

Liderando procesos de gestión participativa en localidades intermedias:

Un estudio de caso (Firmat, Provincia de Santa Fe)

Leading processes of participatory management in mid-size cities: A case study (Firmat, Santa Fe Province).

Gisela Signorelli

Doctora en Ciencia Política. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario; Becaria Posdoctoral CONICET
gisela.signorelli@fcpolit.unr.edu.ar

Resumen

La inclusión de herramientas de gestión participativa, por tratarse de un cambio que genera impactos en el plano interno y externo de la administración municipal, requiere de dos competencias clave: un liderazgo emprendedor-relacional que conduzca con convicción el proceso, y de una estrategia de comunicación sencilla pero precisa que permita informar sobre las decisiones, convocar correctamente a la ciudadanía y conocer las inquietudes que la apertura de este tipo de procesos genera en ambos planos. El objetivo de este artículo es abordar estas cuestiones en el Municipio de Firmat que en 2012 comenzó a incorporar herramientas de gestión participativa a través del Plan Urbano Ambiental Firmat y el Presupuesto Participativo.

Palabras claves: liderazgo emprendedor-relacional, participación ciudadana, gestión participativa local, burocracia, comunicación institucional, Firmat.

Abstract

The enactment of participatory management tools involves changes at both internal and external dimensions of municipal administration, as it calls for the development of two key competences: an enterprising-relational leadership together with a simple but precise communication strategy

Fecha de recepción:

1.12.14

Fecha de aceptación:

12.5.15

to inform the public about decision-making, to convene citizens appropriately and to learn about the reactions that the new management processes elicit inside and outside the local administration. The aim of this paper is to tackle these issues down in the Municipality of Fimat which in 2012 began to enact participatory management tools through the Urban Background/Environmental Fimat Plan and Participatory Budget

Key words: *enterprising-relational leadership, citizen participation, participatory management on a local scale, bureaucracy, institutional communication, Fimat.*

Introducción¹

Desde fines de la década de 1980 comenzaron a generarse formas innovadoras de gestión urbana a partir de la incorporación de herramientas de participación cuyo estandarte es el Presupuesto Participativo (PP). La ciudad de Porto Alegre, tanto por su jerarquía como por la radicalidad de su experiencia, se convirtió en emblema por la implementación de dicha política a partir de 1989, bajo la administración del Frente Popular,² que retomó las reivindicaciones de movimientos sociales –como las asociaciones de pobladores *Movimento dos Sem-Teto* y el *Movimento dos Transportes Coletivos* que desde la década del '70 pedían cambios sistemáticos en la gestión municipal en Brasil.

A partir de allí, el PP comenzó a expandirse primero en Brasil, luego en otros países de Latinoamérica para llegar al mundo. Tal como sugiere Cabannes (2004), se han desarrollado tres etapas de expansión de este tipo de procesos. La primera que puede datarse desde 1989 a 1997, es de *experimentaciones*. Se “inventan” las nuevas formas de gestionar los recursos públicos. En primer lugar está Brasil, en ciudades como Porto Alegre y Santo André, y luego Montevideo (Uruguay), donde desde 1990, la población fue invitada a orientar el uso de los recursos quinquenales del Municipio. La segunda fase, que llamamos de *masificación brasileña*, corresponde al período de 1997 a 2000, período durante el cual más de 130 municipios brasileños adoptaron el modelo, con variaciones notables. La tercera fase, del 2000 a la fecha, puede ser identificada como *de expansión* (fuera de Brasil) *y de diversificación*. Es a partir de esta fecha que numerosas ciudades latinoamericanas y más recientemente europeas adaptan a sus realidades los modelos existentes.

Actualmente existen más de 2000 municipios en América Latina³ que implementan o han implementado el Presupuesto Participativo en sus gestiones. Conocidos y amplia-

mente teorizados se encuentran los beneficios y limitaciones de estos procesos. Profundización democrática (Fung y Wright, 2003), legitimidad, transparencia y reducción del clientelismo (Kliksberg, 1999; Abers, 2000), control social (Wampler, 2006; Revello, s/f), eficiencia en la distribución de los bienes públicos (Marquetti, 2003), inclusión (Nylen, 2003), entre otros, han sido los resultados esperados.

En Argentina la incorporación de políticas participativas en el nivel local se inició en grandes ciudades; recientemente se extendió hacia otras de menor tamaño. Originalmente políticas innovadoras como planificación estratégica, descentralización y presupuestos participativos eran proyectos encarados por municipios extensos como Rosario, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba o Mendoza. Sin embargo, en la actualidad, se observa que 48 municipios, de muy diversa escala y ubicación geográfica, desarrollan o están en fases preliminares de implementación de PP.⁴ En trece de las 23 provincias argentinas, existe al menos un municipio que aplica esta herramienta de gestión participativa, y en 10 de ellas se desarrolla en su ciudad capital.⁵ En el año 2010 uno de cada cuatro habitantes de la Argentina vivía en un municipio con PP incorporando más de ocho millones de personas (López Accotto, Martínez y Adaro, 2012).

Empero, como se desprende de los datos, en un alto porcentaje de casos las ciudades que han decidido incorporar elementos de gestión participativa en sus administraciones locales, son municipios de más de 100 mil habitantes y los de mayor renombre internacional son ciudades globales – en la categoría de Saskia Sassen (2007) – que superan el millón de habitantes.

En la Provincia de Santa Fe, la Ley Orgánica de Municipalidades (Nro. 2756) establece en su artículo 1° que es ciudad la localidad de más de 10 mil habitantes; siendo de primera categoría aquellas que superan los 200 mil y de segunda categoría las que se encuentran entre los 10 mil y los 199 mil habitantes. Por tanto la ciudad de Firmat – caso al que nos abocaremos en este estudio– es una urbe de segunda categoría: un municipio de pequeña escala en términos globales (20 mil habitantes aproximadamente), aunque por la característica de inframunicipalismo del interior de la Provincia de Santa Fe,⁶ es una localidad de mediano tamaño. A pesar de que su superficie es de 226 km², las características poblacionales y geográficas permiten que el general de sus habitantes se conozca entre sí y, por tanto, tengan relaciones interpersonales cercanas, incluso con sus autoridades. Esto posibilita que el contacto cara a cara y la transmisión boca a boca sean fundamentales en el relacionamiento entre vecinos y, entre éstos y el gobierno local.

Desde diciembre de 2011 Firmat es gobernada por un intendente de la Unión Cívica Radical (UCR), partido integrante del Frente Progresista Cívico y Social que gobierna la Provincia desde 2007. La actual gestión municipal ha comenzado a generar una apertura de la administración pública local, promoviendo, espacios de participación ciu-

dadana como el Plan Urbano Ambiental Firmat y el Presupuesto Participativo, ambos iniciados en el año 2013.

Haciendo un análisis exploratorio de dichas políticas, nos preguntamos: ¿de quién surge la demanda de participación? ¿Cuál es su objetivo? Aun si la participación no es requerida por la ciudadanía y es sólo pensada por un grupo de funcionarios de rango político: ¿es deseable promoverla? ¿Cuáles son sus alcances? ¿Qué resistencias puede generar al interior de la burocracia municipal?

Sostenemos como supuesto que por el tipo de lazo que se establece entre la ciudadanía y las autoridades en Estados locales de pequeña escala como Firmat, la implementación de políticas de participación ciudadana posee intrínsecamente tal complejidad que requiere de innovaciones y adaptaciones en su diseño – teniendo presente la idiosincrasia de la sociedad local– si queremos alcanzar su éxito y posterior sustentabilidad. Por otra parte, por tratarse de un cambio que genera impactos en el plano interno y externo de la administración municipal,⁷ se requiere de dos competencias clave: un liderazgo que llamaremos emprendedor-relacional, para que conduzca con convicción el proceso –tanto en las primeras jerarquías como en los mandos medios– y de una estrategia de comunicación sencilla pero precisa que permita informar sobre las decisiones, convocar correctamente a la ciudadanía y conocer las inquietudes que la apertura de este tipo de procesos genera en ambos planos.

Con este objeto abordaremos esta problemática a partir de una investigación cualitativa de tipo exploratorio, dado que se trata de un estilo de gestión recientemente incorporado y sería prematuro extraer conclusiones taxativas. Metodológicamente hemos aplicado un cuestionario a 300 vecinos de la localidad de Firmat en junio de 2013⁸ y se han realizado entrevistas a informantes claves. Se ha trabajado además con datos internos de participación durante el desarrollo del PP en 2013.

Este trabajo se organiza en tres apartados. En el primero, desarrollaremos brevemente un marco conceptual que ayude al lector a comprender cuál es nuestro foco analítico para abordar el objeto de estudio. En el segundo, abordaremos algunos datos descriptivos del caso sugerido para el análisis. Y por último, haremos un cierre con propuestas y recomendaciones que, sin pretender posean un criterio generalizable, sean una lente a través del cual implementar políticas de participación ciudadana en municipios de pequeña y mediana escala de la Argentina.

1. Participación ciudadana en gobiernos locales: liderazgo y comunicación estratégica

Desde fines de la década de 1980, y luego de las graves consecuencias políticas, económicas y sociales que provocó la reducción del Estado durante la siguiente con fuerte predominio del paradigma neoliberal,⁹ se formó un consenso tanto en el ámbito político como académico de que debía desplazarse la mirada “Estado-céntrica” para dar paso a nuevas formas de gestión que incorporaran a actores tanto del sector público no estatal como del privado para dar respuestas a una realidad social cada vez más compleja.

En términos de la administración pública, el siglo XXI nos encuentra ante el desafío del:

- desplazamiento de la administración del enfoque centrado en los insumos y procesos hacia la de productos y resultados;
- establecimiento de sistemas de medición con estándares e indicadores explícitos y precisos de desempeño;
- preferencia por unidades organizativas especializadas, ligeras y autónomas, en vez de burocracias grandes y de numerosos propósitos;
- sustitución de las relaciones jerárquicas por contratos con el personal;
- empleo de mecanismos de mercado en la prestación de los servicios públicos;
- permeabilidad de las fronteras entre sector público y privado, que da pie a la aparición de varias formas de asociación público-privada;
- giro de los valores administrativos hacia la eficiencia (Aguilar Villanueva, 2006:148).

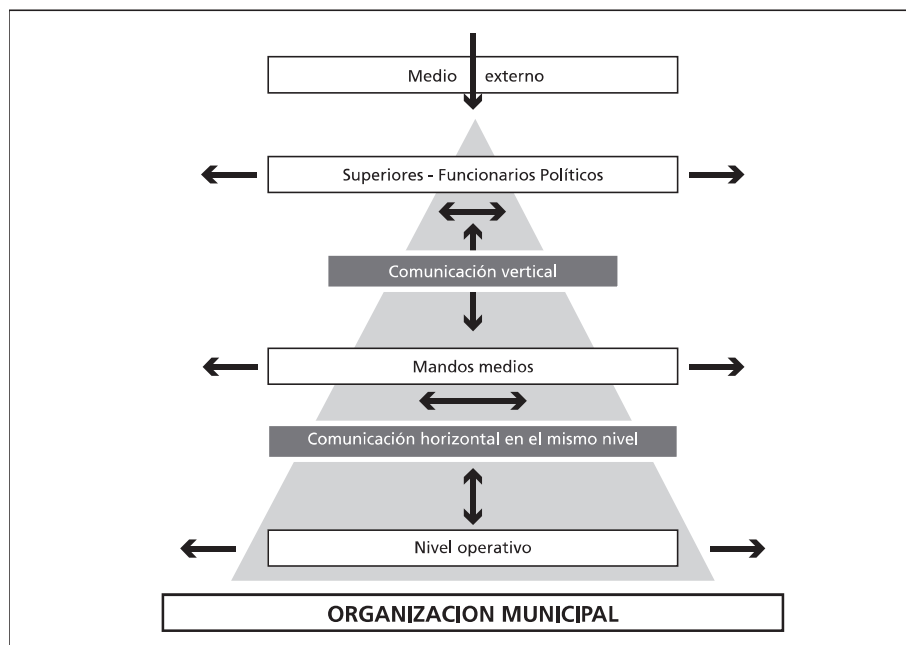
Para todo ello, se considera fundamental la formación y emergencia de sujetos que lideren con convicción y compromiso dichos procesos más allá de las urgencias que exigen los tiempos electorales. Hablamos de liderazgo entendido éste no sólo como rasgos o aptitudes de tipo personal sino como un proceso social que genera motivación en un número de seguidores – en este caso empleados y ciudadanos– para dirigirse hacia una meta común.

De acuerdo a Pigors (1935) el liderazgo es un proceso de estimulación mutua, el cual a través de un juego exitoso de diferencias individuales, controla la energía humana en busca de una causa en común (en Diaz Acevedo, 2012:4). De este modo, en cualquier tipo de organización, está estrechamente vinculado con su cultura, pues como sugiere Schein (1992), la cultura organizacional es un patrón de suposiciones básicas inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo determinado, que ha funcionado lo suficientemente bien como para ser considerado válido y, por lo tanto, será enseñado a nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas. Esos patrones, en la mayor parte de los casos –todavía con resabios del tradicional modelo verticalista y formalista de administración pública–, se encuentran asociados a liderazgos de tipos paternalistas que no estimulan el cambio, inmersos en

una cultura organizacional que también presiona para evitarlo. Es decir, que entre la cultura –que proporciona un sentido de identidad organizacional–, y el líder –que es capaz de homogeneizar y representar ese campo de significaciones–, se genera una sinergia basada en la confianza que, de romperse, genera incertidumbre y desvía a la organización de su misión.

En ese sentido, señala Nanus (1994) que un líder que se precie de ser visionario debe pensar programas orientados a resultados y desempeñar cuatro roles típicos: ser el vocero de la organización ante la comunidad; ser el conductor de la organización hacia el alcance de una determinada meta; ser agente de cambio catalizándolos en el medio interno y anticipándose a los desarrollos del mundo exterior; y, por último, ser responsable de fijar la dirección, precisando un curso de acción que pueda ser reconocido como señal de progreso para la organización. Ante la incorporación de cambios, que es claramente una decisión política, el líder no debe olvidar comunicarlos fehacientemente e incluir tanto a los agentes de cambio como a los agente “a ser cambiados” en la toma de decisiones. Se trata de hacerlos sentir partícipes para disminuir las asimetrías funcionales y evitar las contradicciones pues “la participación lejos de implicar una demora, permite la reducción de los tiempos de ejecución...” (Escalada, 2006:7).

En conclusión, lo que promovemos es un tipo de liderazgo que además de emprender el cambio y estimular el avance hacia determinadas metas, sea “relacional”, es decir donde el colaborador interactúa con el líder por motivación extrínseca e intrínseca, por sentirse parte del proceso de cambio. Se trata de relaciones de influencia (de índole no coercitiva) que el líder genera sobre el colaborador, y viceversa. De este modo, la relación de influencia acaba convirtiéndose en una relación de intercambio entre las dos partes, aún sin dejar de ser asimétrica. Si no hay buena predisposición de parte de los empleados, no conseguiremos que pongan sus talentos al servicio de la organización. De este modo, la comunicación estratégica en el seno de la organización (marketing interno) debe estar organizada a partir de una estructura multidireccional y multiforme, de tal manera que sea un mecanismo vertebrador e integrador de la actividad humana en la organización (Bin, s/f).

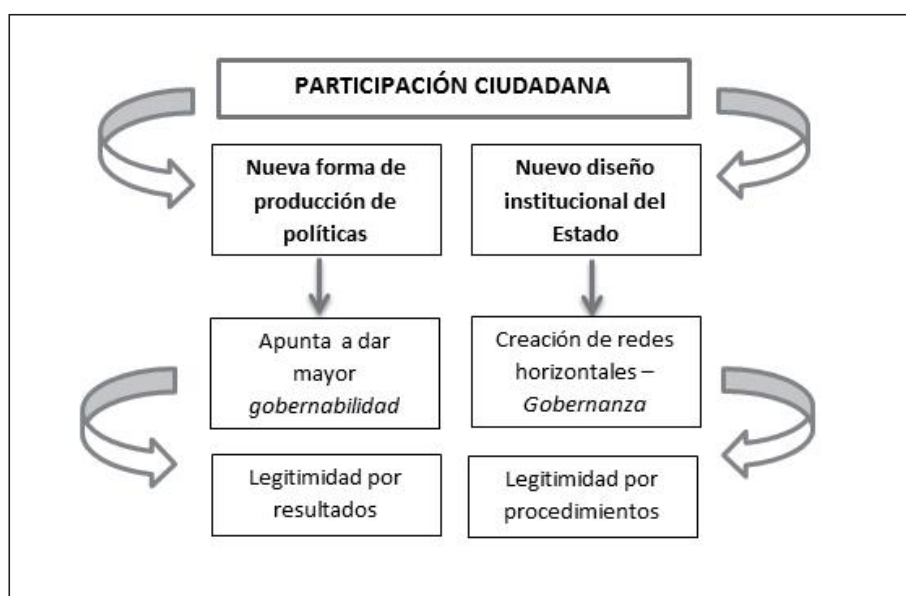


Fuente: elaboración propia con base en Bin op.cit.

La comunicación institucional, vertical y horizontal, es una herramienta fundamental para el éxito de la organización y para el verdadero compromiso de sus miembros así como lo son los *outputs* comunicacionales hacia la sociedad o entorno. Más aún cuando el cambio que se propone se encuentra vinculado con la inclusión de la ciudadanía en las decisiones de gobierno. La participación antes de ser impulsada hacia afuera de la organización debe ser privilegiada hacia adentro, para evitar las resistencias por miedo, desinterés o por desconocimiento de los mismos empleados que llevarán adelante la política pública. Conseguido esto, el segundo desafío es alcanzar una exitosa comunicación hacia la ciudadanía.

Implementar políticas de participación ciudadana conlleva abrir espacios en donde los vecinos puedan opinar y, a veces, decidir cuáles son sus prioridades en materia de políticas, y eso puede implicar un cambio de rumbo en la administración municipal con el consecuente aumento y modificación de tareas por parte de sus empleados. Se entiende por participación, siguiendo a Velásquez y González (2004), el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político.

No siempre es la sociedad civil la que demanda aumentar su capacidad de incidencia en el diseño de políticas sino que son los gobiernos locales los que –en el intento de generar una nueva imagen de su gestión– organizan la apertura de estos espacios apuntando a conseguir mayor gobernabilidad y legitimidad. Para ganar gobernabilidad se busca producir políticas que procuran ser eficientes en sus resultados (legitimidad por resultados) a partir de articular los intereses de actores socio- territoriales diversos en la conformación de las demandas y capitalizar sus iniciativas a través de mecanismos participativos. Como estas políticas son producto de un proceso colectivo de deliberación democrática donde participan los actores implicados, se les otorga una mayor legitimidad por procedimiento. La creación de redes horizontales de cooperación (gobernanza)¹⁰ sumadas a las redes verticales, dotan así de mayor capacidad al Estado.



Fuente: elaboración propia con base en Veneziano (2005)

En este marco, el PP¹¹ y la planificación estratégica¹² aparecen como las principales herramientas de gestión participativa utilizadas tanto en grandes como en pequeños municipios, dadas su flexibilidad y capacidad de adaptación a las realidades de diversos contextos. En realidad, ello se puede atribuir en gran medida al hecho de que no se trata de una teoría acabada sino más bien de un conjunto de procesos de carácter experimental (Vasconez, Bossano, 2006) que se modifican y adaptan con la experiencia acumulada.

En síntesis, queda explicitado por qué la incorporación de herramientas de gestión participativa requiere de dos condiciones *sine qua non* para su éxito: un liderazgo con con-

vicción que lo emprenda y lo comunique a sus colaboradores transmitiendo claramente su objetivo –para una buena gestión de la política– así como una comunicación efectiva y persuasiva que convoque a la ciudadanía a incorporarse a ser parte de los cambios que se impulsan hacia adentro y hacia afuera de la administración municipal.

2. Firmat

Fundada en 1888, a la vera del ferrocarril Mitre,¹³ fue elevada a la categoría de municipio en 1962. Es la segunda ciudad del Departamento General López, luego de Venado Tuerto; la componen 13 barrios: Carlos Casado, Carlos Doce, Centenario, Centro, Fredriksson, Islas Malvinas, La Hermosa, La Patria, La Quemada, Nadal, Quintas del Sur, San Lorenzo y Sarmiento. La ciudad se encuentra dividida por las vías del ex Ferrocarril y esto implica grandes diferencias socio-económicas y territoriales –siendo el lado este de la misma el más desfavorecido–. Más del 60% de la población cuenta con agua potable y gas. Se trata de una ciudad de perfil económico agropecuario al mismo tiempo que industrial, conocida como la capital de la maquinaria agrícola.

En lo que respecta a la dimensión institucional se registra una densa red de instituciones (más de 150), adecuadas a la escala de la ciudad, reconocidas por los actores locales, que llevan adelante programas y proyectos de desarrollo de carácter social, cultural, económico y urbano. Sin embargo, de acuerdo a datos provistos por el Programa Auditoría Ciudadana (2007),¹⁴ es bajo el porcentaje de vecinos que participa de alguna de estas organizaciones e incluso suelen ser los mismos los que figuran en varias de ellas. En 2011 comenzó un proceso de reforma del Estado municipal liderado por el intendente, a partir de la capacitación y reorganización de su personal, con el asesoramiento de la Escuela Superior de Administración Municipal de Rosario.¹⁵ En el año 2012, se capacitó a 30 empleados con categoría 16 o superior –con personal a cargo– en contenidos básicos de la administración pública (estatuto del empleado público; organización jurídica y política del municipio; ética pública; trabajo en equipo, principios de seguridad e higiene, etc.).

Esta capacitación, que reconoce ciertas deficiencias y obsolescencia de su burocracia, se orienta a la necesidad de mostrar resultados de la gestión que cumpla con las promesas de la campaña electoral –de eficiencia y participación– y que genere mayor gobernabilidad y legitimidad. Ante ello, y también con asesoramiento externo, se creó en diciembre de 2011, la Secretaría de Planificación Urbana Ambiental con el fin de diseñar el Plan Urbano Ambiental (PUAF), que busca ofrecer una propuesta integral de desarrollo económico, sustentabilidad, equidad social y calidad de vida para la comunidad de Firmat; a partir de la elaboración de un plan estratégico para la ciudad que se propone anticipar y orientar su transformación a través de la participación de su población.

Se desarrollaron en el primer cuatrimestre de 2013 tres talleres en los que participaron alrededor de 150 ciudadanos –en su mayoría pertenecientes a organizaciones sociales– para trazar una serie de líneas estratégicas para la ciudad planificando los próximos 10 años. La convocatoria se realizó de manera abierta a través de los medios masivos de comunicación y también de forma individual, personal o telefónicamente, promoviendo la participación de las organizaciones sociales de la ciudad; por cuya escala, la convocatoria personal y el “boca a boca” son primordiales para el éxito de políticas de participación ciudadana. Cabe señalar además, que en este caso la recientemente creada Secretaría de Planificación fue la encargada directa de llevar adelante este proceso, sin mayor involucramiento de otras áreas del municipio.

A la par del descripto proceso de planificación estratégica, fue voluntad del Intendente y parte de su gabinete, impulsar para la segunda parte del año 2013 un PP. En abril de dicho año, se puso marcha la elaboración de un diagnóstico respecto de las expectativas ciudadanas de participación. Para tal fin, se aplicó un cuestionario a modo de encuesta¹⁶ a 305 vecinos de la localidad (el 1,5% de la población total). De ella, se desprenden una serie de indicadores interesantes para este trabajo que enumeramos brevemente:

- Casi el 50% de la población encuestada cree que la sociedad de Firmat no es participativa ni integrada, pues en términos generales prima el individualismo y la desconfianza, además de existir en el imaginario social la idea de que se trata de una sociedad apática y fragmentada “de un lado y el otro de la vía”.
- El 60% de la ciudadanía reconoce visualizar presencia del Estado municipal, restringida en un alto porcentaje a las tradicionales tareas de alumbrado, barrido y limpieza.
- Más allá de los déficit de gestión, señalados en el ámbito de las obras y servicios públicos (52%), la imagen de la misma es positiva en más de un 60% promedio (oscilando entre un 50% y un 75% si lo analizamos por barrio); lo cual es refrendado en el hecho de que más de 55% manifiesta confiar en el manejo de los recursos públicos que lleva adelante la actual administración.
- El 59% de los encuestados afirma que no le interesa participar en las cuestiones comunes o públicas. Si desagregamos estos valores por barrio, podemos observar que sólo en tres parecería invertirse la voluntad de participación: Barrio Centenario (73,33%); Quintas del Sur (66,67%) y La Quemada (50%). Sin embargo, el promedio no supera el 38% de intención de participación.
- En consecuencia, un 84% no conoce el PP como herramienta de gestión participativa y del 13% que afirma tener conocimiento, el 27% participaría de realizarse en Firmat y un 19% no participaría, en general, asumiendo falta de tiempo o desinterés, siendo que el porcentaje restante no responde al respecto.
- Por último, un 31% cree que la participación es una pérdida de tiempo porque luego las demandas ciudadanas no se ven resueltas con políticas públicas concretas.
- De acuerdo a lo anterior, salta a la vista que –en principio– no había un deseo ni

una demanda de participación por parte de los firmatenses sino más bien que se trata de una sociedad con una cultura delegativa y, en algunos casos, de desinterés y desencanto con la acción en la esfera pública. A eso se suma que, en un primer sondeo en entrevistas a empleados públicos del Municipio (incluso en cargos jerárquicos) la participación aparece vista como una pérdida de tiempo y una sobredemanda de trabajo; adicionalmente un importante número de trabajadores no apoya ni confía en la actual gestión gubernamental (40%). A pesar de que 90% considera a la participación ciudadana algo positivo, al desconocerse los planes del líder de la organización respecto de esta nueva iniciativa, un 10% cree que complicará su trabajo, un 40% que lo mejorará y un 50% que no tendrá repercusión en el mismo. Se desconocía así que una política transversal a todas las áreas del Municipio como lo es el PP, afecta inevitablemente la labor del personal municipal.

La necesidad de una buena comunicación interna y de un liderazgo emprendedor-relacional para el éxito de cualquier gestión y más aún de aquella que se precie participativa, se advirtió asimismo en los resultados de una encuesta efectuada a aproximadamente 10% del personal municipal en todos sus rangos y categorías¹⁷. En general la falta de liderazgo y los déficit de comunicación interna fueron percibidos como los mayores problemas de la organización.

Pese a expectativas internas y externas poco auspiciosas respecto de los procesos participativos, la gestión municipal decidió avanzar con la realización del PP. Los principales resultados del primer año de ejecución se resumen en la sección siguiente.

3. Resultados

La primera experiencia de Presupuesto Participativo se llevó a cabo desde agosto a diciembre 2013. Ante los déficits enunciados en el apartado anterior, una pieza clave del resultado alcanzado fue la capacitación de personal político y técnico de diferentes áreas municipales y la garantía de una buena comunicación, que permitiera a la población conocer y apropiarse del proyecto. Si bien el PP como programa depende directamente de la Secretaría de Gobierno colaboraron activamente del proceso la Secretaría de Finanzas, la de Cultura y Comunicación y medios.

El PP contó con una asignación del 2,5% del presupuesto municipal. Dicho porcentaje fue reglamentado por ordenanza del Concejo Municipal de Firmat. Una característica importante y distintiva del proceso de PP en esta localidad es haber normado el proceso, lo que vuelve vinculantes las decisiones de los vecinos y obliga a las posteriores gestiones a continuar con la política o asumir el costo político de derogarla.

Participó en el proceso un total de 1149 firmatenses mayores de 16 años -lo que equivale al 5,75% de su población total y a un 7% de los ciudadanos, una cifra superior a la media en este tipo de políticas (Martinez y Arena, 2013; Cabannes, 2004, Scheneider y otros, 2013; etc.). El ciclo diseñado para esta política fue conformado en tres etapas: asambleas ciudadanas (regionales y temática); conformación de la Comisión de Seguimiento Ciudadano (CSC) para la elaboración de proyectos y votación para la selección de los mismos a ser ejecutados en el período 2014.

A los fines funcionales del diseño y para garantizar una mejor representación de todos los barrios de la ciudad -superando las tradicionales brechas y disputas entre “los de un lado y el otro de la vía”- se decidió dividir la ciudad de Firmat en tres regiones.¹⁸ Con base en dicho criterio se efectuaron tres asambleas regionales para elaborar un diagnóstico de problemas de cada zona. Además, tomando un criterio global de ciudad, se realizó una cuarta asamblea temática, sobre espacios públicos. Una característica poco habitual ante el privilegio del criterio territorial en los PP fuera de Brasil (Annunziata 2011, 2013)

Participaron en dichas asambleas 185 personas, asistiendo 40 a la temática, de los cuales 23 participantes no habían acudido antes. Los barrios donde se registró mayor participación en las asambleas regionales fueron Carlos Casado, La Hermosa y Fredriksson. Por su parte, en la temática de espacios públicos se movilizó principalmente a los vecinos del centro de la ciudad, seguidos por Carlos Casado y Fredriksson. Del análisis de las prioridades seleccionadas en esta última asamblea así como de la observación participante de la misma se desprende una apreciación positiva respecto a su objetivo original de generar una mirada más colectiva e integradora de ciudad, incluyendo una renovación del público asistente.

En cada mesa de trabajo de las cuatro asambleas se nombraron por consenso delegados que conformaron durante dos meses la Comisión de Seguimiento Ciudadano del PP (aproximadamente 60 personas). Su principal misión fue elaborar proyectos para dar solución a las problemáticas priorizadas en la primera etapa. A las reuniones quincenales concurren los secretarios de las distintas áreas municipales asistiendo e informando a los delegados para que pudieran cumplir con su tarea.

Luego de un proceso de evaluación de factibilidad por parte del Municipio, fueron consolidados 36 proyectos que se sometieron a votación de la ciudadanía firmatense. A lo largo de cuatro jornadas de votación móvil -el puesto de votación fue rotando por distintos espacios públicos de la ciudad- votaron un total de 904 personas: 368 de la Región 3; 302 de la Región 1 y, 227 de la Región 2, reflejando que los barrios o zonas con mejores indicadores socio- económicos son los que se ven menos impulsados a participar de este tipo de políticas.¹⁹

La comunicación fue una pieza fundamental de este proceso, y tanto por la utilización de medios masivos y el aprovechamiento de la tecnología 2.0 sino, como –y sobre todo– por el boca a boca. Por la escala de la ciudad reafirmamos la necesidad de un trato personalizado con los liderazgos barriales y los vecinos. El principal desafío se presenta en la continuidad de la política para lo cual creemos sustancial un mayor involucramiento de la planta de personal municipal e incluso de algunos funcionarios políticos como agentes de cambio y a ser cambiados y, sobre todo, la efectiva coordinación de las políticas de participación ciudadana del Municipio.

Reflexiones finales

De lo dicho se desprenden algunos señalamientos a tener presentes a la hora de pensar el desarrollo futuro del Presupuesto Participativo en Firmat. En primer lugar, tratándose de un municipio de dimensiones pequeñas o medianas, las dificultades que siempre se registran en el inicio de este tipo de procesos de apertura de la participación ciudadana en la gestión local adiciona condimentos relacionados con el tipo de vínculo que ha primado durante décadas entre la sociedad y las autoridades municipales. Nos referimos con esto a que los vecinos están acostumbrados a intercambios informales y al trato cara a cara en asuntos tanto públicos como privados, con los representantes gubernamentales. En consecuencia algunos ciudadanos consideran que no necesitan de otro tipo de espacios institucionalizados por los cuales canalizar sus demandas, mientras otros ven como positivo un espacio público de encuentro y deliberación. La presencia de casi la totalidad de staff municipal, con el intendente a la cabeza, en cada reunión fue un eje de motivación para la participación vecinal, retomando nuestro supuesto de la importancia de un liderazgo de tipo emprendedor- relacional.

En segundo lugar, y por el mismo motivo, el volumen de los recursos municipales es desconocido por la población en general y, aunque se cree suficiente, se trata de un número muy inferior al que requiere un municipio de 20 mil habitantes, en un contexto de déficits de obras y de asistencia social. Por tanto, la ciudadanía demanda y al no recibir respuestas, descreo en un alto porcentaje de que su tiempo sea bien invertido en espacios de participación ciudadana. Sin embargo, una ventaja reconocida internacionalmente de los procesos de PP es la transparencia en la gestión y el conocimiento de un número de vecinos de una pieza generalmente tan ajena a ellos como lo es la presupuestaria.

Por otra parte, y debido a una variable externa relacionada con las limitaciones del modelo de coparticipación federal de la Argentina, el presupuesto global del que Firmat dispone es inferior a los 60 millones de pesos anuales, siendo un 80% afectado a gastos fijos, lo que genera la imposibilidad de realizar políticas públicas de envergadura con recursos propios. Las obras de cloacas y redes de gas, así como grandes obras de

Gisela Signorelli

infraestructura fueron las primeras inquietudes de los vecinos convocados en asamblea. Nuevamente la información aparece como uno de los principales cimientos para sortear este tipo de dificultades.

Como cuarto punto, cabe mencionar que si bien puede visualizarse una intención en la reforma de la administración municipal, en el camino que señalara Aguilar Villanueva (2006), es un proceso paulatino que colisiona con los apremiantes tiempos electorales y con los resabios de una vieja cultura organizacional.

Durante el año 2014, la Intendencia reiteró su compromiso con el proceso de PP, superando levemente el número de participantes de la edición anterior aunque ampliando su capacidad de convocatoria y abriendo espacios como el PP Joven.

De igual modo, la consolidación de estas políticas se da con la continuidad de las ediciones que permiten afianzar las relaciones entre ciudadanos y el gobierno local; mejorar la práctica de participación; aprender de los errores cometidos e involucrar a un mayor número de vecinos en los destinos de su ciudad.

¹ Una primera versión de este artículo fue presentado en el 7mo. Congreso Argentino de Administración Pública (Mendoza, 2013). AAEAP-Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

² Coalición de partidos políticos de izquierda que gobernó Porto Alegre desde 1988 hasta 2004. En esas primeras elecciones estaba compuesto por el Partido del Trabajo (PT) y por el ex Partido Comunista Brasileño; en las siguientes se amplió el número de partidos que lo forman.

³ De acuerdo a qué tan rigurosa sea la definición de PP, éste se ha expandido de algunas docenas de ciudades, sobre todo en Brasil, a entre 250 y 2.500 lugares tan sólo en Latinoamérica. La cifra inicial incluye aquellas ciudades donde el PP comenzó como una iniciativa de gobiernos locales, en países desde México y la República Dominicana hasta Argentina y Chile. Las segundas cifras incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto, tales como Bolivia, 327 municipios; Nicaragua, 125 municipios; y Perú con 1.821 distritos, 194 provincias y 25 regiones (Goldfrak, 2006).

⁴ Ver la página de la Red Argentina de Presupuesto Participativo <http://www.rapp.gov.ar/>

⁵ Una mirada sobre la distribución territorial de ciudades que tienen PP pueden brindar un panorama nacional en relación con esta política participativa. En Buenos Aires se implementa en 15 municipios incluyendo la capital provincial; en Santa Fe en 8, incluyendo Santa Fe Capital y Rosario; en Mendoza en 5 ciudades, incluyendo la capital; en Córdoba en 4, incluyendo Córdoba capital; 3 ciudades en la provincia de Corrientes, incluyendo Corrientes capital; 2 ciudades de Río Negro; las dos ciudades principales de Tierra del Fuego; las ciudades capitales de las provincias de Jujuy, Chubut y Neuquén; y en una ciudad de Santa Cruz.

⁶ El total de unidades administrativas de la Provincia lo constituyen 362 localidades, de las cuales 312 son comunas, es decir localidades menores a 10 mil habitantes.

⁷ Cuando utilizamos el término administración municipal pensamos tanto en los instrumentos y estrategias de gestión como en el personal técnico y/o burocrático que los lleva adelante.

⁸ El cuestionario fue diseñado por nosotros y aplicado por encuestadores seleccionados a tales fines. Constó de 20 preguntas, la mayoría de carácter cerrado. La primera parte apuntaba a la obtención de datos respecto de la opinión sobre la sociedad firmatense. La segunda, sobre la imagen de la gestión municipal. De la última, se esperaba evaluar la idea de participación para la ciudadanía local. Puede verse más información en la entrada Publicaciones de mi blog: <https://giselaignorelli.wordpress.com/>

⁹ En palabras de Oszlak (2000:13), "El Estado mínimo puede caracterizarse como tal a partir de una serie de indicadores cuantitativos sobre su configuración, planta funcional o alcance de su intervención. [...] la referencia al "Estado ausente"... puede ser caracterizado como tal por el menor peso de su acción en la resolución de cuestiones sociales críticas, lo cual tiende a deslegitimar su propia existencia como estado"

¹⁰ La gobernanza se ha constituido en un término polisémico que ha permitido explicar, desde varias perspectivas, la complejidad de los cambios sociales y de los cambios políticos antes relatados, permitiéndonos vincularlos (Blanco y Gomá, 2006). Ante la crisis del Estado de Bienestar y de su concepción de gobierno (de tipo verticalista), éstos comienzan a depender más de otros actores (privados y de la sociedad civil) para dar solución a los problemas colectivos y legitimar sus políticas (gobernanza política o interactiva, Kooiman, 2004). Se entiende por Gobernanza, siguiendo a Aguilar Villanueva (2006), el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos.

¹¹ "Es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales" (Goldfrank 2006:4).

¹² "Proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso" (Fernández Güell, 1997:54).

¹³ Para más información puede consultarse: http://santafeferroviaria.com.ar/?page_id=191

¹⁴ El Programa Auditoría Ciudadana es una herramienta de participación que, a partir de determinados métodos de investigación, permite a una comunidad autoevaluar y mejorar su vida democrática vinculando la política con la vida y con los problemas cotidianos de la gente. Una auditoría, por definición, contrasta datos de la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento. En el caso de las auditorías ciudadanas, los estándares se denominan aspiraciones y la idea de calidad de la democracia se refiere al grado en que las prácticas democráticas de una comunidad se acercan a esas aspiraciones. Los miembros de una comunidad y su gobierno local se reúnen en un Foro Cívico para acordar sus aspiraciones democráticas, compararlas con la realidad y buscar juntos los caminos para mejorarla. Puede ver más información en <http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/>

¹⁵ Para más información consultar: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verLugar.do?id=2021>

Gisela Signorelli

¹⁶ Se trató de un muestreo probabilístico de tipo aleatorio estratificado, considerando la cantidad de habitantes por barrio, el género y la edad de los mismos. El sondeo tiene un margen de error del 5,6% con una desviación estándar del 95%. Puede ver el formulario en: <https://giselasignorelli.files.wordpress.com/2015/02/encuestas-firmat2013.pdf>

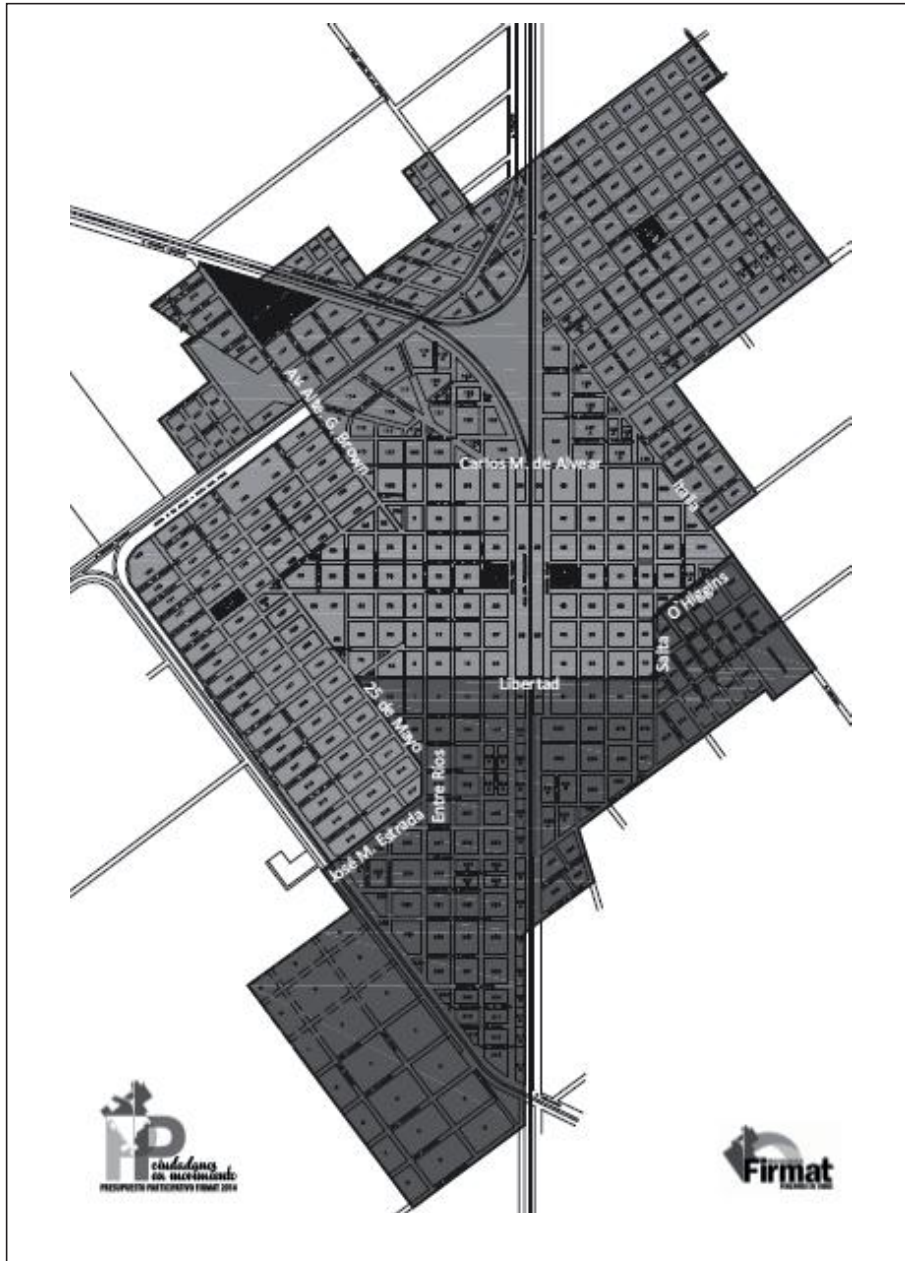
¹⁷ Se trató de un muestreo por cuotas, estableciendo criterios válidos de selección del personal a partir de su jerarquía y antigüedad.

¹⁸ Puede verse mapa anexo

¹⁹ Puede verse mapa anexo

Anexo

Regiones de Fírmata



Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

Annunziata, Rocío (2011), “La política de la singularidad de la experiencia”. En de I. Cheresky, dir., *Ciudadanía y legitimidad democrática*. Buenos Aires, Prometeo: 395-444.

Annunziata, Rocío (2013) “Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos de Rosario y Morón”. *Revista Nueva Sociedad* 243:119-130. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3920_1.pdf

Bin, Jorge (s/f), *Ética, Liderazgo y Comunicación en Organismos del Estado*. Diploma para Jefaturas, Coordinación y Supervisión de la Administración Local. Asociación Argentina de Administración Pública (AM) Descargado al 20/6/2013 de www.municipalesrosario.org.ar/.../ESTDO,%20GOBIERNO%20ADMIN...

Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2006), “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma”. *Revista de Ciencia Sociales* (Barcelona) 2:11-27.

Cabannes, Yves (2004), *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Programa de Gestión Urbana. UN/HABITAT, Quito, Ecuador.

De León Arias, Adrián y Rigoberto Soria Romo (2008), “Liderazgo en la Administración Pública: una reseña de su evolución”. VI Congreso Internacional de Análisis Organizacional. Nueva Vallarta, México.

Díaz Acevedo, Natalie y otros (2012), “Liderazgo y cultura organizacional en la administración pública municipal en la región Bajío”. *Revista electrónica de divulgación de la investigación*. 4 Nro. 8, págs. 111 a 123. Disponible en: http://sabes.edu.mx/redi/4/pdf/SABES_4_4NATALIEPDF_V1.pdf

Escalada, Rodolfo (2004), *Política, Subjetividad y Liderazgo*. Inédito. Descargado el 21/05/ 2013 de <http://www.rodolfoescalada.com.ar/escritos/ocho.html>

Escalada, Rodolfo (2006), *Cambio organizacional y posicionamiento subjetivo. Una experiencia de innovación a nivel de Estado*. I Congreso Nacional y II Congreso Regional de Psicología “Salud Mental: El estado de la cuestión de una cuestión de Estado”. Rosario. Descargado al 21/05/ 2013 de <http://www.rodolfoescalada.com.ar/escritos/siete.html>

Fernández Güell, José Miguel, (1997), *Planificación Estratégica de Ciudades*. Parte 1 (págs. 51-69) Parte 2 (págs. 103-118). Barcelona. Ed. Gustavo Gili.

Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003), *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobiernos participativos con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional Colombia, caps. 1, 6 y 7.

Golfrank, Benjamín (2006), “Los procesos de «Presupuesto Participativo» en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) vol. 26 (2):3-28.

Kliksberg, Bernardo (1999), *Seis tesis no convencionales sobre participación*, Centro de documentación en políticas sociales, Documento 18, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en gobernanza”. *Revista Instituciones y Desarrollo* (Barcelona) 16:171-194.

López Acoto, A., C. Martínez y C. Adaro (2012), *El Presupuesto Participativo en Argentina: Condicionantes y Opciones de Política*. Trabajo presentado en el 2º Foro hacia otra Economía. Mendoza.

Marquetti, Adalmir (2003), “Democracia, Equidade e eficiência, o caso do orçamento participativo em Porto Alegre”, en Leonardo Avritzer y Zender Navarro (eds.) *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 217-240.

Martinez, Carlos y Arena, Emiliano (2013), *Experiencia y buenas prácticas de Presupuesto Participativo*. UNICEF Universidad General Sarmiento. Argentina.

Nanus, Burt (1994), *Liderazgo visionario. Forjando nuevas realidades con grandes ideas*. Barcelona: Granica, caps. 1 y 2.

Nylen, William R. (2002) “Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil”. *Comparative Politics*, 34 (2) 127-145. Disponible en: http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic793411.files/Wk%205_Oct%201st/Nylen_2002_Empowerment%20Thesis.pdf

Oszlak, Oscar (2000), *El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo

Revello, María del Rosario (s/f), “Descentralización y participación: la experiencia montevideana” *REVISTA Fundación CIDOB D’afers INTERNACIONALS* (Barcelona) 47:149-168.

Robin, Silvia y Perona, Nélica (2007), *Auditoría Ciudadana: Calidad de las prácticas democráticas en Municipios. Municipio de Firmat - Provincia De Santa Fe. Informe Final: Estudio Cualitativo y Cuantitativo*. Facultad de Ciencia Política y RR.II. – UNR. Rosario.

Sassen, Saskia (2007), “El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza”. *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXXIII, N° 100: 9-34.

Schneider, Cecilia y otros (2013), *Potencialidades y limitaciones de los presupuestos participativos: análisis descriptivo de diez experiencias en Argentina*. Ponencia presentada en el VII Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza. Argentina. Disponible en: http://www.gobiernolocal.gov.ar/sites/default/files/Potencialidades_y_limites_de_los_presupuestos_participativos.pdf

Vasconez, Jaime y Miguel A. Bossano (2006), *Los presupuestos participativos en América Latina: de la legitimación social a la legalización institucional*. Descargado el 27/6/2013 de http://old.iepala.es/documentos_sevilla/Los_PP_en_AL_de_la_legitimacion_social_a_la_legalizacion_institucional.pdf

Velázquez, Fabio y Esperanza González (2004), *La Planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas* Fundación Corona, Foro nacional Pro Colombia. Descargado: http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC_31_PlaneaciParticipaBogotaAnaliPropuest.pdf

Veneziano, Alicia (2005), *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Wep, Yanina y Laurence Whitehead (2011), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. FLACSO, México.

Wampler, Brian (2006), “Expanding la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños”. En *Diseño institucional y participación política, experiencias en el Brasil contemporáneo*. Descargado el 11/11/14 de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disenowampler.pdf>