cuál era el entusiasmo?*

- *Comentarios radiales de oyentes de esa época: “ahora que tenemos la descentralización las cosas van a cambiar”, “con la descentralización vamos a esta mejor”...*

- *La mayoría de la población (como ocurre generalmente) no sabía con precisión de qué se trataba el proceso que se estaba llevando a cabo.... Pero se percibía un cambio “algo esta pasando en Rosario”.*

- *Entre el personal municipal seleccionado se vivía con orgullo haber sido seleccionado para trabajar en los distritos y se vivía con mucha expectativa estar en un espacio laboral nuevo, confortable y con una dinámica de trabajo que reconoce las capacidades y potencialidades de los trabajadores.*

### Debilidades y Fortalezas de la descentralización en Rosario a 10 años.

#### ¿Se trata de una política “exitosa”?

Si acordamos que una definición de éxito podría ser “*alcanzar los objetivos propuestos*”, podemos decir entonces que efectivamente la descentralización lo es.

Ahora bien, como se dijo más arriba, no se trata sólo de un producto sino también de un proceso y desarrollo de aprendizajes; y en esos términos los objetivos difícilmente sean alcanzados, nunca concluyen. Desde ahí es interesante profundizar acerca de los retos o desafíos, analizar las ausencias, las debilidades, los problemas sin resolver pero considerando y capitalizando las fortalezas y la potencia de la experiencia.

**Fortalezas:**

- 1- Centralidad en la agenda de gobierno
- 2- Incorporación de innovación
- 3- Impacto social positivo de los CMD en los barrios
- 4- Instaló un estándar de gestión
- 5- Proceso aglutinador y de contacto
- 6- Tramite ágiles
- 7- Socialmente instalado

**Debilidades:**

- 8- Dificultades para sostener la innovación
- 9- Cierta desconocimiento interno del proceso
- 10- Debilidad de la coordinación inter áreas
- 11- Desmotivación del personal

**Retos / desafíos:**

- 12- profundizar en la Planificación estratégica por distrito
- 13- avanzar en la co gestión de programas y proyectos
- 14- desarrollar la descentralización política

**Otros casos**

**Ciudad de Córdoba (experiencia pionera)**

Este proceso tiene casi 15 años y el primer Centro de Participación Comunal (CPC) fue inaugurado en 1994.

Algunas consideraciones sobre la experiencia:

La descentralización de la Ciudad de Córdoba se inscribe como un programa de Modernización del municipio y de su aparato administrativo.

Actualmente la ciudad cuenta con 11 Centros de Participación Comunal. En todos ellos los vecinos “pueden realizar” los trámites administrativos<sup>12</sup> que antes se encontraban centralizados, además de participar en actividades culturales, sociales, deportivas y vecinales.

Algunas reflexiones críticas:

Extracto del artículo del Prof. Claudio Tecco de la Universidad Nacional de Córdoba (2000)

*“Transcurridos años del inicio del denominado Programa de Descentralización de la Ciudad de Córdoba considero que son muchos e importantes los logros alcanzados: se mejoró la accesibilidad geográfica de una parte de la población a los servicios y se disminuyó la complejidad operativa de ciertos trámites; se crearon espacios significativos para el desarrollo de actividades culturales y recreativas, que hoy son intensamente utilizados por la población, por sólo nombrar los principales. Estos logros, que no son poca cosa, no autorizan a adjudicar al Programa efectos mágicos que no se han cumplido y difícilmente se cumplirán.*

*En primer término, no se trata de un programa de descentralización política y administrativa, sino de una **desconcentración geográfica de la administración municipal**, que no prevé (ni aún en la Carta Orgánica de la ciudad, sancionada con posterioridad, en noviembre de 1995) autonomía decisional, ni crea “gobiernos locales”. Por otra parte, si lo hiciera, sería inconstitucional, ya que el régimen federal de nuestro país no lo contempla.*

*Si a lo largo de este trabajo he puesto en duda la ineluctabilidad de los resultados que habitualmente se esperan de la descentralización de grandes ciudades, aún cuando el diseño institucional contemple la creación de unidades autónomas, con mayor razón valen tales argumentos cuando se trata de una mera desconcentración administrativa. ¿Por qué habrá de esperarse de ella que fortalezca y perfeccione la democracia...y la capacidad de decisión de la ciudadanía, haciéndola más efectiva? ¿qué razón existe para tener expectativas de que los CPC se conviertan en polos de desarrollo económico en sus zonas y generen nuevas centralidades urbanas...descargando el centro de la ciudad?<sup>13</sup>*

*Si desmitificar es una práctica saludable, que además no opaca importantes logros alcanzados, es conveniente ejercitarla.*

*Habría que comenzar por llamar las cosas por su nombre y no denominar descentralización a algo que no lo es. Tampoco esperar de algo que no lo es efectos que serían de dudosa probabilidad...aún si lo fuera”*

### **Ciudad de Corrientes (proceso en construcción)**

<sup>12</sup> Se realizan trámites referidos a Licencias de conducir, Registro Civil, Habilitación de Negocios, Mesa de Entradas, Inspección General, Obras Privadas, Promoción Social, Catastro, Dirección de Rentas Provincial, IPAM, Banco de Córdoba, Correo Argentino, Empresas de Servicios: EPEC, Aguas.

<sup>13</sup> Las cursivas se corresponden con un texto del documento de la Municipalidad de Córdoba (1999) antes citado.

A partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el PNUD apoya y financia una serie de programas y proyectos en el municipio de Corrientes tendiente a alcanzar las metas previstas para el año 2015, para lo cual propone trabajar en dos sentidos:

- 1- uno tendiente a generar políticas e intervenciones efectivas que permitan disminuir los indicadores sociales
- 2- el otro, vinculado al fortalecimiento de los gobiernos locales a fin de promover capacidades de gestión que generen las condiciones necesarias para hacer frente al nuevo desafío.

En el mismo sentido, el gobierno municipal estableció su posición política en los Ejes Estratégicos para la ciudad 2005-2009 y en ese marco, se establecieron los principios del “Programa de Desarrollo Institucional: descentralización operativa y gobernabilidad”, cuyas líneas de acción se pueden sintetizar en:

- Acercar el municipio al vecino iniciando un proceso de descentralización operativa como instrumento o mecanismo de organización y democratización del poder, creando unidades de desconcentración administrativa y de gestión con participación social.
  - Modernizar la estructura de gestión
  - Mejorar la eficacia de la administración municipal
  - Posibilitar la participación ciudadana
  - Crear nuevos órganos de control republicano

El municipio de Corrientes realizó un Convenio de Trabajo con la UNNE para la sensibilización y generación de capacidades y pre diseño de un Programa de Descentralización. Durante 7 meses un grupo importante de funcionarios trabajó con diversas dinámicas a la vez que se organizaron conferencias de expertos para abordar y profundizar en el tema.

## Síntesis

A modo de síntesis, rescatamos los acuerdos alcanzados en los siguientes aspectos:

### 1) ¿Para qué descentralizar?

Identificar rápidamente los problemas

Responder eficazmente

Prestar servicios eficientemente

Mejorar la atención al ciudadano

Acercar el municipio al vecino  
Equipar al territorio equitativamente  
Promover la identidad barrial y local  
Integrar social y territorialmente  
Promover la participación social  
Fortalecer el estado municipal

## 2) Obstaculizadores del proceso

Del municipio	De la sociedad
<p>Escasos de recursos económicos</p> <p>Falta de cultura de planificación</p> <p>Recursos humanos inadecuados</p> <p>Acciones fragmentadas</p> <p>Temor a perder poder</p> <p>Imagen negativa de las delegaciones</p> <p>Ausencia de trabajo en equipo</p>	<p>Escasa participación social</p> <p>Clientelismo</p> <p>Poco compromiso</p> <p>Escasos canales de participación</p> <p>Ausencia de redes sociales</p> <p>Sociedad conservadora</p>

## 3) Facilitadores del proceso

Del municipio	De la sociedad
<p>Convicción respecto a la necesidad de la descentralización</p>	<p>Esperanza de cambio</p>

## 4) Definición de iniciar el proceso de descentralización por la zona Sur de la ciudad, como prueba piloto y emblemática.

El proceso es llevado adelante por un equipo de consultores externos al municipio y se desarrolla paralelamente a otra serie de proyectos de



envergadura (transformación del Tribunal de Faltas, Cambios en el Código de Edificación y en Obras Particulares)

Los hitos del proceso en construcción:

- delimitación de las áreas territoriales
- alcances de la descentralización
- determinación de trámites y procesos a descentralizar
- diseño de una experiencia en el sur de la ciudad

Si bien el proceso propiamente dicho de Diseño del Programa de Descentralización tiene apenas 3 meses podríamos señalar algunas características particulares:

- Dificultades del equipo local para acompañar proactivamente el proceso, consolidando una actitud demandadote
- Imposibilidad de contar con un equipo local dedicado exclusivamente al proyecto
- Debilidad para coordinar los diferentes proyectos con una lógica estratégica

### **Capacidades requeridas para la gestión del municipio descentralizado**

En este punto nos preguntamos cuáles son las capacidades requeridas para emprender y sostener con cierta expectativa de éxito estos procesos. Antes aclaramos que podemos decir que capacidad es asumir una responsabilidad con éxito y en forma sustentable en un contexto complejo y cambiante. De esta concepción dinámica podemos determinar algunas dimensiones que permiten comprender, detectar y ampliar las capacidades requeridas:

- la dimensión del contexto: se trata de las características del entorno político, económico y social. Lo que ocurre en el ambiente; liderazgos, legitimidad política, fortaleza y dinamismo de la sociedad civil
- la dimensión del ambiente institucional: es el componente que abarca sus leyes, reglamentaciones, presupuestos, etc.
- la dimensión de las redes: se vincula con el nivel de coordinación de las actividades. La capacidad de coordinar con otras organizaciones facilita o impide el logro de objetivos. Es muy importante en el desempeño institucional la creación y mantenimiento de redes. Estamos hablando de coordinación interjurisdiccional, o entre distintas áreas de gobierno, o en la misma área, o articulación público-privada. Estamos hablando de distintos niveles, desde un simple intercambio a una gestión mixta.



- la dimensión de la estructura organizacional y del estilo de gestión: trata de cómo son las relaciones de autoridad interna, cómo se redefinen los trabajos, cómo son los incentivos, si es que los hay. Cómo es la provisión de recursos que habilita a las personas a llevar adelante sus deberes. Cómo se definen las metas, las rutinas de trabajo, cómo son los canales de comunicaciones. En esta dimensión, son tan importantes las estructuras formales como las informales. Muchas veces expresan más la realidad las informales por que ponen al descubierto las verdaderas debilidades y/o fortalezas de la organización
- la dimensión humana: es la relacionada con el personal. Es el capital social de la organización. Se pone atención en cómo son usados los recursos humanos.

Estas dimensiones de capacidad permiten analizar en que situación particular se encuentra la organización (o el municipio) a partir de la cual se pueden establecer las líneas de intervención o ajustes necesarios para emprender, o revitalizar un proyecto de gestión.

### **La gestión descentralizada del territorio en Rosario: ¿qué cambió en la ciudad?**

Los cambios ocurridos en este sentido en los últimos 10 años en la ciudad no fueron pocos. Posiblemente sea el proceso que mas legitimado está socialmente.

Los Centros Municipales de Distrito y las actividades que en ellos se producen ya están incorporados a la vida de la ciudad y juegan un papel estructurador en los territorios de los barrios. Son referencia de actividades públicas y expresan la presencia de un estado municipal abierto a la sociedad.

El proceso de descentralización incorporó a la gestión local miradas nuevas sobre el territorio: estratégicas, integrales y multidisciplinarias. Se instaló una forma de trabajo que supera las particularidades de las áreas administrativas, analiza e interviene con sentido de defensa de lo público.

Las experiencias de trabajo asociado con las organizaciones de la sociedad civil marcan un rumbo a profundizar y generalizar. La tendencia es a discutir y elaborar en conjunto las políticas para los distritos; es un proceso largo y dinámico que fundamentalmente promueve mayores compromisos ciudadanos.

La descentralización marcó el camino de la participación como instancias necesarias en la discusión de ciudad: Planes Urbanos de Distrito, Plan Estratégico Rosario, Presupuesto Participativo, Desarrollo de los Objetivos del Milenio, Bicentenario etc. La participación, aunque en algunas instancias algo desordenada, superpuesta y siempre insuficiente, es ya una marca en la forma de gestionar la ciudad.

### **3. BIBLIOGRAFÍA**

Documento base para la Descentralización de Rosario. Municipalidad de Rosario.

Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad. Municipalidad de Rosario-PNUD. Año 2006.

DIAZ, GRANDINETTI, NARI “Tecnologías y Gestión Local en Argentina. Experiencias y perspectivas” – ed Homo Sapiens Rosario 2002

NARI, Patricia “Informe acerca del Programa de Descentralización de Corrientes”- mimeo. Febrero, 2008.

RABOY, J. y MENENDEZ, M. “Descentralizar en Argentina, achicando la brecha entre dirigentes y la sociedad”. Ed. Trabajando - Buenos Aires, 2004 (digital).

TECCO, Claudio “La gestión urbana descentralizada, mitos y realidades”. Trabajo presentado al seminario internacional Autonomía, gobernabilidad y control ciudadano en el proceso de descentralización. Buenos Aires, 2002.

The page features several large, light gray five-pointed stars scattered across the background. One large star is positioned behind the main title, and another is behind the subtitle. There are also smaller stars in the top right and bottom right corners.

# Sub-módulo

## *“Presupuesto Participativo, o cuando la gente entra a la gestión”*

**Docente responsable:**

Dr. Alberto Ford–Lic. Martín Carné

[albertoford@gmail.com](mailto:albertoford@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales (UNR)

### **III. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, O CUANDO LA GENTE ENTRA EN LA GESTIÓN**

#### **1. PROGRAMA**

##### **1.1. FUNDAMENTACIÓN**

En los últimos años asistimos a la admisión teórica de las limitaciones de la democracia representativa, a la formulación de alternativas normativas - algunas orientadas a disminuir la democracia y otras a profundizarla- y a la proliferación de experiencias que constituyen diferentes formas de democracia participativa. Una de ellas, en el nivel estatal, es la experiencia del Presupuesto Participativo, que desde Brasil se ha ido extendiendo por Latinoamérica y el mundo. En Argentina, es en la ciudad de Rosario donde se viene implementando desde hace más tiempo y con mayor profundidad. Superado un tiempo inicial de establecimiento y consolidación como una política en general valiosa para posibilitar una participación profunda y equitativa en la formulación de políticas locales efectivas, es posible ajustar el foco para tener una ponderación más fina de los logros y debilidades. Un área que tiene particular relevancia es aquella en la que desarrollan sus tareas -y muchas veces se vinculan- el personal técnico de la Municipalidad y los participantes de la sociedad civil, en la administración central, en las áreas descentralizadas y en el "terreno". Hay aquí mucha experiencia y saber práctico, también inercias y desconocimientos, que tanto pueden facilitar como dificultar la profundización de las políticas participativas. Apostando por la profundización, este núcleo busca combinar recursos teóricos referidos a la democracia participativa con lo que puedan decir y hacer los propios actores respecto de los desafíos que afrontan a la hora de ponerla en práctica.

##### **1.2. OBJETIVOS**

- Conocer desarrollos teóricos ligados a la democracia participativa y a la gestión estatal.
- Conocer los orígenes históricos y los principios generales del Presupuesto Participativo.
- Analizar el diseño del Presupuesto Participativo en Rosario, comparándolo con el de otras ciudades.
- Establecer limitaciones y logros generales del Presupuesto Participativo en Rosario.

- Identificar desafíos que las políticas participativas, y particularmente el Presupuesto Participativo, presentan en las áreas de vinculación entre las líneas medias (tecnoburocracia) del gobierno municipal y los participantes de la sociedad civil.
- Desarrollar capacidades de discusión y elaboración de soluciones participativas a esos desafíos, en el nivel de la tecnoburocracia y de los actores de la sociedad civil.

### 1.3. CONTENIDOS

#### Primer encuentro

- Crisis de representación y experimentalismo democrático.
- Orígenes y principios del Presupuesto Participativo.
- Tres conjuntos de críticas y una respuesta.
- La difusión del Presupuesto Participativo.
- El diseño del Presupuesto Participativo en Rosario.
- Limitaciones y logros del PP en Rosario.
- Desafíos de la cogestión.

#### Segundo encuentro

- Trabajo en taller: esbozar respuestas conjuntas a los desafíos priorizados en la primera reunión; ensayo de alternativas concretas de solución.

### 1.4. MODALIDAD OPERATIVA

El núcleo se desarrollará en dos reuniones de cuatro horas cada una, con dos grupos de 25 personas. La primera reunión tendrá dos partes. En la primera se desarrollará brevemente para los dos grupos el marco teórico presentado, así como los orígenes del PP y su diseño en Rosario. Luego de un corte de 30 minutos, se invitará a los participantes a que entreguen por escrito, individualmente y de manera anónima, un esquema de desafíos prácticos afrontados en el ejercicio de la gestión participativa. A continuación, se separarán los dos grupos para discutir en general los principios teóricos y su vinculación con los desafíos apuntados. Al finalizar, los coordinadores y los asistentes definirán cuales son los diez desafíos más importantes y constituirán diez subgrupos de cinco miembros cada uno, con la tarea de trabajar los desafíos en la reunión siguiente en base a los criterios de participación, equidad y efectividad. La coordinación garantizará que los subgrupos sean diversos e incentivará su vinculación vía correo electrónico.

La segunda reunión tendrá la forma de un taller, orientado a buscar respuestas conjuntas a los desafíos priorizados en la primera reunión. Para eso, en la primera parte, los subgrupos de cinco miembros buscarán redefinir a través del diálogo el desafío asignado, sus características principales y posibles alternativas de solución en base a los criterios de participación, equidad y efectividad, produciendo un esquema escrito de ello. Luego del corte, se reunirá la totalidad de los asistentes y cada subgrupo será invitado a exponer ante el conjunto, en diez minutos, un desafío concreto y alternativas concretas de solución.

## **2. MATERIAL DE ESTUDIO**

### **Crisis de representación y experimentalismo democrático**

Hace años se viene hablando de crisis de representación y déficit de la democracia. Pero en realidad no existe tal crisis, sino éxito de la representación y superávit de un tipo de democracia. En “Para ampliar el canon democrático” Leonardo Avritzer y Boaventura de Sousa Santos sostienen que hay una idea hegemónica de democracia en el siglo XX fundada en la elección de representantes y en la limitación de la participación directa de los ciudadanos. Paradigma de esta visión es la propuesta de Joseph Schumpeter, quien valora la apatía ciudadana (porque entiende que las personas comunes no tienen interés en la política, ni tampoco capacidad, y por eso es mejor que no participen políticamente) y define a la democracia como una competencia libre entre elites para conseguir el voto popular y decidir quién llega al poder. La visión hegemónica, en definitiva, sostiene tres ideas: el procedimentalismo, la contradicción entre burocracia y participación democrática, y la inevitabilidad de la representación.

Avritzer y de Sousa Santos señalan que esta visión hegemónica es disputada por visiones alternativas. Desde la teoría, autores como Castoriadis, Lefort, Habermas, Borón y Nun, entre otros, sostienen que la democracia es, además de procedimientos, una forma de vida. Desde las prácticas, los movimientos sociales muestran que la participación social instituye procedimientos, que la crítica de la razón técnica provoca la apertura de la burocracia, y que la representación no es la única manera de ejercer la democracia.

La concurrencia de teorías y prácticas de democracia participativa logra en el último cuarto del siglo XX incluir temas nuevos en las agendas políticas (por ejemplo biopolítica, ecología), redefinir identidades y vínculos (por ejemplo referidas a la sexualidad, a la familia, al género) y aumentar la participación política. Responden así a la denuncia de la crisis de representación con un fuerte experimentalismo teórico y práctico, que busca extender y profundizar la democracia tanto en el espacio estatal como en el social.

### **La democratización de la gestión pública: participación, equidad y efectividad**

Con ese espíritu experimental, se han ido desarrollando en los últimos años en el ámbito estatal municipal reformas tendientes a incluir la participación libre de la ciudadanía en la discusión, la decisión y la implementación de políticas.

Buscando entender ese fenómeno, Archon Fung y Erik Olin Wright presentan, en Democracia en profundidad (2003), un esquema teórico de lo que llaman

“gobierno participativo con poder de decisión” (que llamaremos de aquí en más gobierno participativo empoderado), con tres principios generales:

1 *Foco en problemas específicos*, para aumentar la eficacia estatal, distribuir los bienes públicos más equitativamente y posibilitar la cooperación en vez de la competencia.

2 *Involucramiento de la gente común y los funcionarios cercanos a los problemas*, para producir respuestas más efectivas a los problemas y para incrementar el control.

3 *Desarrollo deliberativo de soluciones a los problemas*, para producir decisiones colectivas equitativas, racionales y legítimas.

Fung y Wright sostienen que tres instituciones profundizan esos principios:

1 La devolución de la autoridad pública a unidades locales empoderadas.

2 La creación de ligaduras formales de responsabilidad, distribución de recursos y comunicación, entre las unidades y entre éstas y el poder central, todo bajo coordinación centralizada.

3 La creación de nuevas instituciones estatales de soporte y guía de estos esfuerzos descentralizados de resolución de problemas.

Esos principios y diseños institucionales requieren para su concreción del cumplimiento de ciertas condiciones habilitadoras, entre las cuales se destaca la necesidad de que haya cierto balance de poder entre los participantes, que les dé más incentivos para cooperar que para confrontar.

En ese marco, según los autores, el gobierno participativo empoderado tiene tres grandes objetivos institucionales:

1 *Efectividad en la solución de problemas*: a) porque empodera a los que conocen los problemas locales; b) porque ellos conocen la mejor forma de resolverlos; c) porque la deliberación entre ellos puede generar mejores soluciones; d) porque la aplicación de las soluciones es mejor aceptada que si fuera impuesta; e) porque disminuye el tiempo del *feedback*; f) porque la proliferación de unidades de acción bajo coordinación centralizada permite al mismo tiempo múltiples estrategias y aprendizaje común.

2 *Equidad*: a) porque distribuye bienes a quienes no los tienen; b) porque incluye en las decisiones a quienes habitualmente están excluidos; c) porque las decisiones se toman deliberativamente.

3 *Participación amplia y profunda*: a) porque ofrecen un canal para participar en cuestiones importantes; b) porque ofrecen la posibilidad de ejercer poder estatal.



Fung y Wright consideran que el Presupuesto Participativo es un buen ejemplo de gobierno participativo empoderado.

### **Orígenes y principios del Presupuesto Participativo**

En el ámbito general del experimentalismo democrático al que invitan Avritzer y de Sousa Santos, y particularmente entre las formas de gestión estatal democráticas y participativas que analizan Fung y Wright, ubicamos al Presupuesto Participativo (PP).

El PP es un mecanismo organizado por el Estado municipal que posibilita la participación directa de los ciudadanos en la elaboración del presupuesto municipal. Su primera y más reconocida experiencia es la que implementa el *Partido dos Trabalhadores (PT)* en la ciudad brasileña de Porto Alegre desde 1989. De ahí se fue difundiendo por otras ciudades de ese país, latinoamericanas y del mundo. Su diseño básico combina, en un proceso que se desarrolla a lo largo de todo un año, a) asambleas barriales en las que los vecinos son informados por el Estado de las obras realizadas en el ejercicio anterior y libremente presentan demandas de obras para el año siguiente y b) consejos en los que delegados electos en las asambleas barriales discuten democráticamente y priorizan proyectos de inversión viables para dar solución a esas demandas, asistidos técnicamente por el municipio y en contacto regular con las bases barriales. Los proyectos así decididos pasan a formar parte de la propuesta presupuestaria que el poder ejecutivo envía al Concejo Deliberante para su discusión y eventual aprobación.

Este diseño general cobra diferentes formas de acuerdo a las especificidades políticas de cada ciudad. En algunas ciudades solamente se discuten obras y servicios municipales, en otras también la política salarial del Estado municipal. En algunas existen reglamentos escritos del PP aprobados por el Concejo, en otras los reglamentos son remitidos por el poder ejecutivo, en otras no hay reglamento escrito. En algunas los recursos se distribuyen en el territorio de acuerdo con criterios redistributivos, en otras la distribución de recursos es fija e igual para todo el territorio. En donde existen criterios, en algunos casos valoran más las necesidades, en otros la participación, en otros la viabilidad, en otros el impacto. En algunos casos hay un consejo participativo de toda la ciudad, en otros hay consejos participativos distritales pero no una instancia integradora. En algunos casos se trabajan sólo proyectos territoriales, en otros también se discuten proyectos temáticos que atraviesan toda la ciudad. En algunas experiencias, los proyectos definitivos son aprobados por los consejos, mientras que en otras son remitidos a una nueva ronda de asambleas distritales para su aprobación. Esto es solamente una muestra de las diferencias posibles, cada una de las cuales es una decisión política con consecuencias que hay que analizar específicamente.

En “*O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*” (2003), Leonardo Avritzer sostiene que el PP es una rearticulación de

democracia representativa y democracia participativa basada en cuatro elementos: la cesión de soberanía del poder ejecutivo local a asambleas ciudadanas; la introducción de formas de participación asamblearia y de formas de delegación consejista; la autorregulación soberana de esas asambleas; y la intención de revertir las prioridades en la asignación de los recursos públicos en beneficio de los sectores más pobres. Para que eso pueda concretarse son necesarias cuatro cosas: voluntad política, densidad asociativa, diseño institucional y capacidad administrativa financiera para implementar la propuesta.

Subrayamos dos cosas de lo que dice Avritzer. En primer lugar, el PP no tiene un origen exclusivamente estatal, sino que es también producto de prácticas y reclamos de democracia directa de organizaciones de la sociedad civil de Porto Alegre, que tienen una rica historia previa a la llegada al poder del *PT*. En segundo lugar, el PP no es sólo un mecanismo participativo basado en la deliberación sino también un mecanismo de redistribución de recursos materiales de la ciudad en beneficio de los sectores más pobres.

1. *El origen no estatal del PP.* Avritzer señala que el PP no es un invento del *PT* sino el resultado de la voluntad partidaria combinada con una tradición participativa de Porto Alegre y con ideales emancipadores más amplios. Esta, comparada con otras ciudades importantes de Brasil, es una ciudad con una sociedad menos jerárquica, en una región con una importante presencia de pequeñas propiedades agrícolas y una red de pequeñas ciudades próximas entre sí. Estas características brindan el sustrato de una sociabilidad más igualitaria, que se traduce en un desarrollo asociativo fuerte, en dos momentos. El primero es luego de la segunda guerra mundial, cuando se desarrollan importantes asociaciones comunitarias en Porto Alegre, cosa que no ocurre con la misma magnitud en otras ciudades brasileras, a excepción de Río de Janeiro. El segundo es con la redemocratización en los '80, que se traduce en un fuerte desarrollo de asociaciones comunitarias en todo Brasil, pero más fuertemente en Porto Alegre. Entre esas asociaciones, tiene importancia para nuestro tema la UAMPA (*União das Associações de Moradores de Porto Alegre*), que demanda participar en la deliberación sobre el presupuesto municipal tempranamente en los '80, apoyándose en una tradición "humanista, antipaternalista y de autodeterminación" de la *Liga Interbairros Reivindicatória e Assessora* de los años '60 (Avritzer, 2003: 8). Además, en Porto Alegre los partidos de izquierda han tenido históricamente buenos desempeños electorales y experiencias de gobierno desde los años '30, llevando en sus programas propuestas participativas. Esta historia asociativa y partidaria es otro elemento que explica -junto a la voluntad política del *PT* en el gobierno, el diseño inteligente del dispositivo y la capacidad financiera para sostenerlo- el origen y la continuidad del PP en Porto Alegre. En lo que tiene que ver específicamente con la participación, Avritzer señala que esta historia previa está en la base del mecanismo mixto de asambleas territoriales de participación directa (que responden a las posiciones asamblearias de las organizaciones barriales) y de consejos distritales delegativos (que responden a las posiciones consejistas del *PT*).

Estableciendo un matiz, Gianpaolo Baiocchi señala en “Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre” (2003) que el éxito del PP se debe más a las cualidades de su diseño e implementación que a una excepcionalidad histórica o comunitaria de Porto Alegre. Destaca la influencia de ideales emancipadores de control popular y redistribución material promovidos por movimientos sociales y partidos socialistas, y en especial de educación popular promovidos por el Movimiento Eclesial de Base, cuya figura más reconocida es el pedagogo Paulo Freire, que impactan en los componentes didácticos del PP. Estos están orientados a facilitar la participación y la expresión de aquellos que tradicionalmente no tienen voz en los foros. Baiocchi destaca que: *La lección es que las instituciones participativas deben incluir mecanismos para abordar desigualdades específicas a sus ajustes, y que debemos reenmarcar ‘el problema de la desigualdad’ como un problema de contextos antes que como un problema de personas.* (Baiocchi, 2003: 67)

La potencia de esta idea radica en que el corrimiento teórico que hace del foco de las desigualdades -desde las personas hacia los contextos- hace menos imposible el problema, más factible de ser encarado. Porque no se trata de personas que en su interioridad profunda son irracionales, ignorantes o dependientes, sino de relaciones que las personas y las instituciones establecen con consecuencias injustas. Lo primero es algo natural y casi inmodificable, lo segundo es algo producido social y políticamente. El PP se ubica en el segundo término, buscando redistribución material a través de la deliberación democrática.

2. *El carácter redistribuidor del PP.* Vemos entonces que, al lado de la multicausalidad recién señalada, otro elemento destacable del PP es que es un instrumento de redistribución y no solamente uno de deliberación. Esto lo podemos ver en las discusiones que se dieron al interior del partido cuando éste llega al poder en Porto Alegre en 1988 y plantea ponerlo en marcha. Tarso Genro, quien fuera dos veces Intendente petista de Porto Alegre, cuenta que cuando llegaron al poder había dos posiciones en el partido: ... *¿el gobierno es un gobierno de obras o es un gobierno de democracia y participación? Unos creían que debía ser de radicalización de la ciudadanía y de participación; otros creían que esa era una polémica falsa, que creaba una polarización absolutamente metafísica e inconsistente en el plano de las relaciones sociales reales. Yo, personalmente me posicioné junto con un bloque de gobierno que decía que el salto de una democracia formal y de una ciudadanía formal hacia una democracia material y hacia una ciudadanía construida en moldes revolucionarios, en moldes materiales, sólo podría darse a través de una disputa por la renta de la ciudad. Y la disputa por la renta de la ciudad se traduce en obras. [...] Decíamos que sería imposible un gobierno democrático que no fuese un gobierno de realizaciones materiales. Caso contrario crearíamos y reproduciríamos la ilusión de que la democracia es una relación puramente formal y que la ciudadanía es una cuestión puramente de derechos, una ciudadanía burguesa clásica, tradicional.* (Genro y de Souza, 1997: 20)

La forma de instrumentar esta idea redistributiva fue crear un sistema de pesos para valorar las demandas surgidas en las asambleas barriales, basados en diversos criterios. Aunque a lo largo del tiempo los criterios se han ido modificando, tanto en Porto Alegre como en las diferentes ciudades donde se desarrolla el PP, básicamente tienen que ver con la cantidad de habitantes alcanzados por la demanda (para valorar impacto), la cantidad de habitantes que realizan la demanda (para valorar participación), las necesidades básicas insatisfechas de la población alcanzada por la demanda (para valorar necesidad), y la viabilidad técnica de la demanda (para valorar viabilidad). Cuanto mayor es el peso de cada uno de estos criterios, mayor es el peso de la demanda efectuada y, por lo tanto, es prioritaria respecto de otras demandas.

La posición redistributiva es clara en lo discursivo y en lo instrumental. ¿Es tan clara en los hechos? Para responder esto necesitaríamos conocer el destino de las inversiones municipales después de años de ejecución del instrumento participativo y compararlo con lo que ocurre en ciudades similares que no tengan PP. Como por el momento no es fácil hallar ese tipo de investigaciones, vamos a mencionar un par de trabajos que destacan una tendencia.

Roberto Rocha C. Pires, en *“O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus Efeitos Distributivos sobre a Exclusão Territorial”* (2003), sigue el destino de las inversiones municipales vehiculizadas por el PP en Belo Horizonte entre los años 1994 y 2002. Se pregunta por los efectos redistributivos del PP y se responde analizando las reglas de distribución del dinero y la localización real de los recursos. Respecto de las reglas, señala la importancia del criterio de “impacto” para calificar las demandas, por el cual son privilegiadas aquellas con impacto sobre un mayor número de población con mayores carencias de infraestructura; la forma de medir esta carencia es en base a un Índice de Calidad de Vida asociado a Unidades de Planeamiento de base territorial, que da lugar a seis diferentes “clases sociales”. Respecto de la localización efectiva de las inversiones en infraestructura, Rocha muestra que en el PP de 2002 las dos clases más pobres de la ciudad han recibido cinco veces más recursos que las dos clases más ricas (siendo que ambas tienen aproximadamente la misma población). Además de ello, en las siete ediciones del PP entre 1994 y 2002, un promedio de 26% de las inversiones fueron destinadas a infraestructura y regularización habitacional en barrios pobres y villas miseria (que contienen el 21% de la población de la ciudad).

En el texto citado previamente, Avritzer señala que en Porto Alegre, en los más de diez años de ejercicio del PP, los planes de inversión se concentran en las zonas más pobres, apoyándose en el estudio de Adalmir Marquetti *“Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre”* que corrobora el efecto redistributivo del PP en base al aumento de la provisión del servicio de recolección de residuos, la iluminación pública y la inversión en asfalto en las zonas más postergadas de la ciudad. El también ya citado Gianpaolo Baiocchi confirma lo anterior y da algunas referencias significativas: en 2001 Porto Alegre tiene una cobertura del 98% de agua corriente (contra el 75% en 1988) y del 98% de cloacas (contra el 48% en 1988); entre 1992 y 1995, la ciudad ofreció asistencia habitacional a casi 30000 familias (contra

1700 en el período 1986-88), en 2001 hay 86 escuelas públicas municipales contra 29 en 1988; cada año la mayoría de los 20 a 25 km. de nuevo pavimento han ido a las periferias pobres. Pero además, el PP ayudó a crear una red de organizaciones de la sociedad civil de base territorial. En todos los casos, los distritos con más altos niveles de pobreza han recibido más altas inversiones y han profundizado más su organización.

Se le pueden anotar insuficiencias a las presentaciones citadas. Tal vez la más importante es que no comparan la distribución de los recursos públicos entre las ciudades que implementan el PP y otras que no lo hagan. Pero todos coinciden en señalar una importante tendencia redistributiva en el PP que, por otra parte, no es contradicha por otros autores. Esto parece suficiente para considerar que la idea original del PP como un instrumento no sólo participativo sino también redistributivo se puede concretar en la práctica.

### Algunas críticas y una respuesta

Aunque hace poco tiempo que se implementa, el PP recibe diferentes críticas que podemos agrupar en conjuntos.

Un primer conjunto, que podríamos llamar de críticas escépticas, incluye que el margen de influencia de los ciudadanos es estrecho, porque en el PP se discute un porcentaje muy pequeño de los recursos municipales; y que el PP no es resolutivo sino sólo consultivo.

Un segundo conjunto, de críticas conservadoras, incluye que el PP es un instrumento de manipulación de la sociedad civil, a través de la participación encubierta de militantes del partido de gobierno; que el PP se transforma en un producto, con el que algunas izquierdas en el poder hacen negocios (vía consultoría por ejemplo); y que el PP pretende sustituir las instituciones de la democracia representativa por una movilización directa potencialmente totalitaria.

Un tercer conjunto, de críticas revolucionarias, incluye que el PP crea un clientelismo institucional de izquierda, burocratizando los movimientos populares y reprimiendo los movimientos clasistas e independientes; que el PP surge de una concepción participativista que niega el carácter clasista de la sociedad y el carácter represivo del Estado, sustituyendo la lucha revolucionaria (eventualmente violenta) por una política reformista; y que, por último, en el PP no se cuestionan la propiedad privada ni las ganancias capitalistas, más bien al contrario, se legitiman los ajustes.

Los tres conjuntos tienen bordes difusos, y así es que, por ejemplo, personas que se definen revolucionarias denuncian los negocios de consultoría, mientras que personas que se definen conservadoras señalan que en el PP no se cuestiona la propiedad privada. Por otra parte, en cada conjunto, las primeras críticas son menos definitivas que las últimas: la manipulación de participantes se puede controlar pero el totalitarismo no, solamente se lo puede derrotar; la



burocratización se puede disputar con creatividad pero el modo de producción capitalista sólo admite su derogación revolucionaria. Cuando las críticas son menos definitivas, la participación en el PP se hace más posible; cuando son definitivas, la participación en el PP es inaceptable.

Olívio Dutra, otro Intendente petista de Porto Alegre y luego Gobernador del Estado de Río Grande do Sul, elabora una respuesta para algunas de esas críticas, aunque evidentemente mirando a su izquierda: *Por eso, si alguien afirma -y alguno lo hace- que el PP es apenas una forma más organizada de que los pobres disputen entre sí las migajas del capitalismo o como máximo, una ligera primavera democrática, pero sin ninguna relación con el socialismo, está enteramente equivocado. Además de ser una profundización y una radicalización de la democracia, también se constituye en un vigoroso impulso socialista, si encaramos al socialismo como un proceso, para el cual la democracia directa y participativa es un elemento esencial, pues posibilita el fortalecimiento de la conciencia crítica y de los lazos solidarios entre los explotados y los oprimidos, abriendo camino para la apropiación pública del Estado y la construcción de una nueva sociedad.* (Dutra, 2001)

Los cuestionamientos siguen abiertos, no hay respuesta concluyente en términos políticos. Un análisis que podría ser fructífero es la comparación de los resultados efectivos del PP medidos contra sus objetivos explícitos: ¿permite la deliberación libre?, ¿redistribuye recursos?, ¿lo hace de manera efectiva? Otro análisis potencialmente interesante sería, como se sugirió, comparar la localización de recursos públicos (o el progreso de indicadores urbanos y sociales) entre ciudades similares que desarrollan y no el PP.

### La difusión del PP

Cada año, más y más ciudades de todo el mundo mencionan el PP como una política que desarrollan o van a desarrollar. En Brasil es donde están las “cuentas” más completas. Clarice Barreto Linhares (2005) muestra, en “A Disseminação dos Orçamentos Participativos: Um breve panorama das experiências no Brasil de 1989 a 2004”, que entre 1989 y 2004 las experiencias de PP crecieron de 12 a 194, más de 16 veces. Ese crecimiento fue acompañado por una difusión territorial del PP, desde el sur y sudoeste hacia el norte, nordeste y centro oeste de Brasil (aunque la mayor densidad de experiencias se sigue hallando en el sur). Finalmente, el PP que empezó siendo puesto en práctica exclusivamente por administraciones del PT, con el correr de los años fue implementado por otros partidos de izquierda y centro-izquierda, habiendo hoy casos también de experiencias de partidos de centro-derecha y de derecha (aunque sigue siendo incuestionable la preeminencia del PT).

Este proceso se va dando también en ciudades de distintos lugares del mundo, siendo un caso desarrollado y conocido el de Montevideo. En Argentina una consulta rápida en Internet muestra que ciudades de muchas provincias

argentinas, a mediados de 2006, declaran llevar adelante el PP o estar a punto de hacerlo; algunas de ellas, además de Rosario por supuesto, son Morón, Buenos Aires, Río Grande de Tierra del Fuego, Córdoba, Godoy Cruz, Campana, La Plata, Paraná. En otras ciudades como Jujuy, La Matanza y Quilmes hay propuestas. La lista no termina ahí, pero no tiene mucho sentido seguir enumerando porque cada año aumenta exponencialmente y porque, para saber realmente dónde y cómo se realiza el PP, hay que ir al lugar<sup>14</sup>.

Es difícil decir cuánto de democratización y cuanto de oportunismo hay en esta difusión por tan variadas geografías políticas. En tal ciudad, el PP se impone por una rica historia asociativa y la voluntad política de un partido fuertemente comprometido con ideales democráticos; en tal otra, hay un partido coyunturalmente dominado por mediocridades políticas interesadas principalmente en cierto reconocimiento internacional; en otra ciudad, una red de asociaciones es creada a través del PP a los solos efectos de brindar apoyo a un gobierno hegemónico; en muchos casos, el financiamiento de organismos internacionales da el puntapié inicial para el desarrollo del PP; en la página web de otra ciudad se menciona el PP pero nunca un vecino se enteró de nada. Además: en algunos casos que podríamos llamar oportunistas, se vehiculizan demandas con fuertes efectos democratizadores, mientras en casos democráticos se recirculan viejas dominaciones todavía ocultas. Más aun: democratización y oportunismo no sólo cabe analizar comparando los casos sino también al interior de cada caso, en las luchas al interior del gobierno, entre los partidos, entre los movimientos sociales. Es poco informativo querer establecer una regla general para un proceso cuya principal riqueza está en los casos particulares.

### **El diseño del Presupuesto Participativo en Rosario, Morón y Buenos Aires**

En mayo de 2002 la Municipalidad de Rosario pone en marcha el PP en Rosario, en continuidad y ruptura con un conjunto de políticas de descentralización y participación que venía implementando desde 1996. Estructura el proceso en cuatro grandes momentos: la *Primera Ronda de Asambleas Barriales*, los *Consejos Participativos de Distrito*, la *Segunda Ronda de Asambleas Distritales* y la *Tercera Ronda* o cierre. En el desarrollo de cada uno de estos momentos que hacemos a continuación seguimos al pie de la letra documentos oficiales. Es importante contrastar esos enunciados con las prácticas reales.

La *Primera Ronda de Asambleas Barriales* “son reuniones por área barrial en las que se buscan dos objetivos: saber cuáles son las necesidades y problemas de cada una de las áreas; y elegir a los delegados de los vecinos y vecinas en el Consejo Participativo de Distrito: consejeras y consejeros”. Se

<sup>14</sup> Benjamin Goldfrank señala que “de acuerdo a qué tan rigurosa sea la definición de PP, éste se ha expandido de algunas docenas de ciudades, sobre todo de Brasil, a entre 250 y 2500 lugares tan sólo en Latinoamérica” (Goldfrank, 2006:3).

realizan en marzo y abril, a razón de entre 6 y diez por cada uno de los seis Distritos.

En cada asamblea hay una primera exposición del Director/a del Distrito presentando un resumen de lo ejecutado del presupuesto anterior y la modalidad de trabajo. Luego los vecinos se dividen en grupos y pasan a los talleres. Aquí trabajarán con el acompañamiento de un facilitador municipal, cuyo rol es promover la circulación de la palabra y el debate civilizado, cumpliendo con los productos requeridos: demandas de obras y servicios municipales. Se arman grupos que tendrán que conversar sobre “propuestas para mi barrio” durante una media hora, luego se discute en conjunto lo conversado para “limpiar” las propuestas que no sean atribución municipal o excedan una ejecución presupuestaria anual, y luego se invita a los asistentes a poner individualmente por escrito en un formulario las demandas o ideas de proyectos. El taller finaliza con el coordinador contando cuáles ideas quedaron y explicando las funciones de los consejeros y la forma de nominarse, invitando a quienes quieran postularse a llenar una planilla.

Finalizado el taller, los asistentes vuelven al plenario y son munidos de una papeleta de voto. El o la Director/a de Distrito conduce la elección de consejeros entre quienes se han postulado. La votación es directa, secreta y personal, debiendo cada asistente elegir un hombre y una mujer. Se eligen entre cinco y diez consejeros titulares, y otros tantos suplentes, en proporción a los asistentes a la asamblea. Luego del conteo de votos y la proclamación de los consejeros y consejeras electas, finaliza la Asamblea de Área Barrial.

Los *Consejos Participativos de Distrito* (CPD) tienen la tarea de “convertir las propuestas formuladas por los vecinos y vecinas de cada una de las áreas barriales en proyectos”. Como son seis Distritos en la ciudad, hay seis CPD. Están integrados por las consejeras y consejeros electos en las asambleas barriales, un/a secretario/a técnico/a y el o la Directora/a del Distrito. Se reúnen en tres comisiones: de Proyectos Sociales (incluye los temas referidos a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública, Gobierno), de Proyectos Urbanos (Secretarías de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento) y de Participación Ciudadana (cuestiones de reglamento y procesos). Aunque formalmente tienen una duración anual, el período de trabajo fuerte es desde su integración en mayo hasta la segunda ronda de asambleas distritales en septiembre, período en el cual hay una reunión por semana, cada una de entre dos y tres horas. La labor de los consejeros no es rentada.

En esta instancia, las demandas y propuestas que hicieron los vecinos en las asambleas barriales son trabajadas por los consejeros junto a equipos técnicos municipales para transformarlas en proyectos viables, que serán presentados a los vecinos para su priorización en la Segunda Ronda de Asambleas Distritales. Los organizadores remarcan que lo que se busca en los CPD es formular proyectos, es decir el “ordenamiento de un conjunto de actividades que se deben emprender, combinando la utilización de recursos financieros, humanos y técnicos, con el propósito de conseguir un determinado objetivo en



un tiempo y espacio determinado. (...) Al trabajar con la lógica de proyectos se produce un encuentro de saberes. El de las vecinas y vecinos sobre sus condiciones de vida y lo que quieren cambiar y el saber técnico de los equipos de la gestión. De este consenso surgen proyectos posibles de ejecutar que responden a necesidades sentidas por la ciudadanía” (PP06: 5).

Además, “los CPD se constituyen en foros permanentes de discusión e información sobre temas de la gestión municipal, [así como lugar de] seguimiento de la ejecución de las obras votadas en el Presupuesto Participativo anterior”.

La *Segunda Ronda de Asambleas Distritales* “es una reunión por Distrito en la que los vecinos y vecinas deciden qué proyectos priorizar de los elaborados por el Consejo Participativo de Distrito”. Se realizan durante el mes de septiembre. Los vecinos son convocados para conocer los proyectos elaborados por los consejeros en los meses previos en cada CPD -expuestos en paneles con un detalle de características y costos estimados para cada uno- y para decidir mediante voto secreto e individual cuáles son prioritarios. Luego, los proyectos son ordenados de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos por cada uno e incorporados a la propuesta presupuestaria hasta cubrir la suma de dinero estipulada para cada Distrito. Esa propuesta será luego enviada por el Departamento Ejecutivo Municipal al Concejo Deliberante para su discusión y eventual sanción.

La *Tercera Ronda* o cierre es “una reunión única para todas las consejeras y consejeros, como así también para las vecinas y vecinos, donde se realiza un balance de lo ejecutado mediante el Presupuesto Participativo del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras que se harán al año siguiente”. Se realiza en diciembre, en un lugar amplio, a lo largo de una tarde.

Estos cuatro grandes momentos muestran el espíritu del PP pero no son inmutables. De hecho se han ido produciendo modificaciones en sucesivas ediciones, de acuerdo con intereses de la gestión municipal y de los consejeros. Modificaciones importantes remarcadas por la propia gestión han sido la subdivisión de los distritos en áreas barriales (entre 5 y 10) “a los fines de generar una mayor cercanía de los vecinos y sus realidades, a la hora de proponer problemas y debatir soluciones”; la asignación de un monto específico por Distrito (igual para todos los Distritos) al principio del proceso, con lo cual “las vecinas y vecinos trabajan sabiendo de antemano cuántos recursos tienen disponibles para dar prioridad responsablemente a los proyectos más urgentes”; el trabajo de los consejeros en base a “proyectos” en vez de “prioridades presupuestarias”, con lo que “los participantes asumieron el desafío de transformar buenas ideas en proyectos concretos para el Distrito”; y la convocatoria periódica a “una Comisión Interdistrital para producir un intercambio de experiencias e inquietudes entre los consejeros de los diferentes distritos de la ciudad”. Modificaciones surgidas de los propios consejeros han tenido que ver fundamentalmente con las reglas de funcionamiento de cada CPD, referidas a los tiempos de exposición, las formas válidas de expresión, los días de reunión. Propuestas más generales de los

consejeros referidas al conjunto del PP -como por ejemplo la forma de someter los proyectos a votación<sup>15</sup> en la Segunda Ronda- siguen un recorrido mucho más sinuoso porque son más políticas y se tienen que componer con los intereses de los demás actores, fundamentalmente la gestión.

## Morón

En Morón<sup>16</sup>, el intendente Martín Sabbatella desarrolla un amplio Programa de Descentralización Municipal desde el año 2004, orientado a la desconcentración administrativa y la participación comunitaria. En ese marco, desarrollan el Presupuesto Participativo desde 2006 con un diseño de cuatro etapas: 1. Asambleas por zonas, en las cuales se informa a los vecinos sobre las actividades del Presupuesto Participativo, se lanzan las ideas y preocupaciones y se eligen los delegados que transformarán estas ideas en proyectos; 2. Consejos Vecinales, en los que se transforman las ideas en proyectos y se evalúa la factibilidad de los mismos; 3. Feria de Proyectos, en las que los vecinos votan los proyectos terminados para seleccionar los que habrán de implementarse el año siguiente; y 4. Comisión de Seguimiento, en la que las personas designadas por cada Consejo Vecinal controlarán durante el año siguiente la ejecución de los proyectos que la comunidad de cada territorio ha seleccionado. Destaca Annunziata que todo el proceso está organizado y encauzado por el municipio: asistido por promotores comunitarios de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización y conducido por el Secretario de la unidad territorial en cuestión.

Dado lo reciente del proceso, todavía no hay datos sobre la implementación efectiva del PP en Morón. En cuanto al diseño, es muy similar al de Rosario, con otros nombres. Sí puede observarse, en la página web municipal de Morón, un pasaje de una mayor a una menor explicitación desde 2007 a 2008.

---

<sup>15</sup> Esto es un buen ejemplo de la importancia estratégica de definiciones aparentemente técnicas. En el CPD Centro del PP2006 -y seguramente en otros CPD también- se discutió cómo someter a votación los proyectos en la Segunda Ronda. Una forma era que cada asistente pudiera votar un solo proyecto, otra que pudiera votar cinco: la cuestión acá era evitar que la eventual concentración de votos en pocos proyectos dejara muchos otros afuera. Pero también se discutió armar bloques de proyectos, que juntaran diferentes temáticas o diferentes áreas barriales, con la intención de que los proyectos elegidos cubrieran de forma pareja temas o territorio. También se pensó que cada asistente “tuviera” el monto asignado (\$6 millones) y los distribuyera como quisiera entre los proyectos (recordar que cada proyecto tiene una estimación de costo) hasta gastarlo, con la intención de que cada persona ejerza una asignación responsable. Finalmente se optó por una solución sencilla: cada asistente puede elegir diez proyectos, sin establecer prioridades entre ellos, y después se suman las preferencias y se da curso a los proyectos más elegidos, hasta totalizar el monto disponible. Esta discusión, que parece aburrida, es altamente política, afectando de manera decisiva la asignación de recursos.

<sup>16</sup> Seguimos a ANNUNZIATA, Rocío (2007). “Participación en el ámbito local: una gran apuesta del presente. La experiencia de la “Democracia de Proximidad” en el Municipio de Morón”

Referido a la primera etapa de asambleas zonales 1) en 2008 desaparece la mención hecha en 2007 de que los asistentes “votarán a quienes los representarán en la segunda etapa continuando el trabajo iniciado”; y 2) desaparece la mención de la cantidad de participantes en la primera etapa el año anterior.

Respecto a la segunda etapa de Consejos Vecinales, a) en 2007 se señala que los consejeros electos en la primera etapa “transformarán las ideas en proyectos concretos. Para ello contarán con una capacitación específica y la ayuda de las áreas municipales que corresponda según la temática abordada”, mención que desaparece en 2008. Además, b) en 2007 se menciona la cantidad de participantes y de proyectos elaborados durante el PP del año anterior, datos que no aparecen en 2008.

Respecto de la tercera etapa de Ferias de proyectos, 1) en 2007 se menciona que “se realizará una Feria de Proyectos por cada territorio de Unidad de Gestión Comunal”, cosa que no se menciona en 2008. Además, b) nuevamente, mientras en 2007 se menciona la cantidad de participantes y de proyectos elegidos el año anterior, en 2008 no hay mención de lo sucedido en 2007.

Finalmente, respecto de la Comisión de Seguimiento, en 2008 desaparece la mención a que ella será designada por “cada consejo vecinal”, como se dice en 2007.

Independientemente de los motivos, que solamente pueden conocerse consultando a las fuentes dado que en la página de Morón no hay ninguna referencia, hay que destacar que los cambios señalados quitan atribuciones de los participantes y se las devuelven al poder ejecutivo.

Una diferencia significativa entre ambos PP es la asignación presupuestaria. Tomando como base el ejercicio 2008, en Morón se destinó a la discusión en el PP \$ 1,5 millones, que significan el 0,65 % del presupuesto total (de \$ 232,5 millones); mientras que en Rosario se destinó a la discusión \$ 30 millones que significan el 3,75 % del presupuesto total (de aprox. \$ 800 millones)

## **Ciudad de Buenos Aires**

En Buenos Aires, hay dudas respecto de la continuidad del PP en la gestión del jefe comunal Mauricio Macri, asumido en diciembre de 2007. Sin embargo, en la página web porteña el PP sigue presente, lo que nos permite analizar al menos su diseño.

El PP tiene cuatro instancias de participación: el Foro Promotor, las Asambleas barriales, la Ronda de consultas con los funcionarios y los Consejos Comunales del Presupuesto Participativo. La coordinación del proceso de debate y elaboración de los proyectos y otras instancias de participación en cada CGPC están a cargo de un/a Coordinador/a designado a dichos efectos por la Subsecretaría de Atención Ciudadana.

Foro Promotor. Se realizará una única reunión en cada CGPC para dar inicio al Ciclo del Presupuesto Participativo. La misma es abierta a todos los vecinos y vecinas con domicilio en la Comuna que le corresponda y es convocada por el Director General y el Coordinador de Presupuesto Participativo de cada CGPC. Cada institución o vecino participante deberá completar el formulario de registro para la participación en este foro. El objetivo del Foro es definir el cronograma de Asambleas y su difusión.

Asambleas Barriales. En cada barrio se deberán celebrar al menos cuatro Asambleas. Estas Asambleas serán coordinadas por el/la Coordinador/a del Presupuesto Participativo de cada CGPC. Pueden participar del ciclo de Asambleas Barriales los vecinos mayores de dieciocho años con domicilio correspondiente en el CGPC o quienes desarrollen su actividad principal comercial o comunitaria lo cual deberá ser documentado.

### **Primera Asamblea.**

Sus objetivos son informarse sobre el desarrollo del proceso de Presupuesto Participativo y expresar las necesidades y los problemas barriales. El/la coordinador/a presenta a los asistentes la modalidad de trabajo que consiste en que los vecinos se reúnan para trabajar en talleres temáticos simultáneos con la asistencia de facilitadores designados por el/ la Coordinador/a del CGPC. Tanto el rol de los/las Coordinadores/as como el de los/las facilitadores/as es ordenar el uso de la palabra, promover el debate entre los participantes y explicar los alcances, posibilidades y funcionamiento del Presupuesto Participativo.

Los talleres serán los siguientes:

1. Proyectos Sociales: referidos a cultura, salud, educación, deportes, derechos humanos, producción y empleo.
2. Proyectos Urbanos: referidos a espacio público, medio ambiente y desarrollo urbano.

Se informa a los asistentes que en la segunda Asamblea se elegirán un/una Delegado/a Titular y dos suplentes por Taller temático. Los candidatos/as no deberán ser funcionarios del Gobierno.

Además, los participantes serán informados de que en la cuarta o última Asamblea se llevará a cabo la elección de un Consejero/a titular y un/una suplente por barrio.

El requisito para ser candidato/a a Consejero/a barrial es haber asistido al 75% de las Asambleas y haber sido previamente Delegado/a temático/a.

El requisito para votar Consejero/a barrial es haber asistido al 50% de las asambleas.

Se informará también que la votación a Consejero/a será secreta.

Una vez informada la modalidad de trabajo se invitará a los vecinos a inscribirse en los talleres. Cada facilitador llevará la planilla de asistencia.

### **Segunda Asamblea:**

Durante la segunda Asamblea se trabajará en los talleres temáticos y se elegirán los/las Delegados/as temáticos entre los vecinos participantes de cada uno de los talleres. Serán elegidos por simple mayoría, un/una Delegado/a temático titular y dos delegados/as temáticos suplentes. De esta forma quedarán dos Delegados/as temáticos titulares y cuatro Delegados/as temáticos suplentes por cada barrio.

Se formularán los proyectos por escrito.

### **Ronda de Consulta con los Funcionarios**

Entre el lapso de la segunda y tercera Asamblea los Delegados/as temáticos, el/la Coordinador/a del Presupuesto Participativo de cada CGPC y el/la Coordinador/a General del Presupuesto Participativo realizarán una ronda de consultas con los funcionarios correspondientes a cada área sobre la viabilidad jurídica, técnica y financiera de los proyectos elaborados.

### **Tercera Asamblea:**

Durante la tercera Asamblea se continuará el trabajo en talleres sobre la elaboración de los proyectos ejecutables.

### **Cuarta Asamblea:**

Durante la cuarta Asamblea se realizará una puesta en común entre ambos talleres. Asimismo, se postularán los/las Delegados/as temáticos tanto titulares como suplentes que deseen ser candidatos/as a Consejeros/as barriales. Cada Coordinador/a los/ las invitará a llenar el formulario correspondiente.

Se elige un/una Consejero/a titular y uno/una suplente por cada barrio.

La votación se realizará de forma secreta.

### **Consejos Comunales del Presupuesto Participativo**

Una vez finalizado el escrutinio se conforma el Consejo de cada CGPC que quedará representado por un Consejero/a Titular y un Consejero/a Suplente por cada barrio que componga el CGPC los/las cuales serán asistidos por el/la Coordinador/a de Presupuesto Participativo del CGPC.

El mandato de los/ las consejeros/ as caducará en agosto del siguiente año, fecha en la que serán elegidos los/las consejeros/as del Presupuesto Participativo del año próximo.

Período de exhibición y votación de los proyectos: "Los porteños decidimos"

Finalizada la última Asamblea, se reúne el Consejo de cada CGPC y elabora el listado de proyectos y una síntesis de cada uno para su exhibición en la página web, carteleras de los CGPC, Instituciones u otros medios de comunicación. Durante una semana, los porteños se interiorizan de los proyectos de su barrio.

Concluido el período de exhibición, cada vecino, durante una semana, podrá votar sólo un proyecto de manera tal de fijar prioridades. Concluido el escrutinio se informan los resultados. Los dos proyectos más votados de cada barrio

serán incorporados en el anteproyecto de presupuesto que cada Ministerio eleva a la Legislatura.

### **Seguimiento de los Proyectos**

El/la Coordinador/a del Presupuesto Participativo de cada CGPC, los Consejeros/as Titulares y Suplentes electos realizarán un seguimiento de cada proyecto elevado desde su inclusión en el anteproyecto presupuestario que se elevará a la Legislatura de la Ciudad Autónoma para su aprobación, hasta su ejecución.

Haciendo una rápida comparación de diseño entre el PP de Rosario y el de Buenos Aires podemos observar que:

1) Mientras en Buenos Aires la escala de discusión de proyectos es barrial (1° a 4° asamblea), en Rosario es distrital (al nivel de los CPD).

2) En Buenos Aires se selecciona un solo consejero comunal titular por barrio, entre los dos delegados temáticos titulares de barrio. En Rosario, los consejeros son electos en cada asamblea barrial en proporción a los asistentes.

3) El Consejo Comunal de cada CGPC en Buenos Aires tiene la tarea de listar los proyectos elaborados en las cuatro rondas de asambleas barriales de su CGPC. El CPD en Rosario tiene la tarea de elaborar a lo largo de tres meses proyectos en base a las demandas surgidas en las asambleas barriales.

4) Votación de proyectos. En Buenos Aires, cada participante puede elegir un solo proyecto entre los proyectos presentados para su barrio. Los dos proyectos más votados en cada barrio integran la propuesta presupuestaria. En Rosario, cada participante puede elegir diez proyectos entre los proyectos presentados para su Distrito. De la lista de los proyectos más votados, entran todos hasta completar la suma fija que está destinada al PP para cada Distrito.

### **Limitaciones y logros del PP en Rosario**

Las posibilidades de diseño, como vemos, son muy amplias y cada diseño tiene sus implicancias. Hay dos características que adopta el PP en Rosario que pueden entenderse como limitaciones.

La primera es que en Rosario no hay criterios redistributivos institucionalizados. Ya vimos que en Porto Alegre los recursos financieros se distribuyen de acuerdo con un conjunto de criterios que aluden a cantidad de habitantes alcanzados por proyecto, participación, necesidades y factibilidad técnica. Estos criterios impactan en la distribución de dinero *entre* los distritos, asignando más dinero a aquellos distritos o temas en los que esos criterios pesan más, y *al interior* de cada distrito, asignando más dinero a aquellos barrios o temas en los que esos criterios pesan más. La diferencia de Rosario está en que no hay institucionalización, no en que no hay criterios porque,



obviamente, si se reparten recursos se lo hace con cierta direccionalidad (es decir: criterios). De hecho, tanto en las asambleas barriales como en los CPD en Rosario, los funcionarios municipales y los consejeros experimentados aluden frecuentemente a la importancia de privilegiar las demandas de quienes menos tienen (necesidades), que sean técnicamente viables (factibilidad), que incluyan a un gran número de personas (población alcanzada), que hayan sido más pedidas (participación). Pero no está escrito en ningún lado, ni tampoco se plantea como un tema a discutir, con lo que queda más librado a la buena voluntad de los participantes, a una cuestión de moralidad, y no a una toma de posición política discutida y conocida por todos los participantes, que puede modificarse año a año.

La segunda diferencia es que en Rosario no existe una instancia de articulación de todos los distritos, sino que cada CPD decide el destino de los recursos sin tomar explícitamente en cuenta a los otros distritos o al conjunto de la ciudad. En Porto Alegre, el Consejo del PP -integrado por dos consejeros de cada uno de los 16 distritos de la ciudad, más consejeros temáticos, más representantes de organizaciones sociales y laborales, más funcionarios municipales- decide el destino de los recursos del PP para toda la ciudad, para cada distrito, para cada calle, en base a los criterios antes señalados. Esta diferencia impacta en la escala de las discusiones, en el tipo de redes que se establecen entre organizaciones al interior del PP y en las relaciones entre las organizaciones y el Estado municipal. En el PP de Rosario se da una fragmentación: las discusiones sobre proyectos y montos se dan a escala barrial y distrital pero se cortan a nivel interdistrital, haciendo que cada distrito “mire su propio ombligo”; las redes entre organizaciones se construyen principalmente a nivel distrital pero no se favorecen las relaciones interdistritales (lo que por supuesto no impide que esas organizaciones se vinculen por su propio esfuerzo); y las relaciones entre las organizaciones y la gestión municipal se busca que sean “punto a punto” o agrupadas lo mínimo posible.

En cuanto a los logros, es destacable que el PP es una política beneficiosa para todos los actores involucrados, rompiendo la lógica de “suma cero”, por la cual cuando uno gana otros pierden. La gestión municipal lo sostiene porque le da una imagen local e internacional de municipio moderno y participativo; porque sensibiliza y profesionaliza la gestión política y burocrática; porque “abre” la maquinaria estatal al ciudadano común; porque alimenta foros de debate público en los que la administración directa o indirectamente aparece; porque vitaliza al partido de gobierno; porque señala más precisamente problemas de la ciudad y propone soluciones muchas veces efectivas.

Los actores sostienen el PP porque les sirve para encaminar demandas, para legitimarse en algunos casos como referentes comunitarios, para sentirse reconocidos y encontrarse con otras personas interesadas en cuestiones públicas y, simplemente, para pasarla bien. El PP funciona como un mecanismo de redistribución simbólica y material. Cuando eso no ocurre así, las críticas arrecian. Esto puede verse en los últimos años del PP en que hay



vecinos y representantes políticos que señalan incumplimientos en la realización de los proyectos aprobados. Tal situación ha sido reconocida por la gestión municipal y explicada en función de las dificultades financieras que trajo al municipio la atención de fenómenos naturales catastróficos (una granizada en noviembre de 2006 y una inundación por lluvias en marzo de 2007 que comprometieron seriamente a la ciudad).

Más allá de la gestión, el PP va ganando un lugar entre los partidos de oposición -cada vez será más raro que alguien esté en contra, a lo sumo relativizará su impacto o, como se ve últimamente, insistirá por una profundización de la política-, en los medios de comunicación, en la comunidad académica.

La gestión técnica del PP va introduciendo cambios año tras año, algunos con un oído en los consejeros y otros con un oído en la gestión. La participación en el PP va creciendo suavemente a lo largo del tiempo.

Cuando el PP funciona para sus actores, eso lo sostiene y lo renueva. Su principal soporte es el Estado municipal con sus recursos administrativos y políticos, sin eso es difícil imaginarlo (aunque no imposible). Pero llega un punto que la participación popular implica tal legitimación del mecanismo que es difícil pensar en su derogación, aun ante la eventualidad de un cambio de partido de gobierno.

Entre los beneficios, es muy destacable el papel educativo del PP. En “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo” (2007), Josh Lerner y Daniel Schugurensky investigan mediante entrevistas la cantidad y forma de aprendizaje y cambio experimentado por individuos involucrados en el PP de Rosario, y encuentran que los consejeros reportaron en 2005 un cambio del 20% en sus indicadores de aprendizaje y cambio, pasando de “modestos” antes de participar a “altos” después de un año de participación. Esa mejora promedio se intensifica en relación inversa con los recursos individuales, mostrando una tendencia cuantificable a la redistribución de recursos en el PP que los autores resumen en estos hallazgos:

1 Los consejeros que no habían participado activamente en la comunidad antes del PP aprendieron mucho más que los que ya habían participado activamente.

2 Los consejeros viviendo fuera del centro de la ciudad experimentaron casi dos veces más aprendizaje y cambio que los habitantes del centro.

3 Los consejeros sin educación universitaria aprendieron más que los que asistieron a universidad.

4 Los consejeros menores de 50 años aprendieron más que los consejeros mayores.

5 Las mujeres aprendieron un poco más que los varones.

6 Las inequidades entre grupos demográficos desaparecieron a través de la participación en el PP.

La legitimidad y la continuidad del PP como una política real y no como un mero cartel publicitario, dependen de cuánto cumple con los objetivos de efectividad, equidad y participación señalados por Fung y Wright. De acuerdo con lo observado en los últimos años y con las opiniones de los propios actores, puede decirse que el PP en Rosario cumple en general con esos objetivos. Pero en particular, no lo hace con todos en la misma medida, medida que hay que averiguar preguntándole a los propios actores y revisando datos objetivos.

### **Complejidades de la co-gestión desde el punto de vista de la tecnoburocracia**

El PP plantea desafíos particulares a la gestión tecnoburocrática del Estado municipal. Primero, la obliga a relacionarse con sectores de la sociedad civil que previamente no estaban incluidos en las discusiones de políticas. Esto es un mundo en sí mismo. Abarca desde la adecuación del lenguaje técnico al habla común de personas interesadas pero no siempre técnicamente entendidas, hasta la aceptación realista de que las personas conocen verdaderamente los problemas por la cercanía física o motivacional. Abarca la apertura de espacios de poder técnico pero sin disminuir la efectividad de la gestión.

Esto está ligado, segundo, a la democratización de la información. Así como el PP es un formidable generador de información de abajo hacia arriba, por el cual la gestión política y técnica se informa de problemas territoriales con un gran nivel de detalle, debe serlo de arriba hacia abajo, buscando las vías de volver a la información técnica más fácilmente accesible al conocimiento popular.

Tercero, requiere de una mayor comunicación y coordinación al interior del Estado: entre secretarías, entre secretarías y áreas descentralizadas, entre funcionarios políticos y técnicos, y entre técnicos y “de terreno”. Esto implica cuestiones logísticas: ¿cómo hacer para que la información esté disponible y modificable en tiempo real para todos los integrantes de la gestión? Esto es muy político también, porque implica reconocerle un lugar más decisivo a los funcionarios técnicos en la gestión, ¿esto haría que la dirección política se debilitara o se reforzara?

Cuarto, complejiza los tiempos de acción. Los acelera o los alenta, dependiendo de quién lo mire. El punto es que una visión democrática participativa incluye como un aspecto decisivo el tiempo: la democracia tiene sus tiempos específicos, que hay que reconocer y respetar.

Quinto, abre la posibilidad de discutir los alcances de la democratización, inclusive al interior de la propia gestión municipal. Vistos los beneficios que trae la participación a nivel social ¿no es posible pensar en formas de horizontalizar

los procesos de discusión, decisión e implementación de políticas aun dentro de un espacio primordialmente verticalista como es la burocracia? Este es un claro ejercicio de experimentalismo democrático que está todavía por verse.

Estos desafíos que la democracia participativa plantea a la tecnoburocracia son solamente ejemplos, quienes trabajan en la línea técnica de la gestión pueden reconocer otros. En todos los casos, los criterios de efectividad, equidad y participación que vimos antes pueden servir para pensarlos, y eventualmente darles respuesta, de manera democrática.

### **3. BIBLIOGRAFÍA**

Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad. Municipalidad de Rosario-PNUD. Año 2006.

Presupuesto Participativo 2006. Municipalidad de Rosario. Diciembre de 2005.

ANNUNZIATA, Rocío (2007). "Participación en el ámbito local: una gran apuesta del presente. La experiencia de la "Democracia de Proximidad" en el Municipio de Morón". Documento inédito.

AVRITZER, Leonardo (2003). "O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico"; en AVRITZER, Leonardo y NAVARRO, Zander (comps.) 2003. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. Cortez, São Paulo.

BAIOCCHI, Gianpaolo (2003). "Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre"; en FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin (2003). Democracia en profundidad. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

BARRETO LINHARES, Clarice (2005). "A Disseminação dos Orçamentos Participativos: Um breve panorama das experiências no Brasil de 1989 a 2004." En <http://www.democraciaparticipativa.org>

DUTRA, Olivio y VENEVIDES, Ma. Victoria (2001). Presupuesto participativo y socialismo. Ed. Perseu Abramo, Brasil.

FORD, Alberto (2008). Experimentos democráticos. Asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2005. Tesis Doctoral, FLACSO-Argentina. Solicitar a: [profesorbertoford@gmail.com](mailto:profesorbertoford@gmail.com)

FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin (2003). Democracia en profundidad. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

GENRO, Tarso y DE SOUZA, Ubiratan (1997). Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. Fundação Perseu Abramo, Sao Paulo.

GOLDFRANK, Benjamin (2006). “Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. Revista de Ciencia Política. Volumen 26, N° 2.

LERNER, Josh y SCHUGURENSKY, Daniel (2007). “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo”. Revista Temas y Debates. Fac. de Ciencia Política y R.R. I.I., UNR Editora, Rosario. Año 11, N° 13, 157-179.