

El presupuesto participativo en la Argentina

Transformaciones
políticas, sociales y de gestión pública

Rodrigo Carmona y Alejandro López Accotto
(compiladores)

Colección Política, políticas y sociedad

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ARGENTINA
TRANSFORMACIONES POLÍTICAS, SOCIALES Y DE GESTIÓN PÚBLICA

Rodrigo Carmona y Alejandro López Accotto
(compiladores)

**El presupuesto participativo
en la Argentina**

Transformaciones políticas,
sociales y de gestión pública

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

El presupuesto participativo en la Argentina : transformaciones políticas, sociales y de gestión pública / Natalia Arias ... [et al.] ; compilado por Rodrigo Carmona ; Alejandro López Accotto. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018.
144 p. ; 21 x 15 cm. - (Política, políticas y sociedad ; 34)

ISBN 978-987-630-371-2

1. Gestión Pública. 2. Planes Municipales. 3. Participación Ciudadana. I. Arias, Natalia II. Carmona, Rodrigo, comp. III. López Accotto, Alejandro, comp.
CDD 352.23216

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)
Prov. de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4469-7507
ediciones@ungs.edu.ar
www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de la colección: Andrés Espinosa - Ediciones UNGS
Diseño de tapas: Franco Peticaro - Ediciones UNGS
Diagramación: Eleonora Silva
Corrección: Edit Marinozzi

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.
Prohibida su reproducción total o parcial.
Derechos reservados.

Impreso en FP Compañía Impresora
Beruti 1560, Florida (1602) Buenos Aires, Argentina,
en el mes de agosto de 2018.
Tirada: 200 ejemplares.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Presentación y agradecimientos.....	9
Prólogo	
<i>Yves Cabannes</i>	11
Introducción. El presupuesto participativo como objeto de estudio y política pública	
<i>Rodrigo Carmona y Alejandro López Accotto</i>	19
Capítulo 1. La evolución del presupuesto participativo en la Argentina	
<i>Carlos R. Martínez</i>	33
Capítulo 2. El presupuesto participativo en materia político-institucional: alcances y desafíos en ciudades argentinas	
<i>Rodrigo Carmona</i>	47
Capítulo 3. La participación ciudadana y la democracia local. Un estudio a través de distintas experiencias de presupuesto participativo	
<i>Bárbara Couto</i>	59
Capítulo 4. Una mirada al presupuesto participativo hacia dentro de las administraciones municipales: innovación, adaptación y asimilación	
<i>Ricardo Paparas</i>	71
Capítulo 5. El peso (y los pesos) del presupuesto participativo para transformar el territorio	
<i>Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez y Martín Mangas</i>	89

Capítulo 6. El presupuesto participativo en el contexto argentino reciente: un balance multidimensional e impactos a nivel local <i>Rodrigo Carmona y Carlos R. Martínez</i>	107
Apéndice. Notas sobre el presupuesto participativo en las universidades públicas argentinas y la ampliación de derechos <i>Martín Mangas y Natalia Arias</i>	113
Epílogo <i>Eduardo Rinesi</i>	129
Bibliografía.....	135

Presentación y agradecimientos

El presente libro es la coronación del proyecto de investigación “El presupuesto participativo en la Argentina. Alcances y perspectivas en materia de transformación política, social y de gestión pública” dirigido por Rodrigo Carmona, codirigido por Alejandro López Accotto y desarrollado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento entre los años 2012 y 2015. El proyecto contó con la participación de un equipo de investigadores-docentes que se desempeñan en una línea de trabajo que estudia la relación entre el Estado, el gobierno, la política y la gestión pública.

Es fruto de un esfuerzo compartido, en el que además de los autores, colaboraron de manera activa Cristian Adaro, Gala Garrido, Sabina Habberger y Regina Andrada, así como Malena Libman en la elaboración de la cartografía.

Corresponde agradecer también al doctor Oscar González, ex titular de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y al equipo de funcionarios del Programa Nacional de Presupuesto Participativo con quienes entre los años 2008-2015 trabajamos de manera cooperativa y colaborativa en las tres Encuestas Nacionales a Municipios Argentinos con Presupuesto Participativo (ENMAPP) y en un conjunto vastísimo de iniciativas para el desarrollo, capacitación e implementación del Presupuesto Participativo en los municipios argentinos. Del mismo modo, Unicef Argentina también brindó su apoyo para la realización y sistematización de la segunda ENMAPP.

También merecen un agradecimiento destacado el interés, la colaboración y la respuesta brindada por las autoridades, funcionarios, concejales e integrantes de las organizaciones sociales de los municipios incluidos en el presente estudio. Sin su desinteresada cooperación, paciencia y voluntad en atender nuestras solicitudes y los aportes de singular utilidad que realizaron no existiría esta publicación.

Prólogo

*Yves Cabannes**

¡Tienen en las manos un pequeño libro único!

No son tantas las evaluaciones nacionales de experiencias de presupuestos participativos (PP), frutos de múltiples miradas, que fueron transformadas en libro de la calidad del presente. Más allá de un estilo accesible y de su excelente nivel de información, cualitativa y cuantitativa, queremos destacar algunos aspectos poco comunes en las evaluaciones existentes sobre experiencias de presupuestos a nivel de un país en su conjunto. Por una parte, el trabajo cubre el conjunto de las experiencias. Por otra, y eso es algo único, el seguimiento fue hecho en tres fechas distintas (2008, 2011, 2014), lo cual aporta detalles finos sobre cambios y evoluciones.

Otro aspecto singular es que procesos complejos como lo son los PP no son reducidos aquí a una de sus dimensiones, como suele acontecer: política, o sociológica, o financiera, o espacial. El trabajo mantiene una visión multidisciplinar y multidimensional que permite abordar cada dimensión sin perder la perspectiva global u holística. Otro aspecto metodológico que merece ser destacado es el cuidado aportado en cruzar y triangular datos, no solo de segunda mano, sino completado con entrevistas en profundidad a protagonistas claves. No era fácil transformar tal esfuerzo investigativo en un libro ameno que llega a conclusiones claras, a veces contraintuitivas, y siempre críticas y desafiantes.

* Profesor y presidente de la Unidad de Planificación del Desarrollo de la University College London, Reino Unido. Especialista internacional con gran experiencia en la coordinación de programas de investigación en gobernanza urbana y municipal, que incluyen la planificación participativa de presupuestos y prácticas innovadoras de reducción de la pobreza.

Quisiéramos a continuación compartir algunas reflexiones de forma libre, inspiradas por la lectura.

La constelación argentina en el firmamento de los presupuestos participativos

Una primera constatación que resulta de la lectura de este apasionante libro es la *extensión poco común* que ocupan las estrellas de la constelación argentina, porque como es recordado en el primer capítulo: "... en 2012, uno de cada cuatro argentinos vivía en un municipio con PP". No son muchos los países que pueden ser comparados con tales números, por lo menos entre los que no tienen una ley nacional, como Perú o República Dominicana, que requieren a cada municipio o provincia que realicen anualmente un ciclo presupuestario calificado de presupuesto participativo.

Una segunda constatación con relación, por ejemplo, a Brasil, cuyo modelo es relativamente similar en todo el país, u otras constelaciones en regiones distantes, y pensamos aquí en Camerún, Portugal o Madagascar, es la *heterogeneidad del mundo argentino de los PP*: cada una de las estrellas tiene su brillo propio, diferente de la vecina, y parece ser que brillan por razones distintas, desde tiempos muy variados, unas solo desde hace un año, otras llevan ya 15 años. Y su número va creciendo, de manera paulatina, año tras año. Gracias a las múltiples miradas que cada capítulo aporta, se pueden apreciar la variación de modelos de participación, de decisión y de gestión en juego, los horizontes temporales y el grado de consolidación desde experiencias todavía muy experimentales hasta otras muy normadas o institucionalizadas. Y es gracias a las miradas múltiples y agudas que surgen página tras página que se verifican estas diferencias.

Estrellas fugaces

De forma similar a otras constelaciones nacionales, algunas estrellas titilan un par de años, y luego se apagan y pocas vuelvan a brillar de nuevo, pasados algunos años. Según datos detallados provistos por los autores, de las 66 estrellas identificadas desde 2002, 12 se apagaron, y solo dos volvieron a lucir. Sin embargo, la mayoría sigue encendida, en particular las que tienen más de 10 años, y eso es extremadamente promisorio y positivo, frente a la crítica sobre los presupuestos participativos como una moda, o hasta como un capricho político para legitimarse en el poder. Por lo tanto, explorar la razón de estos apagones, y

cómo evitarlos, o por lo menos reducir los riesgos de admirar “estrellas fugaces”, es importante para entender mejor este fenómeno generalizado e, infelizmente, poco tratado a nivel mundial.

En general, la constelación argentina de los PP no brilla mucho por la cantidad de *recursos presupuestarios* puestos a debate. Sin embargo, y a pesar de que el gasto municipal en el país es muy reducido, representando en 2013 solo el 9% del total del gasto público frente a 33% para el nivel provincial y 58% para el nivel nacional, algunos municipios han conseguido números muy significativos, cuando se comparan con los PP en otras ciudades del mundo. Una ciudad pone a debate más de 20 dólares por habitante por año, y cinco lo hacen con entre 10 y 20 dólares por año: son números altos, que en otros ámbitos han resultado en transformaciones urbanas muy positivas en tiempos cortos y que, al mismo tiempo, han sido claves para mantener altos niveles de movilización por parte de una población consciente del carácter significativo de los recursos en juego. Queda abierta la pregunta de por qué algunas ciudades argentinas han conseguido brillar tanto, mientras otras lucen de forma tenue, colocando menos de un dólar estadounidense por habitante y por año en el debate presupuestario participativo.

¿Mejorar la gobernanza o radicalizar la democracia?

Los millares de procesos diferentes que hoy se realizan en un número creciente de países (probablemente más de 50) y que se autodenominan presupuestos participativos responden a lógicas muy diferentes. En un trabajo reciente, publicado por la *London School of Economics* (LSE), basado en años de observación y de diálogos con los protagonistas, identificamos tres grandes lógicas bastante diferentes, y que generan puntos de tensión entre los actores involucrados:

- Una lógica instrumental, que apunta a mejorar prioritariamente la eficiencia administrativa y a optimizar el uso de recursos públicos, cada vez más escasos con la deconstrucción de los Estados de Bienestar (Welfare State). Un número creciente de procesos de PP obedecen a esta *lógica que llamamos financiera y de buena gestión*. Sus ambiciones sociales o de emancipación política son limitadas.
- Una segunda lógica, en plena expansión cuando se observan las evoluciones desde el fin de los años 90, responde al *imperativo de buena gobernanza*, con una clara intención de tornar el PP como instrumento de comunicación y de restablecimiento de confianza entre los políticos electos y los ciudadanos

y las ciudadanas, cada vez más desconfiados, distantes, o hasta en oposición abierta con todo lo que representa “lo político” y los políticos. A esta lógica la llamamos *tecnocrática*.

- Una tercera lógica, muy marcada en las primeras experiencias que surgieron en los años 90, y al inicio de los años 2000, y hoy son mucho menos presentes se puede resumir en “*democratizar radicalmente la democracia (DRD)*”. Su enfoque principal es que la ciudadanía tenga más poder, en particular, para controlar parte o la totalidad del gasto público. Su lógica es de transformación social y política, a través de la construcción de un modelo renovado de democracia participativa, con tintes más o menos pronunciados de democracia directa.

Regresando al libro en sus manos, y a las reflexiones que nos brinda, es notable la definición inicial relativamente “DRD” propuesta por la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP):

El PP no es una actividad más que encara el Municipio, se trata de una apuesta por un nuevo modelo de gestión cuyo eje central es el protagonismo popular en la construcción de una ciudad más democrática e inclusiva. Y esta es una tarea que debe asumir todo el municipio y llevarla a cabo de manera sostenida durante todo el proceso.

Sin embargo, y retomando la tipología presentada, el PP es antes que nada calificado de “modelo de gestión”. De todos modos, y frente a esta ambigüedad, la realidad iluminada en el libro es que las experiencias argentinas de presupuesto participativo son, según los autores, un instrumento para mejorar las relaciones entre gobernantes y gobernados, que “favorecen un modelo de gestión relacional... así como la relación con el vecino”. Concluye también que en su mayoría son “un instrumento de legitimación de las autoridades”. En este sentido, las experiencias argentinas, en su diversidad, tienen una lógica dominante de buena gobernanza, tal como acontece hoy en día en muchos países.

Sin embargo, la tensión existente entre la definición e intención original expresada por la RAPP, y la lógica de la mayoría de las experiencias lleva a plantear varias preguntas: ¿Los PP en la Argentina pueden ser portadores de transformaciones políticas y sociales profundas? Y si fuese el caso, ¿qué forma tendrían que tomar? ¿Cuáles serían los elementos a cambiar? ¿Cuál tendría que ser el papel de los movimientos sociales urbano-populares en su definición e implementación? En otros términos, ¿pueden los PP contribuir a democratizar radicalmente la democracia en el país?

No habrá democracia sin democracia de proximidad

Probablemente una de las lecciones más claras y contundentes del presente libro es demostrar que las experiencias de PP en la Argentina son, en su amplia mayoría, conducentes de *democracia de proximidad*, *mayormente barrial*, y eso en sí es muy importante. Confirma las enseñanzas de otros países y da a la idea de democracia de proximidad un valor cada vez más universal. Esta universalización de uno de sus valores permite colocar en perspectiva experiencias que surgen en millares de puntos del planeta, y poder afirmar, sin error, que no se trata de experiencias aisladas y puntuales, sino de una clara aspiración a más democracia, y esta aspiración, hoy en día, se construye desde el barrio, desde la calle. En otros términos, no hay y no habrá democracia sin democracia de proximidad. Y cuando los PP, en la Argentina, o en otros países, contribuyen a esta construcción, deben de ser reconocidos, fortificados y ampliamente diseminados.

Participación comunitaria o participación ciudadana: un punto de tensión y una pista de trabajo para el futuro

Uno de los problemas que plantea el foco principalmente barrial de los PP, y que merece discusión política y teórica, es cómo dar el salto desde lo barrial hacia la ciudad como un todo. Una pregunta surge: ¿bajo qué condiciones los PP pueden llegar a ser instrumento valiosos de construcción de democracia participativa no solo a nivel de la calle o del barrio, sino también a nivel de la ciudad como un todo?

Para avanzar en esta indagación es menester diferenciar dos tipos de participación, no siempre claramente delineados aquí: por una parte, la participación comunitaria, circunscrita al barrio o al distrito, como en los casos de los PP y, por otra parte, la participación ciudadana, que se refiere a la ciudad como un todo. En este caso, los PP tienen que abrir canales para que los habitantes, desde sus respectivos barrios, puedan también escoger y priorizar obras y proyectos más allá de sus barrios y que contemplan su ciudad como un todo. Varias, y no muchas, son las experiencias que trabajan en los dos niveles, con resultados sorprendentemente positivos. A la fecha, por lo expresado en este libro, el paso “comunitario” fue dado, queda ahora pensar qué formas de PP son necesarias inventar para pasar de una participación comunitaria a una participación comunitaria y ciudadana plena que permita al ciudadano común poder influir también sobre la ciudad que corresponde a sus anhelos.

Los presupuestos participativos universitarios, una microconstelación brillante en el cielo argentino (o una estrella más en la constelación)

A la fecha, algunas universidades argentinas han abierto de forma pionera un nuevo cauce de innovación, al introducir presupuestos participativos en sus espacios institucionales en los cuales los estudiantes, graduados, docentes y el personal técnico-administrativo tienen la posibilidad de debatir el destino de una parte del presupuesto (Universidad Nacional del Litoral a partir de 2010, Universidad Nacional de Rosario desde 2011, Universidad Nacional de General Sarmiento desde 2013 y Universidad Nacional de Córdoba desde 2014). Si bien existen varias escuelas secundarias y primarias en el mundo que hoy en día practican el presupuesto participativo de múltiples formas, así como algunos liceos y colegios, son casos contados las experiencias universitarias. Otro aporte significativo del libro es, precisamente, dar a conocer de forma nítida y crítica estas cuatro experiencias que salen de la lógica municipal y provincial y obligan a mirar los PP con ojos nuevos.

El concepto de *ciudadanía universitaria*, introducido en la evaluación, es desafiante en relación con lo dicho anteriormente sobre participación comunitaria y participación ciudadana. Avanzamos aquí en que la generalización y la ampliación de los presupuestos participativos en las universidades, con más recursos debatidos, y sobre todo más participación por parte de los protagonistas, así como la construcción de una ciudadanía universitaria activa puede contribuir a largo plazo a la implementación del PP en más municipios argentinos, considerando que a la fecha acontecen en un número limitado en relación con el número total de municipios en el país ¿Por qué darle importancia a esta contribución posible? Simplemente, porque la experiencia participativa positiva que hayan vivido en sus tiempos universitarios más cuadros técnicos y políticos llevará a más conciencia política para que cuando ocupen cargos decisivos sean sensibles a este proceso. No se puede olvidar que una de las conclusiones de los tres ciclos de evaluación presentados aquí es que los PP en la Argentina tienden a ser de “arriba para abajo”, esto es, impulsados en su mayoría por los políticos al mando y los responsables municipales.

La multiplicación de experiencias en las universidades puede también contribuir a que los futuros cuadros de la nación sean más sensibles a no limitar los PP al barrio, en una perspectiva de participación comunitaria a nivel barrial, para expandir su área de incidencia a la ciudad como un todo, en un proyecto de participación ciudadana más profunda. En ningún momento esto significa

el ahorro o el descuido de una capacitación, tanto del personal municipal actual como de los ciudadanos, sobre la realidad presupuestaria y de su ciudad. Estos dos ejes, ampliamente mencionados en esta obra, son, en efecto, esenciales por igual, y no se puede olvidar que el éxito de los PP y su inscripción en el tiempo dependen, en gran medida, de que sean capaces de ser una escuela de ciudadanía abierta y universal.

Sin embargo, la construcción de esta *ciudadanía universitaria* plantea hoy un desafío, nítidamente identificado por los autores: "... convertir la universidad en un bien público, un derecho humano universal y un deber del Estado". Será interesante reflexionar sobre el papel de los PP en esta transformación.

¡Quince años!, una fecha aniversario a celebrar

Coincide el lanzamiento de este libro con 15 años de múltiples experiencias acumuladas, algunas olvidadas, otras interrumpidas, muchas vigorosas, y muchas más en fase inicial. A la lectura, sorprende más de una vez la capacidad de cada ciudad de reinención democrática y de experimentos innovadores que han conseguido mantener. Una de las virtudes del libro es precisamente la de mostrar que muchas son algo parecidas y ninguna es igual a otra. En un mundo cada vez más normado y cada vez más globalizado es precioso para nuestro futuro común apreciar el valor de la diversidad, y la confianza renovada en nuestra capacidad eterna de rejuvenecer la democracia. Y para terminar, como Carlos Gardel, uno puede cantar *que es un soplo la vida y que veinte años no es nada*; sin embargo, prefiero entonar la última estrofa de esa canción eterna: *Guardo escondida / una esperanza humilde / que es toda la fortuna de mi corazón!*. De nuestros corazones...

Introducción

El presupuesto participativo como objeto de estudio y política pública

Rodrigo Carmona y Alejandro López Accotto***

En las últimas tres décadas asistimos a transformaciones profundas y aceleradas en el campo de lo político y de las políticas públicas. Las capacidades de los gobiernos para dar respuestas decisivas en áreas claves de la convivencia social aparecen puestas en cuestión por fuertes cambios en los diversos planos. Procesos tales como la globalización económica, el predominio de postulados neoliberales de corte privatista y desregulatorio, el pasaje hacia sociedades más complejas y fragmentadas (en las que se diversifican las estructuras sociales, laborales, familiares y aparecen nuevos valores, pautas culturales, identidades, patrones de desigualdad y formas de acción colectiva), la redefinición del espacio de lo “público” (como esfera que incluye y supera lo estrictamente estatal) y la importancia creciente que asumen modalidades de intervención más innovadoras, eficaces y/o legítimas, resaltan la necesidad de nuevos esquemas de articulación

* Posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Mención Honorífica (FLACSO-Sede Argentina). Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor e investigador ordinario del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) e investigador de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

** Licenciado en Economía (UBA) y posgraduado en Ordenación del Territorio en la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Madrid, y en Técnicas de Planificación del Desarrollo, Institute of Social Studies, La Haya. Investigador-docente ICO-UNGS.

en términos de decisiones públicas y acción gubernamental (Brugué, Gomà y Subirats, 2002; Subirats, 2003; Cabrero Mendoza, 2005; Carmona, 2012).

En América Latina específicamente, los últimos treinta años fueron un período de profundos cambios estructurales y políticos. En la década de 1980 una gran cantidad de países retornaron a regímenes democráticos, mientras que en la década siguiente se desarrollaron políticas de corte neoliberal orientadas a reducir el gasto público, limitar las intervenciones estatales, fortalecer al mercado y la liberalización comercial. A fines del siglo pasado, al mismo tiempo que se restringía la experiencia neoliberal, se producía una ampliación de la esfera de lo “público” con una mayor intervención de la ciudadanía en cuestiones vinculadas con su entorno cercano. Ello era acompañado en algunos países con una mayor presencia estatal y peso relevante de los movimientos sociales en el acompañamiento de estos nuevos procesos políticos. En los años 2015 y 2016 y en el sur de la región, se evidenciaría un resurgir por distintas vías de gobiernos de corte de neoliberal-conservador que pondrían en tensión derechos y mejoras obtenidas en el último período.

En la Argentina en particular, la implantación del modelo de intervención participativa se debe comprender en el marco más general de los procesos de reforma estatal implementados a fines del siglo pasado, y que dieron lugar a una fuerte redefinición de las relaciones Estado-sociedad. La reforma neoliberal puso en cuestión la matriz Estado-céntrica que había regido las políticas de desarrollo, abriendo nuevos espacios tanto para la intervención del sector privado, a través de las políticas de privatización, desregulación y apertura económica, como también para la sociedad civil, que comenzó a asumir nuevos roles en la gestión de las políticas. En una etapa posterior, la recuperación del papel del Estado (en la economía y en otros tantos asuntos) ganó lugar como fuerza orientadora en las políticas públicas desde el año 2003. Fue allí que el principio participativo aparecía en los diseños institucionales, y ganaba lugar como garantía de democratización de las relaciones del Estado con la sociedad. Por ende, en los últimos años se fueron expandiendo los mecanismos de participación a diversos ámbitos, llegando a constituir un campo propio de la acción estatal, con funciones y estructuras administrativas específicas que en la actualidad se vienen redefiniendo.

En este marco, se hace importante indagar más profundamente la naturaleza general de las transformaciones en el plano de las políticas públicas. En primer lugar, es posible destacar que las formas tradicionales de intervención gubernamental encuentran en el presente dificultades para desenvolverse tal como lo venían haciendo. La envergadura de los cambios pone en cuestión

los marcos institucionales y las modalidades clásicas del accionar gubernamental. Esto se traduce en la importancia de un mayor grado de interacción y participación de diversos actores en el desarrollo de políticas públicas, en un contexto de mayores dependencias mutuas y redefiniciones en la relación Estado-sociedad. Para analizar las características que asume este fenómeno y distinguirlo del proceso tradicional de gobierno (*government*, en inglés), basado en un vínculo gobernante-gobernado de tipo jerárquico y centralizado, la literatura especializada emplea el término gobernanza (*governance*, en inglés). Este nuevo estilo gubernamental se distingue por generar mayores niveles de vinculación y cooperación entre actores estatales y no estatales, a partir de los cuales se establecen redes Loistomixtas de decisión y diferentes grados de intercambio (Maintz, 2000 y 2001; Pierre, 2000; Pierre y Peters, 2000; Peters, 2003; Natera, 2004; Cravacuore y otros, 2004; Carmona, 2012).

El desarrollo teórico de esta temática aparece vinculado a diversos cambios paradigmáticos y en escenario sociopolítico de mayor complejidad. En efecto, Blanco y Gomà (2006: 12) destacan que:

... la gobernanza emerge como un concepto suficientemente amplio como para aprehender los múltiples procesos de cambio político que se han identificado en los ámbitos de la política económica y social, de la gestión pública, de las relaciones intergubernamentales, de la democracia. Por otra parte, la noción de la gobernanza nos permite vincular de forma comprensiva los procesos de cambio político con los procesos de cambio social que en la actualidad están operando.

Como consecuencia de ello, parece estar produciéndose una transición desde unas pautas tradicionales de ejercicio del poder político sustentado en una relación de “un solo sentido” entre los que gobiernan y los que son gobernados, hacia un modelo de “doble sentido” en el que se toman más en cuenta los intereses, las impresiones y posibilidades de los que gobiernan como los de los que son gobernados (Kooiman, 1993; Rosenau, 1992; Navarro Gómez, 2002).

Es por eso que las viejas modalidades de regulación y tramitación de los conflictos entran en crisis y van emergiendo patrones alternativos en escenarios político-institucionales más inestables. Por lo general, las formas tradicionales de gobierno centraban su desarrollo en un conjunto de postulados estrictos: a) la disquisición entre una esfera pública, que presentaba el monopolio de las decisiones de carácter colectivo y centraba su legitimidad política en las elecciones, y una esfera privada, que aparecía como un ámbito de relaciones sociales alejadas de la política; b) la división jerárquica

y especializada de funciones y responsabilidades políticas entre niveles de gobierno y al interior de la administración pública; c) el despliegue de una agenda pública circunscripta exclusivamente a los aspectos socioeconómicos; d) la focalización de la acción colectiva en cuanto expresión excluyente de intereses homogéneos de grandes agregados de clase que se expresaban a través de los partidos y los sindicatos; y e) el poder pensado en términos de recursos legal-racionales (utilizados por el actor gubernamental) y económicos (en manos de los actores privados).

Los cambios generados en los últimos años fuerzan a los gobiernos a que requieran cada vez más de la articulación con otros actores, para formular diagnósticos más acertados de los problemas colectivos y poder movilizar los recursos necesarios (políticos, económicos, técnicos) para dar respuestas. Las modalidades que asume la acción colectiva se diversifican, de la misma forma que los partidos políticos, el funcionamiento electoral (como único mecanismo legitimador) y otras expresiones de intereses generales se ven debilitadas. Se incrementan así las interdependencias entre los distintos organismos, niveles de gobierno y los actores sociales por la envergadura y escala de los problemas, y la gobernanza aparece, entonces, como un enfoque que busca abordar los nuevos elementos de dificultad del contexto sociopolítico (Subirats, 2003; Blanco y Gomà, 2006; Carmona y Martínez, 2016).

Un análisis más específico del concepto nos muestra que durante muchos años el término *gobernanza* se utilizó como sinónimo de dirección política, refiriéndose al procedimiento de gobernar y su conducción. Más adelante su uso se amplía y hace lugar a un nuevo estilo y capacidad para gobernar, distinto del modelo político de control jerárquico y de la lógica del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y cooperación entre diferentes actores, en el marco de articulaciones heterogéneas que vinculan al sistema político con su entorno —además de discutirse sus alcances y vertientes— (Maintz, 2001; Peters, 2003; Brugué, Gomà y Subirats, 2002; Natera, 2004; Canto Sáenz, 2012).

La gobernanza aparece así en su versión actual como una forma de gobernar que incorpora un amplio abanico de relaciones y actores que los que corresponden, desde una perspectiva estricta, a las instituciones de gobierno tradicional y en la que la centralidad no está puesta solo en el sujeto de dirección política sino también en su objeto, esto es, los destinatarios de la políticas. Se plantea en general como un proceso que no es equivalente a la sola acción del gobierno y en el que participan otros actores, puesto que en la actuales condiciones, si bien el agente gubernamental es necesario en la conducción de la sociedad, su

funcionamiento, propósitos y recursos no son suficientes para satisfacer y dar respuesta por sí mismos al interés social. Un proceso, que como resalta (Aguilar Villanueva, 2007: 8-9) es:

... post-gubernamental más que anti-gubernamental. Es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso / modo / patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno.

En estos términos, lo que se presenta es una transformación del gobierno, a partir de la cual se valorizan sus capacidades negociadoras más que su dominio basado en poderes formales a nivel jerárquico o coercitivo. Fortalecer la democracia pasa entonces por el perfeccionamiento de la política y nuevos esquemas decisorios de mayor amplitud. De la misma forma, cada vez más aparecen requerimientos por una acción gubernamental orientada hacia una mayor habilitación y respuestas de índole colectiva. El debate no supone así que se abandone la consideración de las estructuras y procesos propios del funcionamiento gubernamental, sino que amplía el análisis de estas hacia el plano de las interacciones y los desafíos en términos de democratización y ampliación de mecanismos de participación, como resulta ser el presupuesto participativo.

En consecuencia, tanto en la Argentina como en otros países de América Latina e incluso del hemisferio norte, las formas de expresión de la ciudadanía se han ampliado significativamente. La legitimidad electoral conferida por el sufragio ya no se cuestiona como fuente del poder legal, pero se vuelve insuficiente para los gobernantes a la hora de tomar de decisiones. El debate sobre la participación ciudadana remite así en definitiva a los vínculos que se establecen entre el Estado y la sociedad civil, y a cómo los actores intervienen en el espacio público y de gobierno. Es necesario aclarar, no obstante, que una estrategia sustentada en la participación debe considerar las dificultades y conflictos que están asociados con este tipo de procesos (inclusión amplia de actores sociales, aprendizajes generados, apertura real o no de las autoridades).

En este marco, se destaca fuertemente el desarrollo de distintas experiencias de presupuesto participativo en la esfera local con resultados e implicancias importantes en materia política, económica, social e institucional.

El presupuesto participativo como política pública en expansión

Una forma novedosa de gestión participativa, con eje en un patrón de ciudadanía activa y búsqueda de legitimación democrática, aparecería en la escena urbana latinoamericana con el presupuesto participativo (PP).

Desde sus comienzos en Porto Alegre en 1989 en Brasil, y su extensión a otros países, el PP puede definirse como un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se discute la utilización de una cantidad determinada de recursos públicos en la resolución de problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos (servicios, equipamientos e infraestructura). Este instrumento de política busca conectar la acción del gobierno con las demandas ciudadanas en relación con el desarrollo de reuniones y asambleas periódicas en las que la población debate y se expide sobre las prioridades en la aplicación de los recursos locales, supone el despliegue de nuevas formas de cogestión pública y una combinación de democracia directa y semidirecta (por la elección de delegados) en la toma de decisiones (Sánchez, 2002; Torres Ribeiro, 2003; Sousa Santos, 2002).

De este modo, el fundamento básico del PP es que la participación ciudadana no se reduce a la elección de los gobernantes (democracia representativa) sino que debe incluir también decisiones generadas por parte de los gobernantes y los ciudadanos en las políticas públicas (democracia participativa). En esos términos, a través de este instrumento es posible llevar a la práctica procesos de cogestión de los asuntos públicos entre el gobierno y los actores sociales, permitiendo profundizar la democracia en la esfera local.

Entre las potencialidades del PP, distintos autores destacan: la relegitimación de las prácticas políticas y el despliegue de relaciones más horizontales y menos mediadas entre los gobernantes y la ciudadanía, la mejora de la gestión local en términos de mayor transparencia y capacidad para incidir en las condiciones de vida de la población, la redistribución de los recursos hacia sectores vulnerables, la democratización de las relaciones Estado-sociedad mediante la creación de una esfera pública no estatal.

La aplicación del presupuesto participativo como instrumento democratizador no respondería a un modelo único e incuestionable. Conviven entonces distintos matices acerca del significado de esta política. Desde una visión más instrumental, el PP se concibe como: "... un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental" (Goldfrank, 2006: 4).

Otra línea, la de sus impulsores en Porto Alegre, lo ha definido como:

... un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública (Genro y De Sousa, 1998: 123).

Otros autores señalan que el PP es:

... una herramienta de intervención ciudadana, probablemente la más compleja y conocida de las modalidades de democracia participativa local, que permite implicar a la población en la toma de decisiones públicas y persigue promover la participación de la población en la gestión pública, concretamente en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos de la planificación presupuestaria. Donde en última instancia, el valor agregado es la disminución de las desigualdades y la reducción de la segregación espacial y social (Llamas Sánchez, 2004: 330).

En presencia de tales matices, resulta claro que este mecanismo busca adaptarse a las particularidades y los tiempos de cada contexto. Ello conlleva considerar la capacidad asociativa de la población, los problemas propios de la ciudad y la disposición de las autoridades de gobierno para llevar a cabo el proceso. Aspectos tales como la flexibilidad del modelo, su adecuación en el tiempo y la metodología utilizada se plantean también como cuestiones relevantes. En estos términos, el presupuesto participativo tiene como propósito último reformular las relaciones de los ciudadanos con los gobiernos de modo de dar respuesta al déficit actual de las democracias. Se presenta como una herramienta valiosa para articular capacidades de los actores estatales y no estatales y satisfacer demandas, dentro de una corriente inicial crítica y renovadora de los postulados de corte neoliberal imperantes durante la década de los noventa que con el tiempo sería utilizada por fuerzas políticas de distinto orden.

El abordaje de este objeto de estudio remite fundamentalmente a la última década; no obstante, es posible identificar la evolución de los enfoques adoptados para su análisis. De esta forma, así como en Cabannes (2005) se identifican tres etapas en el desarrollo del PP, Montecinos (2009: 272) plantea la existencia de tres generaciones de estudios que analizan esta política:

1. *Estudios de primera generación*: que destacan las bondades y virtudes del PP a partir de la experiencia brasileña. Ello incluye trabajos sobre las potencialidades y limitaciones del PP a partir de la experiencia desarrollada en Brasil (Azevedo, 2008; Sánchez, 2004) y acerca de la creación de un espacio público no estatal (Navarro, 1998).
2. *Estudios de segunda generación*: que se dedican a identificar el diseño institucional y la metodología que ha determinado su desarrollo en América Latina, tanto en relación a los resultados de la implementación (Goldfrank, 2006) como en términos comparativos entre países (Cabannes, 2005; Blanco, 2002).
3. *Estudios de tercera generación*: que ponen el acento en los vínculos que se producen entre los presupuestos participativos y las instituciones de la democracia representativa, ya sea entendiendo al PP como un mecanismo de innovación democrática (Llamas Sánchez, 2004; Rendón Corona, 2004, 2006; Cuenca Botey, 2008), como un dispositivo que mejora y relegitima el sistema democrático (Abascal, 2004; Montecinos, 2009) o como una herramienta de descentralización y/o desconcentración política (Montecinos, 2006).

En este marco es posible destacar el fuerte desarrollo del instrumento durante los últimos años con una profusa literatura, que da cuenta de los resultados e impactos del mecanismo en diversos países de América Latina. Ello destaca el importante despliegue de la herramienta y su adaptación a distintos contextos y formas de implementación por parte de fuerzas políticas de diferente extracción ideológica en su afán de promover dispositivos más efectivos, novedosos y/o legítimos según el caso.

La importante cantidad de investigaciones desarrolladas *a posteriori* de la aparición del PP en Porto Alegre estuvieron orientadas a demostrar, por medio del estudio de los casos brasileños, sus bondades. En este sentido, varios trabajos dan cuenta de la contribución del PP al fortalecimiento democrático de las instituciones representativas latinoamericanas (Sousa Santos, 1998, 2002), a la representación de los más pobres (Nylen, 2003) y al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas (Wampler, 2004), por citar solo algunos.

También han existido experiencias de presupuesto participativo impulsadas mediante leyes nacionales, y que han sido analizadas en perspectiva comparada fundamentalmente por Goldfrank (2006). Estos trabajos cuestionan las bondades del PP, especialmente cuando estas se ponen en perspectiva nacional.

Se argumenta allí que la experiencia de leyes nacionales de PP no ha ido de la mano de un éxito generalizado. La implementación de leyes nacionales en Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Perú sobre la participación ciudadana en procesos de presupuestos subnacionales ha sido lenta y desigual en cada uno de los cuatro países.

Un estudio sobre el PP en las ciudades mexicanas, que da cuenta del proceso en el área metropolitana de Monterrey y en el Distrito Federal, se encuentra en Ayala Sánchez y Hernández Polanco, 2014.

En Ecuador, los gobiernos locales alternativos marcaron importantes avances para nuevos modelos de gestión, destacables por los casos emblemáticos de Cotacachi y de Nabón, no siendo casual que sean los gobiernos de izquierda los que concentren las experiencias de mayor sustentabilidad (Ruiz Pozo, 2006), siempre dentro de un formato deliberativo.

En cuanto al diseño y la metodología adoptada por el PP en América Latina se pueden identificar dos estilos de diseño institucional. Por un lado el modelo deliberativo, el cual se levanta como el más emblemático y representativo de la democracia participativa y de la experiencia brasileña. Este modelo y diseño se caracteriza por privilegiar la inclusión de ciudadanos y dirigentes no tradicionales en el proceso de discusión del presupuesto municipal. Este modelo tiene su principal ejemplo en Porto Alegre. Un segundo modelo de diseño y metodología de presupuesto participativo, de tipo más consultivo, se puede observar en el resto de los países de América Latina, como en Perú, Guatemala, Nicaragua, México, Chile y Colombia (en este último país, en un formato de corte consultivo-liberal). Del mismo modo, el PP se ha extendido fuertemente en el último tiempo a otros países, presentando diversos formatos y formas de implementación según el caso. Los modelos son analizados por Goldfrank en 2006, quien señala que, con excepción de Brasil, el diseño y metodología de PP que funciona en los países de la región que lo han implementado tiende a ser de tipo más consultivo y sin la profundidad que ha tenido en Brasil. No obstante, Montecinos (2006, 2009) destaca que en los casos de Chile, México, Perú y Ecuador en ciertos barrios, y no en toda la ciudad/comuna, el PP logra generar procesos deliberativos y de participación ciudadana sustantiva.

En Chile en particular, el desarrollo del PP se presenta algo heterogéneo. La mayoría de los casos se orienta por el estilo consultivo predominante. No obstante, también se pueden identificar algunas experiencias que parecen estar más orientados por el modelo brasileño, en el que se da mayor valoración al proceso de las discusiones sobre prioridades en las asambleas de PP. Hacia el año 2001 el municipio de Cerro Navia, ubicado en la Región Metropolitana, decide

implementar PP con la idea de incorporar a ciudadanos y organizaciones en las decisiones de una pequeña porción del presupuesto municipal total. Años más tarde se sumaron municipios como el de Buin, San Joaquín, Illapel, Negrete, La Pintana, Talca, Rancagua, Lautaro, Freirina, Purranque, San Antonio y Puerto Montt (Montecinos, 2011).

El presupuesto participativo en la Argentina

En materia de análisis del PP en nuestro país, la literatura responde predominantemente a estudios de caso puntuales sobre experiencias particulares y, en menor medida, a trabajos que ponen el énfasis en una mayor discusión teórica sobre la política.

Entre ambas vertientes, es posible apreciar la vacancia de trabajos que combinen ambas perspectivas (discusión teórica y examen de los alcances, limitaciones y condicionantes), considerando el análisis de caso en profundidad en perspectiva comparada sobre un número amplio de experiencias.

Sin embargo, existen antecedentes en tal sentido y desde distintos enfoques, en algunas producciones de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Así, es posible advertir un desarrollo teórico y comparativo en un conjunto reducido de procesos de PP en Carmona (2008, 2009, 2011), Nardacchione, Annunziata y Carmona (2011), y Carmona y Anzoátegui (2010).

Por otra parte, trabajos como el de Martínez y Arena (2012) y López Accotto, Martínez, Grinberg y Adaro (2011) desarrollan, desde un análisis comparativo de 35 municipios con PP en la Argentina, un primer abordaje exploratorio sobre las características generales de esta política. En esta línea, Ramella (2012) examina los diferentes diseños institucionales del mecanismo en las experiencias vigentes durante el año 2011.

Finalmente, un aspecto que complementa este abordaje es la literatura acerca de la fiscalidad municipal y los mecanismos de distribución de recursos a nivel territorial, dado su vínculo con el PP en relación con la asignación del gasto público en el ámbito local. Así, en materia de estudios acerca de las finanzas municipales y del proceso de diversificación y expansión de funciones a cargo de los gobiernos locales, puede citarse a Caplan de Cohen (2000) y Rezende (2005). Con relación al análisis del gasto de los municipios argentinos, se destacan los trabajos de López Accotto y Krakowiak (2000), Curcio (2005) y López Accotto y otros (2015). Por último, en lo concerniente a la cuestión de los indicadores utilizados para la distribución de recursos públicos en el

territorio, vale mencionar las contribuciones de Vega y Russo (2004) y López Accotto, Martínez y Grinberg (2010).

Aspectos metodológicos generales y organización del trabajo

El presente trabajo analiza el funcionamiento del presupuesto participativo en el contexto argentino reciente y considera sus principales alcances e impactos en términos políticos e institucionales, sociales y de gestión burocrática local. En este marco, se establece una muestra de quince municipios con PP contemplando una serie de criterios y que toma como requisito mínimo que al momento del relevamiento se estuviera desarrollando o se hubiese desarrollado, al menos, el tercer año de asambleas.¹ Para las distintas experiencias seleccionadas se realizaron una serie de entrevistas, a partir de cuestionarios semiestructurados, a informantes clave: legisladores locales del oficialismo y de la oposición, funcionarios políticos responsables del PP y de otras áreas municipales relacionadas con la ejecución de sus proyectos, técnicos municipales a cargo de la gestión operativa del PP, autoridades políticas, vecinos participantes con y sin pertenencia a alguna organización de la sociedad civil. Del mismo modo, se consideró información más agregada obtenida de las encuestas nacionales a municipios con PP.²

¹ Los casos seleccionados fueron General Pueyrredón, Gualaguaychú, La Costa, La Matanza, Lanús, La Plata, Mendoza, Morón, Rafaela, Río Grande, Rosario San Miguel, Unquillo, Villa María, Zárate. Los criterios contemplados han sido los siguientes: (a) la escala poblacional del municipio con PP (cantidad de habitantes); (b) la antigüedad del Presupuesto Participativo (año de implementación); (c) el partido gobernante que implementa PP a nivel local (fuerza política, aliada u opositora); (d) el grado de institucionalización del mecanismo (tipo de reglamentación); (e) la cantidad de participantes en asambleas o votantes; (f) la relevancia financiera del PP en el presupuesto municipal, monto destinado por habitante y por cantidad de participantes; (g) la cantidad de proyectos votados y los montos promedios destinados a ellos.

² La Encuesta Nacional a Municipios Argentinos con Presupuesto Participativo (ENMAPP) tuvo tres relevamientos, uno en el año 2008, otro en 2011 y el último en el año 2014. Los municipios relevados fueron 41 distribuidos en *Provincia de Buenos Aires*: Avellaneda, Bahía Blanca, General Pueyrredón, Ituzaingó, La Costa, La Plata, La Matanza, Lanús, Moreno, Morón, Pellegrini, Pinamar, Salto, San Miguel, Tandil, Vicente López y Zarate; *Provincia de Córdoba*: Unquillo, Villa Carlos Paz y Villa María; *Provincia de Corrientes*: Bella Vista y Corrientes; *Provincia de Entre Ríos*: Concepción del Uruguay, Concordia y Gualaguaychú; *Provincia de Mendoza*: Godoy Cruz, Mendoza y Maipú; *Provincia de Neuquén*: Neuquén; *Provincia de Salta*: Salta; *Provincia de San Luis*: San Luis; *Provincia de Santa Fe*: Cañada de Gómez, Firmat, Rafaela, Reconquista, Rosario, San Lorenzo, Santo Tomé y Venado Tuerto; *Provincia de Tierra del Fuego*: Río Grande y Ushuaia.

En estos términos, las principales hipótesis de partida son las siguientes:

- 1) “El presupuesto participativo en el escenario argentino reciente aparece fundamentalmente como un mecanismo orientado a la búsqueda de beneficios político-legitimantes para las autoridades de gobierno locales, en un contexto de revalorización del factor de proximidad, la crisis de representación de los partidos políticos y los cuestionamientos a las formas de hacer política más tradicionales”.
- 2) “La implementación del presupuesto participativo, con distintos resultados e impactos a nivel político-institucional, distributivo y socio-territorial, supone en líneas generales y respecto a años precedentes una apertura de la gestión local a nuevas instancias de decisión y funcionamiento con un alcance predominantemente barrial”.

Los alcances del presupuesto participativo se consideran a partir de los capítulos que se presentan a continuación.

En el prólogo, Yves Cabannes ubica el presente libro en el marco general de las investigaciones mundiales sobre PP y las experiencias argentinas en el contexto de los desarrollos en la materia presentes en las diferentes regiones del planeta.

En el capítulo 1, Carlos Martínez aborda la evolución del presupuesto participativo en la Argentina, sobre la base de los datos de tres ondas de encuestas nacionales a municipios con PP, realizadas por el equipo de investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Programa Nacional de Presupuesto Participativo de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Luego, en los capítulos 2 a 5, se desarrollan las cuatro dimensiones de análisis del impacto del PP en la política y gobierno local en los 15 casos de estudio.

En el capítulo 2, Rodrigo Carmona describe la *dimensión político-institucional*, que busca reflejar la influencia que este mecanismo genera en las relaciones políticas del territorio, las posibilidades como herramienta de profundización democrática y construcción de ciudadanía y los diseños institucionales implementados.

En el capítulo 3, Bárbara Couto analiza la *dimensión participativa*, que considera los aspectos distintivos que caracterizan los diferentes tipos de participación de la ciudadanía y los espacios de articulación multiactoral generados.

En el capítulo 4, Ricardo Paparas detalla el impacto en la *dimensión intraburocrática* que refiere a la señal que el PP produce al interior de aparato municipal y sobre las formas y lógica de funcionamiento de la gestión local.

En el capítulo 5, Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas desentrañan la *dimensión financiero-distributiva* que interpela la importancia del PP en relación con el presupuesto municipal y el sesgo de los distintos criterios de distribución que operan sobre los fondos asignados a esta política pública.

En el capítulo 6, Rodrigo Carmona y Carlos Martínez, realizan un *balance de las experiencias* y brindan una serie de conclusiones, reflexiones y recomendaciones de política sobre el PP en el contexto argentino.

A modo de anexo se presenta, como novedad asociada al desarrollo del mecanismo, el trabajo de Martín Mangas y Natalia Arias sobre la implementación del PP en un conjunto de universidades públicas argentinas.

Finalmente, en el epílogo, Eduardo Rinesi ubica el PP en el marco amplio de los debates sobre la democracia y al PP universitario como parte de las iniciativas tendientes a garantizar la universidad como derecho humano y universal, profundizando su democratización.

Capítulo 1

La evolución del presupuesto participativo en la Argentina

*Carlos R. Martínez**

Introducción

En nuestro país, la política de presupuesto participativo se adopta a partir de la crisis política, económica y social que eclosiona a finales de 2001, con elevados niveles de desempleo y pobreza, que dieron lugar a estallidos populares cuyo lema era: “que se vayan todos, que no quede ni uno solo”.

Dicha crisis es el resultado de la aplicación, durante no menos de una década ininterrumpida, de recetas neoliberales, que seguían el paradigma instaurado en la Argentina por la última dictadura cívico-militar.

De esta forma, más allá de ciertas reuniones informativas iniciales a finales de 2001 en el territorio porteño, es en el año 2002 que el presupuesto participativo empieza a desarrollarse en toda la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en los municipios de Rosario (Santa Fe) y Godoy Cruz (Mendoza).

En estos dos municipios mencionados en el párrafo precedente, el presupuesto participativo se ha implementado, en forma ininterrumpida, desde entonces hasta la actualidad.

Por el contrario, en el caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la llegada del PRO a la Jefatura de Gobierno, se ha tomado la decisión de discontinuar la experiencia del PP y recientemente, a casi una década de su

* Licenciado en Economía (UBA). Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador-docente ICO-UNGS.

desaparición, se lo ha reemplazado con una política de participación meramente consultiva (“Obras en tu barrio”) y con otra iniciativa (“BA elige”) que opera únicamente por medio de las redes sociales, sin ninguna instancia presencial ni de control ciudadano.

Así, el presupuesto participativo porteño, tras transitar las diversas estaciones de un calvario de desinterés, inoperancia y conflicto político, acabó desapareciendo (Quintar, 2009) prácticamente en silencio, aunque tal ausencia, lejos está de ser definitiva, en tanto y en cuanto diferentes fuerzas políticas, tanto de oposición como aliadas al actual gobierno de la Ciudad Autónoma, plantean como parte de sus plataformas políticas su revitalización, que, en el corto plazo, podría ocurrir, inicialmente, en las comunas en las que dichas expresiones partidarias forman parte del gobierno colegiado.

A partir de las mentadas experiencias, el desarrollo del presupuesto participativo ha ido adicionando adhesiones en las distintas regiones del país y por parte de un arco muy amplio de expresiones partidarias, que abarca, prácticamente, a la totalidad de las fuerzas políticas con responsabilidades en la conducción de gobiernos municipales.

Resulta entonces de capital interés desarrollar con mayor profundidad el derrotero de los avatares en la adhesión de los gobiernos locales argentinos al presupuesto participativo, hasta donde los datos disponibles lo permiten y realizar sucintos comentarios acerca del período posterior a aquel para el que se cuenta con información completa, de modo tal de poder realizar, a trazos gruesos, una semblanza de esta política de empoderamiento popular en nuestro país.

Atento a ello, el presente capítulo, incorpora un –muy breve– marco conceptual en referencia a la definición de PP habitualmente adoptada en las experiencias argentinas y sus divergencias con las escogidas en otras latitudes, analiza la evolución de esta política en nuestro territorio y realiza algunas conclusiones generales acerca de ella, y de su situación actual y perspectivas.

Definiciones acerca del presupuesto participativo

Según la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), foro que nuclea a los distintos gobiernos locales argentinos que aplican esta política pública, junto con instituciones académicas y organismos del gobierno nacional que habían desarrollado como misión institucional promoverla, el PP consiste en “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, a través del cual la población discute y decide el destino de una parte del presupuesto público”.

El modelo de PP combina democracia directa con democracia representativa sobre la base de que la democracia representativa es necesaria pero no suficiente para el proceso de democratización de la sociedad y puede combinarse con formas diversas de democracia directa en las que el ciudadano participa de la gestión pública y controla al Estado.

El presupuesto participativo también puede ser definido como:

... una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y paternalista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes etapas de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión (Sousa Santos, 2004: 25).

Por otro lado, durante la celebración de la jornada organizada por la RAPP, en marzo de 2011, titulada: “El presupuesto participativo a debate”, se plantea un salto cualitativo en lo que a modelo de gestión y proceso político se refiere:

El PP no es una actividad más que encara el Municipio, se trata de una apuesta por un nuevo modelo de gestión cuyo eje central es el protagonismo popular en la construcción de una ciudad más democrática e inclusiva. Y esta es una tarea que debe asumir todo el municipio y llevarla a cabo de manera sostenida durante todo el proceso.

Como puede observarse, las distintas definiciones hacen énfasis en diversas características del presupuesto participativo, como la combinación de elementos de democracia representativa y participativa, el quiebre con el modelo paternalista de conducción política o el protagonismo popular democrático en la emancipación para decidir sobre asuntos públicos.

Se verifica, entonces, como un rasgo identitario de esta política que la definición de presupuesto participativo no es neutral, sino que obedece a una cosmovisión acerca del rol de la ciudadanía en la generación de políticas públicas, del cogobierno, del empoderamiento popular, de la justicia social, del régimen general de funcionamiento del Estado y de la relación Estado-sociedad, entre otras cuestiones de capital importancia.

Al respecto, es importante considerar que, en líneas generales, por la propia definición adoptada en nuestro país, el PP en la Argentina presenta un bajo contenido ideológico y se identifica más con una visión instrumental, lo que da cuenta de su adopción por fuerzas políticas con ideologías muy dispares, cuando no directamente contrapuestas.

Principales tendencias

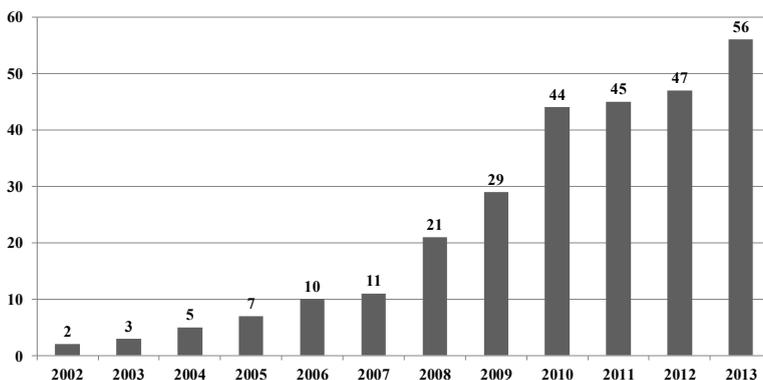
En primer lugar, corresponde dar cuenta de la evolución en la cantidad de municipios argentinos con presupuesto participativo.

Para ello, se consideran los datos provistos por la RAPP, que desde el cambio de gobierno ocurrido a fines de 2015, prácticamente no ha registrado actividad alguna.

Vale destacar que dichos guarismos llegan hasta el año 2013 inclusive, por lo que con posterioridad no se cuenta con información que abarque al conjunto del país.

Atento a ello, en las conclusiones del presente capítulo, el análisis de la situación actual se limita a las principales novedades producidas a partir del cambio de administración operado a nivel nacional y de las variaciones en el signo político de las fuerzas gobernantes en distintos municipios del país.

Gráfico. Municipios argentinos con Presupuesto Participativo 2002-2013



Nota: no se incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por ser similar a una provincia, no a un municipio.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Red Argentina de Presupuesto Participativo.

A partir de la observación del gráfico, puede apreciarse que se ha producido un incremento muy considerable en la cantidad de gobiernos locales que desarrollan la política de presupuesto participativo en suelo argentino.

Conviene entonces desagregar dicho efecto a lo largo de distintos subperíodos que engloban los años bajo análisis, de modo tal de comprender mejor la secuencia del importante crecimiento registrado.

Así, en los períodos que abarca del 2002 al 2007 inclusive y del 2010 al 2012 puede darse cuenta de un aumento constante, pero moderado, en la cantidad de municipios argentinos con PP.

Por su parte, en 2008, 2009 y 2010, así como en el año 2013, resulta posible advertir verdaderos saltos en el número de gobiernos locales que han decidido realizar una apuesta política por el fortalecimiento y la ampliación de la participación de la población en sus respectivos territorios, mediante la adopción de la política pública de presupuesto participativo.

Vale aclarar que a 2013, dentro de este amplio conjunto de gobiernos municipales que desarrollaban el PP, se destacaba la presencia de las principales ciudades del país, tales los casos de Córdoba, Rosario, La Plata, General Pueyrredón (Mar del Plata) y cerca de una decena de partidos de la parte bonaerense de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Atento a ello, se ha registrado, asimismo, un aumento por demás significativo, y sostenido en el tiempo, de la población que habita en municipios argentinos en que se desarrolla la política de PP, tanto en términos de su valor absoluto como en relación con su participación en la población total del país.

Pero, a su vez, además de en estas grandes ciudades, al interior del colectivo de municipios argentinos que aplicaban a 2013 el PP en la Argentina, se identifican distritos con una población de menos de veinte mil habitantes, tales los casos de las municipalidades de Santa Rosa (Mendoza), Crespo y Cerrito (Entre Ríos), Rivadavia (Buenos Aires) y Firmat (Santa Fe).

Así, la política pública de presupuesto participativo, en la República Argentina, ha alcanzado, tras casi una década y media de recorrido histórico, una magnitud y un alcance de innegable consideración.

Es posible percibir cabalmente ello, a partir de la siguiente consideración publicada en López Accotto, Carmona, Martínez y Couto (2015: 5):

... en 2012, uno de cada cuatro argentinos vivía en un municipio con PP. En tales proceso, 50.000 personas participaron del diseño de más de 1.000 proyectos, elegidos por 200.000 vecinos y vecinas, con un costo total de \$450 millones (U\$S 100 millones), con el acompañamiento de 500 funcionarios municipales y el respaldo de normas tratada por 300 legisladores locales.

Vale la pena, a esta altura, analizar la distribución territorial de las experiencias argentinas de presupuesto participativo.

Para ello, resulta de suma utilidad georreferenciar los distintos casos de municipios argentinos que implementan esta política.

Asimismo, a los fines de reconocer su *expertise* desarrollada en la materia, corresponde también identificar desde qué subperíodo vienen trabajando con el presupuesto participativo en cada caso.

Tal distribución en el tiempo y en el espacio de las experiencias de presupuesto participativo en nuestro territorio, se presenta a continuación en el mapa.

Mapa. Municipios con PP en la Argentina en 2013, según año de inicio del PP



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Red Argentina de Presupuesto Participativo.

Tal como puede apreciarse en el mapa, las experiencias de presupuesto participativo vigentes (a la última fecha con datos completos) en nuestro país, se agolpan en la zona central. A su vez, se advierte la presencia de algunos casos aislados tanto en el norte como en el sur del territorio. Al respecto, si se consideran, asimismo, las experiencias que tras algún tiempo de desarrollo se han discontinuado, el panorama es más claro.

Así, el tener en cuenta la existencia de casos, en la actualidad no vigentes, en las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y Río Negro, resulta esclarecedor acerca del hecho de que en la región patagónica no han faltado iniciativas e intentos de desplegar el presupuesto participativo en distintos territorios, independientemente de la escasa suerte final de dichos lances.

Por el contrario, en la región norte del país prácticamente no se han registrado más experiencias que las apreciables en el mapa precedente (con la notable excepción de la ciudad de Salta que ha desarrollado el presupuesto participativo a partir del año 2014 y que ha sido sede, a comienzos de 2015, del último encuentro de presupuesto participativo desarrollado por la RAPP hasta la fecha).

De este modo, para una importante cantidad de provincias norteañas, como Misiones, Formosa, Tucumán (la más poblada de esa parte del país), La Rioja y Santiago del Estero no ha tomado conocimiento de intento alguno, siquiera frustrado, por implementar el PP, visible en normativa aplicada, notas de prensa o realización de asambleas.

El análisis de las causales de dicha distribución territorial, y en particular de la poca difusión del PP en el norte del país, surge entonces como una temática de gran relevancia, pero que, claramente, supera con creces el alcance del presente trabajo, que se centra en el estudio de las experiencias presentes, antes que de ausentes.

Aunque, sin perjuicio de ello, podría configurar el sustrato de futuras investigaciones sobre el desarrollo (y en este caso la falta) del presupuesto participativo en las diferentes regiones argentinas.

Sin pretender, entonces, desarrollar una explicación completa de la escasa vocación por adoptar el PP que han evidenciado los distintos gobiernos locales de la mayor parte de las provincias del norte argentino, es posible esbozar algunas consideraciones de carácter muy preliminar.

Tal como se ha señalado anteriormente, incluso en sus vertientes más instrumentales y menos comprometidas con un empoderamiento popular profundo, que lleve al cuestionamiento de la institucionalidad vigente, propia del actual estadio de las democracias occidentales capitalistas, tales como las desarrolladas en nuestro país, el presupuesto participativo implica, en prácti-

camente cualquiera de sus posibles definiciones, la existencia de, al menos, una mínima voluntad de las autoridades del Poder Ejecutivo local por compartir una porción de poder con la ciudadanía y de transparentar, al menos un poco más que antes de la implementación del PP, el funcionamiento de la gestión pública bajo su responsabilidad.

No parece que dichas orientaciones sean propias de los liderazgos políticos tradicionalmente conservadores, que han primado, a nivel histórico, en la mayor parte de nuestro norte.

Analizados entonces la evolución histórica de la cantidad de experiencias de presupuesto participativo en nuestro país y los avatares de su distribución a lo largo y a lo ancho de nuestro territorio, interesa entonces dar cuenta del contexto institucional y normativo de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) que ha buscado promover esta herramienta.

Como ya se ha mencionado, el presupuesto participativo se ha concentrado, en el caso argentino, en los gobiernos municipales, más allá de la fallida experiencia porteña, previamente comentada, y de las muy promisorias experiencias de presupuestos participativos universitarios, que se analizan en el anexo del presente volumen.

Atento a ello, conviene, en primer lugar, considerar el marco más general, dado por la propia Carta Magna. Al respecto, el artículo 1º de la Constitución Nacional (CN) establece para Argentina un sistema de gobierno que adopta la “forma representativa, republicana y federal”.

A su vez, por el artículo 22 de la CN se define explícitamente la forma representativa, al normar que: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”.

No obstante ello, la misma CN contempla algunos mecanismos de democracia semidirecta, tales como la Iniciativa Popular (artículo 39) que brinda a la ciudadanía la posibilidad de presentar proyectos de leyes y el de Consulta Popular (artículo 43) que permite transformar proyectos en leyes, por medio del voto directo de la población.

A su vez, el artículo 75, inciso 22 de la CN, establece que una serie de Declaraciones, Convenciones y Pactos Internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo Nacional, y aprobados por el Congreso de la Nación, que tienen jerarquía constitucional, así como las condiciones necesarias para que eventualmente otros tratados se agreguen a tal listado, declarándolos complementarios de los derechos y garantías consagrados en la CN.

En tal sentido, dos artículos de tratados internacionales habilitan la participación directa de la ciudadanía: el artículo 21 de la Declaración Universal de

Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantizan el derecho a la participación, directa o indirecta, en los asuntos públicos, a todas las personas. El derecho a la participación, directa e indirecta, en los asuntos de Estado, está garantizado entonces por la Carta Magna de la nación y pactos internacionales con rango constitucional.

En un segundo nivel de las instituciones públicas de nuestro país, son varios los Estados de nivel provincial que promueven la aplicación del PP en los respectivos corpus normativos que han sabido darse.

Así, el régimen municipal de la provincia de Entre Ríos, establecido por Ley provincial N° 3001, actualizada en 2006, establece en su artículo 120, como una posibilidad, respecto al presupuesto municipal, que: "... pudiendo confeccionarse el mismo a partir de la participación ciudadana. A tal efecto los municipios dictaran la ordenanza respectiva estableciendo el mecanismo de la participación y control democrático de la gestión la que deberá contener como mínimo lo siguiente". Desagregando como el primer contenido u objetivo mínimo, el: "... posibilitar la participación en las distintas etapas del presupuesto participativo a todos los ciudadanos habilitados a votar que acrediten domicilio permanente en el municipio".

Así, en el caso de Entre Ríos, el Estado provincial contempla que los municipios adopten el PP y establece para él la libre participación sin más restricciones que la mayoría de edad y en todas las etapas del proceso, mencionando específicamente el rol de control ciudadano sobre la gestión pública. Sin soslayar lo valioso de la norma, es necesario recordar que sin embargo en Entre Ríos el grueso de los municipios no tienen PP, más allá de que el número de los que lo han adoptado ha venido creciendo en los últimos años para los que se cuenta con datos, incluyendo a las principales ciudades de mayor población de toda la provincia.

También en el nivel subnacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene un estatus de cuasi-provincia, en su Constitución reconoce el Presupuesto Participativo en su artículo 52, el cual establece el carácter participativo del presupuesto.

Finalmente, la provincia de Buenos Aires instrumentó el Decreto N° 3333/05 y creó el Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo y, por otro lado, invitó a los municipios a sumarse a esta iniciativa.

Si bien el programa no se desarrolló, el mencionado decreto suele ser utilizado en los antecedentes y justificaciones de proyectos de ordenanzas en los municipios bonaerenses a la hora de establecer el PP.

En el último de los niveles del Estado argentino, el municipal, encontramos la contribución más significativa a la instalación del PP, tanto por su incorporación en las Cartas Orgánicas, como en la sanción de ordenanzas, decretos municipales u otras normas municipales.

Así, en algunas provincias donde la autonomía municipal permite a los Estados locales tener su propia Carta Orgánica, el PP está contemplado en ella.

Como ejemplo se puede mencionar la Carta Orgánica del Municipio de Posadas, capital de la provincia de Misiones, que en su artículo 48 establece que: "... todos los ciudadanos de Posadas tienen derecho a participar opinando sobre la aplicación de los fondos públicos del Presupuesto Participativo y controlar las rendiciones de cuentas referentes a su utilización". Pese a este importante antecedente normativo, hasta el momento Posadas no cuenta con PP.

También la Carta Orgánica del municipio de Resistencia, capital de la provincia del Chaco, contempla el tema del PP en su artículo 197 por el que: "... se establece el carácter participativo del presupuesto". Agregando en el artículo 198 que: "Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las jurisdicciones territoriales del Municipio en las etapas de elaboración, definición, acompañamiento y control de la ejecución del presupuesto anual". Vale aclarar que Resistencia implementa el PP desde el año 2009.

Finalmente, en el ámbito de las comunas porteñas, suerte de nivel subprovincial (y por tanto, en alguna medida, asimilable a la institución municipal), el artículo 8º Inciso c) de la Ley 1777 del año 2005 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece como competencia exclusiva de las comunas: "... la elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual". Mientras que el artículo 15 de la citada norma marca que el anteproyecto de presupuesto de las comunas: "... se elabora a través de mecanismos que, a escala barrial, garantizan la participación de los vecinos en la fijación de metas, formulación y control presupuestario", extremos legales que los gobiernos comunales jamás han cumplido.

En resumidas cuentas, si bien en principio la forma de gobierno adoptada por la Argentina no habilita la participación directa de la ciudadanía, sí instala algunas herramientas de democracia semidirecta.

Del mismo modo, al adherirse a tratados internacionales, introduce la posibilidad de generar mecanismos de participación directa de la población.

A su vez, la normativa de varias provincias argentinas, así como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de diversos municipios, fomenta o establece el presupuesto participativo, sin que ello, en la práctica, opere más que como un

elemento de promoción de esta política, cuyo destino descansa sobre la decisión política de quien la lleva adelante, antes que en lo establecido a nivel legal.

Veamos entonces, más allá de lo realizado en el campo normativo, qué otras medidas efectivas han implementado los niveles superiores de gobierno para fomentar la adopción del presupuesto participativo por parte de los distintos municipios existentes en sus respectivas jurisdicciones.

Más allá de ciertas intentonas, que no han pasado de iniciativas con escaso apoyo político sin materialización alguna, por parte de gobiernos provinciales como el de la provincia de Buenos Aires o del apoyo puntual para la implementación del voto electrónico en la ciudad de Santa Fe, por parte de la empresa pública rionegrina Empresa Pública de la Provincia de Río Negro Alta Tecnología SE, no se registran acciones sistemáticas de apoyo al presupuesto participativo desde las instituciones públicas provinciales.

En cuanto al nivel nacional de gobierno, interesa particularmente distinguir las acciones desarrolladas, muchas veces en forma conjunta, por dos tipos de instituciones bien diferenciadas: las organizaciones que forman parte de la Administración Central y las Universidades Nacionales.

Respecto al primero de estos grupos, se destaca la participación de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros (SRP) y de la Secretaría de Asuntos Municipales del, por entonces, Ministerio del Interior y Transporte (SAM).

Dichas dependencias promovieron la creación de la RAPP, en las que participaron como miembros, además de la mayor parte de los municipios argentinos con PP, de todos los colores políticos y de todas las regiones del país, así como instituciones académicas, entre las que se destacan las universidades nacionales.

Ha sido notable la acción de dichas secretarías (y en especial de la SRP a partir de la creación, en su seno, del Programa Nacional de Presupuesto Participativo) en la promoción del PP en el país, mediante la organización de más de media docena de encuentros nacionales (y varios encuentros provinciales) de PP, a los que invitaron a los principales expertos mundiales en la materia y de diversas acciones de difusión y capacitación, entre las que se destaca la Diplomatura Virtual en Presupuesto Participativo y Gestión Municipal, desarrollada e implementada por la Universidad Nacional de General Sarmiento, con apoyo de la SRP, de la que participaron funcionarios públicos a cargo del PP y miembros de la comunidad, con experiencia de participación en PP, de todo el país.

Conclusiones

Ha sido notorio, desde su alumbramiento al calor de la crisis de 2001, el crecimiento en el número de casos de municipios con presupuesto participativo en la República Argentina.

En tal sentido, es posible afirmar que se ha alcanzado cierta masa crítica respecto al número de actores participantes, tanto desde la comunidad, como desde las propias administraciones públicas locales.

De igual forma, la experiencia acumulada por más de tres lustros, por parte de las experiencias pioneras, da cuenta de la capacidad del PP para adaptarse a distintos climas de época.

Sin perjuicio de ello, su falta de penetración en muchas provincias del norte y el limitarse, todavía, a un número acotado de territorios, identificados, principalmente, con áreas metropolitanas y ciudades intermedias, plantea importantes desafíos de cara al futuro de esta política pública.

Asimismo, el hecho de que el PP haya llegado a territorios con tradiciones políticas muy diversas, cuando no diametralmente opuestas, identifica al PP en nuestro país como una política que no se identifica en la Argentina, *a priori*, con una determinada línea ideológica, dado su carácter instrumental.

De este modo, el presupuesto participativo demuestra ser una política permeable, ya que, tras el fuerte cambio político registrado en 2015, se identifican dos situaciones, *a priori*, llamativas.

La primera, dada por la existencia de municipios, como Morón, donde el Presupuesto Participativo se había desarrollado, a lo largo de muchos años, de la mano de gobiernos de corte vecinalista, luego identificados con el kirchnerismo y que hoy, bajo una administración del PRO, se sigue implementando.

Y la segunda, relacionada con lo sucedido en municipios como Tres de Febrero y Pilar, que durante décadas estuvieron bajo gobiernos peronistas, y donde a partir de la llegada del PRO en diciembre de 2015 al gobierno local, se ha adoptado el presupuesto participativo como una política pública en el territorio.

Sin perjuicio de ello, el hecho de que las políticas de promoción del PP desplegadas por el Estado Nacional desde el cambio de gobierno acaecido a fines de 2015 se hayan interrumpido, con el abandono del Programa Nacional de Presupuesto Participativo por parte de la SRP y la subsecuente paralización de la RAPP, visible en la no realización de encuentros (ni nacionales ni regionales) de PP en 2016, abren profundos interrogantes acerca de la expansión y consolidación de esta política en el actual contexto.

Por su parte, el carácter maleable de la herramienta de presupuesto participativo, en relación con el sentido y la calidad de los procesos participativos, nos obliga a no perder de vista lo que en la literatura (Matus, 1987) se denomina el dilema de la velocidad (herramientas para el desarrollo) y la dirección (conducción política y orientación ideológica de un proyecto de desarrollo).

Capítulo 2

El presupuesto participativo en materia político-institucional: alcances y desafíos en ciudades argentinas

*Rodrigo Carmona**

Introducción

El presupuesto participativo surge en América Latina como una respuesta de política pública alternativa al modelo neoliberal predominante hacia fines de los años ochenta del siglo xx, con el propósito de potenciar la dinámica democrática y destinar un monto del gasto público local hacia las demandas concretas de la ciudadanía. En este marco, resulta importante indagar los alcances políticos e institucionales del instrumento en el contexto argentino reciente.

El trabajo busca analizar así los principales impactos que asume el presupuesto participativo en la Argentina; para ello, se examinan fundamentalmente dos cuestiones: i) su papel en el proceso de legitimación del poder político-institucional en la esfera local; ii) el grado de apertura democrática de la gestión municipal. Estas cuestiones se abordan desde una perspectiva de análisis que se focaliza en el rol de las instituciones políticas y los actores estatales y sociales,

* Posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Mención Honorífica (FLACSO-Sede Argentina). Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor e investigador ordinario ICO-UNGS e investigador de carrera del Conicet.

debatiendo sobre nuevas formas de intervención pública y ampliación de la democracia en términos de gobernanza.

Nuevas formas de intervención gubernamental en la esfera local

Las reformas económicas de predominio “neoliberal” desarrolladas en América Latina en la década del noventa, y el proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles subnacionales fueron plasmando nuevas dinámicas en el plano territorial. Estas políticas tuvieron un impacto de carácter doble sobre los gobiernos locales. En primer lugar, los municipios han sido objeto de una ampliación en sus funciones y responsabilidades y en menor medida en sus atribuciones; de este modo, debieron proveer un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad, sin que ello haya implicado un incremento en sus recursos técnicos, jurídicos, económicos, humanos y administrativos acorde con el crecimiento en la cantidad y complejidad de sus tareas. En segundo lugar, el ámbito local ha ganado reconocimiento. Los municipios han comenzado a tener una mayor relevancia dada la cercanía entre gobernantes y gobernados, permitiendo entonces el surgimiento de nuevas prácticas y modalidades de resolución de problemas, de forma de dar cuenta de una menor intervención estatal, fundamentalmente en el plano nacional (Cravacuore y otros, 2004; Cabrero Mendoza, 2005; Carmona, 2012; Carmona y Martínez, 2016).

Este marco de situación, en un contexto de cuestionamientos a las formas de representatividad tradicionales, permitió el nacimiento de una diversidad de mecanismos y políticas públicas con un carácter más participativo. Distintos argumentos se han dirigido al ámbito local, dando cuenta de la cercanía geográfica entre representantes y representados en cuanto espacio favorable para el complemento participativo a la democracia representativa (Annunziata, 2011). Ciertamente, el presupuesto participativo constituye una herramienta que busca replantear el modo de planificar y gestionar el territorio al incorporar las perspectivas de distintos actores en un escenario de creciente complejidad y promover formas más directas y vinculantes en los asuntos de gobierno (Sánchez, 2002; Cabannes, 2005). De este modo, frente a políticas de corte más generalista en el tratamiento de las problemáticas locales se subraya la importancia de considerar las especificidades territoriales a fin de adaptar las agendas y modalidades de intervención a las particularidades de cada lugar. Esto permite propiciar procesos de cambio sobre la base de un enfoque estratégico

que combine una lógica de funcionamiento transversal e intersectorial y el desarrollo de diversas interacciones/redes entre los actores locales desde una perspectiva de gobernanza (Blanco y Subirats, 2008).

Desde una perspectiva general, la gobernanza en la literatura especializada plantea el pasaje gradual de una modalidad de actuación gubernamental sostenida en la primacía excluyente del gobernante en términos de la dirección y conducción política, a un escenario en el que se establecen mayores grados de interacción y dependencias mutuas entre las instancias político-institucionales y sociales (Blanco y Gomà, 2006; Aguilar Villanueva, 2007; Carmona, 2012; Martínez y Arena, 2013). De este modo, el sentido básico que identificamos a partir del concepto es la decisión política, más o menos voluntaria, por parte de las autoridades de generar una apertura en las decisiones de gobierno y renovar/democratizar el vínculo Estado-sociedad, incorporando a los actores no estatales (sea esto por su representatividad o importancia en relación con el conjunto de intereses sociales implicados) en el despliegue de políticas públicas.

En consecuencia, diversos elementos permiten acercarse a la problemática a partir de considerar cuestiones claves como la legitimidad de las autoridades políticas, la capacidad de representación de los distintos grupos de la sociedad, las condiciones institucionales y las reglas del juego que dan lugar a las relaciones de cooperación entre los actores y permiten un funcionamiento de tomas de decisiones e implementación más amplio. De este modo, un esquema institucional con base en un modelo de gobernanza democrática tiene mayores posibilidades de ser efectivo en las condiciones sociales, políticas y administrativas del mundo contemporáneo. Ello es así por la creciente democratización de la vida pública y los procesos estructurales plasmados en las últimas décadas, que inciden en por lo menos dos líneas: i) reconocen la necesidad de descentralizar la gestión de los asuntos públicos en instancias más cercanas a la ciudadanía, y ii) derivan a una mayor participación de los diversos actores no gubernamentales en el proceso gubernamental, desde el diseño hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas (Lozano González, 2009; Canto Chac, 2008).

En la esfera local en particular, la noción de gobernanza aparece más palpable en la medida que la administración municipal puede en principio, por su mayor cercanía y flexibilidad, responder más adecuadamente a diversas necesidades ciudadanas y generar espacios de discusión e inclusión. De esta forma, el concepto y los distintos mecanismos vinculados, el Presupuesto Participativo por ejemplo, evidencian las transformaciones recientes desplegadas en las políticas públicas locales con relación a un modelo de gestión más participativo que permita responder con más legitimidad y efectividad a las demandas sociales

actuales. En el despliegue del PP, se trataría de manera específica de la división del poder con la sociedad en la definición de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre el gasto público local. A los impactos directos que el mecanismo genera en términos de promover el desarrollo local, una mayor participación ciudadana y, por lo tanto, un mejor funcionamiento democrático, deben considerarse los efectos más indirectos vinculados a las transformaciones en la forma en que las instancias institucionales locales funcionan.

La implementación del PP como mecanismo democratizador no responde a un modelo único e incuestionable. Conviven distintos matices acerca del significado de esta política. Desde una visión más instrumental, el PP se concibe como: "... un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental" (Goldfrank, 2006: 4). Por otro lado, se produce la relegitimación de las prácticas políticas y el despliegue de relaciones más horizontales y menos mediadas entre los gobernantes y la ciudadanía, la mejora de la gestión local en términos de mayor transparencia y capacidad para incidir en las condiciones de vida de la población, la redistribución de los recursos hacia sectores vulnerables, y la democratización de las relaciones Estado-sociedad mediante la creación de una esfera pública no estatal (Llamas Sánchez, 2004; Azevedo, 2008; Goldfrank, 2006; Teixeira y otros, 2004; Avritzer, 2003; Sousa Santos, 2002).

En consecuencia, la efectividad de la respuesta ante los problemas públicos en un marco de gobernanza dependerá de considerar múltiples elementos. En efecto, cuestiones tales como el diseño institucional, el grado de involucramiento de los actores políticos y sociales implicados y la consistencia de las acciones desplegadas muestran que el proceso supone una dinámica gradual y resolutive a mediano plazo más que un procedimiento rápido o de carácter automático.

Aspectos metodológicos del trabajo

El análisis del PP en cuanto problemática *político-institucional* busca examinar la importancia que presenta el mecanismo en el contexto político territorial, sus alcances en términos de mejora/profundización democrática y construcción de ciudadanía como en lo que hace a los diseños institucionales desarrollados y al lugar institucional que asume el PP al interior del gobierno local.

En este sentido, las variables e indicadores considerados son:

- 1) Presupuesto participativo y contexto político territorial:
 - i) Relación del PP con fuerza político-partidaria particular o aparición como nueva política local;
 - ii) papel del Poder Legislativo municipal en el proceso;
 - iii) apoyo político del PP al interior del gobierno municipal;
 - iv) protagonismo de las organizaciones sociales del territorio en su despliegue.
- 2) Presupuesto participativo y democracia:
 - i) Relevancia del PP en términos de innovación democrática;
 - ii) peso del mecanismo en el desarrollo de nuevos derechos y articulaciones Estado-sociedad;
 - iii) importancia del PP en su condición de democracia de “proximidad”, circumscripta al barrio o ampliación de esa escala.
- 3) Diseño institucional y formas de ejecución:
 - i) Diseño institucional de PP (territorial, temático);
 - ii) lugar institucional del PP al interior del gobierno local;
 - iii) despliegue del proceso y particularidades de la ejecución o implementación.

Principales resultados alcanzados

En lo que refiere a la cuestión político-institucional, en el conjunto de casos analizados es posible apreciar la ausencia de una clara identificación del PP con una determinada fuerza partidaria. De esta forma, prácticamente la mitad de los municipios examinados (La Matanza, Rafaela, Villa María, Lanús, La Plata, Gualaguaychú y La Costa) tenían intendentes que se encontraban dentro del Frente para la Victoria-Partido Justicialista.¹ Por otro lado, durante el relevamiento realizado en el período 2012-2014 había algunos municipios con

¹ El Frente para la Victoria-Partido Justicialista ejerció el Poder Ejecutivo Nacional durante tres períodos consecutivos en la administración nacional, entre el 25 mayo de 2003 hasta el 10 de diciembre de 2015.

gobiernos de corte vecinalista o socialista aliados al gobierno nacional (Morón, Zárate, Mar del Plata) y otros ligados a fuerzas opositoras, sean de extracción radical (Río Grande, Mendoza), socialista (Rosario), peronista disidente (San Miguel) u otra vertiente (Unquillo), tal como se detalla en el cuadro al final del capítulo.

Con relación al PP y el contexto político territorial, se aprecia que este mecanismo buscaba en la mayoría de los casos interpelar en gran medida a la población no organizada (con escasos antecedentes previos de participación), teniendo un sostén importante en cuadros territoriales y/o partidarios afianzados. En ciertos casos, la intermediación desarrollada por las organizaciones era directa y manifiesta en el funcionamiento del instrumento (General Pueyrredón, La Matanza, San Miguel) y en el resto era más matizada o parcialmente baja. Por otro lado, en prácticamente el conjunto de los casos el protagonismo de las organizaciones territoriales en el proceso aparecía muy influenciado por el accionar del gobierno local y la voluntad del intendente en potenciar su despliegue.

En lo que tiene que ver con el alcance y modalidad del PP, en los casos examinados prevalecía un enfoque marcadamente territorial, que tenía como referencia central al barrio (General Pueyrredón, Gualaguaychú, Lanús, La Matanza, La Plata, Mendoza, Rafaela, San Miguel, Villa María, Unquillo), en otros, a la localidad (La Costa, Río Grande, Zárate) o a la zona u área descentralizada (Rosario, Morón). Únicamente un caso de PP (Río Grande), suspendido cuando se hacía el relevamiento puesto que buscaba cumplir con las prioridades comprometidas los años anteriores, presentaba a nivel de diseño un foro común para toda la ciudad aparte de los foros territoriales por zonas. Del mismo modo, el PP de Villa María había evolucionado a un esquema de planificación territorial plurianual llamado Plan Trienal Participativo, en el que se combinan elementos de PP y del Plan Estratégico, de modo de permitir a la ciudadanía planificar la ciudad en su conjunto, aunque con diversas restricciones a una participación más abierta y menos vinculante en su desarrollo.

En el mismo sentido, el rol del Poder Legislativo (en cuanto órgano que parte tentativamente de una visión general del municipio) era muy poco relevante en la mayor parte de experiencias de PP, limitándose en general a la aprobación de ordenanzas en los casos en que tal tipo de legislación local existiese de modo de crear o reglamentar el PP. De los 15 casos analizados, 10 tenían ordenanza que regulaba el funcionamiento del mecanismo. En algunos casos, como La Matanza y Río Grande, el rol del Poder Legislativo respecto al PP aparecía muy desdibujado, mientras que en Rosario, Morón y Villa María presentaba mayor protagonismo, pero como acompañamiento de la gestión

municipal. En otras experiencias, como Mendoza, algunos legisladores solían asistir a las asambleas del PP que se desarrollaban en su barrio, y únicamente en Lanús aparecían concejales (tanto del oficialismo como de la oposición) motorizando proyectos en el marco del PP.

La vinculación del PP con una determinada gestión de gobierno más que con un partido político determinó que los riesgos a su continuidad partiesen sobre todo del recambio del Ejecutivo municipal, aun en relación con dirigentes de la misma fuerza partidaria. En estos términos, el mecanismo participativo intervino fundamentalmente como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales antes que conformar una consistente plataforma político-ideológica de sostén programático.

Una consideración del PP en cuanto herramienta de innovación democrática plantea alcances interesantes en lo que refiere a dar visibilidad a ciertas demandas y problemáticas locales, permitiendo en diversos casos el desarrollo de nuevos derechos o la mejora de los lazos Estado-sociedad. Estos resultados aparecen mayormente vinculados al factor de “proximidad”, a partir de lo cual se reivindican necesidades de carácter barrial o territorial en un plano más restringido. La visibilidad alcanzada por dichas cuestiones determinó que fueran incorporadas en la agenda pública a través del PP y su abordaje contempló al conjunto del territorio municipal (como la violencia de género en San Miguel) e incluso regional/provincial (como la atención del Trastorno General de Desarrollo en Río Grande).

De esta forma, el PP se utilizó en la mayor parte de las experiencias examinadas como un medio de legitimación de los gobiernos locales, ya que acercó la gestión de gobierno a la población y fortaleció la democracia representativa por sobre la idea de un mecanismo de democracia directa alternativo. Al mismo tiempo, su propio desarrollo permitió una cierta apertura de la gestión local a nuevas formas de funcionamiento y modos de decisión en términos de gobernanza, aunque circunscripto sobre todo al ámbito barrial y sin generar en líneas generales una visión común sobre las problemáticas de la ciudad.

En términos de implementación se apreciaron diversos resultados de la instrumentación del mecanismo. En varias de las experiencias se buscó encaminar las acciones mediante un fuerte apoyo político del intendente, jerarquizando el área particular del PP, al darle categoría de secretaría o similar (Lanús, La Plata). En este marco, el otorgamiento de un mayor apoyo político a los coordinadores del instrumento permitió ponerlos a la par de los funcionarios de otras áreas en la mesa de discusión con resultados diversos. Un aspecto extendido fue así priorizar los proyectos de PP mediante su diferenciación de otros proyectos

sectoriales, con el objeto de favorecer su control y seguimiento por parte del Ejecutivo y la coordinación del PP.

Sin embargo, estas acciones no ayudaron a modificar el comportamiento de dependencias municipales tradicionales con un funcionamiento mayormente vertical y procedimental, como Obras Públicas y Hacienda. En un cuadro de falta de coordinación y comunicación las otras áreas observaron a la dependencia del PP como un “municipio paralelo”, con tareas propias que interferían las respectivas planificaciones sectoriales. Ello, en algunos casos, derivó en una situación de aislamiento del mecanismo, con mermas en términos de legitimidad interna y dificultades importantes en su desarrollo.

En ciertos casos, el PP logró expandirse, logrando redefinir algunas misiones y funciones de las unidades existentes. Por intermedio de la colaboración de los funcionarios o por mandato directo del Ejecutivo, diversas áreas tomaron demandas provenientes del PP, y dieron lugar a diversos proyectos dentro de su planificación. Por otro lado, en las experiencias más exitosas que han implementado el PP (Morón, Rosario) se generaron reestructuraciones que favorecieron el desarrollo de un modelo de gestión más relacional, por sobre la separación de funciones estancas de la estructura sectorial burocrática original. En estos ejemplos, las demandas surgidas de los foros participativos permearon al conjunto del entramado institucional municipal, otorgándoles elementos a las áreas y ajustando a ellas su planificación.

En este contexto, en los casos en que el PP pudo extenderse durante más de un lustro, pudo mostrar una evolución positiva al vincularse al despliegue de procesos de desconcentración administrativa a nivel territorial. Esto estableció una revalorización del factor de proximidad y el despliegue de un amplio abanico de políticas participativas desde el municipio, aun en menoscabo del propio PP, que sin perder su masividad puede reducir la participación de sus representantes más activos al ser demandados por otros espacios más concretos que cobijan mejor sus intereses (mesas de participación en salud, seguridad, niñez, tercera edad, discapacidad, cultura, etcétera) o que permiten pensar a la ciudad como conjunto a mediano plazo.

Conclusiones

Las importantes transformaciones sociales y políticas generadas en las últimas décadas obligaron al desarrollo de nuevas miradas respecto a la articulación y participación de distintos actores en las políticas públicas. Ello determinó la incorporación de formatos más amplios en lo que refiere a la apertura de las

decisiones y la implementación de las acciones a diverso nivel. En este sentido, el presupuesto participativo se expandió en la escena local argentina con diversos alcances en materia política e institucional.

Un examen general del mecanismo sobre la base de las experiencias analizadas mostró que el impacto del PP en el plano de la estructura político-institucional municipal, es todavía parcial o reducido. Si bien su despliegue busca principalmente legitimar al Ejecutivo local, principal impulsor de la herramienta, genera poca articulación con el órgano legislativo y también entre las áreas municipales, modificando solo en algunos casos el funcionamiento burocrático más tradicional y circunscripto a una lógica más sectorial. El alcance en un nivel más territorial es, sin embargo, *más significativo*, porque propicia con su implementación una mayor apertura democrática local e introduce nuevas instancias de participación de la ciudadanía en términos de gobernanza.

Un análisis más específico a partir de las variables e indicadores considerados permite resaltar algunos aspectos distintivos de su funcionamiento. En relación con la problemática político-institucional, el PP no aparece visiblemente ligado con un partido político en particular sino más bien con una gestión de gobierno; de ahí que las principales amenazas a su continuidad provengan en especial del recambio del Poder Ejecutivo Municipal. Por esta cuestión, el PP funciona de manera predominante como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales antes que como una plataforma político-ideológica con impacto supralocal.

El PP, por lo general, se dirige a fomentar en el territorio la participación de la población no organizada, con poco involucramiento previo en los asuntos públicos, aunque su sostenimiento se basa habitualmente en cuadros territoriales y/o partidarios afianzados. En cuanto a los aspectos de democratización, su mayor logro en distintos casos ha sido el acercamiento entre la ciudadanía y el gobierno local a través del establecimiento de espacios de articulación y deliberación diferentes a los ámbitos tradicionales, generando cierta confianza en la política y en la capacidad del Estado para resolver demandas específicas y de nuevo tipo.

Del mismo modo, su diseño institucional, en general, aparece como una limitante para el potencial transformador del PP. Su enfoque básicamente territorial lo lleva a actuar sobre todo como un mecanismo de “proximidad o cercanía”, articulado en ciertos casos con otras políticas y procesos de descentralización de la gestión municipal, aunque con límites para pensar más globalmente los problemas que afectan al conjunto de la ciudad. Otra debilidad que muestra es el bajo nivel de articulación con el Poder Legislativo local, cuestión que

conspira contra la institucionalización y formalización de esta política pública en el tiempo.

Un elemento problemático asociado se vincula con sus dificultades para convivir con las áreas gubernamentales más tradicionales. En los casos en que el PP logra perdurar y consolidar un desarrollado satisfactorio, ello se asienta mayormente en un modelo de gestión más relacional con niveles importantes de desconcentración administrativa territorial con pérdida de importancia frente a otras políticas participativas, de corte más sectorial u orientadas a pensar la ciudad en un marco de planificación más amplio.

Es posible apreciar entonces un mayor impacto del mecanismo cuanto menor desarrollo relativo previo tiene el conjunto de las iniciativas participativas en el municipio. En la medida que el abanico de instancias es más amplio, el PP presenta una incidencia más limitada y contribuye como una política más a la gestión local. En los casos en que es una de las primeras iniciativas participativas alcanza un mayor impacto, desplegando diversas demandas y canales de diálogo en la relación gobierno-ciudadanos. Ello se relaciona fundamentalmente con el carácter consultivo que alcanza el PP en general y su evolución *a posteriori* que plantea la apertura de nuevas instancias más puntuales de tratamiento e intervención ciudadana.

En consecuencia, en la medida que el PP fortalece la desconcentración del gobierno local permite la revalorización del factor de proximidad de modo de generar una apertura de la gestión local a nuevas instancias de funcionamiento y formas de decisión en términos de gobernanza, si bien orientadas principalmente a una escala barrial y sin plasmar un debate más amplio en relación con una visión más estratégica de ciudad en términos de integralidad y conjunto social.

Trayectoria del pp en 15 casos y relación política Nación-municipios

Municipio	La Costa	Mendoza	Rosario	San Miguel	Zárate	Villa María	Rafaela	Río Grande	La Matanza	Morón	General Pueyrredón	Guaileguaychú	Unquillo	La Plata	Lanús
Provincia	Buenos Aires	Mendoza	Santa Fe	Buenos Aires	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Tierra del Fuego	Buenos Aires	Buenos Aires	Buenos Aires	Entre Ríos	Córdoba	Buenos Aires	Buenos Aires
Población 2010	69.633	115.041	1.028.658	281.120	114.269	80.006	92.945	70.042	1.775.816	319.934	618.989	109.461	15.369	666.887	459.263
Primer año de implementación del pp	2009	2010	2002	2008	2010	2008	2008	2004	2009	2006	2008	2012	2010	2008	2012
Partido gobernante	FPV-PJ	UCR	PS	PJ	Nuevo Zárate	FPV-PJ	PJ	UCR	FPV-PJ	Nuevo Encuentro	Acción Marplatense	FPV	Frete Cívico	PJ	FPV-PJ
Aliado al gobierno nacional	SÍ	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ

Nora: San Miguel fue aliado del gobierno nacional hasta 2013.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos informados por las áreas responsables de pp de cada municipio en la II Encuesta Nacional de pp. Los datos corresponden todos al año 2010 (2ª ola- 2011), excepto para Guaileguaychú y Lanús que se presentan datos de 2012 porque fue el primer año de implementación del pp.

Capítulo 3

La participación ciudadana y la democracia local. Un estudio a través de distintas experiencias de presupuesto participativo

*Bárbara Couto**

Introducción

La participación ciudadana aparece en el debate contemporáneo como una problemática de suma relevancia. Su desarrollo se asocia generalmente con la búsqueda de un mejor funcionamiento de las democracias existentes y la incorporación de los actores sociales en ciertas decisiones y políticas públicas.

Entre los factores que intervienen en la necesidad de nuevas modalidades participativas aparecen la crisis de confianza respecto a las instituciones políticas tradicionales y los mecanismos de representación electoral, los inconvenientes que presentan los partidos políticos como instancias aglutinadoras y de mediación, y la incapacidad de los gobiernos para procesar la diversidad de demandas sociales que surgen en los últimos años. Es importante aclarar, no obstante, que la participación ciudadana adquiere formas distintas y presenta características particulares según los fines, actores y contextos en los cuales se lleva a la práctica.

* Magíster en Política Comparada Latinoamericana de la London School of Economics, Reino Unido. Candidata a doctora en Ciencias Sociales (UBA). Licenciada en Sociología (UBA). Investigadora-docente ICO-UNGS.

Algunos debates sobre participación ciudadana y democracia

Según Cunill Grau (1991) las modalidades que asuma la participación ciudadana dependerán de dos factores: 1) los niveles y ámbitos en los que recaiga la participación; 2) el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y/o órganos públicos. De este modo, la participación ciudadana puede darse en un plano más propiamente político, como en uno de gestión. El plano político es el que se relaciona con el despliegue de opciones o decisiones de carácter público, esto es, las actividades de gobierno. En este plano pueden apreciarse niveles de participación más agregados o macro (decisiones que involucran al conjunto de la comunidad y al régimen político), intermedios (políticas de alcance sectorial o regional) y micro (decisiones vinculadas con el accionar cotidiano de individuos y grupos pequeños). El plano de la gestión es el que se vincula más puntualmente con el desarrollo de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyo a estos. Este tipo de participación puede plantearse de diferentes formas: participación consultiva y/o asesora (opinión o declaración de conocimiento que no obliga al sujeto que adopta la decisión), participación resolutoria y fiscalizadora (intervención en el curso de la actividad pública y carácter obligante para la administración) y participación en la ejecución (se toma parte en forma directa en la realización de una actividad y/o prestación de un servicio).

El carácter que la participación ciudadana adquiere respecto a la toma de decisiones públicas puede plantearse así en términos de: *información* (los actores son informados de las acciones que se realizarán), *consulta* (los actores son consultados respecto a las acciones a desarrollarse y pueden aprobar o no lo proyectado) y *cogestión/codecisión* (los actores son parte en la elaboración de las acciones y la toma de decisiones). Finalmente, el origen del impulso hacia la participación constituye también un aspecto determinante, dado que es posible diferenciar entre dos tipos: *la acción ciudadana*, que comienza y es controlada por los propios actores sociales en relación con los objetivos y fines que ellos determinan; y *la implicación ciudadana*, cuyo inicio y control es desplegado por el Estado con el fin de conseguir apoyo y mejorar las decisiones, programas o servicios.

Los motivos que explican en los últimos tiempos la proliferación de experiencias participativas (más tradicionales o innovadoras) se relacionan básicamente con las restricciones que presentan las formas clásicas de participación previstas en los modelos de democracia representativa. Esta singularidad se hace evidente en la escasa capacidad para articular la legitimidad general obtenida

en los procesos electorales, con la legitimidad que se requiere cotidianamente para dar cuenta de los diversos temas que surgen en el plano social. La manera de hacer frente a estas cuestiones plantea tanto la necesidad de mejora de los canales representativos tradicionales, a partir de la apertura a los ciudadanos de espacios de control, seguimiento y planeamiento, como la incorporación de mecanismos horizontales de participativa activa de la ciudadanía en la identificación de problemas, discusión de políticas y construcción de consensos (Abal Medina, 2004).

La democracia representativa, tal como sugiere Annunziata (2011: 101) pareciera entonces no poder por sí misma sostener su legitimidad, lo cual aparece como punto de acuerdo de una gran variedad de estudios académicos que se han referido a la crisis de la representación. La Ciencia Política desde hace varios años ha tomado este núcleo problemático de “divorcio” entre la ciudadanía y sus representantes. Un clásico trabajo en este sentido es el de Manin (1998), para el que la personalización de la política, la fluctuación del voto, la creciente importancia de la imagen de los candidatos en los medios de comunicación no son síntomas de una crisis de la representación misma, sino de un formato específico del gobierno representativo, una “metamorfosis de la representación”.

Otros planteamientos, no obstante, han señalado más adelante el argumento de la crisis de la representación, poniendo el eje en que lo que está en crisis es sobre todo la distancia, la diferencia entre representantes y representados. En esta línea, Schnapper (2004) destaca que en nombre de la igualdad no se acepta la diferencia que la elección determina entre representantes y representados y se sueña con la presencia inmediata de los ciudadanos en las instancias de decisión. Enfoques más nuevos, como el de Pierre Rosanvallon (2007) sobre la legitimidad democrática contemporánea, evidencian juicios bastante semejantes. El autor resalta que la democracia se ha caracterizado desde sus orígenes por una organización de la desconfianza en paralelo a la democracia electoral-representativa. En la actualidad esta desconfianza se ha exacerbado y la legitimidad de los gobernantes se encuentra disociada de la legitimidad de sus acciones; de ahí la importancia de la puesta en marcha de formas de consulta permanente (O'Donnell, 2004a, 2004b; Cheresky, 2006).

Los cuestionamientos a la democracia representativa como único sostén de la legitimidad ha permitido el despliegue de un contexto que Blatrix (2002, 2007) denomina como “participacionista”, caracterizado por la valorización de la participación de los ciudadanos comunes y por la multiplicación de instancias participativas institucionalizadas, promovidas por los propios gobernantes. Se busca así completar el funcionamiento representativo de la democracia con una

lógica más participativa. En gran parte de la literatura sobre el tema se afirma que el fomento a una mayor participación de los ciudadanos en los ámbitos apropiados, no solo no niega la democracia representativa sino que puede contribuir a renovar su fuerza. En sintonía con este planteo, no se trata de que la democracia participativa reemplace a la democracia representativa sino de que se complementen, distinguiendo los niveles de acción más apropiados para cada una (Nun, 1991, 2000).

Aunque la democracia participativa se vincula a una demanda social, dado que los ciudadanos aceptan cada vez menos contentarse con votar a sus representantes y pretenden ser consultados por ellos y controlar sus acciones, la consulta y el intercambio se vuelven relevantes para las propias autoridades políticas en pos de la consolidación de su legitimidad. La democracia participativa se presenta entonces como la puesta en marcha de mecanismos, herramientas, canales de expresión de la voluntad de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, más consultiva o vinculante según el caso.

Tal como resalta Annunziata (2011), distintos postulados se han dirigido al ámbito local dando cuenta de la cercanía geográfica entre representantes y representados como un espacio favorable para el complemento participativo a la democracia representativa. Esta postura sobre el problema ha sido dominante desde fines de los años ochenta a nivel académico, sobre todo en las corrientes pluralistas (Dahl, 1991). Desde comienzos de los años noventa en adelante, esta tendencia de vinculación entre lo local y la participación cobra fuerza a partir de su desarrollo por parte de autores latinoamericanos y europeos encolumnados en corrientes de tipo institucionalista o vinculados con los movimientos sociales.¹ En este sentido, la escala local-municipal aparece como ámbito destacado de la participación ciudadana. En un contexto de globalización, la participación local se vincula también a consideraciones funcionales, como ser los procesos de descentralización en sus distintas versiones y sus ventajas para gestionar problemas en forma más eficaz. De este modo, las instancias políticas locales o municipales adquieren relevancia, y tal como señalan Lefebvre y Le Bart (2005), el valor de la proximidad se plantea como una evidencia social y se apoya sobre un juego de equivalencias con un poderoso efecto simbólico: proximidad = implicación = participación = eficacia = legitimidad.

En estos términos, tanto en la Argentina como en otros países de América Latina e incluso del hemisferio norte, las formas de expresión de la ciudadanía

¹ Ver, entre otros, a Cunill Grau (1991), Cabrero Mendoza (2002), Subirats (2003), Blanco y Gomà (2003) y Sousa Santos (2002).

se han ampliado significativamente. La legitimidad electoral conferida por el sufragio ya no se cuestiona como fuente del poder legal, pero se vuelve insuficiente para los gobernantes a la hora de tomar de decisiones. El debate sobre la participación ciudadana remite así en definitiva a los vínculos que se establecen entre el Estado y la sociedad civil, y a cómo los actores intervienen en el espacio público y de gobierno.

Aspectos metodológicos del trabajo

Se aborda la *dinámica participativa* contemplando los aspectos distintivos que caracterizan los tipos de participación de la ciudadanía en el marco del instrumento, los espacios de articulación multiactoral establecidos y los grados de apertura de la agenda a las demandas de la ciudadanía.

La investigación utilizó fundamentalmente un diseño cualitativo, analizando 15 casos en profundidad. Los municipios considerados en términos de su importancia y singularidad en el plano nacional son: Rosario, Morón, San Miguel, Zárate, Rafaela, General Pueyrredón, Lanús, La Plata, La Matanza, La Costa, Gualeguaychú, Unquillo, Villa María, Mendoza y Río Grande. A partir de esta selección se buscó aprehender el impacto de las interpelaciones institucionales sobre las prácticas de actores gubernamentales y sociales, para reconstruir, de este modo, las dinámicas, las tensiones y los resultados generados.

Los criterios considerados para la selección de los casos fueron:

- i) la escala poblacional del municipio con PP (cantidad de habitantes): tomamos cinco ciudades pequeñas de hasta 100 mil habitantes, cinco intermedias de hasta 500 mil habitantes y cinco grandes de más de 500 mil, con el objeto de ponderar la incidencia del factor de proximidad en el alcance del instrumento, como así también indagar los mecanismos y estrategias que despliegan las grandes ciudades para construir espacios de intercambio con la ciudadanía;
- ii) la antigüedad del presupuesto participativo (tomando como requisito que las experiencias tuvieran al menos un año de implementación), la cual nos permite aproximarnos al grado de consolidación que puede tener la herramienta y también nos permite identificar ciclos de evolución del PP en el tiempo donde muchos años pueden no significar más madurez sino abandono de la herramienta o desinterés en ella, en favor de otros espacios e instrumentos participativos; y finalmente;

- iii) el tipo de reglamentación para evaluar el grado de institucionalización del mecanismo.

Se consideró también la cantidad de participantes en asambleas o votantes como indicador de la difusión de espacios de participación de alta o baja intensidad. Asimismo, se trabajó comparativamente entre los casos la relevancia financiera del PP en el presupuesto municipal, el monto destinado por habitante y por cantidad de participantes, como indicadores por un lado de la importancia que cada municipio le da a la herramienta, y por otro lado, del alcance que pueden tener los proyectos en la vida y en los espacios comunes. Se identificaron las temáticas y la cantidad de proyectos votados, así como también los montos promedios destinados a ellos como indicadores del nivel de actividad y de la reflexión colectiva de las propuestas de los participantes, del grado de creatividad volcado a las iniciativas y también como indicadores de la apertura municipal a las inquietudes y agendas de los participantes individuales y las organizaciones.

A su vez, se trabajó identificando las estructuras participativas: la tradición de las instituciones sociales locales y nivel de organización, la presencia de redes ciudadanas en la vida local y la existencia de movimientos sociales de reivindicación.

Analizamos por otro lado la dinámica y los tipos de participación, incorporando la perspectiva del municipio y la mirada de los vecinos respecto a qué supone la participación ciudadana. Ponderamos los niveles de participación de la ciudadanía en el PP: relacionamos cantidad de votantes con la población del municipio e identificamos el tipo de participación predominante en el proceso, según se tratase de participación individual o a través de organizaciones. Finalmente, se trabajó sobre las formas de selección e implementación de los proyectos (deliberativo, consultivo, delegativo/mediado); identificamos así las experiencias donde emergen del proceso del PP nuevos actores o se fortalecen los existentes.

Los datos cualitativos de los 15 casos se obtuvieron a partir de entrevistas a ocho referentes en cada municipio (funcionario político responsable del PP, funcionario técnico a cargo del PP, un concejal del partido oficial y uno opositor, dos ciudadanos nucleados en alguna organización o independientes, dos funcionarios de otras áreas para registrar la articulación intraburocrática).

Por otro lado, se trianguló dicha información con el análisis de datos cuantitativos recabados de la Encuesta Nacional de Municipios Argentinos con Presupuesto Participativo (ENMAPP), aplicada en tres ediciones (2008-2011-2014), la cual permite tener una mirada del universo de experiencias a

nivel nacional, además de poder contextualizar una cantidad importante de información sobre las políticas municipales, como por ejemplo la existencia de otras iniciativas participativas o la presencia del PP joven.

Principales resultados

El PP ha tenido un impacto significativo en la escala municipal, puesto que la proximidad entre el ciudadano y las autoridades locales facilita relaciones transversales de implicación social en las cuestiones públicas. El despliegue de un patrón activo de ciudadanía y de gobernanza en general depende de diversos factores. Si bien, como se señaló, el Ejecutivo municipal tiene un rol central en el impulso inicial del PP, el alcance de la herramienta varía considerablemente en función de las redes sociales que se despliegan en el territorio. El tipo de organizaciones sociales y su nivel de institucionalización resultan clave, por lo general, en desarrollo y sostenimiento de las experiencias del PP, porque promueven redes más amplias e institucionalizadas, y por lo tanto, más estables.

En el mapa de iniciativas de participación que despliega el municipio, podemos identificar si el PP aparece como una herramienta aislada o si forma parte de una matriz de intervención participativa más amplia. En este sentido, las experiencias de Rosario, Morón, Rafaela, General Pueyrredón y La Matanza se destacan en la cantidad de políticas instrumentadas por el municipio, además del PP, con el objetivo de ampliar la participación ciudadana, interpelando a organizaciones vecinales, sociales o políticas.

El PP, en especial en la etapa de diagnóstico y formulación de proyectos, constituye un canal de difusión de debates públicos más o menos amplios, con un alcance diferente según los casos. Por su arraigo territorial, los municipios con grandes déficits en infraestructura (pavimentación, iluminación, conectividad de algunas zonas aisladas, problemas de transporte, etcétera) suelen presentar una agenda fuerte de propuestas de obras públicas, articuladas por los actores del barrio.

La tradición y el tipo de las estructuras participativas condicionan también el contenido y la profundidad de los debates. Cuando predomina una tradición participativa vecinal (por ejemplo clubes, sociedades de fomento, centros de jubilados, etcétera) emergen comúnmente proyectos para la organización de talleres deportivos o artísticos. Ante la presencia de movimientos u organizaciones de reivindicación emergen demandas sociales más profundas que muchas veces exceden al PP como vía de resolución. En algunos casos irradian hacia las áreas debates más amplios, mientras que en otros casos derivan en proyectos

innovadores como la organización de capacitaciones laborales, talleres de concientización sobre problemas sociales diversos –violencia familiar, prevención de la salud, entre otros–.

El alcance cuantitativo y cualitativo de la participación que impulsa el PP es también variable. En el primer caso, se consideran como indicadores el presupuesto asignado, la cantidad de proyectos diseñados y la cantidad de ciudadanos involucrados. En el segundo caso, la importancia cualitativa de la herramienta se pondera observando la priorización de instancias de participación de alta intensidad (asambleas y resolución por consenso) por sobre las de baja intensidad (elecciones y resolución por mayoría), lo cual se puede observar en el cuadro al final del capítulo. Cabe la distinción porque muchos municipios han optado por expandir la herramienta y otros por intensificarla, opciones ambas que presentan sus matices.

En general, el análisis de los 15 casos muestra tendencias crecientes de gran rotación de los vecinos involucrados, aunque con un núcleo que sostiene la participación. Los municipios que mayor índice de participación tienen (votantes y/o asambleístas) son aquellos que llevan más de cinco años implementándolo.

El cuadro que se expone al final de este capítulo sintetiza las principales variables relevantes a la dimensión participativa de la herramienta. Los montos destinados y la cantidad de proyectos indican, a su vez, el alcance de la herramienta. En promedio, los municipios destinan al PP alrededor del 1% del presupuesto total, salvo en dos casos donde se destinan alrededor del 3% (La Costa y Rafaela), casos que se corresponden con experiencias consolidadas en municipios con una fuerte impronta participativa o el caso excepcional del partido de San Miguel en la Región Metropolitana de Buenos Aires, en el que se destinaba en 2010 alrededor del 7%, todos aspectos que se analizan en profundidad en el capítulo 5. En este caso, el PP se erige como emblema de la gestión, al ser la primera iniciativa participativa del municipio. De este modo, allí el PP tiene un impacto significativo, al constituirse en la primera experiencia de planificación municipal y desconcentración del territorio.

En cuanto a la elaboración de proyectos, los cuatro municipios más activos diseñan entre 115 y 225 propuestas (Rosario, San Miguel, Gualeguaychú y General Pueyrredón), muy por encima del resto, que por lo común destinan menos recursos y elaboran en promedio 50 proyectos. En este sentido, cabe señalar que la cantidad de proyectos nos indica parcialmente el alcance de la herramienta, puesto que en algunos municipios se destinan montos muy elevados a pocos proyectos ligados a obras públicas o servicios comunitarios.

En términos de cantidad de participantes, generalmente se involucra en el PP cerca del 1% de la población total del municipio. Solo tres casos muestran una participación del 7% (La Costa, Rafaela y Morón). Dos de ellos (Rafaela y Morón) adhieren a instrumentos como el voto electrónico, que permiten masificar la herramienta.

Los casos seleccionados muestran patrones disímiles de diseño e instrumentación del PP independientemente de la escala. Recordemos que de los 15 casos, se eligieron cinco ciudades pequeñas (hasta 100 mil habitantes), cinco intermedias (hasta 500 mil habitantes) y cinco grandes (más de 500 mil habitantes). Si bien es un hecho que el factor de proximidad suele facilitar la gestación de iniciativas de participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, encontramos experiencias de PP muy desarrolladas con diseños innovadores en ciudades grandes también, como lo ejemplifica el caso de Rosario. La utilización de instrumentos electrónicos de consulta o votación resulta esencial en municipios de esta escala, mientras que la proximidad de las ciudades más pequeñas facilita los intercambios y las consultas más personalizadas, aunque estas se combinen con instrumentos electrónicos.

Lo que sí aparece como determinante en el desarrollo del PP en grandes urbes es la consolidación de un proceso de desconcentración territorial que permite organizar la implementación de la herramienta, conectando los diferentes regionales municipales con el centro administrativo decisonal. Debe destacarse que en las grandes ciudades emergen mayores dificultades para implementar el PP descentralizadamente, porque abarca todo el territorio. En este sentido, mientras La Matanza se presenta como el caso paradigmático, puesto que logra implementar el PP solo en una zona acotada del territorio, Rosario se presenta como el caso opuesto, en la medida que logra expandir el instrumento a toda la ciudad. Finalmente, General Pueyrredón aparece como un ejemplo intermedio, en la medida que logra abarcar el territorio con un gran esfuerzo, pero no avanza en la institucionalización de la herramienta.

Las formas elegidas para la toma de decisiones son variadas. Generalmente, se opta por el sufragio (ocho casos) o la combinación entre formas eleccionarias y deliberativas (cuatro casos), siendo minoritarios (tres) los casos que eligen las asambleas y la resolución por consenso, por las dificultades que se presentan en los municipios más poblados o donde el número de participantes es elevado.

La participación de los jóvenes en el proceso es, por lo general, acotada. Solo en La Matanza, Gualeguaychú y Unquillo los diseños del PP destinan recursos especiales a proyectos elegidos por los jóvenes, que habitualmente eligen propuestas deportivas o el mejoramiento de los espacios de recreación. Si bien

la participación social y política de los jóvenes ha crecido en los últimos años a través de movimientos y expresiones diversos, suelen ser diferentes del PP los canales de participación. Esto se debe a que el PP, por tradición, interpela al club u organización vecinal que de manera habitual es gestionado por personas adultas o mayores cuyas inquietudes están alejadas de aquellas que convocan a los jóvenes.

La experiencia de Morón es particular, en cuanto a que la incorporación de la franja etaria joven de la población se da a partir de la apertura del PP a las escuelas secundarias. Si bien al comienzo las autoridades de las instituciones manifestaban resistencia a permitir el ingreso de un referente municipal a las aulas, la apertura fue gradual pero muy significativa, porque los docentes aprovecharon la herramienta para trabajar la problemática de la participación ciudadana de cara a la comunidad, pero más importante aún, pudieron diagnosticar y diseñar los proyectos según la óptica de los jóvenes.

Las experiencias de PP como instancias democráticas de alta intensidad son poco numerosas, pero todas ellas presentan rasgos particulares interesantes para analizar: porque emergen proyectos que dan cuenta de una conciencia sobre los problemas sociales que excede el proyecto individual de la cuadra o la organización que la presenta, porque los actores sociales se involucran en el proceso de implementación de propuestas, y porque los actores de la participación son únicamente organizaciones sociales o vecinales con fuerte trayectoria y experiencia en los debates de agenda pública.

Consideraciones finales

El impacto cualitativo de la herramienta pareciera ser mayor en casos con menor tradición participativa. Decimos que en ámbitos con menos antecedentes en materia de participación y/o con gestiones municipales que históricamente han mantenido un estilo más cerrado, su implementación funciona como “punta de lanza” en el camino de experimentación que abre la participación. A la vez, el PP, una vez implementado, habilita un canal de reclamos y demandas que deben ser atendidos o como mínimo registrados por las autoridades bajo algún compromiso de resolución. De lo contrario, el instrumento se vuelve un arma que deslegitima a la gestión, al reflejar todo aquello que “quiere” o “necesita” la ciudadanía y no logra obtener, lo que reduce sus chances de permanecer en el tiempo. En este sentido, los niveles de ejecución de los proyectos son variables, pero se evidencia la crisis de legitimidad que provoca la subejecución. En algunos casos, la imposibilidad de articular eficazmente con el área de obras

lleva a buscar redefinir la herramienta, limitándola a proyectos urbanos o comunitarios pequeños realizables por los vecinos, o a proyectos ligados a talleres con contenidos que eximen de articular con las áreas críticas. Por otra parte, en relación con la etapa de realización de los proyectos elegidos, la participación de la ciudadanía suele ser mayor en las fases iniciales de proposición y diseño de proyectos, y menor en las etapas de implementación, seguimiento y control de los procesos de gestión de las propuestas.

Es posible identificar además en las diferentes experiencias cuáles son los actores —estatales o sociales— que están más a la vanguardia o son más creativos en la construcción de agenda. En la mayoría de los casos, se impulsa desde el gobierno local una conciencia social más amplia sobre ciertos problemas, intentando soluciones que involucren al conjunto de la ciudadanía: por ejemplo, reducir la producción de residuos y no solo pensar el accionar del municipio a través de su recolección; o reflexionar sobre mecanismos de prevención de delitos que exceden la instalación de cámaras de seguridad o el incremento de patrulleros policiales en las calles y estableciendo corredores seguros con mecanismos de vigilancia de la misma ciudadanía.

En otros casos, la ciudadanía muestra una visión más innovadora. Esto determina que algunos grupos de vecinos promuevan temáticas que exceden las habituales a este tipo de herramienta promoviendo cuestiones novedosas. como el acceso universal de la juventud al deporte (por medio de la construcción de piletas de natación climatizadas en el municipio de La Costa), la posibilidad de realizar servicios fúnebres cerca de donde habitan los deudos (merced a la institución de salas de velatorio comunales en Gualeguaychú), la atención por parte de las Obras Sociales de determinadas patologías (Río Grande) o una prevención y atención integral de ciertos tipos de violencia (gracias a su incorporación en el área de salud en el municipio de San Miguel). En algunas ocasiones, las propuestas que ingresan a las áreas de gobierno sientan precedente y son incluidas posteriormente en la agenda municipal de forma más permanente.

Síntesis de las variables de la dimensión participativa

Municipio	La Costa	Mendoza	Rosario	San Miguel	Zárate	Villa María	Rafaela	Río Grande	La Matanza	Morón	General Pueyrredón	Guaile-guaychú	Unquillo	La Plata	Lanús
Provincia	Buenos Aires	Mendoza	Santa Fe	Buenos Aires	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Tierra del Fuego	Buenos Aires	Buenos Aires	Buenos Aires	Entre Ríos	Córdoba	Buenos Aires	Buenos Aires
Monto PP (US\$)	1.884.422,1	s/i	7.537.688,4	4.367.073,6	364.321,6	1.005.025,1	1.347.226,6	1.268.639,9	502.512,6	879.397,0	1.507.537,7	258.196,7	25.125,6	10.050.251,3	614.754,1
% PP del presupuesto total	3,03	s/i	1,72	7	1,25	1,69	3,68	1,20	0,20	0,81	0,15	0,73	0,42	1,72	0,08
US\$ por habitante	27,1	s/i	7,3	15,6	3,3	12,6	14,6	18,1	0,3	2,8	2,5	2,4	1,5	14,8	1,3
US\$ por votante	361,2	s/i	5399,5	3764,8	360,3	450,8	207,3	3108,3	1358,0	32,9	251,3	164,5	83,2	202,5	81,4
Cantidad de proyectos	13	s/i	224	141	32	74	38	29	75	54	221	118	5	40	6
Monto promedio por proyecto (US\$)	144.955,5	s/i	33.650,5	30.972,1	11.384,9	13.581,4	35.453,3	43.746,2	6.700,3	16.284,9	6.783,9	2.897,5	4.949,7	201.005,0	71.721,3
% Votantes / población	7,49	0,14	0,14	0,41	0,88	2,79	0,79	0,58	0,02	3,28	0,97	1,43	0,26	0,40	0,44
Mecanismos de decisión	Sufragio	Consenso	Sufragio	Sufragio	Consenso	Sufragio y consenso	Sufragio	Consenso	Consenso	Sufragio	Sufragio	Sufragio y consenso	Sufragio y consenso	Sufragio y consenso	Sufragio
Existe PP Joven	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	sí	NO	NO	sí	sí	NO	NO
Otras políticas participativas	NO	NO	sí	NO	NO	NO	NO	NO	sí	sí	sí	NO	NO	NO	sí

*Nota: Mendoza no informa presupuesto municipal, ni presupuesto asignado al PP, de modo que no pueden establecerse las estimaciones.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos informados por las áreas responsables de PP de cada municipio en la II Encuesta Nacional de PP. Los datos corresponden todos al año 2010 (2da ola- 2011), excepto para Gualaguaychú y Lanús, que se presentan datos de 2012, primer año de implementación del PP.

Dadas las variaciones del tipo de cambio nominal, se considera el correspondiente a cada año de relevamiento (3,98 valor dólar dic-2010, o 4,88 valor dic-2012) según BCRA.

Capítulo 4

Una mirada al presupuesto participativo hacia dentro de las administraciones municipales: innovación, adaptación y asimilación

*Ricardo Paparas**

Introducción

Las administraciones locales intervienen en las diferentes etapas del ciclo del presupuesto participativo (PP) y se ven interpeladas por ese proceso. La adopción del PP implica, por lo general, la creación —en la estructura organizacional y presupuestaria— de una oficina o coordinación, con recursos humanos destinados, de forma parcial o permanente, en primer lugar, a entablar relaciones directas con la sociedad; para ello, debe captar sus demandas, e intentar asistir en el proceso de darles la forma prevista en el diseño institucional —expedientes de proyectos—. Como resultado, se espera que dichas demandas sean canalizadas por la administración y logren expresarse finalmente en altos niveles de ejecución que den legitimidad y retroalimenten el proceso.

El área de PP hace de intermediaria entre un conjunto, no siempre homogéneo, de actores sociales organizados y una estructura administrativa que también presenta heterogeneidades en su composición. Desde el punto de

* Licenciado en Economía (UBA). Maestrando en Administración Pública (UBA). Investigador-docente ICO-UNGS.

vista de las organizaciones estatales, el compromiso de dar curso y canalizar las nuevas demandas implica en muchos casos introducir un elemento extraño dentro del funcionamiento habitual, lo que las pone en crisis y las obliga a dar inicio a un proceso de adaptación o asimilación. En la práctica, esto repercute en la evolución institucional del área de PP, en la relación interáreas y puede producir modificaciones en el diseño de la política participativa.

El objetivo del presente capítulo es analizar los efectos de la ejecución de esta política participativa en la estructura de los municipios. A partir de conceptos construidos desde las teorías de la contingencia y el nuevo institucionalismo politológico y sociológico, se caracteriza a las diferentes áreas municipales en función de su permeabilidad a las demandas sociales que surgen del proceso de PP. Asimismo, se presenta el concepto de *institucionalización incompleta* para dar cuenta de los fenómenos de gestión relacional y de adaptación o asimilación de las estructuras creadas por la política de PP frente a la estructura tradicional del municipio.

A continuación se analizan las formas y lógicas de funcionamiento del PP, dando cuenta del lugar que ocupa el área u oficina de PP en el organigrama municipal, sus características y los equipos técnicos involucrados. Resulta fundamental conocer aquí la relación entre las diferentes áreas expresada como la adecuación de otros sectores de gobierno a las exigencias del PP.

A partir de ello, se refieren los casos que presentan una institucionalidad incompleta, expresados bajo la concepción de “municipio paralelo”, o bajo situaciones de algún grado de asimilación de la herramienta a las estructuras de funcionamiento tradicional, en las que el proceso responde a las propias necesidades de las áreas existentes y se resiente el potencial innovador de este instrumento. Luego, se analizan los casos en que se ha logrado institucionalizar la herramienta, con la consecuente reestructuración de áreas u organismos que favorezcan un modelo de gestión relacional. Se hace especial énfasis en el refuerzo a la institucionalización que genera la capacitación de los recursos humanos del municipio, los procesos de descentralización y el surgimiento de otras políticas participativas. Finalmente, se presentan las conclusiones de este capítulo.

El presupuesto participativo desde una mirada organizacional

Los estudios sobre el PP en América Latina que hacen foco en la gestión municipal refieren a las condiciones previas que deben presentarse en los gobiernos locales para garantizar el éxito de la herramienta participativa (Montecinos,

2009), que, en general, expresan un glosario de buenas prácticas, dejando de lado las cuestiones más burocráticas u organizacionales.

Un análisis organizacional en el marco de esta política participativa debe partir de una explicación sobre cómo funcionan las administraciones públicas locales, en cuanto a su estructura, funcionamiento y relación con el ambiente que la rodea.

Según la teoría de la contingencia, toda organización intenta reducir la incertidumbre del entorno al que se enfrenta, de modo de protegerse y lograr adaptarse al contexto (Oszlak, 1984). Esta lógica de supervivencia institucional determina el ajuste de su estructura y diferencia en ella tres niveles de responsabilidad y control: el técnico, el gerencial y el institucional. A medida que se pasa del núcleo técnico al institucional, se reducen los grados de control y crece la incertidumbre.

Mientras el nivel técnico se asemeja más al tipo ideal weberiano de dominación racional-legal, con altos grados de control, el nivel institucional tiene una mayor flexibilidad, ya que el contexto al que se enfrenta resulta una fuente de contingencias y dificultades para la organización, pero también le da los apoyos y la legitimidad necesarios para el logro de sus objetivos.

Ahora bien, los miembros de la organización adolecen de una racionalidad limitada, porque sus decisiones se basan en la lógica de lo apropiado o de la pertinencia, es decir, están restringidas por las reglas que brinda la propia institución. Estas reglas afectan la estructura institucional y la van conformando con el tiempo, por medio de la adopción de mitos racionalizados, a través de los cuales la organización busca legitimar su desempeño, haciéndola parecer racionalmente eficiente, más allá de su eficiencia real (Meyer y Rowan, 1999).

Las organizaciones tienden a parecerse a través de diferentes mecanismos de cambio institucional que DiMaggio y Powell (1999) explican sobre la base de la coerción, el mimetismo y la codificación normativa. Esta propensión al isomorfismo se debe a procesos que llevan a la adaptación al ambiente externo y a la reducción de la incertidumbre.

Tanto la presencia de mitos racionalizados, como la tendencia al isomorfismo, resultan un obstáculo y dificultan la adopción de ciertas políticas o prácticas y procedimientos en un campo organizacional, produciendo una institucionalización incompleta (Pereyra, 2012). Aquí, las presiones externas y la movilización de intereses impiden la rutinización, por lo que originan situaciones híbridas en los procesos de modernización o de innovación en la gestión.

La globalización y las reformas implementadas en las administraciones públicas de América Latina a partir de finales del siglo xx, han implicado una

fuerte presión para las organizaciones públicas locales. Los intentos por mejorar los servicios públicos ofrecidos a la comunidad y la cercanía entre gobernante y gobernados implicó también un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Los intentos por dotar de una mayor flexibilidad a las organizaciones públicas, desde una visión gerencial, se han enfrentado con estructuras tradicionales, formalmente burocráticas pero rígidas, poco involucradas con las demandas ciudadanas e incapaces de brindar respuestas innovadoras (García Delgado, 1997). Desde esta mirada, las administraciones locales latinoamericanas presentan rasgos patrimoniales o clientelares, con altas cuotas de poder e informalidad del Ejecutivo (Cao, 2008), lo que impide avanzar hacia una planificación eficiente y un mayor control de gestión.

En términos del concepto de institucionalidad incompleta aquí presentado, resulta necesario hacer una distinción para las administraciones públicas locales. Estructuralmente, los municipios están formados por organizaciones que conforman áreas y sectores, con diferente grado de exposición al contexto y a las demandas provenientes de la ciudadanía. Cada organización tiene una forma específica de “hacer las cosas” que emana del conocimiento especializado, del control que poseen sobre las variables de la institución, y de mitos racionalizados.

La mayor o menor permeabilidad de las áreas a los procesos innovadores o de modernización, se explicarían en parte por el lugar que ocupan en el entramado municipal. Así, las oficinas de PP tienen más flexibilidad, expresan un mayor involucramiento con la ciudadanía, y por lo tanto, coadyuvan al objetivo de lograr legitimidad y adaptación al entorno. Sin embargo, la propia lógica del PP interpela a los organismos más técnicos, por lo que aumentan la incertidumbre y reducen los grados de control sobre sus procesos, poniéndolos en crisis.

Frente a la implementación de una experiencia de PP, los procesos de adaptación o asimilación que se producen en las estructuras municipales repercuten en la evolución institucional del área de PP, en la relación entre las áreas, y generan transformaciones en el diseño de la política participativa. Estos procesos de adaptación varían de acuerdo con las características de las organizaciones y pueden ser favorecidos o complementados por una mayor descentralización, por la capacitación del personal involucrado y la apertura hacia nuevas formas de participación ciudadana, entre otras.

Aspectos metodológicos del trabajo

El análisis del PP en cuanto problemática *intraburocrática* refiere al impacto que dicha política produce al interior de aparato municipal y sobre las formas y lógica de funcionamiento de la gestión local.

En este sentido, las variables e indicadores considerados son:

- 1) *Presupuesto participativo y formas de funcionamiento*
 - i) Equipos técnicos involucrados a lo largo del tiempo en el PP;
 - ii) adecuación de las otras áreas de gobierno a las exigencias del PP.
- 2) *Impacto del presupuesto participativo en el aparato municipal*
 - i) Efectos de la ejecución del PP en la estructura municipal (alto: creación institucional, reestructuraciones y modelo de gestión relacional; medio: redefinición de misiones y funciones de unidades existentes; bajo: asimilación a funcionamiento tradicional);
 - ii) incidencia del PP en la modernización administrativa del gobierno local.

Formas y lógicas de funcionamiento del presupuesto participativo

Las oficinas encargadas del PP presentan organizativamente una fuerte cercanía con el intendente.¹ Con base en el relevamiento de la III Encuesta Nacional de Presupuesto Participativo (año 2014), en algo más del 52% de los casos figura dependiendo de la Secretaría de Gobierno o similar,² lo que viene a reforzar una característica saliente que adopta el PP en la Argentina: la adopción de esta política participativa refleja una decisión política del Ejecutivo, más que una demanda de la ciudadanía (el único caso registrado en que ha sido promovido desde organizaciones civiles ha sido San Miguel).

Realizando un estudio de panel con los municipios relevados de los que se cuentan datos en las tres ondas de encuestas, se verifica la tendencia a la

¹ Debe hacerse la salvedad de que ni para el caso de Mendoza ni para el de La Costa se ha tomado conocimiento acerca de la institucionalización de la gestión del PP por medio de una modificación de la estructura funcional del municipio que contemple la creación de un área, de cualquier nivel, dedicada exclusiva o preponderantemente al PP.

² Según la encuesta, el área de PP tiene categoría de secretaría en el 12% de los casos y en el 33% restante responde a otras secretarías más sectoriales.

jerarquización del PP para dos casos, sea mediante la creación de la secretaría respectiva (La Plata) o estableciendo una relación directa con el intendente a través de la Secretaría de Gobierno (Villa María); en tres no hubo variaciones (Morón, Río Grande y Zárate) y en una experiencia dejó de estar en cabeza del jefe de gabinete para pasar a depender de otra secretaría (San Miguel).

Se puede afirmar que la cantidad de recursos humanos implicados, su formación y su capacidad son fundamentales para una buena inserción de la herramienta participativa en el entramado municipal y su posibilidad de ser exitosa. Sin embargo, los equipos técnicos involucrados a lo largo del tiempo en el proceso del PP no siempre tienen una dedicación exclusiva y resultan acotados para su desarrollo. Del estudio de panel se desprende que en el año 2008 había un promedio de cinco personas por municipio abocadas a dichas tareas, las que se habían incrementado a once en el año 2011, y observándose un retroceso a siete en el año 2014.

Frente a esta circunstancia cobra relevancia la relación de estos reducidos equipos de PP con las áreas tradicionales, por cuanto la colaboración del personal técnico especializado de estas últimas permite llevar adelante el procesamiento del diagnóstico, el armado de proyectos, su viabilidad y su ejecución. Por este motivo, la tendencia a la jerarquización del área de PP dentro del organigrama municipal refleja la intención de dar un mayor apoyo político a sus coordinadores: les permite participar de las reuniones de Gabinete y genera una presión sobre las secretarías sectoriales para que asistan a las diferentes instancias del proceso participativo.

En muchos casos, esto ha sido reforzado con un mandato directo del Ejecutivo para establecer colaboración de manera compulsiva (Lanús, Unquillo, Villa María), aunque no siempre con el éxito deseado: sobre la base de las entrevistas realizadas, se observa que los funcionarios de las secretarías tradicionales se han mostrado muchas veces reticentes a participar de los debates en el marco de la implementación del PP, y su presencia en los foros territoriales ha estado ligada más bien a la presión del intendente.

El PP en su funcionamiento requiere cierta rediscusión de prioridades de políticas a nivel sectorial —y en un estadio más avanzado, a nivel más general con políticas transversales a la gestión—. Es por ello que la cercanía entre los responsables del PP y las autoridades de las secretarías sectoriales es útil para poner en evidencia los problemas internos de comunicación y favorecer la búsqueda de soluciones.

El problema no es menor: las estructuras administrativas municipales tienen su historia, y cristalizan en sus integrantes recursos de poder, como el conoci-

miento especializado, y una visión del mundo que los rodea, qué debe hacerse y cómo deben llevarse a cabo las tareas en el marco de las normas y procedimientos (formales o no). Son numerosos los casos en los que esta particular mirada de las cosas se presenta como un obstáculo por parte de los sectores tradicionales del aparato municipal para el acompañamiento en la discusión, participación en la formulación y tramitación de los proyectos de PP.

En los foros de diagnóstico, los vecinos (que asisten en forma organizada o individualmente) exigen soluciones a situaciones problemáticas muy concretas, esperando alguna respuesta de las autoridades, lo que podría llegar a cristalizarse en proyectos específicos que atiendan tales cuestiones. Pero la herramienta del PP resulta limitada para dar cuenta de todas las cuestiones: desde el punto de vista formal por la restricción de recursos, por la viabilidad legal, por la necesidad de estar dentro de la competencia del municipio, por ser contrarias a una planificación estratégica (cuando la hay); pero también, de manera no declarada, encuentra impedimentos en la brecha que existe entre el desconocimiento de las cuestiones más técnicas por parte de la ciudadanía y las visiones sesgadas de los responsables sectoriales sostenidas en una fuerte sujeción a una interpretación excesivamente celosa de las normas y procedimientos. Un exfuncionario del área de PP de un municipio expresaba acerca de la relación entre áreas:

Oficialmente todo bárbaro y articulado, pero técnicamente horrible (...) sobre todo porque teníamos un secretario de Obras Públicas que no era un técnico, pero el tipo nunca estuvo de acuerdo. En la primera asamblea le agarró un ataque de presión. La gente en la asamblea hace catarsis (...). La consigna era "no vayas a discutir, nosotros venimos a escuchar", pero cuando vio que todas las críticas eran para la Secretaría de Obras Públicas, el noventa por ciento de las críticas son para el servicio público (...). ¿Cuánto sale una bajada playa? ¿70.000? Y un tipo: "... acá hay muchos constructores, yo te lo hago por 30". Entonces, ¿estás inscripto? "No". ¿Tenés los papeles en regla? "No". Entonces "¡Ah!", decía el tipo, empezaba a ponerse colorado y se iba. Entonces siempre necesitas la interacción de las distintas áreas, como acá el PP es para hacer obras públicas, el único gran problema era con Obras.

Por otra parte, se han repetido situaciones en que se torna dificultosa la colaboración de otras áreas al momento de la formulación y viabilidad de los proyectos. Un técnico de PP de otro municipio relataba:

En realidad deberían intervenir, pero convengamos que estamos haciendo un trabajo bastante aislado. Sí contás con el apoyo de algunas áreas más que de

otras, pero cuesta poder articular. En realidad articulás, por ejemplo, si hay alguna institución o zona que pide cestos de basura para tal avenida, o luminaria. Uno lo que hace es chequear que no esté dentro de la planificación del área correspondiente para no superponer recursos. Generalmente desde ese lugar podemos tener una respuesta, pero es difícil de articular el trabajo y decir “yo consigo las farolas y el área de obras públicas las pone... y no sé, vamos a ver”.

Institucionalidad incompleta y “municipio paralelo”

Las áreas tradicionales han bloqueado o restringido en varios casos demandas surgidas en el diagnóstico durante la formulación y la validación técnica de los proyectos. Dar forma de expedientes, respetando la lógica administrativista, deja afuera mucho de las ricas discusiones que pueden establecerse en los diferentes foros territoriales. La administración filtra bajo su particular corsé aquello que sabe que puede realizar porque responde a su funcionamiento más predecible y habitual. Esta situación resulta particularmente relevante en aquellos municipios que realizan solo proyectos de obras públicas y donde se observó una mayor resistencia de la secretaría del ramo a permitir una apertura hacia la comunidad (Gral. Pueyrredón, La Costa, La Plata).³

En cuanto la tramitación de los expedientes de PP, ellos han corrido muchas veces la suerte de los demás trámites administrativos. Más allá de los intentos por lograr una mayor colaboración, en la práctica las áreas tradicionales han asimilado el tratamiento de los expedientes de proyectos del PP al funcionamiento tradicional, asociando la herramienta desde su visión a un área específica y no como política de gestión global. Se han planteado soluciones a estos inconvenientes, en pos de evitar retrasos en la ejecución de los proyectos. Para el caso, se optó por resaltar o marcar con un color diferente las carátulas de los expedientes del PP en el entendimiento de que son prioritarios y deben tener un tratamiento especial al pasar por cada oficina (Rafaela, Unquillo, Zárate),

³ Resulta sugerente el caso de La Plata, que, si bien ha logrado mantener una estructura coherente de viabilidad de proyectos y ejecución, experimentó un divorcio interno al área de PP, donde el proceso previo a la consolidación y ejecución de los proyectos quedó en manos del antiguo coordinador que poseía un fuerte anclaje territorial y de participación con los vecinos; y las cuestiones más técnicas así como la puesta en marcha de los proyectos quedó a cargo de un secretario de perfil claramente técnico, altamente vinculado a Obras Públicas y con nula experiencia participativa.

o establecer la obligación de cumplir con los proyectos de PP bajo amenaza de no girar los recursos para el funcionamiento desde Hacienda (Mendoza).⁴

Desde esta perspectiva, se presenta un segundo plano de conflicto que excede a la relación entre las cúpulas de los organismos del Estado local, y que refieren a la relación entre los secretarios y sus subalternos. Aunque los secretarios –funcionarios políticos– se encuentren persuadidos de la utilidad de la herramienta o de la necesidad de acompañar una política pública sostenida por el propio intendente, las burocracias tradicionales tramitan o bloquean expedientes con lógicas diferentes a aquellas que intervienen en las discusiones de más alto rango. El riguroso apego a los procedimientos, la imposibilidad de dar respuestas innovadoras frente a nuevos cuestionamientos y una falta de visión de conjunto pueden presentarse como limitaciones a la hora de cumplir en tiempo y forma con los plazos requeridos en los expedientes de proyectos (Lanús, Unquillo). Como ejemplo, comentaba una funcionaria de PP:

Nosotros tuvimos un caso que nos rechazaban los expedientes porque estaba escrito Escalada en minúscula, sin una visión política de que la forma no hace a lo concreto y que la gente está esperando (...). Cuando hablábamos con los directores o secretarios lo agilizaban. Pero con el empleado del área administrativa, del área contable o de compras –cuando teníamos que hacer licitaciones– se complicaba (...). Más de una vez el intendente con su secretario diciéndole: “llamá al de contabilidad que no me aprueba el expediente este y necesitamos sacarlo” y llamaban y salía, eso es clave, si no, es complicado.

Resulta sugerente que la cristalización con poca rotación de planteles de personal suele darse en mayor medida en las áreas de apoyo (contabilidad, tesorería, compras y contrataciones, etcétera), y las capacitaciones recibidas por los empleados suelen reducirse solo a la adaptación frente a cambios en las normativas que regulan su accionar. En ausencia de un sistema de capacitación centralizado y que responda a los objetivos del municipio en su conjunto, las áreas pueden terminar funcionando de forma aislada unas de otras, donde los procesos priman sobre los resultados.

En definitiva, la adopción de una práctica de PP tiene implicancias no previstas, ya que genera conflicto entre las áreas del municipio, obligando a

⁴ En Mendoza el PP depende de la Secretaría de Hacienda. La amenaza de abrir o cerrar el grifo de los fondos hacia las áreas responsables de ejecución de proyectos de PP ha sido un recurso importante en manos de las autoridades para lograr mantener una alta ejecución de ellos, lo que no deja de ser una forma compulsiva de alinear objetivos.

iniciar un proceso de negociaciones y reajustes. En algunos casos se ha logrado mantener activa la herramienta participativa sin alterar demasiado las estructuras tradicionales, en la prevención de reducir los conflictos interáreas y agilizar los procedimientos internos.

Desde una óptica diametralmente opuesta, otros municipios han intentado respuestas coyunturales que pudieron dar cuenta de los inconvenientes reseñados, pero crearon a su vez nuevas situaciones problemáticas. La falta de colaboración de las áreas técnicas en el momento del diagnóstico y la viabilidad pudieron obligar a recurrir a especialistas (ingenieros, arquitectos, técnicos, otros consultores), que orientaran a los responsables del PP y a los participantes de la sociedad civil en la definición y selección de proyectos,⁵ y como nexo posible con las áreas respectivas. Pero en todos los casos, la ejecución quedó a cargo de las secretarías especializadas –principalmente Obras Públicas, pero también Asistencia Social, Salud, Tránsito–, fuera del alcance y control de la oficina de PP.

Cuando el cortocircuito entre las áreas puso en peligro la supervivencia de la herramienta por demoras y baja ejecución de proyectos,⁶ se establecieron modificaciones en el diseño de la política participativa que permitieron a la coordinación del PP originar algún tipo de cogestión con los vecinos, de manera formal o *ad hoc* (Gral. Pueyrredón, Zárate). La operatoria implicó la entrega de fondos, en forma de subsidios con destino específico, a organizaciones de la sociedad civil (uniones vecinales, sociedades de fomento, asociaciones civiles, idealmente que posean personería jurídica), las que debían hacerse cargo de ejecutar los proyectos. Una funcionaria de Hacienda de uno de estos municipios, así justificaba la implementación del sistema:

Hay que aprovechar el conocimiento de las ONG, porque es gente que se dedica todos los días a eso. Yo no veo mal el tema de los subsidios siempre que acompañe el gobierno, no que sea la entrega del dinero y listo ya está (...). A veces la burocracia municipal hace que demore mucho más, si una entrega de subsidio acompaña al proyecto no lo veo mal (...). Ocurre que si el vecino o la sociedad de fomento recibe un subsidio, hasta que no rinde ese subsidio no puede hacer ninguna otra cosa, tiene una obligación de rendir cuentas (...). Las sociedades de fomento en la ciudad tienen un peso importante.

⁵ Lo que en cierta medida significó para el PP prescindir de la estructura sectorial existente en esas etapas.

⁶ En el caso de General Pueyrredón, de acuerdo con las entrevistas realizadas, al limitarse el PP a proyectos de mejoras, refacciones e infraestructura de baja escala, el mayor inconveniente apareció con la Secretaría de Obras Públicas, ya que esta ejecutaba según sus propios parámetros, privilegiando a las zonas turísticas y con una fuerte subejecución en las zonas carenciadas y periféricas.

El mecanismo de cogestión tiene como elemento positivo la participación de organizaciones intermedias, porque involucra a los vecinos en la gestión, lo que en principio puede entenderse como un refuerzo de la democracia. Sin embargo, desde el punto de vista de la administración, este accionar genera un escenario en el que el PP se transforma en una especie de isla diferenciada del resto del municipio. De las entrevistas realizadas a funcionarios municipales de otras secretarías, surge una percepción de la oficina de PP como un “municipio paralelo”, que realiza tareas que les son propias, interfiriendo en las respectivas planificaciones sectoriales. Esto ha generado un aislamiento que vulnera la legitimidad interna de la herramienta y dificulta gravemente su desenvolvimiento.

Por un lado, la metodología señalada ha implicado una tercerización de funciones que son propias al municipio –manejo de expedientes, procesos de licitación, ejecución de obras–, pero frente a las cuales este no puede dar respuesta adecuada, por lo que la presencia del Estado se resiente. A partir de ello, aparecen problemas de coordinación de las actividades, uso ineficiente de recursos, duplicación de tareas y un clima que no propicia el aprendizaje para la transformación del aparato estatal. En palabras de una funcionaria del área de PP de otro de estos municipios:

Creo que el PP supuso al principio una pequeña ruptura porque veían que era un pequeño municipio dentro del municipio, nosotros organizábamos proyectos de cultura cuando cultura tenía su área, hacíamos obras públicas cuando obras públicas tenía su propia programación. Al principio hubo una ruptura importante y un desencuentro.

Por otra parte, la visión de “municipio paralelo” dificulta la búsqueda de una sintonía adecuada entre las demandas de los vecinos y las decisiones de los funcionarios municipales, lo que se traduce hacia el interior de la administración como un divorcio entre el trabajo de los promotores territoriales del PP –encargados de las diferentes fases de formulación y en relación directa con la ciudadanía– y aquellos que, por sus recursos y capacidades, deberían llevar adelante la ejecución de los proyectos.

Como consecuencia, las áreas de PP adolecen de una baja institucionalización. Aunque pueda mantenerse un nivel de ejecución de proyectos aceptable, el efecto de la implementación de esta política pública sobre la transformación de las estructuras existentes es bajo y hasta puede llegar a ser contraproducente. Además de que desde organismos de control, tales como el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, se ha cuestionado, desde el plano legal, este mecanismo de subsidios a la sociedad civil para proyectos de obra pública.

Aspectos virtuosos de la ejecución del Presupuesto Participativo sobre la estructura municipal

Hasta aquí, resulta evidente la existencia de condiciones institucionales que tienden a facilitar o generan dificultades al momento de poner en marcha una experiencia de PP. En definitiva, las políticas no se diseñan e implementan en el vacío, por lo que es necesario atender a la historia y a las características de las organizaciones públicas que presenta la administración municipal argentina. Sin embargo, no se trata de una relación meramente determinista entre condiciones y resultados.

Una práctica de PP no siempre logra romper con las lógicas sectoriales de los municipios, pero puede enriquecer a las áreas con información que de otra manera no hubieran conocido o priorizado. Desde esta óptica, no resulta fácil conciliar estas nuevas demandas con las que el área considera prioritarias, especialmente en los casos de obras públicas, en los que existe algún tipo de planificación que mira el conjunto del territorio a mediano plazo, mientras que las necesidades que surgen de los foros de PP, en su gran mayoría se relacionan con cuestiones delimitadas territorialmente al barrio o a la zona de los vecinos participantes y que muchas veces requieren pronta resolución. Al respecto, un técnico del área de obras públicas de un municipio expresaba:

Obviamente que la gestión tiene determinadas prioridades para las cuales tiene su presupuesto. Uno que está asignado a PP y otro que está asignado a la gestión. Son presupuestos diferentes y se complementan desde la necesidad. Muchas veces la gente pide, para que tengas una idea, pavimentar las calles dentro de una determinada cuadrícula. Dicen cuáles son las calles (...). Cuando uno las transcribe en un plano se da cuenta que dentro de esa cuadrícula quedan varias calles que no están pavimentadas. Entonces no vamos a pavimentar todo alrededor y dejar en el medio un barrio sin pavimentar (...). Estas son las maneras de combinar la necesidad de la gente y el conocimiento de la subsecretaría de la gestión, en sí, técnica. Nos sumaron el trabajo del presupuesto participativo y nos adaptamos, esa es la nueva realidad, con el apoyo de equipamiento, y con el apoyo de personal.

Por otra parte, las demandas que surgen en las asambleas de PP no siempre están al alcance de la herramienta, ya que involucran a la gestión en cuanto a la conformación de políticas públicas que no pueden ser contenidas en proyectos. Tal es el caso de las problemáticas en el campo de la seguridad, que se suele presentar. Una funcionaria del área de PP relataba:

Venían con reclamos de todo tipo. Nosotros empezamos a articular con las áreas buscando una respuesta o una devolución al vecino que lo venía a hacer. Primero había una resistencia, pero después logramos que muchas áreas respondan. Por ejemplo, seguridad que es lo más fogueado por los medios. Hicimos reuniones con el secretario de Seguridad en... un barrio bastante conflictivo por la inseguridad. El secretario de Seguridad vino a las reuniones de PP con los vecinos (...) viendo que funcionaba y que no era nada malo y hablando con los vecinos se generaba más comprensión.

Podemos afirmar que la conducción y el fortalecimiento de los procesos participativos en el territorio se corresponden con la conformación de un modelo de gestión más amplio y relacional en el aparato administrativo (Carmona, 2011). Tal aseveración se verifica en los casos en que se ha intentado realizar una apertura, procurando generar visiones compartidas entre los diferentes directores, mediante la incorporación del PP al entramado funcional del municipio. Es así que las áreas no solo han colaborado con la ejecución de los proyectos del PP, sino que también han tomado como insumo demandas que resultan del diagnóstico de la herramienta, haciendo lugar dentro de su planificación a ciertos proyectos que el municipio asume como prioritarios o políticamente rentables y que originalmente no entraban dentro de los límites de evaluación y selección de proyectos de PP (proyectos de educación, cultura, salud y deportes en Unquillo, creación de un área de género en San Miguel, ley provincial de Trastorno General del Desarrollo en Río Grande).

De los casos analizados, los municipios que han implementado PP que lograron reestructuraciones que favorecen la instauración de un modelo de gestión relacional, han sido aquellos que anterior o conjuntamente introdujeron modificaciones globales en la gestión: modernizaron sus estructuras y el funcionamiento, así como la relación con el vecino (Mendoza, Morón, Rosario y Rafaela), y adoptaron una visión integral reflejada en una estrategia de planificación de ciudad. Allí, las demandas que emergieron de los foros participativos pudieron permear todo el entramado municipal, nutriendo a las áreas, las que han ajustado su planificación a las demandas vecinales.

Esto implica también la posibilidad de que esas demandas sean captadas y resueltas de forma transversal dentro del municipio, involucrando para su solución a más de un área. Se han dado situaciones en las que el abordaje de problemáticas viales surgidas de los foros de PP involucraron a las secretarías de Hacienda, Obras Públicas y Tránsito (Morón), o en cuestiones de niñez que fueron atendidas por Cultura, Educación y Deportes (Unquillo).

En experiencias más afianzadas, resultó fundamental la relación que se terminó estableciendo entre la participación ciudadana y la conformación de planes estratégicos por parte del municipio, donde el diagnóstico participativo retroalimenta y orienta la planificación a mediano plazo (Allegretti, García Leiva y Paño Yáñez, 2011). Entonces, si bien el proceso de PP continuó teniendo un fuerte anclaje barrial o zonal, pudo favorecerse un intercambio que permite al ejecutivo municipal ir hacia una idea más amplia de desarrollo a escala ciudad (Rosario, Rafaela).

Con relación a la capacitación de recursos humanos, la mayoría de los municipios han llevado a cabo algún tipo de formación a sus técnicos de PP, especialmente aquellos que asisten a las asambleas. Además del conocimiento del territorio, ha resultado fundamental instruirlos en el conocimiento de las políticas temáticas (sectoriales) y las estratégicas que lleva adelante el Ejecutivo (Morón, Zarate).

Pero más allá de la capacitación de los equipos técnicos involucrados, resulta fundamental la formación del personal de los diferentes sectores del municipio, ya que se presenta como una condición necesaria para consolidar una gestión transversal y moderna y para sensibilizar sobre las virtudes del PP, situación que prácticamente no se ha podido verificar en los hechos.

Respecto a la adopción o refuerzo de la descentralización, según la III Encuesta Nacional de Presupuesto Participativo, solo un 36% de los casos vinculan al PP con un proceso de descentralización previa. Aun así, la modalidad de aplicación del PP en la Argentina mediante la división en territorios, favorece el impulso descentralizador, en especial en los municipios geográficamente extensos, heterogéneos y con alta densidad de población. El PP representa en sí una política de ejecución descentralizada, ya que las asambleas y los proyectos se realizan en los distritos de los gobiernos locales, coherente con una forma de gestión descentralizada (Carmona y Martínez, 2014).

Sin embargo, los foros territoriales tienden a reflejar esencialmente las cuestiones vecinales centradas en el micro espacio urbano, no por falta de buenas prácticas en la implementación, sino por una limitación en la concepción de la herramienta, ya que: "... el propio diseño del Presupuesto Participativo condiciona la forma de encarar las preocupaciones de los vecinos, haciéndolos concentrarse en su barrio" (Annunziata, 2011: 139).

Resulta significativo el apoyo del aparato municipal en el proceso de PP para permitir superar los límites territoriales, haciendo una clara difusión en las asambleas de las problemáticas globales y las estrategias emprendidas para resolverlas. De esta manera, se evita que la modalidad zonal genere en la práctica

una fragmentación de la visión sobre el municipio, de modo de no reducir la decisión a la escala de proyectos y facilitar el empoderamiento de los ciudadanos para que estos definan las políticas prioritarias basadas en un concepto integral de ciudad. De otra forma, el PP termina orientándose a transmitir demandas localizadas geográficamente y de pequeña escala, lo que quita poder modernizador a la herramienta.

En lo que hace al desarrollo de nuevas políticas participativas, se ha relacionado la aparición de innovaciones en políticas públicas con la existencia de planes estratégicos enmarcados dentro de una gestión estratégica, ya que permiten pensar la ciudad en su conjunto con una visión de largo plazo (Carmona, 2012: 53-55).

El relevamiento de casos ha ofrecido varios testimonios que permiten establecer una correspondencia entre la visibilización de demandas durante los foros del PP y la creación posterior de foros participativos (Rosario, Morón, Unquillo y Gualeguaychú). Esto ha sucedido cuando las características propias de la herramienta resultaban limitadas para abarcar problemas transversales al municipio, que exceden la idea de proyectos y exigen una atención más permanente por parte del gobierno. Estos foros o concejos asesores se han asentado sobre la estructura de descentralización municipal y tienen generalmente un carácter sectorial (jóvenes, tercera edad, infancia, organizaciones de la sociedad civil) o temática (seguridad, salud, cultura). De este modo, se pudo experimentar una exitosa ampliación de redes que vinculan el Estado con la sociedad.

Ante la aparición e impulso de políticas innovadoras, se ha apreciado que luego de varios años el PP alcanza una etapa en la que queda en cierta medida relegado frente a los demás canales participativos asentados. Este fenómeno lo hemos entendido como una “burocratización” de la herramienta, en cuanto a que ha perdido su carácter transformador (López Accotto, Martínez y Pappas, 2014). Ahora bien, más que un signo de rigidez, esto sería consecuencia de la incorporación de altas instancias de participación y de una estructura modernizada de gestión municipal.

En similar sentido, en las experiencias de Rafaela y Villa María (esta última también marcada con fuerza por el proceso de descentralización municipal), puede advertirse una disminución de la importancia del PP (Rafaela) e incluso su transformación hacia esquemas de planificación participativa plurianual (Villa María). En ambos casos, se trata de priorizar formatos que permitan (con mayor o menor grado de apertura) planificar y priorizar de manera participativa intervenciones de mayor escala a nivel ciudad (Lascurain, 2018), que puedan requerir más de un ejercicio para su ejecución, que guarden consistencia entre sí

y en todo el territorio, y que permitan al equipo municipal encargado de llevar adelante esta política no superponer en el tiempo las instancias de participación en foros y asambleas (y eventualmente votaciones) y aquellas relacionadas con el seguimiento de la ejecución de las obras.

Conclusiones

El presupuesto participativo suele funcionar como una instancia renovadora respecto a las cristalizaciones burocrático-institucionales propias de las estructuras municipales tradicionales. Se trata así de una relación compleja, en la que el potencial modernizador del mecanismo entra en tensión con su necesidad de articular con estructuras tradicionales dadas, en un escenario en que el mismo PP debe sortear el riesgo de integrarse como una estructura burocrática más, perdiendo de vista su carácter de herramienta innovadora y eminentemente política.

La adopción de la herramienta en la Argentina ha respondido en gran medida al interés despertado en las autoridades políticas locales (en la figura del intendente), para dar mayor visibilidad a la gestión y otorgar legitimidad frente a los electores, todo ello dentro de una lógica de acumulación política.

Sin embargo, la introducción del PP como modo de obtener más legitimidad del gobierno por medio de la participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado, está limitada por la complejidad que presenta hacia el interior de la administración, especialmente cuando están presentes lógicas burocráticas patrimonialistas que adoptan posiciones reactivas escudadas en el formalismo y el apego a los procedimientos.

En este sentido, el mayor desafío del PP, en cuanto política que promueve la permanente innovación en la gestión pública, consiste en mejorar la articulación entre el área a cargo del PP y el resto de la administración municipal, de modo de garantizar en el corto plazo una correcta ejecución de los proyectos priorizados por la ciudadanía, condición básica para evitar una caída abrupta de los niveles de participación.

La creencia de que implementar una propuesta de PP en el entramado municipal con un fuerte anclaje territorial sobre bases partidarias o de organizaciones sociales basta para garantizar el éxito de esta política pública, resulta una visión limitada que puede llegar a horadar la aceptación de la herramienta con pérdida de participación, y frustrar la posibilidad de un cambio profundo en la gestión municipal. Tal es el caso de los municipios que se centraron

únicamente en la obtención de resultados, con el propósito de presentar a la ciudadanía un número importante de proyectos ejecutados.

La adopción de mecanismos de co-gestión ha respondido a una acción evasiva frente a las limitaciones autoimpuestas por el municipio, más que a una verdadera política de involucramiento con la ciudadanía. En estos casos se verificó un divorcio entre la oficina de PP y el resto de las áreas del municipio, por no haber podido sortear las dificultades presentadas en la definición y la gestión de los proyectos. Así, la visión de “municipio paralelo”, expresa las limitaciones de la herramienta de PP para transformar las estructuras municipales en ausencia de apoyos políticos internos y de la asunción de otros procesos dirigidos al cambio organizacional.

Entonces, cuando el PP no logra desarrollar todo su potencial transformador, corre el riesgo de ser encapsulado e incluso absorbido por la lógica tradicional de la gestión local, porque restringe los espacios de participación generados, desliga la ejecución de los proyectos del funcionamiento general de la estructura municipal, e incluso horada futuras posibilidades de adopción de políticas participativas. Esto sucede en los casos extremos en que la imposibilidad de alcanzar niveles aceptables de ejecución de los proyectos implica la pérdida de legitimidad y abandono de esta política de participación ciudadana.

En los casos en los que se introdujo la herramienta en el marco de procesos de modernización administrativa orientados a una idea de desarrollo local integral, generalmente acompañados de algún tipo de descentralización (donde se pudo producir un refuerzo entre la implementación y la delegación de autoridad de funciones a los territorios), la herramienta gozó de mayor sustentabilidad, ya que favoreció una gestión relacional acreditada por una mayor colaboración entre las áreas de gobierno. Esto es así debido a que permite incorporar en las agendas de gobierno cuestiones novedosas y desarrollar enfoques alternativos a los tradicionales, en un arco amplio de campos de política que va desde la cuestión ambiental hasta la seguridad ciudadana.

La esencia del PP es la de transformar la relación entre la ciudadanía y el gobierno local, empoderando a los vecinos para que puedan decidir sobre la base de sus deseos y necesidades, y controlar la gestión municipal. Para lograr este objetivo, las estructuras municipales deben ser lo suficientemente flexibles como para incorporar la herramienta a su funcionamiento, ya que “mientras más enraizado esté el proceso participativo en la administración, mayor capacidad de maniobra e influencia sobre el funcionamiento del proceso tendrá la ciudadanía” (Allegretti, García Leiva y Paño Yáñez, 2011: 51).

Los equipos técnicos del PP, incluyendo los coordinadores zonales, son quienes tienen mayor relación con los vecinos, y por lo tanto, funcionan potencialmente como un canal directo de comunicación hacia dentro del municipio de las demandas ciudadanas. Cuando estos equipos tienen una articulación aceptada con el aparato municipal, aun siendo limitados en número de personas, facilitan la comunicación de las necesidades de los vecinos y se hace partícipe a los funcionarios de las diversas áreas, lo que termina materializándose en políticas públicas que enriquecen el proceso de gestión política del municipio.

Resulta fundamental la capacitación de estos equipos técnicos, pero ello no basta para garantizar el pleno desarrollo del mecanismo de PP; debe complementarse con planes de formación del personal de las otras áreas —ausentes en la mayoría de los casos—, que permitan modernizar la gestión y la sensibilización acerca de las virtudes de la herramienta participativa.

Las experiencias de PP que ya tienen alguna antigüedad corren el riesgo de volverse rígidas y ser asimiladas por el habitual funcionamiento de las áreas. Ante la pérdida de poder modernizador, se requiere de una constante reformulación y revisión de la herramienta. Esto puede dar lugar a nuevas y diferentes prácticas participativas en el territorio y a una planificación estratégica participativa centralizada.

Capítulo 5

El peso (y los pesos) del presupuesto participativo para transformar el territorio

*Alejandro López Accotto**,
*Carlos R. Martínez** y Martín Mangas****

Introducción y principales considerandos

Diversos autores asignan al presupuesto participativo un rol transformador en la política pública local, tanto en el plano democrático-participativo, como en el aspecto más propio de las finanzas públicas (Cabannes, 2005).

De este modo, así como en capítulos precedentes de este libro se han analizado los aspectos democráticos, participativos y de cambios en la gestión estatal que produce el PP, aquí el foco se centra en las cuestiones de índole presupuestaria que atañen a esta importante política de empoderamiento popular e intensificación de la experiencia democrática. Al respecto, pueden identificarse diversas cuestiones que deben ser analizadas en el plano económico-financiero, en relación con las distintas experiencias de presupuesto participativo desarrolladas en la Argentina.

La primera está relacionada con el monto de recursos que efectivamente se ponen a la discusión bajo la vía del PP (en el marco de un alto nivel de rigidez

* Licenciado en Economía (UBA) y posgraduado en Ordenación del Territorio en la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Madrid, y en Técnicas de Planificación del Desarrollo, Institute of Social Studies, La Haya. Investigador-docente ICO-UNGS.

** Licenciado en Economía (UBA). Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador-docente ICO-UNGS.

*** Ex secretario de Administración de la UNGS. Docente de la UNGS y de la UNSAM.

de los presupuestos locales) y qué porcentaje representa del gasto total municipal, y principalmente de aquel que tiene un carácter transformador, es decir, el gasto de capital (inversión), así como en relación con los recursos de propia recaudación municipal.

A ese primer punto se le adicionan otras facetas no menos decisivas: el modo en que se distribuyen esos recursos (sectorial, temático, territorial). Y dentro de su modalidad territorial (que es la predominante en nuestro país), con qué criterios se asignan a las diferentes zonas que conforman el territorio.

Otra temática que hace al potencial del PP en términos redistributivos es el peso que tienen, en cada experiencia, los proyectos correspondientes a las distintas funciones que desarrollan los gobiernos locales.

Subsiste, asimismo, la necesidad de dar cuenta de la existencia, o no, de un efecto que puede tener la implementación del PP sobre la recaudación propia local, dado por el desarrollo de una mayor cultura tributaria, a partir de una mejor comprensión de la actividad pública local, posible por formar parte de procesos de presupuestación participativa.

Finalmente interesa, también, considerar el grado en que dichas erogaciones, priorizadas por la ciudadanía, se concretan, cuestión crucial para la supervivencia del PP.

Este apartado busca dar cuenta de esas cuestiones desde una perspectiva de análisis e interpretación de los datos recogidos en la III Encuesta Nacional a Municipios Argentinos con Presupuesto Participativo (ENMAPP), que ya contaba con dos instancias de relevamiento, una en 2008 y otra en 2011.

Como parte de este análisis, se cruza información fiscal con otra de carácter cualitativo, para lograr una mirada amplia en el plano temporal y evaluar tanto cuál es el peso del PP en las finanzas públicas locales como qué sesgo distributivo se le busca imprimir en las diversas experiencias.

Aspectos metodológicos del trabajo

El análisis de la dimensión *financiero-distributiva* aborda la importancia del Presupuesto Participativo en relación con el presupuesto municipal, así como la forma de distribución de los recursos destinados a esta política.

A tal fin, las principales variables e indicadores que se han analizado son:

- 1) La relevancia financiera del PP:
 - i) porcentaje en el total del presupuesto municipal;

- ii) porcentaje que representa de los recursos propios municipales;
 - iii) porcentaje que representa del gasto de capital.
- 2) El criterio de distribución de los recursos en el PP:
- i) territorial/igualitario, redistributivo y/o temático;
 - ii) principal tipo de gasto ejecutado con el PP y nivel de ejecución.

Cuando dichos datos no se hallaron en la encuesta, la información correspondiente al gasto (total y de capital) y a los recursos propios de cada distrito se extrajo de fuentes secundarias.

Adicionalmente, se ha tenido en cuenta la respuesta de los referentes de los procesos de presupuesto participativo vigentes en los distintos municipios que han contestado la encuesta, con relación al nivel de impacto que esos responsables perciben que el PP tiene sobre el nivel de cobrabilidad de las tasas, derechos y contribuciones municipales.

De igual modo, de las precitadas encuestas, se han extraído datos respecto al grado de ejecución de los proyectos de PP en cada experiencia, según la visión de quienes tienen a su cargo el proceso.

Respecto a este punto, cabe aclarar que por tratarse de una cuestión muy sensible en términos políticos, dicha información ha sido especialmente contrastada y triangulada con otras fuentes. Así, para los municipios que integran la muestra utilizada para los estudios de caso, se ha contado con la colaboración de informantes clave según surge de las entrevistas realizadas a participantes con distintos perfiles (autoridades políticas y funcionarios técnicos del área de PP y de otras dependencias municipales relacionadas con la ejecución de sus proyectos, legisladores locales del oficialismo y la oposición y vecinos).

Ello obedece a que este aspecto, presupuestariamente identificado en términos técnicos con la brecha existente entre el crédito presupuestario asignado a los proyectos del presupuesto participativo y el gasto ejecutado (devengado) al final del ejercicio (esto es, al 31 de diciembre del respectivo año), resulta de enorme transcendencia práctica.

Tal importancia se basa en el hecho de que la no ejecución, en tiempo y forma, de los respectivos proyectos, socava fuertemente la credibilidad del proceso, desincentivando la participación.

Una breve revisión de las finanzas de los gobiernos locales argentinos

Resulta necesario, antes de analizar el aspecto fiscal del pp, presentar algunas características de las finanzas públicas de los gobiernos locales argentinos. En primer lugar, para apreciar el peso de la jurisdicción municipal en el total del sector público, se presenta la distribución media global y evolución de ingresos y gastos por nivel de gobierno:

Cuadro 1. Distribución de ingresos y gastos por nivel de gobierno. Años 1993 y 2013

Nivel de gobierno	Ingresos		Gastos	
	1993	2013	1993	2013
Nacional	78	80	52	58
Provincial	16	16	39	33
<i>Municipal</i>	6	4	9	9

Fuente: López Accotto, A.; Adaro, C.; Argonz, I.; Gómez, J.; Macchioli, M.; Mangalo, M.; Mangas, M.; Martínez, C. y Martínez, C. (2015).

En líneas generales, es posible advertir que la participación de los municipios en el gasto público consolidado se ha mantenido bastante constante a lo largo de las dos décadas bajo estudio.

En materia de ingresos existió una merma considerable del peso de lo local; por lo tanto, la dependencia de los gobiernos locales argentinos de las transferencias de las otras jurisdicciones (Nación y provincias) ha aumentado en forma sensible, como forma de compensar el desequilibrio entre ingresos y gastos.

De este modo, de 1993 a 2013, el conjunto de los municipios de nuestro país pasó de tener una autonomía financiera del 66% a una del 44%. Sin embargo, dicha realidad general contiene experiencias muy heterogéneas (Rezk y Abraham, 2013). De allí la importancia de tener especial consideración de la situación en las distintas regiones y para las diferentes escalas de aglomeración de la población.

Aclarado ello, interesa ahora dar cuenta de la composición de las fuentes de financiamiento con las que cuentan los municipios argentinos para el sostenimiento de las diversas políticas públicas que desarrollan. Los gobiernos locales de nuestro país cuentan entonces con una serie de recursos que provienen tanto

de la propia recaudación de impuestos, tasas, derechos, contribuciones y otros como de distintas transferencias (corrientes y de capital), del Estado Nacional y de las provincias.

Algunas de dichas transferencias son automáticas (tales como la coparticipación provincial y el Fondo Federal Solidario) y suelen ser de libre disponibilidad (o al menos de gran flexibilidad de asignación, dentro de límites amplios), mientras que otras son de tipo no automático y, en general, cuentan con asignación específica a distintos proyectos de inversión pública local o a determinados programas sociales de gestión municipal.

Cuadro 2. Origen de los recursos municipales, consolidado 23 provincias. Año 2013

Concepto	Participación
Tasas, derechos y contribuciones	35
Otros recursos propios corrientes (impuestos, regalías y otros)	7
<i>Subtotal recursos propios corrientes</i>	42
Recursos corrientes de origen nacional y provincial	48
<i>Total recursos corrientes</i>	90
Fondo Federal Solidario	2
Otros recursos de capital	8
TOTAL	100

Fuente: Mangas, M.; López Accotto, A. y Martínez, C. R. (2016): “La situación fiscal de las ciudades argentinas”, *RIEM*, n° 14, año VII, pp. 151-184.

Así, un 42% de los recursos corrientes municipales son propios (tasas, derechos y contribuciones, impuestos, regalías y otros) y, de ellos, más del 80% corresponden a la categoría de tasas, derechos y contribuciones.

Con respecto a la potestad de los municipios para recaudar impuestos, solo algunas provincias han transferido potestades impositivas a los municipios (Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego), que pueden así decidir cuánto se va a cobrar y a quién, y se quedan con la totalidad del monto recaudado de los respectivos tributos, especialmente el impuesto a los automotores y el impuesto inmobiliario urbano.

A su vez, casi la mitad (48%) del financiamiento municipal proviene de los regímenes de coparticipación provincial y de otros esquemas de transferencias, automáticas y no automáticas, para gastos corrientes.

En los municipios, entre un 60% y 80% de la recaudación propia proviene de las tasas, derechos y contribuciones; de allí la importancia de estos tipos de instrumentos fiscales. Por su parte, dos tasas (servicios generales e inspección de seguridad e higiene), representaron en el año 2013 el 73% de la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones, lo que demuestra la fuerte concentración recaudatoria existente.

Por el lado del gasto, en 2013, en el total del país el gasto público municipal se componía de un 84% de gasto corriente (personal, bienes de uso, servicios no personales, transferencias para gastos corrientes) y un 16% de gasto de capital (bienes de uso, construcciones, terrenos, activos intangibles y transferencias para gastos de capital).

En relación con el gasto corriente, en primer lugar interesa conocer cuál es el peso que corresponde en los presupuestos municipales a los salarios de los trabajadores. Una extrema concentración en este tipo de erogación daría cuenta de una alta rigidez presupuestaria.

En promedio, en el año 2013, un 57% del total de erogaciones se concentraba en el pago de salarios (López Accotto y otros, 2015).

De igual forma, dentro del gasto corriente, aparte de los salarios, interesa conocer, por su importancia, lo que ocurre con dos actividades claves: la recolección de residuos domiciliarios (que involucra un 12% del gasto total 2013) y el alumbrado público (que representa un 2% del total de lo gastado en 2013).

Resulta de interés señalar que, en relación a la clasificación por finalidad y función del gasto, en el año 1980 los municipios argentinos destinaban más de un 85% de sus esfuerzos a solamente cuatro funciones: un 38% de sus gastos a administración general, un 34% a servicios urbanos (recolección y disposición de residuos, alumbrado público, limpieza y mantenimiento de calles y espacios verdes, entre otros), un 8% a salud y un 6% a promoción y asistencia social.

Transcurridas casi tres décadas desde entonces, al año 2009, si bien las mismas cuatro funciones seguían concentrando casi un 90% de los recursos municipales, su composición había variado significativamente.

Así, las funciones más tradicionales, vinculadas con la labor administrativa (31%) y con los servicios urbanos (24%) habían perdido peso a manos de un mayor desarrollo de servicios sociales, tanto de salud (11%) como promoción y asistencia social (22%), lo que da idea de un rol cada vez mayor de los gobiernos municipales en el fomento de desarrollo comunitario y local.

Estos datos a nivel agregado deben ser relativizados debido a las enormes diferencias y características de los gobiernos locales argentinos, que muestran una marcada heterogeneidad en materia fiscal entre las distintas ciudades (Caplan de Cohen, 2000), tanto en las regiones geográficas como por el tamaño poblacional (López Accotto y otros, 2015).

Por ejemplo, la problemática urbana, no solamente en megalópolis como la Región Metropolitana de Buenos Aires, sino también en otras áreas metropolitanas de menor tamaño, tales como el Gran Mendoza, el Gran Córdoba, el Gran Rosario, el Gran Santa Fe-Paraná, el Gran Resistencia-Corrientes, el Gran La Plata, el Gran Neuquén, el Gran San Juan, el Gran San Luis y el Gran Mar del Plata, y en ciudades intermedias que también llevan adelante la política de presupuesto participativo, como por ejemplo Luján, Rafaela, Gualguaychú, Concordia y San Nicolás, resulta de creciente complejidad, dado que:

... por lo general, las grandes ciudades tienen grandes problemas. Tránsito congestionado, contaminación, criminalidad, recogimiento y eliminación de basura, vivienda y saneamiento. Cuando las grandes ciudades están rodeadas de pobreza, como es el caso en los países menos desarrollados, las demandas sociales –salud y educación– junto con restricciones institucionales a la imposición de tarifas sobre los usuarios de servicios urbanos de carácter colectivo, acarrearán una carga más pesada sobre los gobiernos locales. Sin embargo, no siempre estos tienen la capacidad de recaudar el dinero que necesitan para cubrir sus responsabilidades (Rezende, 2005: 317).

En este marco de tipologías (y restricciones) es que corresponde entonces analizar la incidencia y el impacto que la política pública de Presupuesto Participativo produce en las finanzas locales.

La incidencia financiera y distributiva del presupuesto participativo

En la Argentina, el monto de los recursos puestos a disposición del PP para que su destino sea decidido directamente por la población asciende a un valor, para el año 2013, de 279 millones de pesos, lo que representa un 1,3% del total del gasto del conjunto de los respectivos municipios, con un promedio simple del orden del 1,4% y una mediana del 1,1%. Es decir, que la mitad de los gobiernos locales relevados destinaban el 1,1% o menos de sus recursos al PP.

Este dato surge de la información obtenida por la III Encuesta Nacional a Municipios Argentinos con Presupuesto Participativo que abarcó, para este

indicador, a 32 respuestas,¹ como se puede observar en el anexo que se acompaña al final de este capítulo.

Se presenta a continuación una clasificación según la relevancia financiera del PP en el gasto total municipal. La clasificación es de Nivel Alto (más del 2%), Nivel Medio (entre 1% al 2%) y Nivel Bajo (menos de 1%).

Cuadro 3. Nivel de relevancia financiera del PP. Casos analizados

Nivel de relevancia financiera del PP	Cantidad de municipios	En porcentaje del total de casos
Alto (más del 2% del gasto total)	9	28,1
Medio (entre 1% y 2% del gasto total)	8	25,0
Bajo (menos del 1% del gasto total)	15	46,9

Fuente: elaboración propia sobre la base de ENMAPP, evolución de la situación económico-financiera 2007-2013 de los municipios de la provincia de Buenos Aires y López Accotto, A.; Adaro, C.; Argonz, I.; Gómez, J.; Macchioli, M.; Mangalo, M.; Mangas, M.; Martínez, C. y Martínez, C. (2015), “La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos”, Universidad Nacional de General Sarmiento y Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, Buenos Aires.

En más del 70% de los casos, el PP tiene un nivel de relevancia financiera “baja-media”. El caso que involucra mayores recursos alcanza al 7% de los gastos municipales y en casi la mitad de los casos esta proporción se sitúa en menos del 1%.

Otra variable interesante es la relación del monto asignado al PP con los recursos de propia recaudación municipal, para observar en qué medida el esfuerzo de los contribuyentes locales se relaciona con esta política pública. En los 32 casos analizados, la relación alcanzada es del 2,9%, con un promedio simple de 4,2% y una mediana de 2,6%, lo que es compatible con el nivel de autonomía financiera (refiere a la proporción de los recursos corrientes de los municipios que corresponden a fondos de recaudación propia), que en los casos relevados es del 46%.

¹ Los municipios bonaerenses de Avellaneda, Bahía Blanca, General Pueyrredón, Ituzaingó, La Costa, La Plata, Lanús, Moreno, Morón, Pellegrini, Pinamar, Salto, San Miguel, Tandil, Vicente López y Zárate. Sus pares cordobeses de Unquillo, Villa Carlos Paz y Villa María. En Corrientes alcanzó a la capital y Bella Vista. En Entre Ríos a Concepción del Uruguay, Concordia y Gualaguaychú. Las capitales de Neuquén y San Luis y los municipios santafesinos de Rafaela, Reconquista, Rosario, San Lorenzo, Santo Tomé y Venado Tuerto.

Cuadro 4. Ranking de los diez municipios con mayor porcentaje de PP sobre recursos propios. Año 2013

Ranking	Municipio	Provincia	Porcentaje de PP sobre recursos propios
1	San Luis	San Luis	31,1
2	La Plata	Buenos Aires	11,7
3	Bella Vista	Corrientes	11,4
4	Pellegrini	Buenos Aires	8,9
5	Unquillo	Córdoba	7,9
6	Reconquista	Santa Fe	6,4
7	La Costa	Buenos Aires	5,7
8	San Miguel	Buenos Aires	5,4
9	Avellaneda	Buenos Aires	4,1
10	Concordia	Entre Ríos	3,7

Fuente: elaboración propia sobre la base de ENMAPP, evolución de la situación económico-financiera 2007-2013 de los municipios de la provincia de Buenos Aires y López Accotto, A.; Adaro, C.; Argonz, I.; Gómez, J.; Macchioli, M.; Mangalo, M.; Mangas, M.; Martínez, C. y Martínez, C. (2015), “La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos”, Universidad Nacional de General Sarmiento y Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, Buenos Aires.

Como se puede observar, el peso del PP en relación con los recursos propios municipales es más que relevante en algunos municipios. En la capital de San Luis equivale a casi un tercio, lo que significa que uno de cada tres pesos que se destinan al PP proviene de los fondos aportados por los contribuyentes locales.

Esto es interesante analizarlo junto a cuál ha sido el impacto del PP en la recaudación municipal. Para el 26% de los casos ha tenido algún grado de “relevancia” y para el 74% restante no. Con esto se puede apreciar que no hay una relación directa en un mayor grado de participación y compromiso con lo público por parte de la población y el impacto positivo sobre la recaudación de los recursos propios municipales. Sin embargo, puede observarse una leve mejora al respecto, dado que en Martínez y Arena (2013: 24) el 88% de los municipios con PP consultados habían manifestado que ese impacto es poco o nada relevante.

En el marco de la rigidez presupuestaria, entendida como la existencia de gastos de muy difícil reducción, tales como los correspondientes a salarios, servi-

cios básicos y servicios especiales urbanos, correspondería comparar los montos asignados al PP con el gasto flexible o disponible que presenta cada municipio.

Vale destacar que el monto que en cada experiencia se pone a consideración de la población depende de la estructura general de recursos y gastos de cada distrito, así como de la voluntad política expresada al respecto, sin que pueda apreciarse la existencia de un rango óptimo independiente de la realidad de cada territorio.

El monto destinado al PP comparado con los gastos de capital (inversión) del conjunto de los distintos gobiernos municipales que han adoptado esta política es de un 9,3%, con una media simple del 12,7% y una mediana del 8,9%.

Este indicador es pertinente, ya que la naturaleza de los proyectos desarrollados en el marco del PP es en un 64% de los casos referido a obras de infraestructura urbana o comunitaria. En los municipios de La Costa, La Plata, Lanús, Concordia, Gualeguaychú, Maipú, Pinamar, Río Grande y Ushuaia esa proporción es superior al 75%.

Si bien no necesariamente todo se corresponde con gastos de capital, sí detentan el carácter de erogaciones no recurrentes, en cuanto su eventual continuidad depende de la expresión de la voluntad popular año a año.

Cuadro 5. Ranking de los diez municipios con mayor porcentaje de PP sobre gasto de capital. Año 2013

Ranking	Municipio	Provincia	Porcentaje de PP sobre gasto de capital
1	Unquillo	Córdoba	55,0
2	La Plata	Buenos Aires	38,5
3	Pinamar	Buenos Aires	33,3
4	Reconquista	Santa Fe	25,7
5	Vicente López	Buenos Aires	22,2
6	Pellegrini	Buenos Aires	20,0
7	Gualeguaychú	Entre Ríos	20,0
8	La Costa	Buenos Aires	19,0
9	Venado Tuerto	Santa Fe	18,8
10	San Miguel	Buenos Aires	15,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de ENMAPP, evolución de la situación económico-financiera 2007-2013 de los municipios de la provincia de Buenos Aires y López Accotto, A.; Adaro, C.; Argonz, I.; Gómez, J.; Macchioli, M.; Mangalo, M.; Mangas, M.; Martínez, C. y Martínez, C. (2015), "La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos", Universidad Nacional de General Sarmiento y Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, Buenos Aires.

Como puede apreciarse, el peso del PP en relación con el gasto de capital es más que relevante en algunos municipios. En Unquillo, uno de cada dos pesos que se destinan al gasto de capital pasa por el PP para definir su destino. En La Plata y Pinamar son dos de cada tres pesos los que impactan en la inversión pública que se deciden vía PP.

Por la magnitud de los recursos volcados al PP, más bien de “baja y/o media” relevancia financiera respecto del gasto total, aun cuando tiene una alta incidencia en los gastos de capital (o no recurrentes), de lo que en general se trata son de pequeñas obras de infraestructura de baja complejidad y monto, que se vinculan con esta idea de “proximidad” o “cercanía” que se comentaba en los capítulos anteriores. Es evidente que por la modalidad y funcionamiento del PP que se observa en la mayoría de los casos analizados, la falta de una instancia para pensar la ciudad, sumado a un monto de recursos totales escasos, son una combinación que opera como una restricción para proyectar y concretar por esta vía grandes obras de infraestructura básica y/o de servicios para amplias franjas de la población.

Dado que, como ya se ha referido en capítulos anteriores del presente libro, en la Argentina, más allá de la existencia de experiencias de PP sectoriales (típicamente PP joven) y antecedentes de PP circunscriptos a una temática (cultura en una pequeña prueba piloto de corta duración en Pehuajó y medioambiente en el muy reciente desarrollo de PP verde en Zárate) la forma prevaleciente para la asignación de recursos es la territorial, cabe preguntarse cómo se determina la distribución de los recursos del PP entre las diferentes partes en que se divide el territorio.

Al respecto, surge una modalidad predominante (en el 63% de los casos analizados), que es distribuir en partes iguales los montos a consideración entre las distintas zonas del municipio.

En algunos casos, como Unquillo, existe un monto único asignado a todo el territorio en su conjunto que luego es agotado de acuerdo con la priorización de proyectos, en estricta relación con la voluntad popular y sin tener en consideración proporcionalidad alguna en cuanto al origen o el impacto territorial de tales propuestas.

Existe una diversidad de experiencias, de una gran riqueza conceptual, de distribución de los recursos del PP a nivel territorial no igualitaria, que promueven, con un carácter distributivo, una mayor asignación a las zonas más desfavorecidas. De este modo, en el caso de General Pueyrredón, atento a las características geográficas del territorio, a la hora de distribuir los recursos del PP, se otorga preferencia a la periferia y a la mediterraneidad, dado que por

el particular patrón de ocupación de Mar del Plata y su área de influencia, tales criterios permiten redireccionar la acción pública hacia los sectores más vulnerables.

A su vez, en el caso del Partido de la Costa se han ponderado varios indicadores que dan cuenta de la particular situación de este territorio: población estable, propietarios no residentes, necesidades básicas insatisfechas (NBI) y cobrabilidad de las tasas municipales, es decir, que se tiene en cuenta la situación de un distrito eminentemente turístico donde se conjuga la presencia de una gran población no permanente con la existencia masiva de viviendas que no son utilizadas para la residencia de sus dueños como casa-habitación permanente. Ello potencia a su vez la relevancia de otros indicadores, tales como el de NBI que capta especialmente la situación de los residentes permanentes más vulnerables y el de cobrabilidad de las tasas, de sumo interés en un municipio en que la propiedad inmobiliaria refleja más su carácter de bien de capital que de bien de uso.

En similar sentido, en Morón se consideran como indicadores tanto a la población total de cada zona, como así también a la población total con NBI presente en cada territorio, comprendiendo que las grandes aglomeraciones urbanas, especialmente en contextos de pobreza estructural, requieren de la acción pública en mayor medida que otras conformaciones poblacionales.

En el caso de otra serie de municipios se combina la distribución territorial por partes iguales (esto es, los territorios en que se divide el municipio para la implementación del PP), con distintos indicadores que buscan mejorar la equidad social.

Es interesante señalar la metodología adoptada en el municipio de La Matanza, donde se establece una secuencia de distribución de dos pasos. En primer lugar se utiliza un criterio de equidad, que considera la superficie y población, para repartir el monto del PP entre las diferentes regiones previstas en la descentralización municipal. En segunda instancia los montos obtenidos por cada región se asignan por partes iguales a los foros que las integran.

En Zárate, inicialmente se ha establecido una distribución igualitaria entre las diversas zonas, con la excepción de una, menos favorecida en términos de desarrollo urbano, que recibe un monto mayor. Dicho territorio corresponde a una zona que evidencia tal nivel de atraso en su desarrollo relativo, que configura una situación claramente percibida por la ciudadanía de todo el municipio. Vale destacar asimismo, que en el marco de la reforma anual del Autorreglamento (algo también valioso, ya que el municipio después de algunos años de implementación decidió que sean los ciudadanos quienes determinen el formato de

funcionamiento del PP), el Consejo Ciudadano de Zárate revisó tales criterios de distribución, y avanzó con un esquema que asigna el 50% de manera igualitaria y el otro 50% a partir de criterios como: necesidades básicas de las zonas, prioridades de necesidades y/o urgencias y cantidad de habitantes censados.

En la misma línea, en Villa María los foros descentralizados (es decir, los que corresponden a la periferia) reciben un monto mayor que los del centro de la ciudad. Por su parte, en San Miguel, Rosario y en el componente territorial de Río Grande, se contempla repartir un 50% del monto en juego en partes iguales entre los distintos foros y asignar el resto con diversos criterios de equidad. En Río Grande, la parte de los recursos que se territorializa y que no es distribuida en partes iguales, se distribuye según el número de puertas existente en cada zona, determinado a partir de datos catastrales.

En San Miguel, la mitad de los recursos se asignan considerando no solamente a la población NBI de los distintos sectores, sino también la infraestructura comunitaria disponible en cada uno de ellos (centros de salud, centros culturales, escuelas deportivas, establecimientos educativos, entre otros).

En la experiencia de Rosario, el 50% del monto del PP se reparte utilizando un índice actualizable año a año que considera cuestiones sanitarias, educativas, poblacionales, de género e infraestructura, tomando como variables la población de cada distrito, la privación convergente (corriente y patrimonial), la mortalidad infantil, la población mayor de 15 años analfabeta o con educación primaria incompleta y la proporción de hogares monoparentales con jefatura femenina.

En Vicente López existe un mecanismo de compensación en la distribución de los recursos para los barrios del oeste del distrito, que son los que poseen mayores deficiencias. Y en Villa Carlos Paz dos distritos, que son los menos favorecidos con obras y servicios públicos, reciben un porcentaje mayor que el resto de las zonas del municipio.

En definitiva, como se observa, no son pocas las experiencias que han desplegado mecanismos de distribución que avanzan hacia algún esquema redistributivo.

Finalmente, respecto al grado de ejecución de los proyectos, si bien los referentes encuestados suelen declarar niveles de concreción no inferiores al 80%, tanto lo que surge de las entrevistas, como las propias respuestas en las encuestas con relación a los principales factores que dificultan el desarrollo del PP, lo que se observa son diversos obstáculos de gran magnitud que inciden en la visualización de la eficacia gubernamental para desplegar esta herramienta, tal como se ha detallado en profundidad en el capítulo precedente.

Sin lugar a dudas, el grado de concreción, en tiempo y forma, de las iniciativas surgidas en el marco del PP son fundamentales para no conspirar contra la continuidad de su aplicación, hecho que lamentablemente ha tenido lugar, en los últimos años, en varios de los casos reseñados.

Un aspecto adyacente es la visibilización por parte de la población de los proyectos y obras ejecutados vía PP. En tal sentido, por ejemplo Rosario, indica las obras ejecutadas con cartelera y señalética, algo que suministra al menos dos cosas: la posibilidad de que la población conozca lo hecho con los fondos del PP y el control de la ciudadanía de que los proyectos elegidos se hayan concretado.

Conclusiones

Como puede apreciarse, dentro del marco de rigidez que posee el gasto público municipal en la Argentina, dado que aproximadamente el 70% se consume en salarios y servicios especiales urbanos (recolección de residuos y alumbrado público), el PP tiene una relevancia económico-financiera “media-baja”, debido a que en el 71% de los casos analizados el monto asignado por esa vía es inferior al 2% del gasto total.

Donde sí posee un mayor nivel de relevancia e impacto es en relación con el gasto de capital (el que verdaderamente puede transformar las características de una ciudad/municipio), allí el PP representa un guarismo nada despreciable, del orden promedio cercano al 13%. Incluso en casi una decena de casos ese valor es superado ampliamente, y podríamos decir que se convierte en el principal modo de asignación (y en definitiva de decisión) de dónde y cómo se realizan las inversiones en el territorio.

Si bien, como hemos visto, no existe una receta única para distribuir los recursos del PP y la experiencia en la materia muestra la necesidad de considerar la particular configuración de cada territorio, podríamos decir que la incidencia que tiene el PP en el gasto de capital es la principal razón que funda la necesidad de asignar en la distribución criterios de carácter redistributivo, que si bien en un conjunto de municipios se contempla, en la mayoría se ignora, dada la adopción de un esquema de distribución por partes iguales.

Es evidente, entonces, a partir de todo lo expresado, que el PP implica una redistribución del gasto que contempla y favorece a los territorios más vulnerables de cada municipio. Aun cuando la distribución sea igualitaria, el solo hecho de que se realiza en todo el territorio tiene un carácter equitativo que, en casi todos los casos, mejora la distribución del gasto que existía antes de la implementación del PP.

Promover en la distribución territorial de los recursos del PP una mayor asignación a las zonas más desfavorecidas (o con más carencias de obras y servicios públicos) para mejorar la equidad social surge como una necesidad (y recomendación de política) si es que se pretende orientar el proceso a partir de los principios de la justicia social, sobre todo en aquellos municipios muy heterogéneos en lo relativo a la distribución espacial de la actividad económica y de la riqueza, y en lo concerniente a las condiciones de vida de la población que habita en cada zona.

A su vez, el PP puede repercutir favorablemente en la recaudación de las tasas municipales, al generar mayor conciencia sobre el valor de lo público y la necesidad de su sostén. Mientras que la falta de ejecución de los proyectos priorizados por la voluntad popular puede ser un factor que dinamite los procesos e incluso dificulte el despliegue de otras políticas participativas en el territorio.

En fin, las principales cuestiones que surgen de la dimensión financiero-distributiva son la necesidad de establecer un umbral mínimo de recursos para discutir en el PP más alto que en la mayoría de los casos analizados, como manera de despertar el interés de la población, y el establecimiento de criterios de justicia social en la distribución territorial de sus recursos, como una forma de integrar los aspectos políticos, sociales y económicos de la democracia. Al tiempo que un adecuado nivel de ejecución de los proyectos que la comunidad ha priorizado permite integrar, a su vez, a la administración pública local al proceso, democratizando hacia dentro la propia gestión del Estado.

Anexo. Síntesis de variables de la dimensión financiero-distributiva

Municipio	Provincia	Gasto total ejecutado 2013 (en millones de pesos)	Gasto de capital ejecutado 2013 (en millones de pesos)	Recursos propios 2013 (en millones de pesos)	Monto asignado al presupuesto participativo 2013 (en millones de pesos)	Participación del PP como porcentaje del gasto total	Participación del PP como porcentaje del gasto de capital	Participación del PP como porcentaje de recursos propios
Avellaneda	Buenos Aires	1.435,0	482,0	733,0	30,0	2,09	6,22	4,09
Bahía Blanca	Buenos Aires	857,0	164,0	674,0	1,8	0,21	1,10	0,27
General Pueyrredón	Buenos Aires	2.251,0	159,0	1.288,0	15,0	0,67	9,43	1,16
Ituzaingó	Buenos Aires	366,0	35,0	164,0	3,9	1,07	11,14	2,38
La Costa	Buenos Aires	505,0	63,0	212,0	12,0	2,38	19,05	5,66
La Plata	Buenos Aires	1.675,0	312,0	1.022,0	120,0	7,16	38,46	11,74
Lanús	Buenos Aires	979,0	213,0	439,0	5,0	0,51	2,35	1,14
Moreno	Buenos Aires	751,0	187,0	218,0	1,5	0,20	0,80	0,69
Morón	Buenos Aires	886,0	168,0	466,0	4,5	0,51	2,68	0,97
Pellegrini	Buenos Aires	39,0	4,0	9,0	0,8	2,05	20,00	8,89
Pinamar	Buenos Aires	217,0	15,0	149,0	5,0	2,30	33,33	3,36
Salto	Buenos Aires	136,0	36,0	46,0	1,0	0,74	2,78	2,17
San Miguel	Buenos Aires	595,0	93,0	258,0	14,0	2,35	15,05	5,43
Tandil	Buenos Aires	446,0	64,0	203,0	0,8	0,18	1,25	0,39
Vicente López	Buenos Aires	1.068,0	45,0	840,0	10,0	0,94	22,22	1,19
Zarate	Buenos Aires	287,0	57,0	153,0	5,3	1,85	9,30	3,46
Unquillo	Córdoba	44,0	2,0	14,0	1,1	2,50	55,00	7,86
Villa Carlos Paz	Córdoba	231,0	25,0	133,0	1,3	0,56	5,20	0,98
Villa María	Córdoba	319,0	79,0	190,0	5,0	1,57	6,33	2,63
Bella Vista	Corrientes	49,0	9,0	7,0	0,8	1,63	8,89	11,43
Corrientes	Corrientes	795,0	133,0	146,0	5,0	0,63	3,76	3,42
Concepción del Uruguay	Entre Ríos	207,0	18,0	93,0	2,5	1,21	13,89	2,69

Municipio	Provincia	Gasto total ejecutado 2013 (en millones de pesos)	Gasto de capital ejecutado 2013 (en millones de pesos)	Recursos propios 2013 (en millones de pesos)	Monto asignado al presupuesto participativo 2013 (en millones de pesos)	Participación del pp como porcentaje del gasto total	Participación del pp como porcentaje del gasto de capital	Participación del pp como porcentaje de recursos propios
Concordia	Entre Ríos	436,0	94,0	164,0	6,0	1,38	6,38	3,66
Gualaguaychú	Entre Ríos	207,0	6,0	103,0	1,2	0,58	20,00	1,17
Neuquén	Neuquén	1.031,0	s/d	s/d	0,1	0,01	s/d	s/d
San Luis	San Luis	346,0	165,0	45,0	14,0	4,05	8,48	31,11
Rafaela	Santa Fe	313,0	91,0	145,0	0,5	0,16	0,55	0,34
Reconquista	Santa Fe	139,0	14,0	56,0	3,6	2,59	25,71	6,43
Rosario	Santa Fe	3.707,0	221,0	1.380,0	2,1	0,06	0,95	0,15
San Lorenzo	Santa Fe	190,0	s/d	141,0	0,6	0,32	s/d	0,43
Santo Tomé	Santa Fe	124,0	s/d	s/d	1,5	1,21	s/d	s/d
Venado Tuerto	Santa Fe	210,0	17,0	97,0	3,2	1,52	18,82	3,30
TOTAL / PROMEDIO	20.841,0	2.971,0	9.588,0	279,1	1,34	9,39	2,91	
PROMEDIO SIMPLE	--	--	--	--	1,41	12,73	4,24	
MEDIANA	--	--	--	--	1,14	8,89	2,66	

Fuente: elaboración propia sobre la base de ENMAP, evolución de la situación económico-financiera 2007-2013 de los municipios de la provincia de Buenos Aires y López Accotto, A.; Adaro, C.; Argonz, I.; Gómez, J.; Macchioli, M.; Mangalo, M.; Mangas, M.; Martínez, C. y Martínez, C. (2015), "La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos", Universidad Nacional de General Sarmiento y Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, Buenos Aires.

Capítulo 6

El presupuesto participativo en el contexto argentino reciente: un balance multidimensional e impactos a nivel local

Rodrigo Carmona y Carlos R. Martínez***

Como corolario de los análisis precedentes, vale la pena contrastar los resultados a los que se ha arribado con las hipótesis iniciales consideradas, y en cuyo marco se efectuaron los distintos capítulos del presente trabajo.

Al respecto, vale analizar en primer lugar a la hipótesis 1, la que plantea que: “El presupuesto participativo en el escenario argentino reciente aparece fundamentalmente como un mecanismo orientado a la búsqueda de beneficios político-legitimantes para las autoridades de gobierno locales, en un contexto de revalorización del factor de proximidad, la crisis de representación de los partidos políticos y los cuestionamientos a las formas de hacer política más tradicionales”.

Para tal aseveración, la evidencia recolectada permite validar, en términos generales, que con el paso del tiempo el presupuesto participativo ha sido redefinido por los gobiernos locales acorde con sus propias visiones y estra-

* Posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Mención Honorífica (FLACSO-Sede Argentina). Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor e investigador ordinario ICO-UNGS e investigador de carrera del Conicet.

** Licenciado en Economía (UBA). Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador-docente ICO-UNGS.

tegas de legitimación política, incluso para las experiencias en las que el PP se ha desplegado en el territorio a partir de una demanda ciudadana y de las organizaciones sociales presentes en él, tal como el caso de San Miguel (ver los capítulos 2 y 4 de este libro).

Resulta imprescindible resaltar que esta opción por desarrollar el PP como un instrumento legitimante de la gestión política que lo aplica, no se encuentra exenta de riesgos, en cuanto “el presupuesto participativo suele funcionar como una instancia renovadora respecto a las cristalizaciones burocrático-institucionales propias de las estructuras municipales tradicionales. Se trata así de una relación compleja, en la que el potencial modernizador del mecanismo entra en tensión con su necesidad de articular con estructuras tradicionales dadas, en un escenario en que el mismo PP debe sortear al riesgo de integrarse como una estructura burocrática más, perdiendo de vista su carácter de herramienta innovadora y eminentemente política”.

A su vez, la importancia del factor de proximidad ha sido central en prácticamente la totalidad de las experiencias abordadas a lo largo de esta investigación, ya sea para consolidar los procesos de desconcentración administrativa, como ha sucedido en Morón, Rosario y Villa María, o para presentar una primera política con alcance en todo el territorio, tal lo acaecido en San Miguel y Zárate o fortalecer la trama de actores, como en Gualaguaychú, aspectos desarrollados en profundidad en el capítulo 3, en el que se establece que resulta determinante para el desarrollo del PP en las grandes ciudades: “... la consolidación de un proceso de desconcentración territorial que permita organizar la implementación de la herramienta, conectando los diferentes regionales municipales con el centro administrativo decisional”.

En lo que concierne a la mentada crisis de representación, atento a la trayectoria histórica, parece haber estado más presente en las experiencias de más antigua data, tales como Rosario y Morón (lo que se documenta en el capítulo 1).

Mientras que otros casos de lanzamiento más reciente, como, por ejemplo, los de las ciudades de Lanús y Gualaguaychú, se encuadran más en un clima de época, caracterizado por una creciente valoración social de lo político y por un marco acorde con la expansión de derechos.

Ello obedece, fundamentalmente a que, en la Argentina, el “presupuesto participativo se adopta a partir de la crisis política, económica y social que eclosiona a fines de 2001, con elevados niveles de desempleo y pobreza, que dieron lugar a estallidos populares. Crisis que, a su vez, es el resultado de la aplicación, durante no menos de una década ininterrumpida, de recetas neo-

liberales, que seguían el paradigma instaurado en la Argentina por la última dictadura cívico-militar”.

Por su parte, la hipótesis 2 marcaba que: “La implementación del presupuesto participativo, con distintos resultados e impactos a nivel político-institucional, distributivo y socio-territorial, supone en líneas generales y respecto a años precedentes una apertura de la gestión local a nuevas instancias de decisión y funcionamiento con un alcance predominantemente barrial”.

Se aprecia el hecho de que la mencionada apertura, en menor o mayor grado, se verifica en todos los casos analizados, en los que “su propio desarrollo permitiría una cierta apertura de la gestión local a nuevas formas de funcionamiento y modos de decisión en términos de gobernanza”.

A su vez, a partir de reivindicaciones que operan sobre *necesidades de carácter barrial o territorial en un plano más restringido* no es posible generar en líneas generales una visión común sobre las problemáticas de la ciudad, hechos documentados en el capítulo 2.

Así, el alcance predominantemente barrial del PP, es visible tanto en lo relativamente modesto de su monto (si es que se mide como porcentaje del total de las erogaciones ejecutadas), dado que *el PP tiene una relevancia económico-financiera “media-baja”, debido a que* en el grueso de las experiencias relevadas *el monto asignado por esa vía es inferior al 2% del gasto total* como en el hecho de que es puesto a discusión a partir de una forma que parte de la subdivisión territorial (“la forma prevaleciente para la asignación de recursos es la territorial”). Aspectos, ambos, abordados en el capítulo 5.

Ello no niega la existencia de ciertos matices, que vale la pena citar, aunque no modifiquen la tendencia general apreciable en el país, que ya ha sido profusamente reseñada.

En primer término, hay experiencias en las que la totalidad o una parte de los recursos del PP se dirigen exclusivamente a ciertos grupos poblacionales, tales como los y las jóvenes (por ejemplo, en los casos de PP Joven, como los de Unquillo y La Matanza) o los niños y las niñas (Maipú y Villa María).

De manera similar, hay casos en que el PP se circunscribe a determinados temas, como cultura en Pehuajó, o que se genera un PP paralelo al general para abordar proyectos que tratan sobre una única temática determinada, tal como sucede con el recientemente lanzado PP verde de Zárate.

Finalmente, se ha registrado, en contados casos, la presencia de mecanismos que buscan pensar a la ciudad en su conjunto, como el Foro de la Ciudad de Río Grande o el Presupuesto Ciudadano Urbano de Rafaela.

Del análisis de los datos emergen así otras dos hipótesis de trabajo, que aunque deberían explorarse con mayor profundidad en futuras investigaciones, refieren a una cuestión central de los procesos de PP, tanto a nivel de su estudio académico como de su implementación práctica: los motivos por lo que los procesos de PP, fracasan y desaparecen o perduran y evolucionan en el tiempo, a partir de procesos que evidencian una continua transformación.

Así, la primera de las nuevas hipótesis que surgen del presente estudio debería resaltar el hecho de que: “El principal factor de peligro para la supervivencia y desarrollo del PP son sus dificultades para convivir con las áreas del gobierno municipal más tradicionales, como Obras Públicas y Hacienda, y caracterizadas por un funcionamiento vertical, estanco y procedimentalista”.

Esta hipótesis nace a partir de la constatación del hecho de que, entre los casos que se han documentado, aquellos correspondientes a experiencias que, o bien han sido discontinuadas, como por ejemplo Río Grande, o bien, ante serias amenazas a la supervivencia de sus procesos, han sufrido modificaciones de un nivel radical, tal como ha sucedido en General Pueyrredón o en La Plata, se verifica, siempre, niveles particularmente bajos de ejecución de los proyectos escogidos por la comunidad a partir de la metodología participativa aplicada en cada territorio.

De esta manera, se advierte un insuficiente dinamismo en la gestión local, insoslayable para lograr niveles aceptables de implementación (lo que implica ejecutar una proporción considerable de los proyectos en tiempo y forma) de los proyectos del PP, que se caracterizan por ser, usualmente, de pequeña escala, localización distribuida en todo el territorio, naturaleza heterogénea y plazo prefijado de ejecución (por lo general, con vencimiento a fines del año siguiente al de su priorización).

Tales características no suelen resultar compatibles con la lógica de funcionamiento tradicional de las burocracias locales, normalmente habituadas a mecanismos de poca variabilidad, períodos más laxos de ejecución, concentrados de actividades en determinadas zonas, y funcionamiento con escaso control y poca presión por resultados por parte de la ciudadanía. De este modo, tampoco el conocimiento público acerca de los costos, plazos, ubicaciones y características de los proyectos a ser ejecutados aparece como una constante con las que las burocracias locales estén habituadas a tratar.

En tal sentido, la falta de flexibilidad en los procedimientos administrativos, la resistencia al cambio y la falta de capacidad efectiva del poder político para incidir sobre estas estructuras burocráticas, surgen como cuestiones de particular interés para profundizar en torno al presente supuesto.

Lógicamente, estas potenciales amenazas dependerán de múltiples factores, que van desde el grado de autonomía institucional que detenten los gobiernos locales en cada territorio (por ejemplo, en términos de nivel de gobierno y tipo de los organismos de control a los que se someten) hasta la magnitud y orientación del liderazgo político del respectivo intendente (y su grado de compromiso real con la política pública de presupuesto participativo que se desarrolla bajo su administración).

Por su parte, una segunda hipótesis debería subrayar que: “En los casos en que el Presupuesto Participativo ha perdurado en el tiempo y se ha desarrollado satisfactoriamente, se ha asentado en importantes procesos de desconcentración administrativa territorial y ha perdido cierta importancia a manos de otras políticas participativas que ha contribuido a generar, tanto de corte más sectorial o respecto a pensar la ciudad en un marco de planificación plurianual y de conjunto”.

Respecto a la relación existente entre desarrollo del PP y distintos procesos de desconcentración administrativa municipal, vale la presencia de dos situaciones bien distintas, presentes en diferentes territorios.

Por un lado, ciertos procesos participativos bajo estudio se han apoyado en un despliegue previo de políticas que, con diferentes modalidades, han posibilitado la desconcentración municipal en el territorio. Los casos de Rosario y de Morón son los más emblemáticos en tal sentido.

Por otra parte, en Villa María y en Rafaela se utilizó al PP para desplegar la desconcentración en los territorios más alejados del centro, proceso que todavía se encuentra en pleno desarrollo en La Matanza, que, a la fecha, solamente ha llevado adelante la desconcentración en un número limitado de zonas de su populoso territorio.

En cuanto a lo que podría denominarse una teoría del “ciclo de vida del PP”, en un paralelismo con el ciclo de vida de cualquier organismo biótico –en cuanto el PP nace, crece, se reproduce y muere–, la principal evidencia que emerge, y que debiera afianzarse en futuras investigaciones, surge de los casos de Rosario y Morón.

En estas dos experiencias, de larga data y satisfactorias a nivel general, se verifica la pérdida relativa de importancia del mecanismo a manos de otros espacios de participación, que interpelan con mayor especificidad temática a los distintos sectores de la ciudadanía, y que han surgido desde los respectivos gobiernos locales a partir del relativo éxito verificado en sus respectivas experiencias de PP.

Aquí resulta necesario aclarar que en el caso de Morón, tras el radical cambio en el signo político de sus autoridades producido a fines de 2015 se verifica tanto una resignificación del PP —que pasa a una modalidad menos deliberativa y más consultiva— como un repliegue, casi total, del rico abanico de políticas participativas que el Ejecutivo local había venido desplegando en dicho territorio desde hacía más de una década.

A su vez, Villa María constituye, dentro de la muestra de casos seleccionada, la experiencia en que mejor se aprecia el ciclo completo del mecanismo, ya que el PP ha sido reemplazado por un Plan Trienal Participativo —con participación por invitación y no vinculante, pero que tiene por objeto contribuir a la planificación participativa de la ciudad en su conjunto y de manera integral—.

Como conclusión general, puede decirse entonces que la evidencia disponible sugiere que: en materia política, el PP permite una cierta apertura de las decisiones públicas a la ciudadanía, pero sobre todo se utiliza como una herramienta de legitimación de las autoridades locales. En términos sociales, el PP da espacio a la participación popular y a procesos promisorios de formación y organización ciudadanas, aunque acotados a un ámbito fundamentalmente barrial. En relación con la gestión pública, es el ámbito en el que se hallan las mayores dificultades. En varias experiencias se verifica la imposibilidad en el mediano plazo de un PP que funcione de manera adecuada, tenga despliegue en todo el territorio y dé lugar al surgimiento de políticas participativas de mayor sofisticación, que convivan con estructuras burocráticas muy resistentes al cambio, con baja permeabilidad a las orientaciones de políticas de las autoridades electas e incapaces de adaptarse a las formas de funcionamiento y los tiempos que exige una acción pública orientada a resolver los problemas con la comunidad.

En este sentido, la agenda de investigación que se abre debe considerar, para futuros trabajos, las condiciones políticas, sociales e institucionales que hacen del Presupuesto Participativo un mecanismo posible y revitalizador del sistema democrático actual. Asimismo, debe orientarse a examinar la compleja complementariedad entre las instancias de democracia participativa con otras formas tradicionales de funcionamiento institucional y democracia representativa, sea tanto para lograr una mayor articulación local con alcance ciudad como en relación con otros niveles de gobierno y decisión, de modo de generar nuevas modalidades más abiertas y participativas en el ejercicio político.

Apéndice

Notas sobre el presupuesto participativo en las universidades públicas argentinas y la ampliación de derechos

Martín Mangas y Natalia Arias***

Introducción

Los años 2000 han sido signados, luego de la profunda crisis de 2001, por una expansión significativa del rol del Estado, que se materializó en una proliferación de políticas públicas, y en particular, con una fuerte impronta de mecanismos participativos que involucran a la ciudadanía en diferentes instancias del desarrollo de dichas políticas.

En el marco de la fuerte expansión estatal operada, diversos procesos de descentralización fueron claves para empoderar actores estatales y sociales locales en las decisiones de política, así como también para “aproximar” bienes y servicios esenciales al territorio.

En este sentido, el crecimiento experimentado por el conjunto del sistema universitario público nacional mejoró el acceso a la educación superior de diferentes regiones del país, con especial impacto sobre los sectores de bajos ingresos que no podían afrontar los costos de asistir a instituciones universitarias lejanas.

* Ex secretario de Administración de la UNGS. Docente de la UNGS y de la UNSAM.

** Licenciada en Política Social por la UNGS. Ex becaria de Investigación y Docencia de la UNGS.

En los últimos quince años, el sistema universitario público argentino ha vivido un proceso de fuerte expansión¹ que, desde 2002 a la fecha, agregó 18 instituciones universitarias: Arturo Jauretche, Avellaneda, Oeste, Moreno, José C. Paz, Hurlingham, Raúl Scalabrini Ortiz, Chilecito, Chaco Austral, Tierra del Fuego, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Río Negro, Villa Mercedes, Defensa Nacional, Comechingones, Rafaela, San Antonio de Areco y Alto Uruguay. Las primeras siete de estas universidades se encuentran en el Conurbano Bonaerense, región que se caracteriza por presentar una gran concentración económica y poblacional, además de los más elevados índices de pobreza de la provincia de Buenos Aires.

De modo que el sistema universitario está integrado actualmente por 55 instituciones, al tiempo que en términos del Producto Bruto Interno (PBI), los recursos destinados por el Estado a la educación superior y universitaria se casi duplicaron entre 2004 y 2015, pasando de un 0,69% del PBI a un 1,32% (López Accotto y otros, 2018; Mangas y Rovelli, 2017).

Hoy estamos frente a un gran desafío en materia de educación superior y es defender la expansión del sistema universitario frente a las políticas de ajuste en marcha, con vistas a que el acceso a la universidad no vuelva a convertirse en un privilegio, sino que se consolide como “un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado” como la definió la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe celebrada en junio de 2008 en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia.

Es en este marco de expansión del sistema universitario que nos interesa focalizar en la decisión de algunas universidades nacionales de avanzar con la aplicación del Presupuesto Participativo (PP) como forma de involucrar a los actores de la comunidad educativa para favorecer la democratización del proceso de toma de decisiones e intervenir en la discusión y distribución de una parte del presupuesto universitario.

¹ Cabe señalar que existieron tres olas de expansión del sistema: la primera entre fines de la década de 1960 y la primera mitad de la siguiente, en que se crearon las universidades nacionales de Rosario, Comahue, Río Cuarto, Catamarca, Lomas de Zamora, Luján, Salta, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Misiones, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Centro de la Provincia de Buenos Aires, Mar del Plata y la Patagonia San Juan Bosco. Hasta entonces el sistema universitario estaba compuesto tan solo por nueve universidades (Córdoba, Buenos Aires, La Plata, Tucumán, Litoral, Cuyo, Tecnológica Nacional, Nordeste y Sur). La segunda, entre 1989 y 1996, en la cual se crearon las universidades nacionales de Quilmes, La Matanza, San Martín, Tres de Febrero, Lanús, General Sarmiento, IUNA, Formosa, Patagonia Austral, Villa María y se nacionalizó la de La Rioja. No hay prácticamente ningún rincón de la mayor región metropolitana del país y ninguna de las provincias sin una universidad pública en su territorio.

El PP universitario en la Argentina

El presupuesto participativo no es un producto acabado sino que, por el contrario, se trata de un proceso de construcción permanente. Las universidades han contribuido a lo largo de estos años a la promoción, asesoramiento, capacitación y mejoramiento de esta práctica. Han sido capaces de acompañar a una cantidad de municipios y a diversos estamentos estatales en la implementación del PP. Por lo tanto, resulta un hecho muy interesante la aplicación del PP en la universidad, porque significa que deje de ser solo un objeto de divulgación, asesoramiento e investigación para convertirse también en un objeto de intervención en la propia institución universitaria.

La razón de este apartado es analizar y dar cuenta de las experiencias de implementación del Presupuesto Participativo en aquellas instituciones universitarias públicas que se han animado a aplicarlo y en la actualidad desarrollan esta política: la Universidad Nacional del Litoral (UNL), la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (FCP y RRII-UNR), la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba (FFyH-UNC).

El PP se desarrolla de una manera particular en las universidades de nuestro país, en muchas ocasiones con una metodología similar a la aplicada en los gobiernos municipales.

Esta política pública posee en los municipios un marco legal a través de decretos u ordenanzas. De la misma manera, las universidades en la instancia de institucionalizar el PP lo hacen a través de resoluciones dictadas por sus órganos de gobierno, generalmente el Consejo Superior, o en las facultades, el Consejo Directivo. Esos órganos son los que establecen qué monto del presupuesto universitario ponen a disposición en la discusión participativa y de qué manera serán distribuidos los fondos. Todo ello queda plasmado en los reglamentos que elaboran para el desarrollo de la metodología que comprende el PP.

En los cuatro casos estudiados se prevé la adopción de fases de desarrollo tales como: difusión, talleres de identificación de problemas, elaboración y presentación de proyectos, instancias de viabilidad, elecciones de los proyectos, ejecución de los proyectos ganadores y evaluación de la edición finalizada.

En relación con la toma de decisiones, en todos los casos han optado por darle un carácter vinculante. Es decir, los involucrados participan en la elaboración y son los que identifican los problemas, los que diagnostican, elaboran las propuestas, las elijen y toman las decisiones sobre las acciones a seguir.

A continuación se presentan sintéticamente el desarrollo de las cuatro experiencias, con sus respectivas particularidades y los aspectos que tienen en común.

Universidad Nacional del Litoral

Por iniciativa de los estudiantes, que proponían idear mecanismos participativos de consulta sobre la distribución presupuestaria en la universidad, se empezó a trabajar en aplicar el PP como herramienta de decisión y participación.

Para entonces, la universidad había establecido un Plan de Desarrollo Institucional para el período 2010-2019, en el cual fijó, como una de sus tres líneas de orientación principal, la construcción legítima de autoridad y la asignación democrática de los recursos.

Otro acontecimiento destacable ocurrió durante 2012, cuando toda la comunidad universitaria rediscutió su Estatuto. La nueva norma tiene como uno de sus objetivos fomentar la participación responsable. En ese marco, la Universidad se propuso generar instrumentos de democracia y proximidad, como es el PP.

Por resolución de su Consejo Superior, en 2010 se realiza la primera edición del PP, para el cual se establece que el 10% del presupuesto incremental de las secretarías de Cultura, Bienestar Universitario y Extensión se aplicará a proyectos elaborados por el claustro de estudiantes a través de mecanismos directos o semidirectos de participación.

Las fases realizadas en la primera y segunda edición fueron:

- Presentación de propuestas/ideas en un foro de opinión (redes sociales). Durante dos semanas se pusieron en debate las propuestas, para luego definir las como proyectos que iban a formar parte de la votación.
- Elección de proyectos, hasta dos propuestas por voto.
- Ejecución de los proyectos ganadores. Luego del escrutinio, la Universidad asignó el 10% del presupuesto de las secretarías involucradas para ejecutar las propuestas ganadoras.

El presupuesto destinado para 2011 fue de 372 mil pesos, que representaban un 0,4% del gasto de la Universidad en bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y transferencias.

En la primera experiencia participaron 1708 estudiantes, el 4,16% del total de 40.834 estudiantes. Al año siguiente, sobre un total de 42.121 estudiantes, lo hicieron 1906, un 4,53% del total.

Los proyectos elegidos en 2010 fueron: “Aumento del número de becas”, “Compra de material deportivo”, “Recitales de grupos locales en las sedes de Esperanza, Gálvez y Reconquista” y un “Proyecto de extensión de interés social en primer empleo”.

En 2011 las propuestas seleccionadas fueron: “Aumento del monto de becas”, “Adquisición de material deportivo”, “Compra de material bibliográfico” y un “Proyecto de extensión de interés social en economía social y solidaria”.

En la tercera edición del PP se unificaron los años 2012-2013 y se incorporaron todos los claustros (docentes, estudiantes, graduados y no docentes) en la presentación y votación de proyectos, dando lugar a propuestas transversales, y consensuadas por toda la comunidad universitaria.

El monto asignado fue de 800 mil pesos, priorizando los proyectos con impacto sobre más de un claustro. Las temáticas abordadas fueron bienestar universitario, políticas de inclusión, actividades culturales e infraestructura. Se planteó la distribución de los montos a financiar por proyecto ganador de la siguiente manera: proyectos de bajo impacto (hasta \$50.000), de medio impacto (hasta \$100.000) y de alto impacto (hasta \$200.000). El nivel de impacto se determinó en la instancia de validación y factibilidad realizada por equipos técnicos dependientes de las áreas centrales de gestión (Rectorado).

La tercera edición de PP tuvo una participación de 2478 miembros de la comunidad universitaria, lo que significó un 30% más que en 2011. Los miembros de los claustros podían elegir hasta dos proyectos por voto.

Los proyectos ganadores fueron: “Ampliación de la infraestructura del centro de salud FAVE”, “Ampliación de la cantidad y monto de las becas de estudio”, “Por una mayor inclusión educativa”, “Más espacios y materiales de estudios”, “UNL saludable”, “Desarrollo de deportes en la sede Reconquista”, “Bienestar en la sede Gálvez” y “Biciclero”.

El secretario general de la UNL, Pedro Sánchez Izquierdo, expresó:

... el PP se conforma como una política institucional para intervenir en la discusión y distribución de una parte del presupuesto universitario. Los principales desafíos fueron hacer sustentable la herramienta, y luego de haber transitado tres ediciones, se logró el empoderamiento de la comunidad universitaria.

En la cuarta edición, en el año 2015, se asignó la suma de un millón cien mil pesos y sufragaron 2166 universitarios.

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

El objetivo en esta casa de altos estudios es promover la participación de los estudiantes, docentes y no docentes en el proceso de toma de decisiones sobre una parte del presupuesto disponible.

Para su implementación, el Consejo Directivo estableció las Bases y un Reglamento. La primera experiencia se hizo en el período 2011-2012 y se puso a la discusión el 10% del presupuesto incremental de los gastos de funcionamiento de la Facultad, suma que ascendía a pesos 60 mil.

La titular de la Secretaría de Planificación y Gestión Institucional de la Facultad, Cintia Pinillos, explicó: *“... esta herramienta es un dispositivo democrático que tiende a involucrar a los actores principales de las instituciones para favorecer la democratización del proceso de toma de decisiones y contribuir a la transparencia del manejo de los fondos públicos”*.

La propuesta consta de tres etapas: en una primera instancia se realizan talleres de diagnóstico, organizados por claustro, para debatir sobre las principales temáticas y situaciones problemáticas que podrían abordarse desde el PP en la Facultad. En un segundo momento se elaboran los proyectos. Los interesados de los tres claustros, de manera individual o grupal, pueden elaborar proyectos orientados a atender temas y situaciones problemáticas que hayan sido establecidas en el diagnóstico inicial, contemplando la parte del presupuesto que le esté destinado a cada claustro. En un tercer momento se procede a la difusión de los proyectos elaborados para que la comunidad de la Facultad se informe sobre ellos y pueda elegir el proyecto que considere más relevante. Finalmente, se realiza la votación por claustro para seleccionar los proyectos que se ejecutarán durante el año siguiente. Del proceso de votación pueden participar los integrantes de los distintos claustros, de manera individual y secreta.

En la primera edición, cada claustro presentaba proyectos y se votaba por claustro. En 2011, en el taller de diagnóstico participó un total de 81 personas (de los tres claustros de la Facultad, sin contar graduados), siendo 37 los redactores de proyectos. La elección por claustro era de un proyecto por persona. El total de votantes fue de 428 (13% del claustro no docentes, 58% de estudiantes y 29% docentes). Los proyectos ganadores fueron “Espacio Multifuncional” (no docentes), “Refuncionalización de Sala de Profesores” (docente), “Sala Multifuncional para Estudiantes” (estudiantes).

El decano, Franco Bartolacci, comentó que: *“... las principales debilidades son la inexistencia de una ciudadanía plena al realizar el PP con la lógica de divi-*

sión por claustro, el déficit en la llegada al claustro estudiantil y el desconocimiento previo de la herramienta y los fines de la misma". Asumía como desafío para los próximos años que en todas las instancias del proceso hubiera participación conjunta de todos los claustros, algo que se logró a finales de 2012. A ello se sumó la necesidad de mayores niveles de participación y de promover la creatividad, de modo de elaborar proyectos que contribuyan a resolver problemas comunes que no estén atados a las lógicas propias de cada uno de los claustros intervinientes.

En el año 2012 las instancias de diagnóstico de problemas y elaboración de proyectos se realizaron de manera colectiva y mixta entre los distintos claustros. Participaron 51 personas en el taller de diagnóstico (37% menos que en 2011). En la etapa de elaboración de propuestas, hubo 46 proyectistas (24% más que en 2011). Los grupos redactores, en esta ocasión, fue de modalidad interclaustros. Ese año comenzó a participar el claustro de graduados. En la etapa de elección votaron 603 miembros de la comunidad universitaria (un 40% más que en 2011). El presupuesto asignado al PP en 2012 fue de \$70.000. El proyecto interclaustros ganador fue "Facultad Multimedia para Todos". En 2013, con la misma modalidad, participaron 34 redactores de proyectos (26% menos que en 2012), pero en la elección votaron 616 personas (un 2% más que en 2012) y el proyecto ganador fue "Plaza Sustentable".

En la edición del 2015, el proyecto "Facultad Accesible a Personas con Discapacidad" fue el ganador. En segundo lugar quedó la propuesta de Remodelación de la Biblioteca.

Universidad Nacional de General Sarmiento²

La UNGS contaba con trayectoria y experiencia en la temática del PP a través de sus equipos de investigadores-docentes que desde 2005 asesoraban y capacitaban a diferentes organizaciones sociales, municipios y al Estado Nacional.

Fue en 2011 que las autoridades evaluaron la posibilidad de implementar el PP. Luego de un proceso de debate y perfeccionamiento entre integrantes de diferentes claustros y sus representantes institucionales, en diciembre del 2012 el Consejo Superior aprobó por Resolución N° 4499 una partida específica de \$350 mil de recursos "no recurrentes"³ para ser asignada a proyectos del PP.

² Un mayor detalle de la experiencia del PP en la UNGS se encuentra en Constanzo y otros, 2014.

³ Los recursos recurrentes son aquellos asignados año tras año a las universidades por la Ley de Presupuesto que sanciona el Congreso de la Nación, asegurando recursos financieros para

El total de recursos no recurrentes incrementales que la universidad discutió y aprobó ese año fue de \$919.656, por lo cual la partida asignada al PP representó un 38,06%.

Eduardo Rinesi, exrector e impulsor del PP en la UNGS, expresó: “... *el sentido del PP en la universidad está dado en potenciar la legitimación de la política, promover la disminución de desigualdades, mejorar la gestión interna de la institución y promover la democratización de las relaciones entre los diferentes claustros y con toda la comunidad universitaria*”.

Por Resolución N° 4556, el Consejo Superior aprobó el Reglamento que determinó la aplicación de los fondos, la metodología de abordaje, las formas de participación y el proceso electoral.

Entre las características principales que asumió la reglamentación se destacan las siguientes:

- La formulación, presentación y selección de proyectos son promovidas por los claustros que fueron definidos *ad hoc* para este proceso, a saber: investigadores-docentes (profesores y asistentes bajo cualquier forma de contratación); estudiantes (de grado y pregrado, incluyendo los del curso de ingreso a la universidad, posgrado y formación continua); personal técnico-administrativo (concursado, interino y/o contratado) y graduados.
- Cada proyecto debe cumplir con cinco condiciones: a) responder a los temas que surgen de la fase de identificación de situaciones/temas de intervención; b) estar elaborados por integrantes de los claustros, de manera grupal y con la participación de un mínimo de cinco firmantes, de por los menos dos claustros distintos –de los cuatro considerados– y los firmantes solo pueden ser coautores de un proyecto; c) poder ser ejecutados por la UNGS en el curso del año que fueron elegidos, o a lo sumo, en el posterior; d) ser de competencia de la UNGS y e) ningún proyecto podrá tener un costo superior al 30% ni inferior al 10% del total de los recursos afectados a la herramienta.
- La participación en el resultado de la votación se fijó de manera igualitaria, en un 25% para cada claustro. Los proyectos con mayor porcentaje total de acuerdo con la ponderación indicada, y con los límites de la asignación antes mencionada son los que se ejecutan, hasta alcanzar el monto total aprobado por la Universidad.

cada ejercicio fiscal. Los no recurrentes son aquellos que, con independencia de su origen, son asignados por única vez y no necesariamente están garantizados en el futuro.

La fase de información consistió en la difusión del significado del PP en la UNGS, su funcionamiento y el cronograma de actividades. En esta instancia se realizaron en total 16 reuniones informativas (dos con actores claves, diez para la comunidad universitaria en general, dos en base a la solicitud de los estudiantes, una en el Centro Cultural y por último una para las agrupaciones del Centro de Estudiantes).

La fase denominada “identificación de situaciones/temas de intervención” se concretó con encuentros para debatir sobre las situaciones que podrían abordarse desde la perspectiva del PP. Fueron cinco talleres temáticos: bienestar universitario, cultura, deportes, acciones con la comunidad e infraestructura. El porcentaje de participación en los talleres, por claustro, fue de un 55% estudiantes, 18% docentes, otro 18% graduados y el 9% restante el personal técnico-administrativo.

Luego, los integrantes de los claustros, de manera grupal, elaboraron los proyectos orientados a atender los temas surgidos en la fase anterior. Se generaron instancias colectivas para que los equipos redactores de proyectos pudieran realizar preguntas, despejar dudas, compartir avances con otros equipos y derivar a las áreas técnicas correspondientes las consultas que permitieron evaluar la factibilidad del proyecto antes de su presentación. En esta instancia se trabajó sobre la base de 19 propuestas.

Finalmente, las áreas técnicas de la universidad que estaban vinculadas a cada uno de los proyectos determinaron su factibilidad y realizaron una devolución a los autores: indicaron sugerencias u observaciones al proyecto, respetando su espíritu. Una vez adecuados los proyectos, diez de ellos fueron seleccionados para ingresar al proceso de elección.

La elección de los proyectos se desarrolló durante tres días, en septiembre de 2013, con un sistema de boleta única por claustro, diferenciada con un color, en la que cada votante podía elegir hasta dos proyectos. En esta instancia participaron 859 miembros de la comunidad universitaria. El porcentaje de participación por claustro fue del 3,10% en estudiantes, del 16,69% en investigadores-docentes, del 27,89% en personal técnico-administrativo y del 2,79% en graduados.

El padrón contemplaba una noción amplia de ciudadanía universitaria, ya que pudieron participar los trabajadores de las empresas concesionarias de la UNGS (personal de fotocopidora, bar, vigilancia y maestranza), integrantes del Programa Argentina Trabaja ejecutado en la UNGS, estudiantes del curso de Aprestamiento Universitario, de las carreras de pregrado, posgrado y formación

continua, los docentes y no docentes no concursados y contratados y todos los graduados.

Sobre la base de los resultados y porcentajes obtenidos por los distintos proyectos y teniendo en cuenta los fondos asignados para la totalidad del pp, resultaron aprobados: “Agrandaditos” (ampliación del espacio físico de la Escuela Infantil y Sala de Juegos) con 105 mil pesos; “Vamos que viajamos” (ampliación de fondos para viajes de estudio y formación) con otros 105 mil pesos e “Internet para todos” (mejora del servicio de Wi-Fi y redes) con \$57.600. Quedando disponible para el cuarto proyecto más votado referido a la “Mejora y ampliación de la gestión de residuos sólidos en la UNGS” un monto \$82.400 (el presupuesto original del proyecto ascendía a \$104.724), razón por la cual se les solicitó a los autores la reformulación de la propuesta para ajustarse al monto disponible.

Finalizado el proceso electoral e iniciada la ejecución de los proyectos, existieron dos decisiones muy importantes para la edición de 2014 (Resolución N° 5051 del Consejo Superior) como son el incremento en un 14% a la suma asignada en 2013 (400 mil pesos sobre 350 mil pesos) y la más decisiva por su trascendencia futura, la incorporación de 100 mil pesos (de esos 400 mil pesos) en el Presupuesto Base de la Universidad, lo que garantiza recursos “recurrentes” para sostener esta política en los años venideros.

En la segunda edición, con la participación de 635 miembros de la comunidad universitaria, ingresaron al proceso electoral un total de nueve proyectos. Los resultados dieron como ganadores a los siguientes: “Inserción laboral y desarrollo profesional de estudiantes y graduados de la UNGS en el territorio” con el 26,51% de los votos y un costo de \$119.962; “Jugando con la cultura-Plaza CCUNGS” con el 11,54% de los votos y un costo de \$113.000 y “Enseñanza de Idiomas: Un puente entre la Escuela y la Universidad” con el 10,78% de los votos y un costo de \$113.672. Quedando disponible un remanente de \$53.366 para el cuarto proyecto más votado, “Préstamos de tablets” con el 10,75% de los votos y con un presupuesto original de \$119.000, situación que requirió de la reformulación del proyecto por parte de sus autores para ajustarse a ese monto.

En las siguientes ediciones (2015 y 2016) se mantuvo estable la cantidad de sufragantes, entre las 700 y 800 personas, y los proyectos ganadores han girado en torno a propuestas para mejorar la inserción laboral, impulsar la actividad deportiva, promover la memoria a 40 años del último golpe cívico-militar, encarar refacciones de infraestructura en el campus y acercar la lectura a la comunidad universitaria. El monto total asignado fue de 550 mil pesos en 2016.

La novedad en la edición del año 2016 fue la votación electrónica (con terminales en el Campus de la UNGS y por internet desde cualquier dispositivo personal), que resultó fallida por el “hackeo” al sistema, lo que más allá de la magnitud de la alteración, claramente mostró la vulnerabilidad del uso de este mecanismo para una instancia clave en el proceso electoral que terminó dando como resultado una manipulación de la voluntad popular. Eso implicó que se determinara una nueva fecha de votación con el sistema tradicional vía presencial y boleta de papel.

Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba

A partir de la iniciativa del decano de la Facultad, Diego Tatián, a finales de marzo de 2014, se aprueba en el Consejo Directivo el PP,⁴ argumentando que es tradición de esa Facultad intentar avanzar en la democratización de diferentes instancias de la vida universitaria. El PP se propone como objetivo determinar el destino del excedente del presupuesto anual sin ejecutar, de manera participativa y conjunta entre docentes, no docentes, estudiantes y egresados y decidir en qué se aplicará ese excedente, mediante el reconocimiento de prioridades.

El reglamento estableció que la modalidad de asignación de recursos para la financiación de los proyectos es potestad del Consejo Directivo. Este órgano de gobierno decide si es pertinente aplicar o no el PP, de acuerdo con la existencia o no de excedentes del presupuesto general de la Facultad, y si se asigna su totalidad o parte de ello. En su primera edición se dispuso la suma de \$70 mil para los proyectos propuestos, que pueden presupuestar el total o una parte de este monto.

El artículo 6º del Reglamento dispone que pueden participar todos los miembros de la comunidad universitaria, o sea, los cuatro claustros identificados: docentes (interinos y concursados), no docentes (interinos, contratados y concursados), estudiantes (matriculados) y egresados.

La metodología del PP se desarrolla en cinco etapas. La primera consta de la decisión y convocatoria, que le corresponde al Consejo Directivo, que define el remanente de un porcentaje del presupuesto y convoca a concursar en la presentación de proyectos. La siguiente etapa consiste en la elaboración y presentación de proyectos por parte de cualquier miembro de la comunidad. Se deben conformar equipos en los cuales participe un mínimo de dos y un

⁴ Resolución N° 50/2014.

máximo de cinco personas por claustro. Las propuestas en las que no están representados todos los claustros no son habilitadas para participar. Los proyectos deben incluir un diagnóstico de aquello que se considere problemático, como así también especificar destinatarios, objetivos, resultados esperados y una programación secuenciada de las acciones y los gastos. Los gastos que se presupuestan deben ser “no recurrentes”.

La tercera etapa contempla la evaluación técnica de cada proyecto atendiendo a su factibilidad en términos económicos, estructurales y legales, entre otros. La evaluación es realizada por una comisión *ad hoc* conformada por cuatro miembros (uno de cada claustro) elegidos por el Consejo Directivo y un miembro de la Secretaría de Administración. Los proyectos aprobados por esta comisión son dados a conocer mediante una jornada realizada a tal fin, con difusión en la página web y en el boletín informativo.

En la cuarta etapa se votan los proyectos en elección directa y obligatoria para todos los miembros de la comunidad y con participación igualitaria de todos los claustros. Esto es, cada voto será ponderado, con un peso del 25% para cada claustro.

La etapa final de la ejecución de los proyectos la coordina la Secretaría de Administración y aquellas áreas involucradas en su ejecución, cuyo control y seguimiento están a cargo de los autores de los proyectos.

La votación del presupuesto participativo se llevó a cabo conjuntamente con la elección de las nuevas autoridades de las Escuelas y Departamentos de la FfYH, lo que generó un alto nivel de participación (673 personas de todos los claustros). El proyecto ganador fue la “Instalación del Archivo Central”.

Sin dudas, la experiencia de implementación del PP en la FfYH es la más reciente y requiere de un proceso de consolidación.

Conclusiones

El PP, con casi treinta años de trayectoria en el mundo, se ha convertido en una política innovadora para la gestión pública. Todas las experiencias de aplicación por los gobiernos locales, más allá de sus rasgos particulares, se aprecian como un elemento valioso para fortalecer los procesos democráticos en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos sobre la cosa pública.

El uso del PP alcanzó a las universidades públicas, un lugar donde en general se investiga y estudia sobre el PP, se asesora a otras dependencias gubernamentales y se colabora en su implementación. Sin embargo, un conjunto de estas instituciones ha decidido dar un paso más y ponerlo en marcha en su propio

ámbito. La primera fue la Universidad Nacional de Litoral, luego siguió la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. La Universidad Nacional de General Sarmiento fue la tercera en experimentarlo, rescatando y aprendiendo de las experiencias de las otras dos. Y en 2014 se sumó la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.

Los documentos que institucionalizan la propuesta del PP dejan claro que esta política se adapta desde el ámbito territorial al universitario, para democratizar la gestión universitaria y ampliar los espacios de participación para que las situaciones a abordar se traten de manera comunitaria, democrática y transparente.

También se visualiza que el interés demostrado por los miembros de la comunidad universitaria, en cada caso, en el involucramiento del PP ha sido altamente positivo. El número de participantes, de proyectos presentados y sus temáticas dan cuenta del interés por transformar las situaciones problemáticas que encuentran en sus casas de estudios, a la vez que ponen en juego capacidades innovadoras en las posibles soluciones.

Todas, algunas desde el principio como la UNGS, otras haciéndolo a medida que ganaban experiencia, involucran en el PP a todos los claustros. E intentan con proyectos transversales quebrar la lógica y los intereses que puede tener un claustro en particular para pensar en las necesidades colectivas de la institución.

Como se observa en los proyectos elegidos en cada una de ellas, la experiencia ha sido auspiciosa, ya que en su mayoría apuntan a asuntos relacionados con mejoras en la infraestructura, la incorporación de nuevos servicios y el desarrollo de políticas que benefician al conjunto de la comunidad.

En el caso particular de la UNGS, otro aspecto rescatable es la manera en que se abrió el juego para que exista una mayor participación: redefinió para este fin la composición de los claustros e incorporó otros actores, logrando un interesante mecanismo de ampliación de la ciudadanía universitaria. La decisión fue que todas las personas que cumplen alguna actividad en la UNGS, sea laboral, estudiantil, de docencia o que habían recibido un título, podían ejercer su derecho a voto, sin restricciones.

Otra innovación de la UNGS fue el proceso de elección directa de los proyectos con el voto ponderado, en proporción igualitaria, de cada uno de los cuatro claustros. Modalidad también adoptada por la FFyH de la UNC.

La decisión, tanto de la UNL como de la UNGS, de establecer para los proyectos montos mínimos y máximos, o topes de recursos según el impacto, permite darle visibilidad a lo hecho con el PP, evitando la atomización en proyectos de

escasa relevancia en términos financieros. En cambio, la FFYH de la UNC decidió que los proyectos podrán ser por la totalidad del monto asignado al PP o por un monto menor, sin piso ni techo.

Por último, el uso del voto electrónico (por internet) para la votación de los proyectos, si bien puede ser un mecanismo que facilite y amplíe el nivel de participación en la última instancia, no deja de tener sus riesgos, como lo demuestra la experiencia de la UNGS. Si bien es razonable utilizar internet (redes sociales) para los procesos de difusión, incluso de diagnóstico o protoproyectos, es para pensar seriamente si ese es un medio adecuado para la instancia de conformar la voluntad popular.

Con relación a los proyectos, lo que se observa de las experiencias es que en las primeras ediciones la mayoría se relacionaban con necesidades propias o internas de las instituciones por determinadas carencias o falta de desarrollo de algún tipo de infraestructura. En las últimas ediciones ya se encuentran iniciativas, en algunos casos, que se vinculan a temas más amplios como el empleo, la cultura y la vinculación territorial.

La metodología del PP, en cada caso, ha ido evolucionando y se reformuló de acuerdo con las circunstancias y las evaluaciones realizadas luego de cada edición; mostró mejoras en su desarrollo, así como la necesidad de adaptar la herramienta a partir de procesos de autoevaluación.

El PP ejecutado a través de proyectos permite el conocimiento mutuo de miembros de diferentes claustros y (re)conocerse en una idea común, valorar diferencias y acuerdos para plasmarlos en un proyecto común, elaborar un presupuesto, buscar los mejores medios para hacerlo conocer al resto de la comunidad y militar para lograr el acompañamiento de otros. Todo ello demuestra que el objetivo de relacionar los conceptos “democracia”, “participación”, “asignación de recursos públicos” y “políticas públicas” es posible.

En relación con la vinculación territorial, se puede decir que muchas situaciones discutidas y abordadas por la herramienta del PP guardan relación con problemáticas de corte social en el ámbito de cada Universidad: infraestructura, empleo, cultura, deportes, memoria colectiva. En definitiva, todos asuntos que lo podemos asimilar a la idea de “igualdad”.

El PP ha fomentado la generación de valor público, y más importante aún, destaca a la Universidad como un actor social relevante en el debate y en la construcción de políticas públicas.

A su vez, al tratarse de un procedimiento altamente democrático e innovador (dentro del sistema universitario) requiere de manera permanente de una evaluación participativa, modificaciones o nuevas acciones que movilicen

e interpelen a todos. Estas últimas reflexiones van en esa línea y pretenden ser un aporte para fortalecer al PP universitario.

A priori, el porcentaje de participación puede no ser relevante, ni positivo o negativo de por sí, sino que su evaluación depende en buena parte de la calidad de los procesos participativos. Así, la participación de una persona debidamente informada sobre el PP en torno a la definición de temas, el diseño y elaboración de proyectos, la elección de alternativas y el control de lo ejecutado, podría valorarse como un aporte mayor que el de diez personas que votaron un proyecto sin comprender bien sus orígenes, contenidos ni en qué procesos se inscribe. Si la cantidad de participantes, absoluta o relativa, podría decir poco acerca del potencial de cada experiencia para profundizar la vida democrática, es importante tener en cuenta su evolución en el tiempo, porque eso permitiría proyectar algunas pistas acerca de la buena salud de los procesos.

El potencial de la participación ciudadana es de por sí enorme, aun si consideramos únicamente los efectos directos producidos por el crecimiento personal, comunitario y como colectivo social de los que participan y deciden por sí mismos sobre el destino de una parte de los fondos públicos.

Es necesario y deseable lograr una mayor participación, tanto en las etapas de identificación y elaboración de proyectos como en la votación. Un instrumento como el PP debe ser masivo. Es falsa la supuesta contradicción entre calidad y masividad. Se debe lograr el mayor nivel de calidad en los debates, en la elaboración de proyectos, sumando al mismo tiempo, una participación más masiva que la lograda en estas primeras experiencias en el sistema universitario.

Una participación escasa o reducida (o que tienda a amesetarse), no es saludable para la sustentabilidad de la herramienta. Por supuesto, un instrumento de estas características requiere de varios años para consolidarse, pero no debe perderse de vista un objetivo central del PP, que es el empoderamiento, que se logra y es más democrático cuando alcanza a miles.

Volvemos al inicio. El sistema universitario nacional se ha expandido. Tiene el desafío de convertir a la educación superior en un derecho humano universal, ensanchar la concepción de ciudadanía universitaria, democratizar sus órganos de gobierno, hacer efectivamente participativa sus decisiones e involucrar a la comunidad universitaria en la discusión y distribución de los recursos públicos.

El PP es un modelo de gestión pública diferente, en el que su potencialidad está dada en combinar los mecanismos de la democracia “participativa” con la asignación de los recursos públicos, lo que en definitiva se convierte en una política de ampliación de derechos. En conclusión, el PP es un instrumento realmente apto para concretar esas orientaciones.

Epílogo

*Eduardo Rinesi**

Hoy más que nunca

Algo más de una década después de su nacimiento en la ciudad de Porto Alegre a fines de los ochenta, el presupuesto participativo aparece en la Argentina signado por un contexto doble. Por un lado, un conjunto de transformaciones, a lo largo del ciclo neoliberal que se había iniciado en el país a mediados de los años setenta y profundizado en la última década del siglo, en los modos de funcionar y en las tareas que se asignaban al Estado, y sobre todo al Estado nacional, transformaciones que si por un lado habían resultado en una transferencia de compromisos y responsabilidades de ese Estado nacional a los Estados provinciales y municipales, por el otro habían obligado a los actores y organizaciones de la sociedad civil, ante el abandono por parte de las dependencias públicas de algunos de los roles que tradicionalmente habían jugado, a asumir un papel más activo en la organización y la gestión de la vida colectiva. Por otro lado, un descrédito muy grande de unos *representantes del pueblo* que, alejados cada vez más —*separados* cada vez más— de sus bases de sustentación y legitimidad en función de la progresiva imposición de la lógica liberal (vertical) de la representación por sobre la lógica democrática (horizontal) de la participación popular, terminaron el ciclo que se había iniciado en 1983 fuertemente repudiados por (al menos una parte importante de) los ciudadanos a los que pretendían representar. La adopción de las políticas de presupuesto participativo en el país en 2002 es inseparable de la fuerte conmoción de la vida pública ocurrida en 2001.

* Ex rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Doctor en Filosofía por la Universidad de San Pablo.

Y no hay duda de que desde una perspectiva democrática no puede sino ser saludada con entusiasmo y acompañada con fuerte convicción, en la medida en que el presupuesto participativo es uno de los mecanismos (no el único, desde ya) por medio de los cuales la organización liberal-democrática de la vida política de países como el nuestro puede volverse –digámoslo con prudencia– *un poco menos* liberal y *un poco más* democrática: *un poco menos* representativa y *un poco más* participativa (o por medio de los cuales la participación ciudadana puede volverse –para retomar el argumento que desarrolla aquí Bárbara Couto, en el que resuenan los ecos de los clásicos planteos sobre el asunto de la teórica canadiense Carole Pateman– *un poco menos* *implicativa* y *un poco más* *activa*). El presupuesto participativo, en efecto, alienta la participación popular deliberativa y activa en los asuntos públicos, promueve la organización de la ciudadanía y, con más y con menos, permite una asignación más conversada de los recursos públicos que la que resultaría de la pura aplicación de los criterios adoptados en cada caso por las gestiones gubernamentales de los municipios. Por lo demás, como muestran aquí Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas, aunque los montos comprometidos en este tipo de ejercicios son en general muy bajos en relación con los ingresos totales de los municipios, su participación porcentual en relación con los gastos llamados “de capital” es significativa y a veces realmente alta, y no es irrelevante lo que puede conseguirse, en términos de una distribución socialmente más justa de los recursos públicos, si los dispositivos de asignación de esos recursos a través del mecanismo del presupuesto participativo pueden incorporar, como lo hacen en muchos casos, algún criterio de redistribución progresiva.

Sin embargo, los autores de este libro, que no se privan de señalar ninguna de estas cosas que acabo de apuntar rápidamente, no han elegido aquí el camino fácil de la celebración complaciente ni del optimismo edificante. Si el trabajo colectivo que el lector termina de leer constituye un aporte relevante a la discusión teórica y política sobre la implementación del presupuesto participativo en el país es porque elige detenerse en el análisis de las dificultades, los problemas y los límites que ha mostrado, en su implementación a lo largo de todos estos años, la herramienta, en los desafíos que se trata todavía de encarar para, en un contexto que es ahora mucho más difícil, ayudar a que el presupuesto participativo alcance y pueda realizar todo el potencial democratizador que le atribuimos y que sin duda tiene. Para empezar, Ricardo Paparas (sobre cuya contribución a este volumen tendremos que volver) observa que, salvo por la excepción representada por un caso, la adopción del presupuesto participativo en los municipios argentinos ha sido el resultado antes de una decisión de los

poderes ejecutivos locales que de una demanda de la ciudadanía, y el conjunto de los trabajos demuestra la idea general que los compiladores presentan, en su “Introducción”, como primera hipótesis de trabajo: que, sin perjuicio de que (como Rodrigo Carmona muestra en su propio texto) la herramienta del presupuesto participativo permite dar visibilidad a ciertas demandas y problemas, y de que a veces eso tiene como resultado que el propio gobierno municipal incorpore después esas demandas y problemas en su propia agenda y en su propia planificación, en la Argentina el presupuesto participativo funciona más como mecanismo de legitimación de las autoridades locales que como forma de democratización efectiva de los procesos de toma de decisiones.

Por otro lado (esta es la segunda hipótesis presentada en el inicio y retomada después, como la otra, en el balance final propuesto por Martínez y Carmona), la modalidad en la que se organiza la discusión de los problemas y de las prioridades a ser atendidas a través del presupuesto participativo tiene como resultado el predominio de una lógica estrechamente territorial, barrial, lo que implica un límite severo a la posibilidad de los actores de desarrollar una perspectiva más globalizante de los problemas del conjunto de una ciudad, de desplegar una visión estratégica de la ciudad entendida como un todo. En tercer lugar (y vuelvo aquí entonces, sobre el trabajo de Paparas), la herramienta del presupuesto participativo no siempre ha superado con éxito la prueba de su articulación con las lógicas más consolidadas de las burocracias de las áreas en las que se organiza el trabajo técnico de los gobiernos de los municipios. Y si a veces la implementación de presupuesto participativo ha tenido como resultado reestructuraciones muy interesantes de los modelos de gestión de esos gobiernos, otras veces la dificultad de esa articulación ha constituido un límite severo para el despliegue de las potencialidades democratizadoras del instrumento. Paparas observa que en algunos casos, después de varios años de implementación del presupuesto participativo, este reduce su importancia o evoluciona y se transforma en otra cosa: por ejemplo, en mecanismos de planificación estratégica participativa. Me parece entender que los autores de este libro, que no practican hacia el presupuesto participativo ninguna forma de culto fetichista, no ven un escenario semejante como necesariamente grave: el presupuesto participativo es un medio, no un fin, y si debe preocuparnos su amenaza o el peligro de su neutralización en manos de las lógicas burocráticas más convencionales y antidemocráticas, no podemos sino mirar con el mayor interés un proceso en el que sus virtualidades democratizadoras se profundicen, haciéndolo avanzar hacia formas más ampliamente participativas de gobierno de la cosa pública.

Dos observaciones más. Una sobre el sugerente “Apéndice” de Martín Mangas y Natalia Arias acerca de la implementación del instrumento del presupuesto participativo en un reducido número de universidades públicas argentinas. Una de ellas, por cierto, la UNGS. De este trabajo no quiero destacar tanto, aquí, el interés de la presentación de las dificultades técnicas que plantea la necesaria adaptación de una herramienta concebida para su aplicación en el gobierno de los municipios cuando se la quiere trasladar al gobierno de una institución tan diferente a ellos como lo es una universidad, sino la importancia conceptual y política que tiene el planteo que hacen los autores sobre la necesidad de que la implementación de esta herramienta sirva para contribuir al objetivo de una democratización –en todos los diversos y complementarios sentidos que tiene esa palabra– de nuestras universidades públicas. A propósito de la necesidad de que se incremente la participación de los miembros de la comunidad de nuestras universidades en la discusión de los problemas y en la votación de los proyectos del presupuesto participativo, Mangas y Arias destacan que no hay contradicción entre los dos objetivos de lograr un involucramiento más masivo y unas discusiones de más alta calidad: “Es falsa la supuesta contradicción entre calidad y masividad”, escriben, con una frase que por supuesto que puede trasladarse a todos los otros planos de la actividad que desarrollan nuestras universidades, empezando por el de la formación, y que forma parte de las convicciones democráticas con las cuales es necesario sostener, hoy más que nunca, el combate a favor de la efectiva realización del principio (que hoy ya no es solo una consigna, ni el resultado de una declaración de algún organismo internacional, ni la hipótesis maximalista de algún grupo más o menos exaltado, sino un precepto establecido por una ley de la nación) según el cual la Universidad es un derecho universal.

Hoy más que nunca, digo, y eso me lleva a mi segunda y última consideración. Desde fines de 2015 la orientación de las políticas públicas y de los discursos oficiales ha sufrido en la Argentina una transformación fundamental, que ha alejado a las unas y a los otros de toda preocupación por la democratización de la vida social y de las decisiones gubernamentales por la garantía de la libertad y la ampliación de los derechos, y los ha conducido en dirección a una naturalización y profundización de las desigualdades y de las injusticias que van avanzando a fuerza de violencias sobre las formas de la democracia, sobre las leyes de la república y en demasiadas ocasiones sobre los cuerpos de sus ciudadanos. En ese contexto debe situarse el maltrato al que vienen siendo sometidas desde hace dos años las universidades públicas argentinas, y en ese contexto hay que situar también la muy preocupante circunstancia, apuntada

acá por Carlos Martínez, de la interrupción de las políticas de presupuesto participativo, el abandono del Programa Nacional de Presupuesto Participativo y la paralización de la Red Argentina de Presupuesto Participativo y de todas sus actividades. Como tantos otros instrumentos de democratización de nuestra vida colectiva que a lo largo de estas décadas de experiencia democrática hemos ido forjando en el país, este del presupuesto participativo deberá continuar ahora su jornada, en muchos de nuestros municipios y en algunas de nuestras universidades, sabiendo que navega a contracorriente de la voluntad de los grupos que hoy dominan el aparato del Estado y que no lo quieren, en ninguno de sus niveles, en ninguno de sus pliegues, en ninguna de sus instituciones, *más* sino *menos* democrático, porque es solo de la mano de un Estado menos democrático que el que bien o mal pudimos hasta ahora construir que pueden aspirar a ver realizado su designio de una Argentina para pocos. Es contra ese designio que se trata hoy de discutir, y este libro nos ofrece un conjunto de instrumentos particularmente valiosos para hacerlo.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2004). *La muerte y resurrección de la representación política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Abascal, G. (2004). “El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática”. III Jornadas de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante, España.
- Aguilar Villanueva, L. (2007). “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Allegretti, G., García Leiva, P. y Paño Yáñez, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos. Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal.
- Annunziata, R. (2011). “Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del municipio de Morón”. En Nardacchione, G. (comp.). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*, pp. 97-183. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Arias, N. C. (2014). “El presupuesto participativo universitario en Argentina”. XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 8 al 11 de septiembre.
- Avritzer, L. (2003). “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. En Avritzer, L. y Navarro, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. San Pablo: Cortez.
- Ayala Sánchez, A. y Hernández Polanco, J. R. (2014). *Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Azevedo, S. (2008). “El presupuesto participativo como instrumento democrático de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito?”. *Cuaderno Urbano*, nº 7, pp. 7-34.
- Blanco, I. (2002). “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”. VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Blanco, I. y Subirats, J. (2008). “¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable”. En Blanco, I.; Fleury, S. y Subirats, J. (coords.). *Innovaciones locales ante inseguridades globales: los casos de Brasil y España*. Barcelona: CIDOB.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2006). “Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma”. *Politika*, nº 2, diciembre, pp. 11-27.
- Blatrix, C. (2002). “Devoir débattre. Les effets de l’institutionnalisation de la participation sur les formes de l’action collective”. *Politix*, vol. 15, nº 57, pp. 57-68.
- (2007). “The Contribution of Social Movements to the Institutionalisation of Participatory Democracy in France”. ECPR, 35th Joint Sessions of Workshops, Helsinki, mayo.
- Brugué, Q.; Gomà, R. y Subirats, J. (2002). “Gobierno y territorio: del Estado a las redes”. En Subirats, J. (comp.). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació Barcelona, Xarxa de municipis.
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace un presupuesto participativo? Campaña mundial sobre gobernanza urbana. 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre los presupuestos participativos municipales*. QUITO: UN-HABITAT.
- (2004). *Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio. Documento conceptual*. QUITO: UN-HABITAT, Programa de Gestión Urbana-ALC.
- (2005). *Presupuesto participativo y finanzas locales*. Porto Alegre: Programa de Gestión Urbana-ALC-UN-HABITAT-Alcaldía Municipal de Porto Alegre.
- Cabrero Mendoza, E. (2002). “El premio *gobierno y gestión local* en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales”. VII Congreso CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.

- (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Canto Chac, M. (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Política y Cultura*, n° 30, otoño, pp. 9-37.
- Canto Sáenz, R. (2012). “Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política”. *Gestión y Política Pública*, vol. 21, n° 2, pp. 333-374.
- Cao, H. (2008). “La administración pública argentina: nación, provincias y municipios”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4-7 de noviembre.
- Caplan de Cohen, N. (2000). “La clave de las finanzas municipales”. *Enoikos*, n° 16, pp. 65-76.
- Carmona, R. (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: UNGS-CICCUS.
- (2011). “Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas. Alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-sociedad”. En Nardacchione, G. (ed.). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*, pp. 27-95. Los Polvorines: UNGS-Prometeo.
- (2009). “Políticas públicas y participación ciudadana. Algunas consideraciones sobre experiencias de presupuesto participativo en municipios del conurbano bonaerense”. IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder. Santa Fe.
- (2008). “Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática”. En Córdova Montúfar, M. (coord.). *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, Serie 50 años, FLACSO, Quito, Ecuador.
- Carmona, R. y Anzoátegui, M. (2010). “Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y tipo de articulación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense”. En Rofman, A. (comp.). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines: UNGS.

- Carmona, R. y Martínez, C. (2013). “El presupuesto participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. Un balance en el escenario argentino reciente”. *ABRA*, vol. 33, n° 47, pp. 26-36.
- (2014). “Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires”. *Región y Sociedad*, vol. xxvi, n° 61, pp. 267-308.
- (2016). “El presupuesto participativo en la Argentina. Análisis multidimensional en quince ciudades”. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n° 3, pp. 1095-1119.
- Cheresky, I. (2006). “La ciudadanía y la democracia inmediata”. En Cheresky, I. (comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Constanzo V.; Maidana, D.; Mangas, M. y Melgarejo, M. (2014). *Más derechos, más voces, más participación. Innovaciones democratizadoras en el gobierno universitario*. Los Polvorines: UNGS.
- Cravacuore, D.; Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: UNQ.
- Cuenca Botey, L. E. (2008). “Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre”. *Revista de Ciencias Sociales*, n° 121.
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Curcio, J. (2005). “Financiamiento municipal en atención de la pobreza en Argentina”. Seminario regional sobre “Financiamiento municipal y superación de la pobreza urbana”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Dimaggio, P. y Powell, W. (1999). “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva de los campos organizacionales”. En Dimaggio, P. y Powell, W. (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- García Delgado, D. R. (1997). “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”. En García Delgado, D. R. (ed.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, pp. 13-40. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.
- Goldfrank, B. (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina. Éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n° 2.

- Lascurain, L. (2018). “¿Y si la ciudad se parece más a nuestros sueños? El derecho a la ciudad en Rosario, provincia de Santa Fe”. Tesina de la Licenciatura en Trabajo Social, UNR, Rosario.
- Kooiman, J. (dir.) (1993). *Modern governance. New government-society interactions*. Londres: Sage.
- Lefebvre, R. y Le Bart, C. (2005). *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Llamas Sánchez, F. (2004). “Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales”. *Psychosocial Intervention*, vol. 13, nº 3, pp. 325-344.
- López Accotto, A.; Adaro, C.; Argonz, I.; Gómez, J.; Macchioli, M.; Mangalo, M.; Mangas, M.; Martínez, C. R. y Martínez, C. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Buenos Aires: UNGS-Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación.
- López Accotto, A., Carmona, R., y Martínez, C. (2012). “Aspectos económicos y de gestión pública del presupuesto participativo en Argentina”. 45 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.
- López Accotto, A.; Martínez, C.; Grinberg, I. y Adaro, C. (2011). “Nuevos modelos de gestión local: la articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina”. *Pueblos y Fronteras*, vol. 7, nº 13, julio-noviembre, pp. 92-126.
- López Accotto, A.; Martínez, C. R. y Grinberg, I. (2010). “Estudio de las transferencias monetarias de la provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: tendencias y alternativas”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, año 10, nº 14.
- López Accotto, A.; Martínez, C.; Carmona, R. y Couto, B. (2015). “La política de presupuesto participativo como elemento innovador de los gobiernos locales”. X Conferencia INPAE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- López Accotto, A.; Martínez, C. y Adaro, C. (2010). “La experiencia de articulación de la UNGS con distintos niveles gubernamentales en el fortalecimiento de la política pública de democracia participativa”. Foros Regionales Red Muni 2010, Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales, Salta.
- López Accotto, A.; Suárez, F.; Fournier, M.; Mangas, M.; Carmona, R. y Seijo, R. (2008). *Cartilla de formación para agentes territoriales: Conceptos e ins-*

trumentos para la ampliación y sustentabilidad democrática. Los Polvorines: UNGS.

- López Accotto, A.; Martínez, C. y Pappas, R. (2014). “La política de presupuesto participativo como elemento innovador de los gobiernos locales”. I Congreso Articulación entre lo Público y lo Privado, Centro de Graduados UNTREF, Caseros.
- López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Pappas, R. (2018). “El financiamiento universitario en la Argentina”. *Política Universitaria*, nº 5, pp. 22-31.
- López Accotto, A. y Krakowiak, F. (2000): “Gestión Presupuestaria en los nuevos municipios: estructura del gasto en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas”. Colección Investigación, *Documento de Trabajo Nº 19*, Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Lozano González, C. (2009). “Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil”. *Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Revista 72*, enero-abril.
- Mangas, M.; López Accotto, A. y Martínez, C. R. (2016). “La situación fiscal de las ciudades argentinas”. *RIEM*, año VII, nº14, pp. 151-184.
- Mangas, M. y Rovelli, H. (2017). “El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática”. *Voces en el Fénix*, año 8, nº 65, pp. 100-107.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Martínez, C. y Arena, E. (2013). *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo*. Buenos Aires: Unicef.
- Matus, C. (1987). “Planificación y gobierno”. *Revista de la CEPAL*, nº 31, abril.
- Mayntz, R. (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de governance”. *Instituciones y Desarrollo*, nº 7, noviembre.
- (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia*, nº 21, octubre.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1999). “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”. En Dimaggio, P. y Powell, W. (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montecinos, E. (2006). “Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, nº 2, pp. 191-208.

- (2009). “El presupuesto participativo en América Latina: ¿complemento o subordinación a la democracia representativa?”. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n° 44, pp. 145-174.
- (2011). “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento-subordinación a las instituciones representativas locales?”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, n° 1, pp. 63-89.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014). *Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Evolución de la situación económico-financiera 2007-2013*. La Plata: Subsecretaría de Coordinación Económica.
- Nardacchione, G.; Annunziata, R. y Carmona, R. (2011). “Reflexiones sobre la democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública”. En Nardacchione, G. (comp.). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Natera, A. (2004). “La noción de gobernanza como gestión pública participativa”. Documento de trabajo, *Política y Gestión*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Navarro, Z. (1998). “Democracia y control social de fondos públicos. El caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre (Brasil)”. En Bresser Pereira, L. C. y Cunill Grau, N. (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.
- Navarro Gómez, C. (2002). “Gobernanza en el ámbito local”. IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre.
- Nun, J. (1991). “La democracia y la modernización, treinta años después”. *Desarrollo Económico*, vol. 31, n° 123, octubre-diciembre.
- (2000). *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Nylen, W. (2003). *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- O'Donnell, G. (2004a). “Notas sobre la democracia en América Latina”. En PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- (2004b). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política*, n° 11, pp. 11-31.

- Oszlak, O. (1984). *El INTI y el desarrollo tecnológico en la Argentina*. Buenos Aires: INTI.
- Pereyra, E. (2012). “Una aproximación a los principales enfoques para el análisis de políticas públicas”. Mimeo.
- Peters, B. G. (2003). “The Capacity to Coordinate”. *Conference on “Policy Capacity of the State”*, City University of Hong Kong, Kowloon, 6 de octubre.
- Pierre, J. (ed.) (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan.
- Quintar, A. (2009). “El presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A la búsqueda de una acción pública participativa”. En Catenazzi, A.; Quintar, A.; Cravino, M.; Da Representação, N. y Novick, A. *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Ramella, S. (2012). “Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina”. Tesis de Maestría en Administración Pública, UBA, Buenos Aires.
- Rendón Corona, A. (2004). “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 1, n° 4.
- (2006). Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, n° 1.
- Rezende, F. (2005). “Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil”. *Serie Seminarios y Conferencias*, n° 3, Santiago de Chile: CEPAL.
- Rezk, E. y Abraham, M. (2013). “El desempeño de la autonomía económico-financiera de los gobiernos municipales en la provincia de Córdoba”. II Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP, La Plata, 2 y 3 de julio.
- Rosanvallon P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rosenau, J. N. (1992). “Governance, order, and change change in world politics”. En Rosenau, A. y Czempiel, E. O. (comps.). *Governance withwithout Government: Order and Change in the World Politics*, pp. 1-29. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruiz Pozo, L. (2006). *Marco conceptual sobre presupuesto participativo: el presupuesto participativo en Ecuador*. Quito: Ciudad-EEDI PDDL-Intercooperacion.

- Sánchez, B. I. E. (2004). “Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana”. *Araucaria*, vol. 5, n° 12, segundo semestre, pp. 67-82.
- Sánchez, F. (2002). *Orçamento participativo. Teoria e prática*. San Pablo: Cortez.
- Schnapper, D. (2004). *La democracia providencial: ensayo sobre la igualdad contemporánea*. Rosario: Homo Sapiens.
- Sousa Santos, B. de (1998). “Subjetividad, ciudadanía y emancipación”. En Sousa Santos, B. de; Bernal, C. y Villegas, M. G. (eds.). *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*, pp. 285-344. Bogotá: Siglo del Hombre.
- (2002). *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Civilización Brasileira.
- (2004). *Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito: Abya-Yala.
- Subirats, J. (2003). *¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales*. Biblioteca Virtual TOP.
- Teixeira, A. C.; De Grazia, G.; Albrquerque, M. do C. y Puntual, P. (2004). “Presupuesto participativo. Democratización de la gestión pública y control social”. *Fórum Nacional de Participação Popular*, Porto Alegre.
- Vega, J. y Russo, E. (2004). “Coparticipación federal. Propuesta de indicadores objetivos de reparto”. XXXIX Reunión Anual, Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.
- Wampler, B. (2004). “Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities”. *Latin American Politics & Society*, vol. 46, n° 2, pp. 73-99.
- Weber, M. (2014 [1922]). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

La colección **Política, políticas y sociedad** reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.

Desde fines del siglo pasado vivimos en América Latina transformaciones profundas y aceleradas en las políticas públicas. Procesos tales como la globalización económica, el predominio de postulados neoliberales de corte privatista y desregulatorio, el pasaje hacia sociedades más complejas y fragmentadas y la importancia creciente que asumen modalidades de intervención más innovadoras, eficaces y/o legítimas, resaltan la necesidad de nuevos esquemas de articulación en términos de decisiones públicas y acción gubernamental.

En ese contexto, el presupuesto participativo es una forma novedosa de gestión participativa, con eje en un patrón de ciudadanía activa y legitimación democrática, dentro de la escena urbana latinoamericana. Esta obra estudia la evolución del presupuesto participativo en la Argentina, y la analiza a partir de cuatro dimensiones: político-institucional, participativa, intraburocrática y financiero-distributiva, previo a realizar un balance de las experiencias y conclusiones, reflexiones y recomendaciones de política sobre el presupuesto participativo y repasar su implementación en universidades públicas argentinas.

Universidad Nacional
de General Sarmiento 



Libro
Universitario
Argentino

