

LA PARTICIPACIÓN COMO EJE CENTRAL DEL GOBIERNO ABIERTO. Las oportunidades para el municipio de La Plata

PARTICIPATION AS A BACKBONE FOR OPEN GOVERNMENT. Opportunities for the municipality of La Plata.

Ricardo Sebastián Piana¹, Diego Martín Furnari²

Artigo recebido em 03 set. 2015 e aceito como convidado

Resumen

El presente paper busca desarrollar un análisis respecto de la participación ciudadana como eje en la construcción de políticas públicas enmarcadas en las nuevas estrategias de gobierno abierto, tomando como estudio de caso a la ciudad de La Plata. Intenta identificar la dinámica a partir de la cual se desarrolla la principal política pública del dicho municipio y detectar la influencia de los niveles de participación y compromiso ciudadano a la luz de los nuevos desafíos que la globalización la ha impuesto al Estado en términos de su organización. Los aportes teóricos que acompañan dicho cambio, permiten abrir un espacio de discusión respecto de cómo deben aplicarse las estrategias de gobierno abierto y, fundamentalmente, cuál es su verdadero impacto en la vida de la sociedad.

Palabras claves

Gobierno abierto. Participación. Estado municipal.

¹ Doctor en Ciencia Política. Doctor en Ciencia Jurídica. UNLP/UCALP/USAL. La Plata, Argentina, r_piana@yahoo.es

² Magister en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales, UCALP. La Plata, Argentina, furnaridiego@hotmail.com

Abstract

This paper pretends to develop an analysis for citizen participation as a hub for the construction of public policies framed in the new strategies of open government, taking the city of La Plata as a case study. It tries to identify the dynamics from which develops the main public policy of this municipality and detect the influence of the levels of participation and citizen engagement in light of the new challenges that globalization has imposed on the State in terms of its organization. The theoretical contributions that accompany this change, allow to open a space for discussion on how open government strategies should be implemented and, most importantly, what is their real impact in society.

Keywords

Open Government. Participation. Municipal State.

1 Introducción

Según Bell (1987, p. 116): “El Estado - Nación es demasiado pequeño para los problemas grande y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día”. La afirmación del sociólogo estadounidense abre un nuevo campo en materia de análisis político porque da cuenta de la necesidad de reconocer, en los niveles subnacionales de gobierno, el espacio más apropiado para el desarrollo de políticas sustentables, eficientes e inclusivas como respuesta a las crecientes (y novedosas) demandas insatisfechas de la ciudadanía.

El Estado se enfrenta a constantes desafíos en el marco de las novedosas formas de organización y distribución del poder global. Esta situación es consecuencia, entre otros factores, del proceso globalizador que se potenció en los años noventa y que hoy presenta a la organización política estatal frente a una realidad muy diferente a la que existiera en su origen. Según Piana (2013, p. 23):

Hay dos factores en constante crecimiento, por una parte, los mercados y, por otra, las organizaciones transnacionales, en un heterogéneo recorrido que va desde las opiniones públicas, los movimientos por la paz y los ecologistas, las organizaciones terroristas, la macrocriminalidad organizada, etc. Pero a su vez, este proceso impacta fuertemente los ámbitos locales donde la ciudadanía, afectada por los fenómenos globalizadores, reclama a sus gobiernos más directos respuestas para sostener sus valores tradicionales y salvar los desajustes que el constante desplazamiento del capital genera.

En efecto, los efectos de la globalización son tales que han forzado un proceso de cambios tanto en los fines del Estado (reforma del Estado) y al mismo tiempo, en su funcionamiento (reforma de la Administración), haciendo que pierda el control de ciertos procesos de toma de decisiones en los que antes gozaba de plena autonomía, presionando, por otro lado, en favor de un mayor grado de apertura y descentralización en organizaciones políticas territoriales por debajo del nivel nacional.

Estos cambios fueron acompañados por nuevas miradas teóricas que le dieron sustento al actual modelo de gestión de la cosa pública y que brindan nuevas herramientas para pensar, medir y dar respuestas a las necesidades que originaron este cambio.

Argentina ha sido un fiel modelo de cómo las políticas de reforma del Estado y de la Administración pueden afectar su funcionamiento si no existe una mirada crítica sobre las oleadas de buenas prácticas que tratan de imponerse descontextualizadas.

Durante los gobiernos de Menem (1989-1999), se sentaron las bases de una profunda reforma estatal que más que los aspectos cuantitativos, se centró en cambios en las funciones del Estado a través de procesos identificados como de “modernización”. Estas políticas estuvieron ancladas en las concepciones y fundamentos del denominado “Consenso de Washington” del año 1989 e impulsadas, a través de fondos otorgados con condicionalidades, por los organismos multilaterales (FMI, BM y BID).

Durante la década del '90 se produjo una profundización de las llamadas políticas de ajuste estructural, poniendo fin definitivamente al modo de articulación social y estatal vigente en la República Argentina desde la década del '30. Las reformas impulsadas por el Consenso de Washington generaron en nuestro país uno de los Estados nacionales más pequeños si se mide su PBI, funcionarios y población.

En los últimos años, una nueva ola de reforma del Estado ha dejado su impronta en todo el mundo pero especialmente en Latinoamérica: el gobierno abierto. Este paradigma de reforma del Estado postula que el gobierno debe ser más colaborativo, participativo y transparente aprovechando los nuevos canales de comunicación que las tecnologías de la información ofrecen.

Como veremos, Oszlak (2012) entiende que para la existencia de un verdadero gobierno abierto, es necesario que la ciudadanía aproveche la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como

decisor político, productor y contralor). En tal sentido, el autor considera que no es condición suficiente que el Estado brinde las herramientas y canales de participación, sino que es indispensable que la ciudadanía se comprometa en su utilización, promoción y control. Sin dicho compromiso, las herramientas de participación y apertura gubernamentales carecen de sentido ya que no cumplen con su objetivo de fondo: integrar al ciudadano al proceso decisorio del Estado.

Una de las políticas más impulsadas en la región para promover el gobierno abierto a nivel local es el presupuesto participativo. La mayor ventaja que otorga esta política es que permite mejorar la calidad del sistema democrático. La participación asigna al ciudadano un rol activo que no debería limitarlo sólo a votar cada cierto tiempo, sino que tendría que transformarlo en un actor fundamental, con un rol fuertemente activo. Así, aumenta la legitimidad del sistema y se solucionan distintos defectos del modelo representativo. Esto permite redistribuir el poder y fortalecer la sociedad civil.

Pero ¿qué sucede cuando se utiliza esta herramienta? ¿Resulta suficiente poner a disposición una herramienta participativa? Para dar respuesta a estos interrogantes, analizaremos la aplicación del presupuesto participativo en la ciudad de La Plata. El caso en cuestión representa uno de los más importantes en la Argentina ya que, entre otras cosas, es uno de los que más antecedentes y desarrollo ha tenido desde su implementación (junto con otros municipios como Morón o Rosario)³. Además esta política ha tenido un fuerte proceso de descentralización y una asignación creciente de recursos humanos y fundamentalmente económicos, alcanzando para el año en curso, un total de 150 millones de pesos (habiendo iniciado en 2008 con 7 millones de pesos). Por último, su carácter de capital de la Provincia más significativa de la República Argentina, le asigna un papel preponderante a la hora de analizar esta política pública en el marco de las estrategias de Gobierno Abierto.

2 La participación como eje del Gobierno Abierto

Las políticas de gobierno abierto parecen haber ocupado todas las líneas de acción en materia de reforma estatal. Definido de forma vaga y ambigua al gobierno abierto como

³ Una muestra de ello es que en año 2008 se realizó el Primer Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos con sede en la ciudad de La Plata.

gobiernos participativos, colaborativos y transparentes⁴, los aspectos tecnológicos parecen haberse corrido del lugar central que ocuparan con el concepto de gobierno electrónico, otrora de moda. Otros conceptos, más políticos, también aparecen junto al de gobierno abierto, como los de rendición de cuentas, transversalidad; implicación y empoderamiento ciudadano; apertura-disponibilidad de la información pública.

En esta línea se está trabajando en la Alianza de Gobierno Abierto, más conocida por su acrónimo en inglés, OGP (Open Government Partnership) que fue acordada en el marco de las actividades de la 66^o Asamblea General de las Naciones Unidas⁵.

Los compromisos están vinculados a la necesidad de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana; aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

La declaración a la que están adhiriendo los Estados es poco precisa y con contenidos pocos detallados pues más allá de esas directrices, no hay en las declaraciones consignas expresas sobre cómo alcanzar esos compromisos⁶.

El dato destacable para la región es que tanto los gobiernos de Brasil como México fueron los primeros países que suscribieron el documento fundacional en septiembre de 2011. De los primeros 65 países que han suscripto el documento, 15 son de Latinoamérica⁷ y hacen

4 El Gobierno de Barack Obama aprobó a inicios de 2009 la Iniciativa Open Government como un esfuerzo de su administración para crear niveles de apertura en el gobierno sin precedentes. La iniciativa, está basada en tres principios o postulados, que traducimos y resumimos: El Gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y provee información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo. El gobierno debe ser participativo. El compromiso público potencia la efectividad del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones. El gobierno debe ser colaborativo. La colaboración promueve activamente la participación de los ciudadanos en la labor de su gobierno. Ver más información en <http://www.whitehouse.gov/open/about>. Fecha de consulta: 15/10/14.

5 <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaración-de-gobierno-abierto>. Fecha de Consulta: 15/10/14.

6 En efecto, si bien es cierto que los Estados, como parte del compromiso para aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, reconocen la carga de “solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa” y “... a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible” ¿quiénes son los legitimados para hacer esos comentarios? ¿todos, los ciudadanos, los usuarios, los extranjeros residentes? ¿será por votación secreta, audiencia pública? ¿quién define qué se consulta, cuándo se consulta; cómo se consulta; podrán hacerlo a iniciativa de los propios interesados?, ¿qué implica “tomar en cuenta”? ¿es más o menos vinculante, o no?

7 Brasil, México, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay y más recientemente, Argentina, Costa Rica, Panamá y Trinidad y Tobago. Fecha de consulta: 15/10/14.

de la región, junto con América del Norte, uno de las regiones más comprometidas con estas iniciativas.

Si bien los desarrollos teóricos sobre el gobierno abierto, a pesar de la novedad del concepto, han crecido en forma geométrica parece un lugar común afirmar que un gobierno abierto no implica sólo un nuevo desarrollo tecnológico del Estado, es decir, la mera incorporación de tecnologías al quehacer cotidiano de la gestión, sino más bien una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol del gobierno y los ciudadanos en todas las etapas de la gestión pública. Constituye una nueva forma de analizar e implementar el proceso de toma de decisiones que, a partir de este cambio de concepción, comienza a repartirse entre el gobierno y los ciudadanos.

Resulta posible distinguir tres elementos o supuestos fundamentales para poder hablar de gobierno abierto según plantea Oszlak (2012, p. 3):

- 1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor).

El orden elegido por el autor para describir cada componente, no necesariamente implica el grado de importancia para la concreción de un gobierno abierto, aunque no es menos cierto que la revolución tecnológica (globalización de por medio) y el proceso de mediatización de la política por el cual los medios impusieron su lógica en la construcción de la realidad y las acciones, obliga a considerar la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas que, por un lado acortan la distancia entre gobernante y gobernado, y por otro lado, brindan un mayor y mejor acceso a la información pública, así como nuevos canales de interacción entre los vecinos.

Ahora bien, el uso de las nuevas tecnologías como eje para la conformación del gobierno abierto y como una nueva forma de gestionar la cosa pública, reconoce una limitación más cultural que técnica. En efecto, para poder desarrollar con eficacia este tipo de políticas públicas se necesita, como condición previa, la voluntad política de abrir las puertas del Estado, independientemente de la inversión tecnológica que presupone este tipo de iniciativas. La decisión de brindar la información pública necesaria para que se lleven

adelante verdaderos procesos de discusión política y de control sobre la cosa pública es una precondition para el desarrollo e implementación de este tipo de políticas.

En ese punto se entrecruzan los dos primeros componentes del gobierno abierto: las nuevas tecnologías (disponibilidad y acceso) y la apertura del gobierno para brindar la información necesaria. Esta combinación es necesaria dado que si sólo existiese uno de esos elementos, estaríamos frente a un desarrollo insuficiente dado que si hay disponibilidad de las nuevas tecnologías pero no hay un acceso amplio a la información y a los procedimientos públicos, las herramientas técnicas carecen de utilidad. Por otro lado, si el gobierno decide abrir las puertas de su información, pero no existen (o no están disponibles para todos) los canales o medios de comunicación tecnológicos (básicamente lo que se conoce como web 2.0), no es posible acceder, comunicar o analizar dicha información.

El último de los elementos resalta la necesidad de que la ciudadanía no sólo reclama participación o apertura de espacios dentro del proceso decisorio, sino que está dispuesta a participar activamente de ellos. Para Oszlak (2012, p. 16) siguiendo a Amartya Sen:

no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada. El empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla.

El empoderamiento de la ciudadanía es una condición necesaria, aunque no suficiente, para una política de gobierno abierto: sin participar activamente en las diferentes políticas públicas, la apertura, transparencia y colaboración no dejan de ser una política de marketing de los gobiernos.

Uno de los problemas, especialmente en nuestra Región, es que la filosofía de gobierno abierto tiende a exagerar la disposición de los gobiernos a renunciar al secreto, que sus funcionarios quieren escuchar y responder a las propuestas y críticas de los ciudadanos, que los gobiernos efectivamente están convencidos que la coparticipar en los procesos decisionales mejora la legitimidad gubernamental y la efectividad de la política pública. Estas afirmaciones son supuestos que distan de verificarse en la práctica cotidiana.

Pero otro de los grandes problemas es el supuesto según el cual la ciudadanía está realmente interesada en participar e involucrarse en la gestión pública.

Ya hace tiempo ha sido puesto en cuestionamiento este supuesto dando cuenta del proceso de desafección a la democracia. Bobbio (1996) justificó este distanciamiento por las “promesas incumplidas” de la democracia: formalismo, distanciamiento, burocracia, opacidad y asimetría conspiran contra la necesidad de una democracia eficaz y eficiente y propician los movimientos autoritarios que prometen – y a veces logran – resultados a corto plazo.

En verdad la ciudadanía no tiene ni tiempo ni un fuerte compromiso con todas las políticas públicas o espacios participativos; sólo reclama participación cuando sus derechos o su calidad de vida se encuentran amenazados directamente o cuando puede sacar provecho de esos espacios. Sin esos “incentivos” resulta difícil pensar en una ciudadanía activa. En palabras de Oszlak (2013, p. 3): “Los ciudadanos suelen movilizarse y convertirse en actores políticos, cuando sus intereses son afectados, sus derechos desconocidos o sus valores conculcados. De otro modo, la tendencia natural es al free riding”. Y aquí se puede desmoronar toda la teoría.

Por eso entendemos que el eje participativo es una condición indispensable del gobierno abierto ya que sin una participación activa, consciente y comprometida de la ciudadanía, no hay transparencia ni rendición de cuenta porque no hay nadie interesado en ver o controlar; no hay colaboración porque no hay una contraparte con quien actuar; no hay altos estándares de integridad profesional porque la ciudadanía se desentiende de los resultados que no les afectan; no hay usos innovadores de las nuevas tecnologías porque los usos se dan sin integración del eje público-privado.

En definitiva, la filosofía del gobierno abierto descansa, fundamentalmente, en el eje participativo, entendido como un valor democrático en sí mismo, ya que supone una expresión de autonomía, de libertad, y de lucha, convirtiéndose en una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, a través de su propia intervención.

3. El Presupuesto Participativo en la municipalidad de la ciudad de La Plata.

Para investigar la implementación del Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata como espacio preferencial para la inclusión activa de la ciudadanía, resulta fundamental describir cómo el municipio gestiona dicha política pública.

El Presupuesto Participativo tuvo inicio en el año 2008, aunque recién en el año 2012, desde el Consejo del Presupuesto Participativo, se comenzó a implementar una nueva herramienta participativa, el Reglamento Participado, cuyo objeto es establecer un marco regulatorio para las reuniones y procedimientos que se desarrollen en el contexto del presupuesto participativo y así brindarle al vecino la posibilidad de participar en la elaboración o modificación del Reglamento Participado. Esta nueva herramienta es el producto de las exigencias ciudadanas respecto de la necesidad de contar con normas claras y por escrito para saber cómo debe desarrollarse correctamente la presentación de los proyectos, la evaluación de los mismos, la votación y el seguimiento de las obras. En este sentido, las autoridades decidieron confeccionar un reglamento interno que se encuentra a disposición en la página oficial del presupuesto participativo y que se renovará anualmente gracias al aporte de los vecinos en el Foro Consultivo.

Entre las disposiciones generales se destacan las siguientes:

-Los plenarios de cada asamblea tienen por objetivo promover y materializar la deliberación pública de las necesidades y expectativas de su comunidad de referencia y definir prioridades en materia de políticas de inversión de recursos, en todas las áreas en que los plenarios lo consideren.

En cuanto a la Consulta Popular, se dispone que tienen derecho a votar en la Consulta Popular del Presupuesto Participativo todas las personas mayores de 16 años que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Tener documento de identidad con domicilio en el municipio de La Plata, aún cuando no esté incluido en el padrón electoral.
- b) En caso de no tener domicilio en La Plata acreditado en su documento de identidad, deberá demostrar fehacientemente su domicilio real, mediante servicio, tasa, impuesto o

certificación de autoridad competente a su nombre con domicilio en el municipio de La Plata.

Que el padrón electoral a utilizar será el último provisto por la Justicia Electoral para las elecciones generales del distrito. En ningún caso, una misma persona podrá votar en más de una asamblea y que están facultados para actuar como fiscales todos los promotores de proyectos enviados a Consulta Popular.

Por último, y en relación al Foro Consultivo, determina las siguientes funciones:

- Deliberar y resolver sobre el reglamento del Presupuesto Participativo correspondiente al ejercicio siguiente al de su constitución.
- Fiscalizar la ejecución de los proyectos elegidos en la Consulta Popular del Presupuesto Participativo.

La realidad es que los delegados elegidos para desarrollar esta tarea en general, luego no participan en las Asambleas y/o reuniones convocadas al efecto. El ex Secretario del Consejo de Presupuesto Participativo, Carlos Sortino fue muy claro en cuanto a la necesidad de comprometer a quienes deben desarrollar esta tarea.

Por otro lado, en las Asambleas (ámbito preferencial para la participación popular), la cantidad de asistentes en relación a los votantes que finalmente se presentan a la elección, es muy limitado. Generalmente siempre son los mismos vecinos los que se presentan a las reuniones y quienes proponen algún proyecto. En el cuadro que se presenta a continuación, puede observarse la cantidad de participantes en las asambleas en relación a quienes participan luego de la consulta popular, así como el porcentaje que la participación representa y la referencia a la población total que, a excepción de los años 2012 y 2013, nunca supera el 10%.

Cuadro: Cantidad de participantes en las asambleas

| Indicadores ⁸ | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Presupuesto asignado ⁹ | 7 | 14 | 20 | 40 | 100 | 120 | 125 | 150 |
| Proporción s/ Presupuesto General ¹⁰ | 2,1% | 3,4% | 3,7% | 6,1% | 8,8% | 9,2% | --- | --- |
| Proyectos presentados | 513 | 341 | 368 | 255 | 275 | 142 | 131 | 150 |
| Proyectos elegidos | 39 | 40 | 43 | 40 | 40 | 40 | 30 | 30 |
| Proyectos Infraestructura Urbana | 64,9% | 48,5% | 61,2% | 77,5% | 83,5% | 87,5% | 97 % | 94 % |
| Proyectos Acción Comunitaria | 35,1% | 51,5% | 38,8% | 22,5% | 16,5% | 12,5% | 3 % | 4 % |
| Asistencia a asambleas | 3.342 | 3.200 | 5.230 | 2.682 | 3.570 | 2.150 | 2.528 | 6.000 |
| Asistencia a Consulta Popular | 17.686 | 29.574 | 45.037 | 49.561 | 51.104 | 52.017 | 32.198 | 34.000 |
| Participación s/ población ¹¹ | 3,8% | 6,3% | 9,6% | 9,9% | 10,2% | 10,4% | 6,5 % | 8 % |
| Hogares favorecidos ¹² | 2.100 | 6.800 | 8.695 | 9.053 | 37.680 | 53.860 | 29.920 | 30.512 |
| Satisfacción s/ total de hogares ¹³ | 1% | 3,1% | 3,9% | 4% | 16,3% | 22,8% | 13,5 % | 15 % |

Fuente: Elaboración propia (2015).

⁸ Los años corresponden al período de ejecución de la obra.

⁹ En millones de pesos.

¹⁰ Los datos correspondientes a los años 2014 y 2015 no se encuentran disponibles.

¹¹ Población mayor de 16 años.

¹² Cuando decimos “hogares favorecidos” estamos diciendo que si allí donde se hace una cuadra de asfalto viven, por ejemplo, veinte familias, esas veinte familias están experimentando una mejora en su calidad de vida, ya que esa obra es lo que estas familias señalaron como la necesidad más urgente a satisfacer (primero, presentando el proyecto en la asamblea correspondiente; luego, logrando la cantidad de votos necesaria para que ese proyecto resulte elegido).

¹³ El indicador “satisfacción sobre total de hogares” corresponde a la relación de “hogares favorecidos” sobre el total de hogares estimados en el municipio.

Estos números demuestran la poca participación de la ciudadanía en las distintas etapas de la política pública (fundamentalmente en las asambleas) y que, los canales de apertura del municipio no funcionan como tal a los efectos de dinamizar las acciones desde el Presupuesto Participativo.

Al momento de analizar la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo, se tomó como muestra el barrio Altos de Hernández, para profundizar y comprender los resultados de los datos cuantitativos que la propia municipalidad brindó. Tanto las observaciones participantes, como las entrevistas realizadas a funcionarios y vecinos condujeron a una misma conclusión: si bien la participación vecinal año a año ha ido aumentando, se observa la falta de compromiso de los vecinos a la hora de asistir a las asambleas e incluso de generar debates o propuestas.

Lo señalado se corrobora en lo manifestado por quien fuese hasta el 2014 Secretario del Presupuesto Participativo de La Plata, Carlos Sortino, (apud FURNARI, 2014, p. 149) quien manifestó que:

La participación ha aumentado y se han creado 3 o 4 centros de fomentos a partir de las asambleas que participan en el Presupuesto. La gente es muy individualista y cuando consigue la obra que le interesa ya no participa. Un 60% de la gente que consigue lo que quiere, no vuelve a participar. Es una falencia de la ciudadanía. Lo que se ha logrado es que desde el municipio hable con el barrio que siempre gana para convencerlo de que vote al otro para que pueda hacerse alguna obra al año siguiente. Tenemos una cultura muy poca democrática y poco solidaria en este sentido.

Este tipo de afirmaciones dan cuenta de una problemática compleja que enfrenta, no sólo esta política pública, sino las estrategias de gobierno abierto en general. Ahora bien, la mirada desde la organización y ejecución del presupuesto participativo, encuentra un complemento en los referentes vecinales. En tal sentido, fue posible identificar posturas similares en diversas entrevistas con vecinos que participan activamente año tras año.

En la misma sintonía, Franca (apud FURNARI, 2014, p. 154), una vecina y militante política, al ser consultada sobre el tema, señaló que:

A la gente le cuesta el compromiso. La gente de a poco se va adaptando. El compromiso tiene que ser de la comunidad. Si hoy tenemos la posibilidad de elegir lo que queremos, no podemos hacernos los distraídos, sino después qué vamos a reclamar. A la gente le

cuesta entender que esto es para el bien de todos. Por ahí también es el descreimiento de tantos años. Hay que trabajar mucho para concientizar a la gente y que los vecinos participen. Los vecinos tienen que unirse.

Esta falta de conciencia respecto de lo importante de este tipo de herramientas, repercute negativamente en la calidad de las mismas y genera dudas vinculadas a su eficacia. Incluso, vuelve estéril las iniciativas que las autoridades implementan para mejorar el sistema, tal como lo ratifica Carlos Sortino (apud FURNARI, 2014, p. 159):

Vos fijate que creamos el Foro Consultivo, integrado por los vecinos electos por sus pares en la última Asamblea, el cual tuvo a su cargo la redacción del reglamento participado... pueden modificarlo y además funciona como nexo entre los vecinos y nosotros. Son ochenta personas en toda La Plata, vinieron sólo la mitad el año pasado. Es un problema cultural, tenemos una cultura muy paternalista y delegamos todas las responsabilidades en el Estado.

Esta situación es una de las grandes falencias del Presupuesto Participativo en Altos de Hernández en particular, y en La Plata en general, lo cual va en detrimento de la calidad de cualquier estrategia de gobierno abierto. De lo descrito hasta el momento, se desprende que dicha situación responde a diversos factores, entre los cuales se encuentra la falta de herramientas (algunas comunicacionales, otras administrativas) que promocionen la política pública y que incentiven al vecino a participar; la falta de interés para involucrarse en las necesidades del otro; el hecho de no pensar la mejor forma de contribuir para el crecimiento del barrio (por tanto de la ciudad) y mejorar así la calidad de vida de los demás, reforzando la solidaridad colectiva y el sentido de bien común.

En palabras del ex Secretario del Consejo de Presupuesto Participativo, el 70% de las personas que se ofrecieron para participar, no asistieron a las reuniones. Así, la falta de motivación y de compromiso por parte de los vecinos a la hora de participar en las asambleas, de discutir aquellos aspectos que benefician al barrio, de presentar proyectos y posteriormente acompañarlos, incluso de formar parte de órganos decisorios dentro del Presupuesto Participativo como el Foro Consultivo, son factores que debilitan un instrumento de ampliación democrática formidable y con un potencial muy grande.

4. Conclusiones

Las reformas implementadas en los últimos casi 25 años y la necesidad de ayornarse a los contextos de crisis que la Argentina experimentó en ese mismo período, obligó al Estado federal pero particularmente a los municipios a cambiar, a repensar su propia lógica, su rol en el escenario político. No sólo a partir de un aumento cuantitativo de sus funciones tradicionales, sino asumiendo un rol protagónico, de cercanía con el vecino, de compromiso activo en la resolución de conflictos, pero también en la planificación y ejecución de políticas públicas (variando mucho su éxito de acuerdo a los recursos y capacitación de su recurso humano).

La descentralización producida en el contexto argentino del 2001/02 significó una municipalización de la crisis por parte del estado nacional, obligando a los gobiernos locales a hacerse cargo de situaciones no previstas en su modelo burocrático de gestión. En este marco de referencia, los gobiernos locales están ante una posibilidad única para consolidarse como un actor con peso específico en el escenario político nacional y provincial, a partir del desarrollo planificado y sistemático de políticas públicas que los acerquen definitivamente a la ciudadanía, fortaleciendo de esa manera, su base de legitimidad.

Este desafío implica inequívocamente, pensar en términos de Gobierno Abierto, a los efectos de generar espacios de participación activa, de compromiso y retroalimentación entre los vecinos y el gobierno municipal.

Como hemos visto, el gobierno local de la ciudad de La Plata, cumple con la “cáscara” del gobierno abierto, pero no con su contenido. Queda evidenciado tanto desde la observación directa como desde las entrevistas realizadas, que las condiciones de fondo para cumplimentar con esta nueva manera de gestionar lo público desde el nivel local, no se encuentran dadas, aunque es cierto, que el camino está iniciado.

Señalábamos más arriba que la participación resulta el eje central del gobierno abierto y que si bien la ciudadanía reclama participación y apertura de espacios dentro del proceso decisorio, el compromiso a participar activamente de los nuevos espacios es muy relativo. Una ciudadanía de baja intensidad que señalaba O'Donnell (1993) atenta contra cualquier política de gobierno abierto. Fórmulas políticas hiperpresidencialistas y democracias altamente delegativas tampoco contribuyen a fortalecer el eje participativo.

El caso de la ciudad de La Plata, particularmente en lo que refiere al Presupuesto Participativo como principal política pública participativa, confirma no sólo la existencia de ciertas limitaciones o contradicciones entre el modelo teórico y su implementación, sino la falta de adecuación de los presupuestos del gobierno abierto a la realidad latinoamericana.

Estos resultados nos obligan a repensar la estrategia para la implementación de gobiernos abiertos en nuestro contexto. Son necesarias nuevas formas y prácticas que promuevan una cultura cívica participativa que deje de lado las prácticas delegativas; implica trabajar en pos de un cambio cultural, relacionado con una nueva ética en el servicio público en la que el cliente (tradicional rol pasivo) se transforma en un ciudadano, lo que conlleva un cambio en la relación entre el servidor público y el ciudadano donde destaca una perspectiva colaborativa en la función pública.

En segundo lugar, será necesario desarrollar un cambio en los procesos de la Administración Pública; cambios que transformen procesos cerrados en procesos abiertos a la intervención ciudadana. El ciudadano debe poder participar en la planificación y aplicación de las políticas públicas, lo cual implica una fuerte apertura del gobierno a sus distintos procesos internos.

En tercer lugar, la Administración Pública debe replantear estrategias y objetivos encaminados a lograr resultados de valor para el ciudadano. Ello supone dejar el eje de una organización centrada en el quehacer burocrático y la eficiencia como valor único de la gestión pública por otro centrado en el ciudadano, que favorece la solución situada y concreta del problema, no necesariamente más eficiente en términos económicos a corto plazo pero sí a mediano plazo.

Por último, se debe promover un cambio relacional, que fomente formas alternativas y nuevas interacciones entre gobierno y ciudadanos para mejorar los servicios públicos, apoyados en plataformas interactivas (web 2.0). El ciudadano debería no sólo ser un controlador; también debe moverse de ese supuesto y comprometerse a aportar su experiencia y recomendaciones para la mejora de la gestión pública.

5. Bibliografía

BELL, D. **The word and the United States in 2013**, Editorial Daedalus, 1987.

Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis, nº 13, p 39-54, 2015

- BOBBIO, N. **El Futuro de la democracia**. México: FCE, 1996.
- FURNARI, D. **Un análisis Comunicacional sobre el presupuesto participativo en el barrio Altos de Hernández**: Construyendo procesos de integración. 2014. Tesis de la Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales – Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2014.
- O'DONNELL, Guillermo. “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas” en **Revista Desarrollo Económico** n° 33 (130): 163-184. 1993.
- OSZLAK, O. Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En: **XVIII Congreso Internacional del Clad**. Montevideo, 2013.
- OSZLAK, O. Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, desafíos. En: **VIII Conferencia anual Inpae 2012: gobierno abierto: por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa**. San Juan de Puerto Rico, 2012.
- PIANA, R. S. **El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy**. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2013.