

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-rationales (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.

