



**Presupuesto Participativo en ciudades intermedias de la
provincia de Santa Fe: los casos de Santo Tomé,
Firmat y San Lorenzo (2012-2016)***
*Participatory Budget in intermediate cities in the province of Santa Fe: the cases
of Sao Tome, Firmat and San Lorenzo (2012-2016)*

Dra. Gisela Signorelli**

Resumen

En este artículo revisaremos las experiencias de Presupuesto Participativo (PP) desarrolladas en tres ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe, una de ellas ubicada a pocos kilómetros de la ciudad capital homónima: Santo Tomé; la otra localizada al sur, a poco más de 100 km de la ciudad de Rosario y San Lorenzo, a 20 km al norte de Rosario.

Por su envergadura en el contexto provincial en el que están inmersas y por la cercanía con las dos ciudades centrales por su peso económico, histórico y político como los son Rosario y Santa Fe, se trata de experiencias innovadoras en ciudades de su tamaño - municipios de segunda categoría-.

Pretendemos analizar y comparar los diseños institucionales de los PP de cada localidad para comprender sus alcances y desafíos.

Abstract

This article will review the experiences of Participatory Budget (PB) developed in three intermediate cities in the Province of Santa Fe, one located a few kilometers from the city namesake capital: Santo Tomé; the other located south, just over 100 km

* Artículo recibido 15 de Septiembre de 2016. Aceptado 05 de noviembre de 2016.

** Doctora en Ciencia Política. Especialista en Gestión de las Organizaciones Públicas. Docente en la Facultad de Ciencia Política. UNR. CONICET. Correo electrónico: gisela.signorelli@fcpolit.unr.edu.ar



from the city of Rosario and San Lorenzo 20 km north of Rosario.

For its size in the provincial context in which they are immersed and the proximity to the two central cities for their economic, historical and political clout as are Rosario and Santa Fe, it is innovative experiences in cities of its size - municipalities second category- .

We intend to analyze and compare institutional designs of the PP in each locality to understand their achievements and challenges.

Palabras clave

Presupuesto Participativo-diseño o arquitectura institucional-políticas públicas-ciudades intermedias.

Keywords

Participatory Budget-institutional design-public politics-intermediate cities.

Introducción

En Argentina, la incorporación de políticas participativas a escala local es un fenómeno que se inició en grandes ciudades y que recientemente se extendió hacia otras de menor envergadura. 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 PP1. En 13 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. 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 antes proporcionados, 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 Sassen (2007)- que superan el millón de habitantes.

¹ Ver página de la Red Argentina de Presupuesto Participativo: <http://www.rapp.gov.ar/>.



En la provincia de Santa Fe, la Ley Orgánica de Municipalidades (N° 2756) establece en su artículo 1° que es ciudad aquella localidad de más de 10 mil habitantes; siendo de primera categoría aquellas que superan los 200 mil y de segunda categoría, los que se encuentran entre los 10 mil y los 199 mil habitantes.

Por lo tanto, las ciudades de Santo Tomé, Firmat y San Lorenzo-casos a los que nos abocaremos en este artículo- son urbes de segunda categoría, siendo el primero un municipio de mediana escala en términos globales (60 mil habitantes aproximadamente) mientras que el segundo se presenta como de pequeña escala (20 mil habitantes); y el tercero, intermedio, con unos 46 mil habitantes. Sin embargo, por la característica de inframunicipalismo de la provincia de Santa Fe: de 362 localidades que la componen, 312 son comunas (es decir, localidades menores a 10 mil habitantes), se trata de localidades de peso en sus territorios y respectivas regiones².

En lo que respecta al PP dentro de la provincia, el caso de Rosario es reconocido por su trayectoria y por ser la primera experiencia en el país³. En términos generales, el PP se trata de "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).

Con sus matices de diseño, la experiencia rosarina fue seguida por la ciudad de Rafaela y actualmente en las cinco ciudades nodo se desarrolla desde hace ya varios años. Son más recientes los avances de experimentalismo democrático en ciudades de menor tamaño como ser Cañada de Gómez (2011), Santo Tomé (2012), San Lorenzo (2013) y Firmat (2013).

Sostenemos que estudiar el modo en que cada una de estas ciudades ha diseñado el proceso de PP nos permite deducir las bases político-ideológicas que le dan sustento a esta política participativa, así como indagar sobre los alcances de la misma en lo que hace al vínculo Sociedad Civil-Estado, en una escala de ciudad donde los vínculos de cercanía entre vecinos, y entre ellos y las autoridades, están previamente consolidados por otros canales, la mayoría informales.

² Desde el año 2008, el gobierno de la Provincia de Santa Fe desarrolla, en el marco de su plan estratégico, un proceso de regionalización que piensa el territorio provincial en cinco regiones cuyos nodos son cinco ciudades representativas de cada una de ellas: Nodo 1-Reconquista; Nodo 2-Rafaela; Nodo 3-Santa Fe; Nodo 4-Rosario y Nodo 5-Venado Tuerto. La localidad de Santo Tomé se encuentra en la Región 3, mientras que Firmat pertenece a la Región 5 y San Lorenzo, por su parte, a la 4. Son las segundas ciudades en importancia de sus respectivas regiones. Para más información, ver: http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estragico_provincial
<http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>.

³ Hemos trabajado el caso Rosario en numerosas ocasiones. Para una revisión del mismo, puede verse: Pinillos, Cintia y Signorelli, Gisela (2014), *Notas sobre participación y representación en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012)*, y Signorelli, Gisela (2010), *Re-presentando la participación ciudadana. Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006-2009*



Por lo anterior y dada la falta de personal capacitado para tales fines y la escasez de recursos materiales, es decir, debido a las débiles capacidades estatales, entendidas como las habilidades del Estado local para coordinar el trabajo y desempeñar de manera eficaz las funciones gerenciales necesarias en el marco de un proceso de implementación de política pública (Isuani, 2007), es que partimos del supuesto de que en las ciudades de menor escala se hace más dificultoso sostener los procesos participativos de este tipo.

Aunque no profundizaremos sobre ello, el nivel de "autonomía enraizada" necesaria para Evans (1996) para el éxito estatal, basado en el aislamiento burocrático weberiano, y una intensa inmersión en la estructura social (enraizamiento) a partir de una serie de lazos sociales concretos que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y políticas (Isuani, 2007), son ejes fundamentales para la negación o potenciación de dichas capacidades.

Por último, cabe señalar que se trata de una investigación de tinte cualitativa que pretende comprender las particularidades de los procesos en estudios. Ante la falta de sistematización y publicidad de datos oficiales, se trabaja con fuentes primarias a partir de entrevistas off de record con funcionarios técnicos de los tres municipios y, como fuentes secundarias, a partir de la información de notas de periódicos locales y los sitios web y redes sociales municipales. No se incorpora la mirada del ciudadano participante por no considerarse de relevancia, dado que el acento está puesto en las capacidades estatales de los municipios de escala intermedia para diseñar e implementar el PP.

En un primer apartado avanzaremos, de manera teórica, sobre la importancia de los diseños institucionales que cada municipio da a sus políticas. Luego abordaremos brevemente algunas dimensiones de la participación ciudadana que nos permitan evaluar los dispositivos que tomamos como casos de estudio. En una segunda y tercera sección, describiremos lo hecho en Santo Tomé, Firmat y San Lorenzo comparando algunas variables claves de su arquitectura institucional o diseño: etapas del proceso; tipo de participación promovida; actores convocados; porcentaje del presupuesto destinado al PP; características de los espacios deliberativos y decisorios; vínculo con las autoridades municipales. Por último, abordaremos algunas conclusiones que sirvan para promover mejoras en cada uno de los casos estudiados y para futuras experiencias similares.

De la importancia del diseño institucional y la implementación de las políticas participativas

Se suele creer que el momento de la ejecución es la etapa primordial del proceso de políticas públicas. Sin embargo, el diseño de las mismas no es inocuo respecto a los resultados de las políticas. Los elementos del diseño institucional son los que dan el marco a las relaciones entre los agentes, los que delimitan sus alcances y, por tanto,

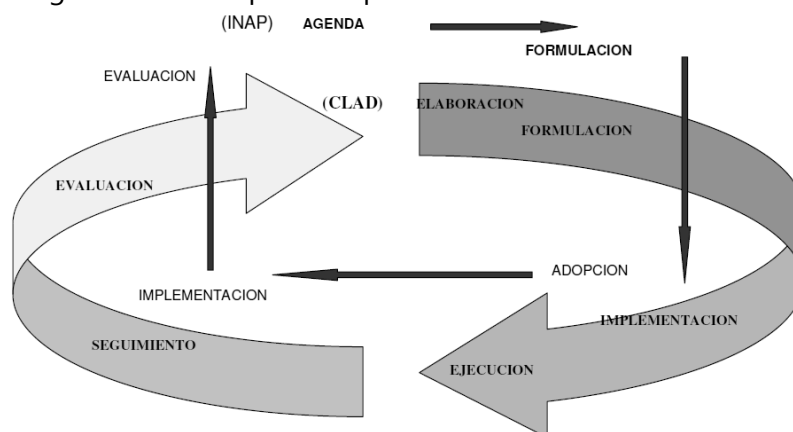


son un componente principal a ser evaluado. Esta etapa, sostiene Díaz (1998), no se agota en la preparación de la propuesta, sino que supone el establecimiento de garantías para el “compromiso de ejecución”, es decir, se trata del momento de negociación y de toma de decisiones por excelencia, el cual afectará la coherencia estructural de la política a ser puesta en marcha, por lo que “toda valoración de diseño institucional debería entonces permitir evaluar la capacidad que tiene una institución para influir en la conducta de los agentes en la dirección deseada o prevista” (Ramió y Salvador, 2012:3).

Por su parte, es durante la etapa de implementación que se determinan los objetivos específicos de la política, el marco normativo, los actores involucrados, los recursos necesarios, la capacitación de los recursos humanos, la programación de actividades, las formas de comunicación, etc. Aunque, y como sugiere Díaz (1998), “la sucesión de fases [dentro del ciclo de políticas] no obedece a una lógica lineal, secuencial o etapista”, a los fines analíticos es fundamental tenerlas presente para comprender a las políticas públicas como un proceso social complejo y, en consecuencia, como estrategias de acción colectiva que marcan las fronteras de lo socialmente posible.

De lo desarrollado se desprende que, cuando hablamos del diseño o arquitectura institucional de una política para su posterior implementación y ejecución, no lo estamos pensando como algo rígido meramente formal o legal; sobre todo cuando hacemos referencia a ello en el marco del análisis de políticas de participación ciudadana que, a priori, deben constituirse como estructuras flexibles con capacidad de adaptarse a la urgencia de la demanda y, a su vez, a la planificación a mediano y largo plazo del territorio local.

Imagen 1: Ciclo de políticas públicas



Fuente: Díaz, 1998

Se trata del análisis del diseño institucional de las llamadas por Avritzer (2008) instituciones participativas, es decir, aquellas que nosotros entendemos como políticas diferenciadas que incorporan de arriba hacia abajo a los ciudadanos y organizaciones



de la sociedad civil en la deliberación y decisión sobre políticas⁴. Si bien no somos partidarios de la sobrevaloración del diseño para comprender el éxito de las mismas, no coincidiendo con autores como Fung y Wrigth (2003), quienes le atribuyen dicha capacidad; y sosteniendo, por tanto, que los mismos no son replicables sin observar otras variables importantes del contexto -como las relaciones con la sociedad civil y la voluntad política del gobierno local, lo que Avritzer (2008) denomina diseño institucional interactivo-, queremos resaltar que el diseño sí importa.

Acordamos con Duque Brasil y Carneiro (2011:75) en que "las variaciones en los diseños participativos pueden favorecer u obstaculizar la calidad de los procesos participativos y deliberativos, así como afectar la capacidad decisoria y el funcionamiento de estos espacios (...). Es decir, aún en los casos en que se presenta una sociedad civil activa y algún grado de compromiso del gobierno con una agenda participacionista, el diseño institucional puede limitar los potenciales y prácticas de participación deliberativa, dando como resultado su captura por la lógica burocrática o su reducción a un carácter ritual".

En el caso puntual del Presupuesto Participativo, cuando pensamos en su diseño institucional estamos refiriéndonos a una serie de variables que hace que cobre vital importancia para entender sus alcances. Existen numerosos trabajos sobre la cuestión basados en estudios de casos (Martínez y Arena, 2013; Montecinos, 2016; Goldfrank, 2006; Annunziata, 2013; Avritzer, 2008; Castagnani y otros, 2014; López Accotto y otros, 2012, etc.), pero poca sistematización que nos permita comparar experiencias. Es por eso que hemos diseñado una clasificación que trabaja sobre tres dimensiones de la participación: su tipo, sus etapas y el compromiso gubernamental con la misma. Clasificación que, además, puede ser utilizada para otros dispositivos participativos además del PP.

En el primer caso, pensamos en el tipo de participación que se promueve: allí podemos observar como indicadores un criterio territorial y uno social. Una representación territorial limitada (Emplazada) que trabaja sobre el desarrollo y las problemáticas territoriales más cercanas, cortoplacistas y generalmente asociadas al barrio o región en donde los participantes habitan. O una representación territorial ampliada que, en cambio, promueve el desarrollo de proyectos a mediano y largo plazo, y tiene un anclaje ya no territorial/barrial, sino en la ciudad pensada como tal.

Por otro lado, con relación a las etapas de la participación -asociada al ciclo de políticas- hablamos de: el grado de deliberación que puede tener un rol periférico o nuclear; el grado de las decisiones tomadas que puede ser vinculante o no para el

⁴ Cabe aclarar que para Avritzer (2008) existen tres tipos de instituciones participativas, no siendo todas caracterizadas de arriba hacia abajo. El autor se remite en este artículo a analizar el caso brasileño, y nosotros queremos marcar matices diferenciales a la hora de analizar políticas como el PP en Argentina.



gobierno local y, por último, el control de los resultados por parte de la ciudadanía que puede existir o bien ser nulo y/o no estar previsto en el dispositivo participativo.

Asociado a nuestra última dimensión de análisis (Nivel de Compromiso Gubernamental), por su parte, observamos el porcentaje de dinero que se destina a la política participativa; el nivel de cumplimiento de las obras y los plazos; la presencia de figuras políticas y gubernamentales en las instancias participativas y, finalmente, si la continuidad de la política participativa se sostiene o no de manera ininterrumpida.

Tabla 1: Dimensiones de la participación ciudadana según su diseño

| | | | |
|------------------------------------------|-----------------|-----------------|------|
| Tipo de participación | | | |
| Representación territorial | Emplazada | Ampliada | |
| Representación social | Base Individual | Base Asociativa | |
| Etapas de la participación | | | |
| Grado de Deliberación | Periférica | Nuclear | |
| Grado de decisión | Vinculantes | No vinculantes | |
| Control de resultados | Existente | Nulo | |
| Nivel de Compromiso Gubernamental | | | |
| Porcentaje del presupuesto asignado | Alto | Medio | Bajo |
| Cumplimiento de ejecución de obras | Alto | Medio | Bajo |
| Presencia de autoridades locales | Significativa | Bastante | Poca |
| Continuidad de la política participativa | Consecutiva | Intermitente | |

Fuente: elaboración propia

De este modo, se vuelve evidente que la participación es una herramienta compleja y multidimensional y que, por tanto, para iniciar el PP hay que darle un diseño democrático y abierto, capaz de dar respuesta a las demandas ciudadanas de manera eficiente y que, a su vez, sea factible de ser sostenido en el tiempo. Veremos su aplicación concreta al analizar los casos de Santo Tomé, Firmat y San Lorenzo en las próximas páginas.

Contexto caso a caso: Santo Tomé, Firmat y San Lorenzo

El crecimiento urbano como característica global no sólo involucra a las ciudades intermedias, sino que las tiene como principales protagonistas en la provincia de Santa



Fe. Según el Censo Nacional del año 2010, en los últimos 10 años el 66% de las localidades con más de 10 mil habitantes creció por encima de la media provincial que es del 0.7% anual, registrándose cifras de hasta un 5% en aquellas localidades de entre 50 y 100 mil habitantes⁵. "Este crecimiento sostenido ha generado, como consecuencia, desordenados procesos de urbanización y situaciones de segregación socio-espacial que, sumado a los procesos estructurales de exclusión, contribuyen negativamente a sostener niveles adecuados de cohesión social", según el diagnóstico que el mismo Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014) realiza. En este contexto es que nos interesa analizar en estas ciudades el rol del PP como política por excelencia de participación ciudadana.

Santo Tomé fue creada como pueblo en 1872 y fue elevada a la categoría de Municipio en 1962. Actualmente está constituida por 32 barrios agrupados en seis regiones (norte, noroeste, noreste, oeste, este y sur), según puede verse en el mapa anexo, y es la segunda ciudad en importancia de la Región 3, conformando el área metropolitana de la ciudad capital, lo que le posibilita estar en un lugar estratégico para su desarrollo. Según el último censo, creció en más de 7 mil habitantes en los últimos 10 años, contando actualmente con una población urbana de 66.133 en una superficie de 87.7 km².

Desde el año 2007 al 2015, fue gobernada por el intendente Pablo Oliver, de la UCR, que conforma el Frente Progresista, Cívico y Social (FPCyS), el cual comanda la provincia desde el mismo año. A fines de su primer período, en el año 2010, se puso en marcha el programa de Presupuesto Participativo a cargo del área de Coordinación de Desarrollo Territorial que depende directamente de la Intendencia.

La ciudad es atravesada por la ruta 11 y es una ciudad dormitorio de la capital provincial. Cuenta con una buena infraestructura urbana, aunque en los últimos años se ha expandido considerablemente a partir de la creación de numerosos barrios privados.

Por su parte, la ciudad de Firmat fue fundada en 1888 por don Carlos Casado del Alisal, a la vera de la estación del Ferrocarril, y fue elevada a la categoría de Municipio en 1962. Es la segunda ciudad del Departamento General López, en la Región 5, luego de Venado Tuerto, y está compuesta por 13 barrios. Posee una población de 20 mil habitantes distribuidos en 226 km², siendo gran parte del territorio de características rurales.

La ciudad se encuentra dividida por las vías del ex Ferrocarril y a partir de dicha división pueden visualizarse grandes diferencias socio-económicas y territoriales. En lo que respecta a las actividades económicas, se trata de una ciudad de tinte agropecuario, siendo conocida como la "Capital de la maquinaria agrícola".

Es gobernada desde 2011 por un intendente de la UCR que compone el FPCyS, Leonel Maximino. Su antecesor, por los anteriores 12 años, ha sido otro radical -Carlos Torres-

⁵Para más información, ver <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>.



quien sucediera a gobiernos peronistas que lideraran la ciudad durante casi dos décadas. En el año 2013 se dio inicio al PP a cargo de la Secretaría de Gobierno. Para la puesta en marcha del mismo y considerando no reproducir las viejas fracturas urbanas de la ciudad, se crearon tres regiones (1,2 y 3)⁶.

Por último, en lo que respecta a la ciudad de San Lorenzo, fue creada en 1796, aunque los primeros asentamientos se remontan a unos 50 años antes. De fuerte tradición española, se convierte en un territorio central para librar las batallas de nuestra independencia que la posicionan con un fuerte legado histórico en la provincia. Fue elevada a la categoría de Municipio en 1946, aunque recién dos años después comienza a sesionar un Concejo.

Es la segunda ciudad del Gran Rosario con una fuerte actividad portuaria, agropecuaria e hidrocarburífera. Según el censo 2010 (INDEC), posee 46.239 habitantes distribuidos en 27 barrios que se reagrupan en tres regiones: Norte, Centro y Sur⁷. Al igual que Santo Tomé, pero 150 km más al sur, se encuentra atravesada por la ruta 11.

Es gobernada por Leonardo Raimundo (UCR- FPCyS), por tercer período consecutivo. La puesta en marcha del PP data de 2013, bajo la órbita de una unidad para tales fines, dependiente de la Secretaría de Coordinación General.




A modo de síntesis, podemos exponer los siguientes datos comparativos:

⁶Puede verse mapa en el anexo.

⁷ Puede verse mapa en el anexo.



Tabla 2: Características de las ciudades en estudio

| | Santo Tomé | Firmat | San Lorenzo |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Año fundación | 1872 | 1888 | 1796 |
| Declaración ciudad | 1962 | 1962 | 1944 |
| Características geográficas | A 9 km de Santa Fe. Segunda ciudad de la Región 3. | A 100 km de Rosario al sur. Segunda ciudad de la Región 5. | A 20 km de Rosario al Norte. Segunda ciudad de la Región 4. |
| Ubicación |  |  |  |
| Población | 66.133 | 19.998 | 46.239 |
| Superficie | 87.7 km ² | 226 km ² | 32 km ² |
| Actividad económica | Comercial. Ciudad dormitorio. | Agrícola- agroindustrial. | Actividad portuaria. Agro. Hidrocarburos. |
| Gobierno | UCR (FPCyS) | UCR (FPCyS) | UCR (FPCyS) |
| Origen PP | 2010 (por ordenanza) | 2013 (por ordenanza) | 2013 (por ordenanza) |
| Órgano a cargo PP | Coordinación de Desarrollo Territorial- Intendencia | Secretaría de Gobierno | Secretaría de Coordinación General- Unidad de PP |
| Descentralización | Creación de 6 regiones no vinculantes con el PP | Creación de 3 regiones a los fines del PP | Tres regiones: Centro – Norte y Sur a los fines del PP |
| Barrios | 32 | 13 | 27 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las web municipales y del gobierno provincial

Las improntas del diseño: el PP en Santo Tomé, Firmat y San Lorenzo

La ciudad de Santo Tomé inicia en el año 2008 un proceso de regionalización que agrupa los barrios de la ciudad, como dijéramos, en seis regiones. En la Ordenanza 2662/08 que le da origen se proclama como objetivo de la misma agilizar y dotar de mayor coherencia y eficiencia a las políticas públicas del Municipio, trabajando de manera integrada entre las distintas secretarías y posibilitando un mayor compromiso ciudadano.

Según declaraciones del Coordinador de Desarrollo Territorial para la delimitación de las regiones, se tuvo en cuenta, además de los límites producidos por el proceso de urbanización (rutas, avenidas, vías férreas, calles troncales, etc.), la presencia del Estado municipal en cada una de ellas, a partir de un centro de salud, centro comunitario, bibliotecas, etc., para garantizar una mejor articulación en el territorio de los distintos programas de gobierno.

Dicha regionalización, sin embargo, no tiene actualmente injerencia directa con el programa de PP. El mismo, iniciado dos años después-aunque su ordenanza data de 2008-, se realiza con una frecuencia anual-aunque en 2015 y 2016 se ha decidido no



iniciar-de a una circunscripción vecinal a la vez. Es decir, se trata de un tipo de participación absolutamente emplazada, limitada a un solo barrio de la ciudad por año, con excepción del año 2012. Por tanto, se han llevado adelante cinco experiencias barriales de PP en San Martín (2010), Adelina Este (2011), Loyola (2012), Villa Luján (2012) y Las Vegas (2013). El proceso de PP no ha tenido ningún tipo de asistencia técnica externa y el equipo actualmente es constituido sólo por dos personas.

Al ser por vecinales y de una a la vez, se reduce el margen posible de participación. En el período 2010-2014 han participado un total de 1212 personas en una proporción de 698 mujeres (58%) y 514 hombres (42%), siendo la franja etaria de 40 a 60 años la más representada. Por su parte, sólo el 21% ha participado en más de una instancia u oportunidad. Durante la instancia deliberativa -asambleas- en promedio no se superan las 30 personas por vez, siendo de unas 200 personas el mismo durante la instancia decisoria -votación-.

El proceso se divide en una serie de pasos poco institucionalizados, dado que no se cuenta como una reglamentación interna que lo regule. La elección del barrio que será eje de la política es potestad del intendente. Luego se convoca a los representantes de las instituciones y organizaciones sociales del barrio para informarlos sobre los ejes centrales del programa y acordar la cantidad de talleres o asambleas a realizar, los días, horarios y lugares de los mismos.

En los talleres de las asambleas, los vecinos realizan un relevamiento comunitario de la realidad del barrio. El equipo técnico presente va clasificando las propuestas de acuerdo al área pertinente. De esta manera, se va ordenando y ubicando en orden de prioridades cada propuesta. A su vez, de cada asamblea surgen al menos dos vecinos referentes, a los cuales se los mantendrá informados de todos los pasos administrativos que se realicen, como así también de las próximas actividades.

Culminado el ciclo de talleres o asambleas -cuya cantidad y formalidad es variable en cada experiencia-, las propuestas de los vecinos son evaluadas de acuerdo a criterios de factibilidad por las áreas técnicas, priorizando las necesidades que se expusieron como más urgentes o importantes. A partir de dicha información, el municipio elabora unilateralmente tres proyectos que tienden a respetar la voluntad de los vecinos. Los mismos son presentados en una nueva asamblea general donde se explican sus características técnicas y se pacta la fecha y el lugar de votación. Esta última es realizada en una sola jornada en varios lugares estratégicos del barrio elegido, donde los vecinos optan por alguno de los tres proyectos presentados por la Intendencia y tienen la oportunidad de ser fiscales.

En consecuencia, por PP han sido elegidos cinco proyectos -uno por barrio- que ya han sido ejecutados por el Municipio. Al limitarse la experiencia a una escala barrial pequeña y el margen de proyectos a ser elegidos, se han alcanzado óptimos resultados en términos de eficiencia. El hecho de que se realice por jurisdicción vecinal pone a las



instituciones vecinales en el centro de la escena, aunque no es excluyente la existencia de las mismas, como lo ha demostrado la experiencia desarrollada en el barrio Loyola.

Por último, cabe mencionar que la ordenanza de creación del PP no estipula el porcentaje del presupuesto a ser destinado a dicho programa y, por tanto, también ha sido variable en cada experiencia. En las últimas dos alcanza el 1%, lo que equivale a 1.500.000 pesos. Tampoco existe ningún criterio de género ni PP Joven⁸. En lo que respecta a los medios de comunicación señalados como más efectivos por la propia área de participación ciudadana del Municipio, podemos mencionar el autoparlante, la volanteada y los medios audiovisuales locales.

El caso Firmat es más reciente, siendo creado en el año 2013, y ha sido realizado tres años de forma consecutiva, aunque luego interrumpido. Para su implementación inicial, el Municipio optó por contar con asesoría técnica de la Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Nacional de Rosario. La Ordenanza 1555/2013 dio el marco normativo necesario a partir de la generación de consensos con la oposición legislativa. Se estipula en la misma que se destinará al PP el 2,5% del presupuesto, cifra que en 2013 ascendía a 1.800.000 pesos. Los mismos fueron asignados, 1.500.000 pesos, para las tres regiones constituidas a tal efecto-de manera proporcional- y 500.000 pesos para el área temática espacios públicos.

Si bien en la ordenanza se estableció que el PP como programa depende directamente de la Secretaría de Gobierno, en los hechos colaboran activamente la Secretaría de Finanzas, la de Cultura y la de Comunicación y medios. Para la edición 2014, se crea la Subsecretaría de Participación Ciudadana que aún presenta dificultades en su constitución y funcionamiento.

En 2013, además, se redactó un reglamento interno del PP que delimita las cuestiones básicas de su funcionamiento. Se trata de un ciclo anual que consta de tres etapas: una primera ronda de asambleas de tinte diagnóstica para determinar problemáticas de los barrios; la conformación de la Comisión de Seguimiento Ciudadana (CSC) con delegados en ellas elegidos para armar, junto con el municipio, los proyectos que dieran respuesta a esas demandas; y jornadas de votación para que toda la ciudad elija las obras a realizarse el siguiente año.

El diseño implicó la contemplación tanto de un tipo de participación emplazada -asambleas y proyectos por región- como ampliada -asamblea y proyectos por temática: espacios públicos-. Esta última, innovadora como arquitectura institucional del PP en todo el país, donde se prioriza lo que Annunziata (2013) llama el criterio territorial. A su vez, se incluyó una instancia de elaboración de proyectos por parte de los vecinos de manera conjunta con todas las secretarías municipales presentes en las reuniones de la CSC que además sirve a los fines de órgano de control social del proceso.

⁸ En 2016, personal municipal expresa el armado de un PP para adultos mayores del que no se conoce más información. Puede verse: <http://notife.com/519723-santo-tome-vota-por-su-presupuesto-participativo-del-adulto-mayor/>.



La votación, por su parte, se realizó a lo largo de cuatro jornadas en las cuales se establecieron postas móviles por los barrios de cada región -un día por región-, con la particularidad de que el primer día se hizo un domingo en un espacio público de habitual concurrencia de los habitantes de la ciudad. La comunicación a lo largo de todo el proceso fue amplia, simple, amigable y concisa: se diseñaron desde piezas gráficas a salidas en radios y TV local. También resultó muy efectivo el "puerta a puerta" a partir de una folletería domiciliaria y el autoparlante.

Participaron a lo largo de todo el proceso un total de 1.149 firmatenses mayores de 16 años-lo que equivale al 5,75% de su población total, una cifra superior a la media en este tipo de políticas-. Al superar las tradicionales brechas y disputas entre "los de un lado y el otro de la vía", la regionalización fue un criterio reconocido y legitimado. En total, de las asambleas participaron 185 personas, siendo 40 personas las asistentes en la temática, de los cuales 23 participantes no habían acudido a las regionales. Se registra una fuerte primacía del género masculino (59%), sin que se cuente con un criterio de discriminación positiva en tal sentido. Al ser los jóvenes la franja más sub-representada en 2014, se inicia el PP Joven en las tres escuelas secundarias de la ciudad -experiencia que aún se sostiene.

De las mismas asambleas emergieron 49 delegados que integraron efectivamente la CSC. Luego de un proceso de evaluación de los proyectos por ellos elaborados fueron consolidados 36, que fueron sometidos a votación. Votaron un total de 904 personas: 368 de la Región 3, 302 de la Región 1 y 227 de la Región 2, siendo elegidos 10 proyectos⁹.

En lo relativo al caso de San Lorenzo, la ciudad inicia su ciclo participativo, como Firmat, en el año 2013, con asesores externos contratados a tales fines. Se crea una Unidad de PP (UPP) bajo la órbita de la Secretaría General. Se decide dividir la ciudad de manera proporcional física y poblacionalmente en tres regiones: Norte, Centro y Sur. Cada una de las mismas recibe dinero de modo también proporcional. Es la única de las tres ciudades en estudio que le ha dado continuidad a la política, ejecutándose en 2016 su cuarto ciclo consecutivo.

El Concejo Municipal encuadra su reglamentación con la Ordenanza 3209/12. Además, existe un reglamento interno de funcionamiento del PP. En su diseño se prevén tres instancias por región: 1. Jornadas de Diagnóstico y presentación de ideas-proyectos: presentación del PP y del informe diagnóstico sobre la situación socioeconómica del distrito correspondiente, así como también de las acciones proyectadas por el Ejecutivo para el año en curso. Se realiza un taller para la elaboración de ideas-proyecto entre todos los asistentes a la asamblea. Y se finaliza con la elección de la Junta Coordinadora Distrital, unidad que actuará como enlace entre la UPP y los vecinos para la confección, consultas y presentación final de proyectos; 2.

⁹ No se pudo acceder a datos del año 2014. En 2015 sólo se ha realizado el PP Joven.



Jornadas de Factibilidad: se brinda información sobre la totalidad de las propuestas presentadas y se señalan aquellas con mayor grado de viabilidad; 3. Jornadas de votación: originalmente en una jornada de 9 a 18 horas por región que luego se multiplicaron, los vecinos pueden acercarse a votar hasta tres proyectos con un formato de boleta única.

La convocatoria es en las tres etapas abierta a la ciudadanía en general y aunque participan algunas organizaciones, la base suele ser individual. No pudimos acceder a datos sobre el total de participantes. Castagnani y otros (2014) detallan 897 votantes en la tercera jornada (votación) del año 2013 con 18 proyectos elegidos. Según cifras oficiales, se han ejecutado 11 de los 18 (60%) y durante el 2015 sólo 2 de los 21 votados en 2014, es decir un 10%, que muestra una baja eficiencia en cuanto a resultados y compromiso.

La ordenanza marco no regula el porcentaje de presupuesto destinado al PP. Sabemos que para la primera experiencia el fondo total fijado fue de 600.000 pesos, para la segunda (2014) 750.000 pesos, para la tercera (2015) 1.350.000 pesos y para la cuarta (2016) 1.750.000 pesos, dentro de los que se utilizará un 10% para la experiencia piloto de Presupuesto Participativo Joven, quedando para el PP 1.525.000 pesos¹⁰.

A continuación, y retomando las dimensiones presentadas en el primer apartado, se presenta una tabla que compara los procesos aquí descriptos para ser retomados en las conclusiones.

Tabla 3: Características PP de los casos en estudio

| Fecha de creación PP | 2010 | 2013 | 2013 |
|-------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------|
| Ordenanza de creación | Sí | Sí | Sí |
| Reglamento interno | No | Sí | Sí |
| Ciclo | Anual | Anual | Anual |
| Porcentaje presupuesto | 1% (estimativo). No se regula por Ordenanza | 2,5% (regulado por Ordenanza) | 0,40% (estimativo). No se regula por Ordenanza |

¹⁰El porcentaje del presupuesto destinado al PP no es un dato público y es determinado por decreto del intendente año a año. Tampoco se puede acceder al Presupuesto municipal global. Al tomaren cuenta los balances de tesorería municipal (disponibles en <http://www.sanlorenzo.gov.ar/balance-de-tesoreria/>), el porcentaje sobre la base de la suma de los gastos anuales hechos por el municipio dan para 2013 un 0,31%, para 2014 un 0,30% y para 2015 un 0,39% del total de los egresos.



| | | | | | |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|--------------------------------------------------|----|
| Área Municipal | Coordinación de Desarrollo Territorial-Intendencia | Secretaría de Gobierno | de | Secretaría de Coordinación General | de |
| Personal a cargo | 2 | 1 | | n/s | |
| Asistencia externa | No | Sí | | Sí | |
| Años | 4 años consecutivos. En 2015 y 2016 no se realizó | 2 años consecutivos. En 2015 no realizó | | 4 años consecutivos, incluyendo 2016 | |
| Cantidad participantes | 1212 (2010-2013) | 1146 (2013) | | Sin datos | |
| Consejo Participativo | No | Sí. Comisión de Seguimiento Ciudadano (CSC) | de | Sí. Junta coordinadora distrital | |
| Elaboración de proyectos | Equipo técnico Municipio | Equipo técnico Municipio en forma conjunta con la CSC | | Equipo Técnico municipal | |
| Votación | Una jornada Elección de un solo proyecto entre tres | Varias jornadas Elección de un proyecto regional y uno temático hasta alcanzar el monto presupuestario previsto | | Varias jornadas Elección de hasta tres proyectos | |
| Cantidad de proyectos sometidos a votación | 15 (2010-2013) No hay datos 2014 | 36 (2013) No hay datos 2014 | | 198 (2013-2014) No hay datos 2015 | |
| Cantidad de proyectos elegidos | 5 (2010-2013) | 10 (2013) | | No hay datos | |
| Equidad distributiva | Nula | Media | | Nula | |
| Representación social | Base asociativa | Base individual | | Base individual | |

Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas y sitios oficiales

Conclusiones

De todo lo hasta aquí desarrollado se desprende una serie de consideraciones generales. En primer lugar, la importancia de la institucionalización de este tipo de políticas en municipios de mediano y pequeño tamaño al interior de la provincia de



Santa Fe, donde sabemos que los recursos económicos y humanos son limitados. En segundo lugar, y tal vez por esto último, señalar dos hechos comunes: por un lado, la falta de información sobre datos concretos de la política participativa, no por falta de voluntad de los gobiernos locales, sino por ausencia de los mismos o de su sistematización. Un error grave para poder evaluar y reconsiderar aspectos de la misma.

Por el otro, la dificultad para el sostenimiento del PP en el tiempo. Aunque analizan alternativas como el PP Joven o de adultos mayores, ni Firmat, ni Santo Tomé, respectivamente, han iniciado su ciclo de PP durante el año 2015. Y aún en San Lorenzo, donde sí se continúa, las cifras de participación muestran también signos de agotamiento. Claro está, esta no es una característica sólo de las ciudades pequeñas. Numerosos estudios muestran algo similar incluso en aquellas que fueron pioneras en materia de innovación democrática, pero tras más de una década de implementación consecutiva.

Observemos, retomando nuestras dimensiones iniciales, las características de la participación ciudadana en nuestros tres casos de estudio para volver sobre algunas cuestiones del diseño que marcan significativas diferencias y pueden echar luz sobre algunos resultados.

Tabla 4: Dimensiones de la participación ciudadana en los casos de estudio

| Dimensión | Santo Tomé | Firmat | San Lorenzo |
|-----------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------|----------------------|
| Tipo de participación | | | |
| Representación territorial | Emplazada por vecinal | Emplazada por región y Ampliada en la Asamblea temática | Emplazada por región |
| Representación social | Base individual | Base individual | Base individual |
| Etapas de la participación | | | |
| Grado de Deliberación | Periférica | Nuclear | Nuclear |
| Grado de decisión | Vinculante | Vinculante | Vinculante |
| Control de resultados | Nulo | Existente | Nulo |
| Nivel de Compromiso Gubernamental | | | |



| | | | |
|------------------------------------------|--------------|--------------|-------------|
| Porcentaje del presupuesto asignado | Bajo | Medio | Bajo |
| Cumplimiento ejecución de obras | Alto | Medio | Bajo |
| Presencia de autoridades locales | Poca | Bastante | Bastante |
| Continuidad de la política participativa | Intermitente | Intermitente | Consecutiva |

Podríamos señalar con relación al tipo de participación:

La preeminencia del criterio territorial o de participación emplazada: aunque con matices, en las tres ciudades predomina dicho criterio, pero con más fuerza en Santo Tomé, donde la política es limitada a un barrio por ejercicio presupuestario. Firmat plantea la excepción con la propuesta de área temática. A su vez, en los tres casos la distribución de recursos es proporcional y, por tanto, se garantiza poco la equidad territorial.

En lo que respecta al criterio de representación social, en los tres casos se privilegia la participación individual, lo que garantiza una mejor representación de los diferentes colectivos sociales.

En lo que refiere a las etapas de la participación:

El grado de deliberación es dispar en las tres experiencias: el diseño de Santo Tomé implica un bajo nivel de empoderamiento ciudadano al no ser los vecinos quienes elaboran los proyectos y, por tanto, al no constituirse una instancia de representación comunitaria. Hay un solo espacio de encuentro y discusión, y su rol es periférico. En las otras dos ciudades, las asambleas de la primera etapa dan lugar a la conformación de espacios de delegación ciudadana que continúan la deliberación, la cual se profundiza en el intercambio con técnicos municipales para darle factibilidad a los proyectos.

En los tres casos las decisiones, es decir, los proyectos elegidos por los vecinos son un compromiso asumido por parte de las autoridades locales. No obstante, el cumplimiento en su ejecución es dispar y poco riguroso. Y lo mismo sucede en cuanto a su transparencia y difusión.

El control ciudadano o seguimiento de la política participativa sólo está previsto en la letra del reglamento de la ciudad de Firmat. Las otras dos ciudades no contemplan esta posibilidad.

Por último, al analizar la dimensión Nivel de compromiso gubernamental:

Según Martínez y Arena (2013), los recursos habitualmente destinados al PP oscilan entre 0,1% y 7% en los presupuestos municipales, con preeminencia de los que rondan



entre el 0,1 y 1,5%. En ese sentido, Santo Tomé y San Lorenzo destinan una cuota muy pequeña, estando Firmat en una posición intermedia.

Por las características del diseño, Santo Tomé es la ciudad más eficiente en materia de ejecución de proyectos. Su criterio territorial emplazado de manera tan micro posibilita que sean muy pocos los proyectos a cumplimentarse. En San Lorenzo y Firmat, por su parte, los números exactos se desconocen, pero por las aproximaciones que se tienen la deuda es creciente.

Nuevamente el diseño institucional marca diferencias respecto del diálogo entre las autoridades y los vecinos. La presencia de las primeras en las instancias participativas de Santo Tomé son bajas, mientras que en las otras dos experiencias son más frecuentes, teniendo lugar en las tres etapas del proceso.

Respecto de la continuidad, como ya se ha señalado, San Lorenzo es la única que no ha discontinuado el PP desde su inicio, siendo que en los otros dos casos ni el período 2015, ni el de 2016 fueron realizados.

Finalmente, y en términos generales, decir que hemos podido mostrar que definitivamente el diseño sí importa. El diseño de una política pública, en este caso participativa, es lo que establece qué tipo de vínculos han de darse entre los ciudadanos y el Estado y, por tanto, debe ser inventado, reinventado y gestionado constantemente. Los municipios de escala intermedia atraviesan dificultades que comparten con sus hermanos mayores, pero que se potencian ante la escasez de recursos.

En otras palabras, las políticas participativas como el PP ponen en evidencia y tensión sus capacidades estatales. Sin embargo, también permiten el enraizamiento que, según Evans (1996), se constituye en una solución diferente frente a la escasez de capacidad, dado que son un instrumento para responder a los problemas percibidos por los propios actores, y habilitan la negociación y renegociación continua de los objetivos y las políticas.

Por lo tanto, el nivel de compromiso gubernamental con las políticas participativas, de las tres dimensiones analizadas, se vuelve trascendental en las ciudades de escala intermedia; convirtiéndose en la variable independiente para sortear las dificultades con relación al diseño y la implementación de las mismas, es decir, con relación a las capacidades estatales de los gobiernos locales.

Bibliografía

- Annunziata, R. (2013). *Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos de Rosario y Morón*. Revista Nueva Sociedad, 243. Buenos Aires. Pp. 119-130.
- Avritzer, L. (2008). *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, 14, 1, junho, 2008. Brasil: Universidade Estadual de Campinas, pp. 43-64. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32914102>



- Blanco, I. y Gomá, R. (2006). *Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma*. Revista de Ciencia Sociales, 2. Barcelona.
- Castagnani, I. y otros (2014). *Experiencias de gestión participativas: Presupuesto Participativo San Lorenzo 2013/2014*. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional sobre Democracia. FCPOLIT-UNR. Rosario.
- Díaz, C. (1998). *El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción*. En Venesia, J. C. (comp.) *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario:Ed. Instituto de Desarrollo Regional, pp. 67-108.
- Duque Brasil, F. y Carneiro, R. (2011). *Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea*. Revista Íconos, 39. Ecuador: FLACSO, pp. 71-87.
- Evans, P. (1996). *El Estado como problema y como solución*. Revista Desarrollo Económico, 35. Buenos Aires, pp. 529-562.
- Fernández Güell, J.M. (1997). *Planificación Estratégica de Ciudades*. Parte 1 (pp. 51-69) Parte 2 (pp. 103-118). Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- Font, J. y otros (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Revista Transformación Estado y Democracia [en línea], 7, 50, pp. 102-131 [fecha de consulta: setiembre 2016]. Disponible en: http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r50/50_11.pdf
- Fung, A. y Wright, E. (2003). *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno Participativos con poder de decisión*. Colombia: UN Colombia.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014). *Plan base de la ciudad de Santo Tomé. Una herramienta participativa para el desarrollo local*.
- Golfrank, B. (2006). *Los procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. Revista de Ciencia Política, 26, 2, pp. 3-28.
- Isuani, F. (2007). *Capacidades Estatales para la Implementación Inter-organizacional de Políticas Públicas*. Ponencia IV Congreso de Administración Pública. Buenos Aires.
- López Accotto, A.; Martínez, C. y Adaro, C. (2012). *El Presupuesto Participativo en Argentina: Condicionantes y Opciones de Política*. Trabajo presentado en el 2° Foro hacia otra Economía. Mendoza.
- Martínez, C. y Arena, E. (2013). *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*. Unicef. Buenos Aires. Disponible en: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_Presupuesto Participativo.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_Presupuesto_Participativo.pdf)
- Montecinos, E. y otros (2016). *Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social*. Íconos. Revista en Ciencias Sociales, 56. Quito, Ecuador, pp. 203-218.



Ramió, C. y Salvador, M. (2012). *El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 53, junio de 2012. Caracas.

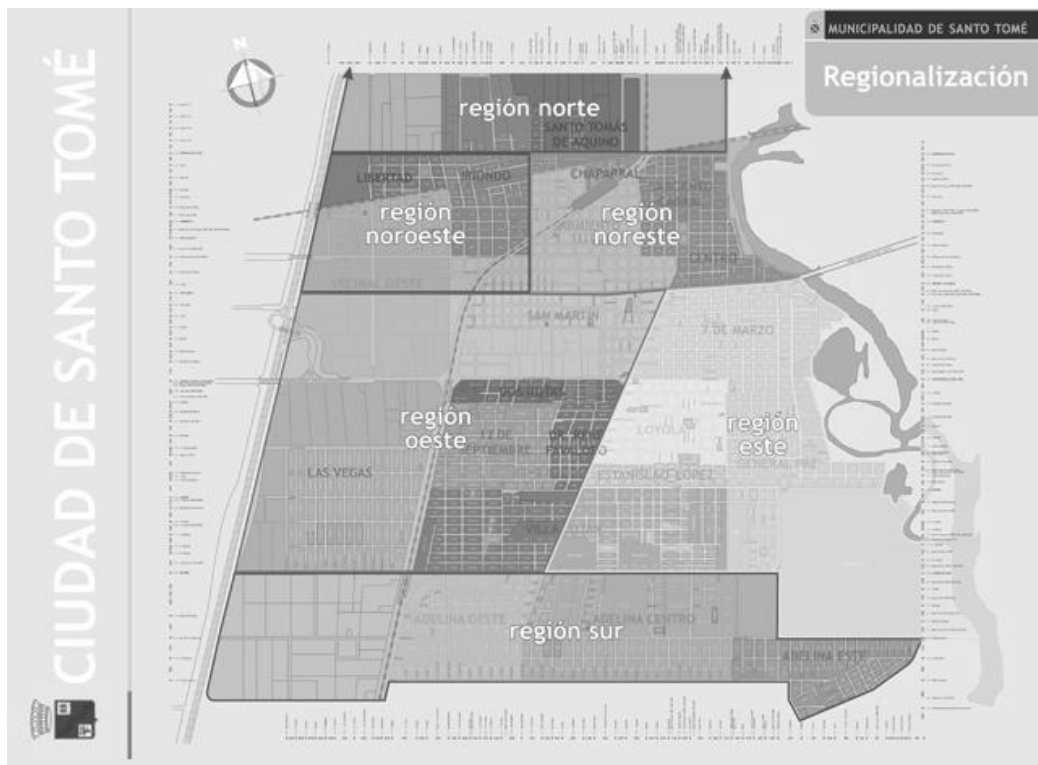
Sassen, S. (2007). *El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza*. En Revista EURE, XXXIII, 100.

Vasconez, J. y Bossano, M. Á. (2006). *Los presupuestos participativos en América Latina: de la legitimación social a la legalización institucional*. Descargado al 27/6/2013 de

http://old.iepala.es/documentos_sevilla/Los_PP_en_AL_de_la_legitimacion_social_a_la_legalizacion_institucional.pdf

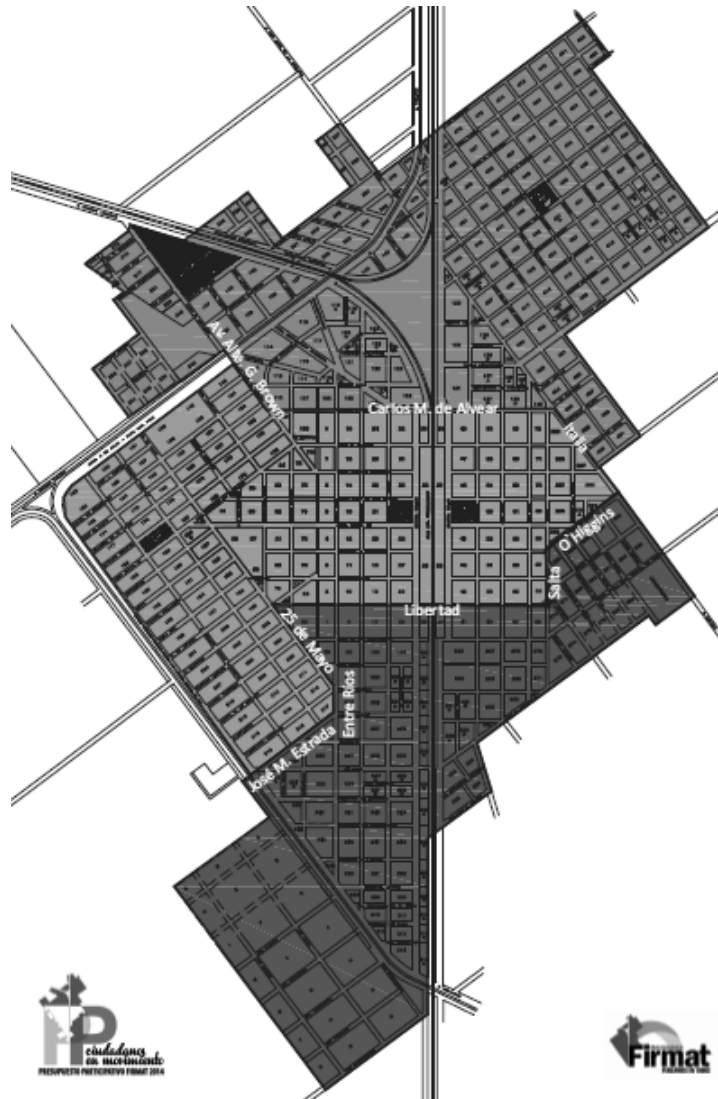
ANEXO

Mapa de regiones de Santo Tomé





Mapa de regiones de Firmat





Mapa de regiones de San Lorenzo

