



Región y Sociedad

ISSN: 1870-3925

region@colson.edu.mx

El Colegio de Sonora

México

Carmona, Rodrigo; Martínez, Carlos R.

Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires

Región y Sociedad, vol. XXVI, núm. 61, septiembre-diciembre, 2014, pp. 267-308

El Colegio de Sonora

Hermosillo, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10232573008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires

Rodrigo Carmona^{*}

Carlos R. Martínez^{**}

Resumen: en los últimos años, en la región metropolitana de Buenos Aires se han desplegado experiencias distintas de presupuesto participativo; en el presente trabajo se busca examinar sus alcances y efectos en materia de recursos y participación y las formas específicas de esta última; las principales metodologías aplicadas; las etapas y duración del proceso; la difusión, información y visibilidad del instrumento; la inclusión de la población en el presupuesto participativo; la elección de proyectos; los niveles de ejecución; el grado de institucionalización y sus efectos en la administración pública local, que son dimensiones clave. De este modo, se pretende reflexionar sobre las luces y sombras de esta política en la actualidad y sus resultados en el conjunto regional.

Palabras claves: presupuesto participativo (PP), región, gobernanza, políticas públicas.

^{*} Investigador-docente regular del área Estado, Gobierno y Administración Pública, del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Juan María Gutiérrez 1150, Los Polvorines, provincia de Buenos Aires, República Argentina, código postal 1613. Teléfono 5411 4469 7241. Correo electrónico: rcarmona@ungs.edu.ar

^{**} Investigador-docente regular del área Estado, Gobierno y Administración Pública, del ICO-UNGS. Teléfono 5411 4469 7788. Correo electrónico: cmartinez@ungs.edu.ar

Abstract: in recent years, different experiences with participatory budgeting have been carried out in metropolitan Buenos Aires. This article seeks to examine their scope and impact considering a number of key dimensions: scale of resources and participation; specific forms of participation; key methodologies; stages and duration of the process; dissemination, information and visibility of the instrument; inclusion of the population in the process of participatory budgeting; project selection; execution levels; degree of institutionalization and its impacts on local public administration. Thus, it seeks to reflect on the policy's highlights and shadows and its current results in the region.

Key words: participatory budgeting (PB), region, governance, public policy.

Introducción

En las últimas décadas, diversas transformaciones han incidido en el campo de la política y las políticas públicas. Los cambios estructurales en la vida social y la actuación estatal replantean los patrones clásicos de representación, intermediación e intervención pública. Así, estas dinámicas tensan la validez y competencia de los gobiernos para dar respuestas efectivas.

En el caso puntual de América Latina ha habido mutaciones profundas, donde gran cantidad de países retornaron a regímenes democráticos, mientras se desarrollaban políticas de corte neoliberal orientadas a reducir el gasto público, limitar las intervenciones estatales, fortalecer al mercado y liberalizar el comercio, al mismo tiempo que se producía una ampliación de la esfera de lo “público”, con una mayor intervención de la ciudadanía en cuestiones vinculadas con su entorno cercano.

En el contexto argentino, la implantación del modelo de intervención participativa se comprende mejor en el marco de los procesos de reforma estatal que, implementados a fines del siglo pasado,

dieron lugar a una gran redefinición de las relaciones Estado-sociedad. La reforma neoliberal puso en duda la matriz Estado-céntrica, que había regido las políticas de desarrollo, abriendo nuevos espacios tanto para la intervención del sector privado, a través de la privatización y desregulación, como para la sociedad civil, que comenzó a asumir nuevos roles en la gestión de las políticas. En la etapa actual, que abarca la última década, en que la recuperación del papel del Estado ganó lugar como matriz orientadora, el principio participativo reaparece en los diseños institucionales buscando funcionar como una suerte de garantía de democratización de las relaciones del Estado con la sociedad. Es así que en los últimos lustros se han expandido los mecanismos de participación a diversos ámbitos, y han llegado a constituir un campo propio de la acción estatal, con funciones y estructuras administrativas específicas.

En este marco se han desarrollado varias experiencias de presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) en el último decenio, con diversas implicancias en materia social, política e institucional. Puesto que se trata de una política que apenas supera la década de antigüedad, y cuya expansión remite al último lustro, se advierte una relativa ausencia de investigaciones académicas sobre el tema, en forma sistemática y comparada para el territorio considerado. En tal sentido, el presente trabajo busca analizar un conjunto de experiencias recientes sobre el PP en dicha zona considerando las siguientes dimensiones clave: a) escala de las experiencias de PP en materia de recursos y participación; b) formas específicas de participación; c) principales metodologías aplicadas; d) etapas y duración del proceso; e) difusión, información y visibilidad del instrumento; f) inclusión en el PP; g) elección de proyectos; h) niveles de ejecución; i) grado de institucionalización y j) administración pública local y PP.

En estos términos, aquí primero se presenta el marco conceptual donde se identifican las principales corrientes de pensamiento y discusiones sobre la problemática de análisis. Después se examinan distintas dimensiones con el objeto de dar cuenta de los aspectos distintivos que caracterizan el funcionamiento reciente del PP en la RMBA. Por último, se exponen algunas consideraciones finales sobre la temática de estudio.

Nuevas tendencias en la relación Estado-sociedad y en las formas de intervención pública

Las grandes transformaciones de las últimas décadas generan reformulaciones profundas en las bases del poder político y, por consiguiente, en el rol tradicional del Estado hacia la sociedad. Los procesos vinculados a la globalización económica, el predominio de postulados neoliberales de corte privatista y desregulatorio, el pasaje hacia sociedades más complejas y fragmentadas —donde 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 que asumen modalidades de intervención gubernamental más innovadoras y eficaces resaltan la necesidad de nuevos esquemas de articulación en lo referente a las decisiones públicas (Subirats 2003).

En este escenario, las formas tradicionales de intervención gubernamental encuentran dificultades para desenvolverse tal como lo venían haciendo. La envergadura de los cambios pone en duda el funcionamiento de los marcos institucionales y las modalidades clásicas de la actuación gubernamental. Esto se traduce en la importancia de que exista un mayor grado de interacción y participación de diversos actores en la elaboración de políticas públicas, en un contexto de más dependencia mutua y redefiniciones en la relación Estado-sociedad. Para analizar las características que asume este fenómeno y distinguirlo del proceso tradicional de gobierno (*government*), basado en un vínculo gobernante-gobernado de tipo jerárquico y centralizado, la literatura especializada emplea el término gobernanza (*governance*). Este nuevo estilo gubernamental se distingue por generar mayor vinculación y cooperación entre actores estatales y no estatales, a partir de los cuales se establecen redes mixtas de decisión y diferentes grados de intercambio (Mayntz 2000; Pierre 2000; Pierre y Peters 2000; Peters 2003; Natera 2004).

El desarrollo teórico de esta temática aparece vinculado a cambios paradigmáticos y con un escenario sociopolítico de mayor complejidad. En efecto, Blanco y Gomá (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 comprehensiva 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 de las 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 en cuenta los intereses, impresiones y posibilidades de los gobernantes y los gobernados (Kooiman 1993; Navarro Gómez 2002).

En este marco, las viejas modalidades de regulación y procesamiento 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 el siguiente 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 dentro de cada administración pública; c) el despliegue de una agenda pública circunscripta exclusivamente a los aspectos socioeconómicos; d) la focalización de la acción colectiva en tanto 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 sobre los proble-

mas colectivos y movilizar los recursos necesarios (políticos, económicos, técnicos), para darles respuesta. Asimismo, 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 organismos, niveles de gobierno y los actores sociales por la convergencia, la dimensión 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 Gomá 2006).

Un examen más específico del concepto gobernanza muestra que durante muchos años se utilizó como sinónimo de dirección política, refiriéndose al procedimiento de gobernar y su conducción. Más adelante su uso se amplió y dio 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 actores, en el marco de articulaciones heterogéneas que vinculan al sistema político con su entorno (Peters 2003; Natera 2004). La visión actual de la gobernanza aparece como una forma de gobernar, que incorpora un abanico más amplio de relaciones y actores que el correspondiente, desde una perspectiva estricta, a las instituciones de gobierno tradicional, y donde la centralidad está puesta en el sujeto de dirección política y también en el objeto de la misma, esto es, en los destinatarios.

La gobernanza se plantea entonces como un proceso que no es equivalente a la sola acción del gobierno y en el que participan otros actores, puesto que en las 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 y 9), es

postgubernamental más que antigubernamental. 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 lo cual se valorizan sus capacidades negociadoras y unificadoras, más que su dominio basado en poderes formales jerárquicos o coercitivos. 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 respecto a la gobernanza no supone que se dejen de considerar las estructuras y procesos propios del funcionamiento gubernamental, sino que extiende el análisis de éstas hacia el plano de las interacciones y los desafíos en términos de democratización y ampliación de mecanismos de participación, como el presupuesto participativo.

La participación ciudadana y el presupuesto participativo. Perspectivas y debates sobre democracia local¹

En el debate contemporáneo, la participación ciudadana aparece como una problemática de suma relevancia, que por lo general se asocia con la búsqueda de un mejor funcionamiento de las democracias existentes y la incorporación de los actores sociales en la toma de 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 sugeridas en los últimos años. Es importante aclarar, no obstante, que la participación ciuda-

¹ Este apartado y el siguiente se basan en los avances presentados por López Accotto et al. (2012).

dana adquiere formas distintas y presenta características particulares según los fines, actores y contextos en los cuales se lleva a la práctica.

En esta línea, Cunill Grau (1991) resalta que las modalidades que asuma la participación ciudadana dependerán de los niveles y ámbitos en los que recaiga, y del carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos. De este modo, puede darse tanto en un plano político como de gestión pública; el primero es el que se relaciona con el despliegue de opciones o decisiones de índole pública, 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 (de alcance sectorial o regional) y micro (decisiones vinculadas con la actuación cotidiana de individuos y grupos pequeños). El plano de la gestión está vinculado más puntualmente con la producción de bienes y la prestación de servicios públicos y con las actividades de apoyo a éstos. Este tipo de participación puede plantearse de varias formas: a) la consultiva o asesora (opinión o declaración de conocimiento que no obliga al sujeto que adopta la decisión); b) la resolutive y fiscalizadora (intervención en el curso de la actividad pública y carácter obligatorio para la administración) y c) en la ejecución (intervención directa en la realización de una actividad o prestación de un servicio).

El carácter que adquiere la participación ciudadana respecto a la toma de decisiones públicas puede plantearse por los actores en términos de: a) *información* (son informados de las acciones que se realizarán); b) *consulta* (son consultados respecto a las acciones que se emprenderán y pueden aprobar o no lo proyectado) y c) *cogestión/ codecisión* (son parte en la elaboración de las acciones y la toma de decisiones). El origen del impulso hacia la participación constituye también un aspecto determinante, puesto 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.

En fecha reciente, los motivos que explican la proliferación de experiencias participativas –más tradicionales o innovadoras– se

relacionan con las restricciones de 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 requerida cotidianamente para dar cuenta de los 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 participación 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), pareciera entonces incapaz de sostener su legitimidad por sí misma, lo cual aparece como punto de acuerdo en una gran variedad de estudios académicos referidos a la crisis de la representación. Desde hace varios años, la ciencia política ha tomado este núcleo problemático de “divorcio” entre la ciudadanía y sus representantes. Un trabajo clásico sobre el tema es el de Manin (1998), para quien la personalización de la política, la fluctuación del voto y la creciente importancia de la imagen de los candidatos en los medios de comunicación no eran síntomas de una crisis de la representación misma, sino de un formato específico del gobierno representativo, una “metamorfosis de la representación”.

Otros planteamientos más recientes han señalado 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 determina la elección 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 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 gober-

nantes se encuentra disociada de la de sus acciones; de ahí la importancia de la puesta en marcha de formas de consulta permanente (O'Donnell 2004).

Los cuestionamientos a la democracia representativa, como único sostén de la legitimidad, han permitido el despliegue de un contexto que Blatrix (2007) denomina “participacionista”, caracterizado por valorar 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 fomentar una mayor participación de los ciudadanos en los ámbitos apropiados estimula la democracia representativa y puede contribuir a renovar su fuerza. En sintonía con este planteamiento, no se trata de que la democracia participativa reemplace a la representativa, sino de que se complementen distinguiendo las acciones más apropiadas para cada una (Nun 1991 y 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. Entonces, dicha democracia se presenta como la puesta en marcha de mecanismos, herramientas, canales, de expresión de la voluntad de los ciudadanos en los procesos más consultivos o vinculantes de toma de decisiones, según el caso.

Tal como resalta Annunziata (2011), hay postulados dirigidos al ámbito local que han dado 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 predominado desde fines de los años ochenta, en el campo académico, sobre todo en las corrientes pluralistas (Dahl 1991).

Desde comienzos de los años noventa, esta tendencia a vincular lo local con la participación ha cobrado fuerza entre los autores latinoamericanos y europeos encolumnados en corrientes de tipo institucionalista o vinculados con los movimientos sociales (Cunill Grau

1991; Cabrero Mendoza 2002; Subirats 2003; Blanco y Gomá 2003; Sousa Santos 2002). Así, la escala local-municipal aparece como ámbito destacado de la participación ciudadana y, en un contexto de globalización, se vincula también con consideraciones funcionales, como los procesos de descentralización en sus distintas versiones y sus ventajas, para gestionar problemas más eficazmente. Las instancias políticas locales o municipales adquieren relevancia y, como señalan Lefebvre y Le Bart (2005), el valor de la proximidad se plantea como una evidencia social, apoyado en un juego de equivalencias, con un efecto simbólico poderoso: proximidad = implicación = participación = eficacia = legitimidad.

En estos términos, tanto en 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 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 diferentes 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 asociados con este tipo de procesos (inclusión amplia de actores sociales, aprendizajes generados, apertura real o no de las autoridades).

El presupuesto participativo como nueva forma de intervención pública en el ámbito local

Con el PP aparece en la escena urbana latinoamericana una forma novedosa de gestión participativa, con eje en un patrón de ciudadanía activa y búsqueda de legitimación democrática. Desde sus comienzos, en Porto Alegre (Brasil), y su extensión a otros países,² el PP puede definirse como un mecanismo de participación y deliberación ciudadana, a través del cual se discute la utilización de una

² El PP comenzó a desarrollarse en 1989, de la mano del gobierno de Olivio Dutra del Partido de los Trabajadores. Después se extendería a otros municipios de Brasil y a otros países.

cantidad determinada de recursos públicos para resolver problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos (servicios, equipamientos e infraestructuras). Este instrumento, que busca conectar la acción del gobierno con las demandas ciudadanas a partir de reuniones y asambleas periódicas, donde la población debate y se expresa 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 2004; 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 tomadas en conjunto por los gobernantes y los ciudadanos en materia de políticas públicas (democracia participativa). En esos términos, a través de dicho 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, algunos 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 y la democratización de las relaciones Estado-sociedad, mediante la creación de una esfera pública no estatal (Llamas 2004; Azevedo 2008; Goldfrank 2006; Texeira et al. 2004; Avritzer 2003; Sousa Santos 2002).

La aplicación del PP como instrumento democratizador no respondería a un modelo único e incuestionable, sino a la confluencia de distintos matices acerca de su significado. 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). En la línea política de sus impulsores, en Porto Alegre, se ha definido como

un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las po-

líticas 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 Souza 1998, 123).

Llamas (2004, 330) señala 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.

En presencia de tales matices, resulta claro que este mecanismo debe adaptarse a las particularidades y tiempos de cada contexto, lo que conlleva a 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 propósito último del PP es reformular las relaciones de los ciudadanos con los gobiernos, de tal modo que responda al déficit actual de las democracias. Se presenta como una herramienta valiosa para articular capacidades de los actores estatales y no estatales y desarrollar principios de ciudadanía, dentro de una corriente crítica y renovadora de los postulados de corte neoliberal, imperantes durante la década de 1990.

El abordaje de este objeto de estudio remite fundamentalmente a la última década, aunque es posible identificar la evolución de los enfoques adoptados para su análisis. De esta forma, así como

en Cabannes (2005)³ se identifican tres etapas en el diseño del PP, Montecinos (2009, 272) plantea la existencia de tres generaciones de estudios que lo analizan:

- Los estudios de primera generación destacan las bondades y virtudes del PP a partir de la experiencia brasileña; incluyen trabajos sobre sus potencialidades y limitaciones (Azevedo 2008; Sánchez 2004).
- Los estudios de segunda generación se dedican a identificar el diseño institucional y la metodología que ha determinado su implementación en América Latina, tanto en relación con los resultados de la implementación (Goldfrank 2006) como en términos comparativos entre países (Cabannes 2005; Blanco 2002).
- Los estudios de tercera generación ponen el acento en los vínculos que se producen entre los PP y las instituciones de la democracia representativa, ya sea entendiéndolos como un mecanismo de innovación democrática (Llamas 2004; Rendón Corona 2004 y 2006; Cuenca Botey 2008) como un dispositivo que mejora y relegitima el sistema democrático (Abascal 2004; Montecinos 2009) o como una herramienta de descentralización o desconcentración política (Montecinos 2006).

El presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires

En los últimos años, distintos trabajos han analizado los mecanismos de participación ciudadana en el marco de la RMBA (Martínez y Arena 2013; Escribal 2011; Annunziata 2011; Carmona 2008 y 2009; Parra 2009; Rossi y Pavese 2009; Carmona y Anzoátegui 2010). Este territorio, que comienza en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se extiende a un conjunto de partidos de la provincia de Buenos Aires, sobre la base de las principales cabeceras de las líneas del ferrocarril,

³ Según Cabannes (2005, 8), desde su surgimiento en 1989 en Porto Alegre, hasta la actualidad, se pueden identificar tres fases en la evolución del PP: a) 1989-1997: experimentaciones; b) 1997-2000: masificación brasileña y c) desde el año 2000 en adelante: expansión fuera de Brasil y diversificación.

constituye el principal aglomerado urbano del país con cerca de 15 millones de habitantes, y conforma una de las áreas metropolitanas más importantes a escala global –la segunda de América del Sur y una de las veinte mayores del mundo– (véase figura 1).

En este contexto, el PP merece especial atención por su expansión en el último lustro. Se presenta entonces el análisis particular de nueve experiencias con PP en la RMBA, a partir de información recolectada en la II Encuesta nacional a municipios con presupuesto participativo de 2011,⁴ y donde se consideraron una serie de dimensiones clave que se trabajan a continuación. En primer lugar está la político-institucional, que da cuenta de la influencia que este mecanismo genera en las relaciones políticas del territorio, sus posibilidades en tanto herramienta de profundización democrática y construcción de ciudadanía como en lo que refiere a los diseños institucionales implementados.

En segundo término, se contemplan tres dimensiones: a) la intra-burocrática, sobre la base del impacto que el PP produce en el aparato municipal y sus formas de funcionamiento; b) una participativa, que considera los aspectos distintivos que caracterizan los tipos de participación de la ciudadanía y espacios de articulación multiactoral generados y c) se examina una financiero-distributiva, que aborda la importancia del PP en relación con el presupuesto municipal y las diversas formas de distribución en la asignación de sus recursos.

En tal sentido, y a partir del marco teórico-conceptual desarrollado, algunas de las principales preguntas que se plantean, en relación con las dimensiones citadas son: ¿qué rol ha cumplido el PP en el escenario reciente de la región, como elemento de cambio político-institucional, social y de gestión pública local?; ¿qué particularidades presenta en términos de implementación y diseño institucional?; ¿es el PP un instrumento de innovación política y democratización ampliada o sólo constituye un mecanismo de legitimación guber-

⁴ Realizada por el equipo de la UNGS, con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Coordinadora de la Red Argentina de Presupuesto Participativo) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), Argentina. Asimismo, para algunas experiencias se incluyen datos correspondientes a la primera ola de la citada encuesta levantada en 2008, por el mismo equipo de la UNGS.

namental o reproducción encubierta de prácticas políticas tradicionales?; ¿qué tensiones y conflictos genera su desarrollo en la dinámica política local y en la articulación de instancias de democracia participativa y representativa?; ¿qué tipos de participación y grados de apertura de las decisiones exhibe?; ¿cuáles son sus alcances y efectos dentro de la estructura burocrática municipal?; ¿qué vinculación muestra el PP con otras políticas y ámbitos de planificación gubernamental –local, provincial, nacional–?; ¿cuál es la importancia financiera del instrumento en los presupuestos municipales y cuáles son las principales formas de distribución de los recursos?

Dimensión político-institucional

El análisis sobre el grado de institucionalidad del PP en las experiencias consideradas puede plantearse a partir de la densidad del entramado normativo que le da sustento. Es posible apreciar al respecto, que en más de la mitad de las experiencias se cuenta con una ordenanza municipal que consagra al PP. Cabe destacar que por la naturaleza de éste, independientemente de su legalidad, su sustentabilidad en el tiempo depende, en buena medida, de su legitimidad. En tal sentido, el autorreglamento del proceso, en tanto permita una mayor apropiación por parte de la ciudadanía, surge como una opción interesante, utilizada en uno de los casos (Zárate).

Otro factor que puede atentar contra la permanencia en el tiempo del PP es la ausencia de consenso entre las fuerzas políticas del ámbito local acerca de su deseabilidad, en especial ante escenarios de cambios en el color político de las autoridades municipales. Al respecto, una forma de tender hacia la neutralización de tal amenaza a la continuidad del PP es contar con el apoyo de las fuerzas políticas que integran el Concejo Deliberante. Si bien es necesario que tal apoyo se manifieste a la hora de sancionar la ordenanzas de creación del PP, eso no es suficiente.

Lo ideal es lograr un compromiso activo de los legisladores locales con el PP, lo que es posible si se prevé un espacio para la participación de ellos en el proceso, por ejemplo la integración del consejo del PP con consejeros ciudadanos y funcionarios municipales, tal como está contemplado en algunas de las experiencias. Sin embar-

go, la participación de los concejales en los procesos de PP no ha adquirido aún la importancia que amerita. Así, respecto a la relevancia asignada al Concejo Deliberante en los procesos de PP de la RMBA, resulta ilustrativo que en un tercio de los municipios examinados el Poder Legislativo tenga un papel poco o nada relevante en ellos.

En relación con la sustentabilidad de las experiencias, cabe destacar los casos de los municipios General San Martín y San Fernando con fuerte presencia político-institucional y social; en ambos se trataba, a fines de 2011, de experiencias con cierto recorrido (San Martín desde 2005 y San Fernando desde 2008), aunque en el segundo la participación, la asignación presupuestaria, la dotación de personal dedicado al PP y la institucionalización normativa resultan notoriamente mayores que los del primero, asimismo se destacó la existencia de PP Joven en San Fernando y no fue así en San Martín. Sin embargo, a partir del cambio de intendentes en ambos distritos, como resultado de los procesos electorales de fines de 2011, la experiencia de San Fernando, la más consolidada fue discontinuada, mientras que la de San Martín, la menos desarrollada hasta entonces, tuvo un relanzamiento en 2012, cuando alcanzó picos de participación nunca antes experimentados.⁵ Se comprueba entonces la complejidad de la relación entre la consolidación de los procesos, su institucionalización y su sustentabilidad ante cambios políticos.

Es decir, que la escasa vinculación del PP con los poderes legislativos locales y su reducida institucionalización conspiran contra su sustentabilidad en el tiempo, y generan dudas acerca de hasta qué punto no se configura como una mera estrategia de legitimación política por determinadas autoridades, quedando entonces vulnerable al ciclo político, debido a su poco arraigo entre la ciudadanía.

En relación con las metodologías aplicadas para el despliegue del PP, el criterio predominante en Argentina es el territorial y en la RMBA, en especial, no se han registrado experiencias que hayan adoptado una forma temática.⁶ Ello restringe la capacidad de esta

⁵ Sin embargo, la participación se ubicaba en torno a 1 por ciento de la población.

⁶ En el primero de los casos se trata de favorecer la aplicación de esta política en todo el territorio de los distritos en cuestión, y fortalecer el entramado comunitario propio de las zonas en que suele subdividirse la superficie del municipio. En las experiencias temáticas se trata de pensar a la ciudad en su conjunto contemplando cuestiones transversales, que excedan el ámbito territorial de pertenencia inmediata de vecinos y vecinas.

herramienta para “construir ciudad” o pensar los problemas colectivos en una escala superior a la barrial.

Así, en general, los proyectos elegidos corresponden a las zonas en que se divide el territorio para la implementación del PP. Los residentes de dicha zona pueden realizar tal elección o bien el mecanismo previsto consiste en que los vecinos de toda la ciudad escojan los proyectos que se van a ejecutar en cada espacio-foro. A su vez, los métodos para escoger los proyectos en general oscilan entre el logro de un consenso, en cuanto a la priorización, o bien a una votación.

Un grupo importante de municipios opta por el consenso; en algunas experiencias, y cuando no es posible lograrlo, la reglamentación prevé reemplazar tal condición por la de mayoría simple producida en una votación. En otras ocasiones la elección toma una forma mixta, ya que las prioridades y temáticas por considerar se determinan por consenso, mientras que los proyectos específicos que se desarrollan en el marco de ellas se someten a votación.

En cuanto a las formas de sufragio, además de las clásicas opciones del voto a mano alzada o del secreto, en papel, se ha utilizado el voto electrónico, por servicio de mensaje corto de texto (SMS, por sus siglas en inglés) e incluso se exige como requisito ser miembro de alguna organización de la sociedad civil para participar en la toma de tal decisión.

Es claro que los mecanismos de votación, en tanto reproducen las formas de la democracia representativa, parecen exhibir un menor potencial que dinámicas como el debate, la argumentación, la negociación y el arribo a consensos, en lo que concierne a la profundización de la experiencia democrática y la construcción de ciudadanía. Sin embargo, ofrecen la posibilidad de ampliar la cantidad de participantes incrementando el atractivo político de esta herramienta. En tal sentido, la combinación de instancias y formas de participación surge como una posibilidad promisoría.

En los municipios de la RMBA, el diseño institucional de los procesos del PP suele completarse entre tres y cinco etapas; se aprecia una tendencia hacia la simplificación, ya que en más de la mitad de los casos, entre 2008 y 2011, se observó una reducción en la cantidad de etapas. Respecto a la duración, es posible advertir que las instancias de difusión, información, elaboración-formulación y

priorización –actividades previas a la ejecución y control de los proyectos– ocupan, en conjunto, una media de seis meses al año en las experiencias consideradas, en la mayor parte de los casos comienzan entre marzo y mayo y finalizan entre septiembre y noviembre.

En las experiencias más consolidadas se verifica, en términos de diseño institucional, la existencia de aprendizajes, que van desde simplificar los procesos, adaptando las demandas de tiempo exigido para la participación, a las posibilidades reales de la población de los territorios. Tal proceso de aprendizaje es reconocido por los propios actores estatales, que consideran que el PP ha contribuido a mejorar la gestión. El principal factor que habría posibilitado tal mejora es el fortalecimiento de la relación entre ciudadanía y Estado, valorada en sus dos direcciones: a) el mayor conocimiento por parte del Estado municipal de las demandas de los ciudadanos y b) la cogestión de las decisiones públicas y la mayor transparencia y visibilidad, tanto de las acciones de gobierno como de las figuras mismas de los funcionarios.

Ello implica cierta apertura de las prácticas políticas, dada por una mejor comprensión de la dinámica del gobierno municipal por parte de la ciudadanía y una incipiente tendencia hacia la rendición de cuentas, al menos en lo que concierne a los proyectos del PP. Del mismo modo, en términos de las relaciones políticas del territorio, el PP posibilita el surgimiento de nuevos liderazgos, ya sea entre los y las participantes, como dentro de los equipos municipales, merced a su mayor exposición, situación no exenta de conflictos potenciales.

Por último, subsiste una cuestión de importancia que es, retomando el concepto de gobernanza, la búsqueda de apoyos en otros actores sociales por los gobiernos locales a la hora de desarrollar un proceso de PP. Al respecto, la mitad de los municipios encuestados declaró haber recibido algún tipo de asistencia o apoyo externo para diseñar e implementar el PP, fundamentalmente de universidades (en 50 por ciento), del gobierno nacional (en 12) y de organizaciones de la sociedad civil (en 38).

Respecto a las instituciones académicas, la Universidad Nacional de General Sarmiento brindó capacitación a los promotores territoriales, y colaboró con el diseño e implementación del PP en los municipios de Zárate y San Miguel, donde incluso prestó asistencia

en la redacción de la ordenanza y el reglamento de PP. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) proporcionó asistencia técnica al municipio de Quilmes en materia de diseño e implementación del PP. La Universidad Nacional de La Plata ayudó al municipio de Berisso a diseñar propuestas para espacios verdes. En cuanto a las organizaciones sociales, la Central de Trabajadores de la Argentina y Carta Popular colaboraron con la redacción de la ordenanza y reglamentación del PP en San Miguel y la Fundación F. Ebert permitió a Morón incorporar plenamente la dimensión de género en el PP. El Estado nacional ha intervenido, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, por medio del Programa de Presupuesto Participativo a cargo de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias que, entre otras acciones, coordina la Red Argentina de Presupuesto Participativo. En relación con los organismos internacionales, puede destacarse el creciente protagonismo que ha alcanzado últimamente UNICEF. Cabe destacar, entonces, el potencial que supone la acción colaborativa entre las organizaciones para el desarrollo del PP como el trabajo en red.

Del análisis de la dimensión político-institucional surgen dudas acerca de la sustentabilidad del PP en contextos de baja institucionalización, poca implicación de los legisladores locales y cambios en las autoridades municipales, como consecuencia de los procesos electorales. A su vez, el PP toma en la RMBA un formato territorial, con un potencial restringido para producir pensamiento colectivo, en relación con las problemáticas transversales de la ciudad y cierto foco en la escala barrial.

Asimismo, los objetivos de los diseños institucionales son diversos, van desde la masividad en la participación (con el voto de los proyectos por SMS, como ejemplo extremo), hasta la generación de espacios de participación de alta intensidad (aun a costa de lograr menos participación), con algunas opciones intermedias que implican un compromiso entre ambos objetivos.

También se verifica la existencia de ciertos aprendizajes en las experiencias más consolidadas, a partir de una interacción Estado-sociedad más prolongada. Ello ha dado lugar a ciertas tendencias incipientes hacia un mayor grado de apertura en la gestión de algunos gobiernos municipales y en sus procesos de toma de decisiones, aunque en algunas otras experiencias el mismo diseño institucional

restringe la participación a “la sociedad organizada” en línea con estilos de gestión más tradicionales.

En igual sentido, la generación de espacios de participación multiactoral donde, además de los gobiernos municipales, participan otras instituciones, como universidades, organizaciones sociales, organismos internacionales y dependencias de los otros niveles de gobierno lo que implica la posibilidad de elaborar el PP a partir del trabajo en red, y así fortalecer tal proceso.

Dimensión intraburocrática

Un aspecto central acerca de las condiciones básicas de funcionamiento del PP es la estructura de personal dedicado a esta función, lo que puede apreciarse en la figura 2. En cuatro de nueve experiencias consideradas, el equipo que tiene a su cargo la implementación del PP consta de no más de diez personas y, en promedio, se trata de planteles que apenas si superan la docena de colaboradores.

En cuanto a la dinámica, puede apreciarse un notable crecimiento en la cantidad de funcionarios abocados a esta tarea. Así, si toman como referencia siete municipios de la RMBA, para los que se cuenta con datos de 2008 y de 2010, se verifica que en dicho periodo se ha pasado de una dotación promedio de entre 6 y 7 trabajadores a otra de 12. Es decir, esas siete experiencias que se han consolidado a lo largo de los últimos años han visto casi duplicar su personal. Ello implica que el PP, para sostenerse en tanto política pública, re-

Figura 2

Personas destinadas al presupuesto participativo	Porcentaje
1–5	22
6–10	22
11–20	34
21–35	22

Fuente: II Encuesta nacional a municipios argentinos con PP (UNGS; Jefatura de Gabinete de Ministros).

quiere de un piso de recursos materiales, financieros y, en este caso, humanos.

Otro aspecto importante por considerar, y que interesa conocer, es si el PP, que suele tomar un enfoque territorial y pretende llegar a todas las regiones del distrito, se desarrolla en el marco de un proceso más amplio de descentralización territorial. Tal situación se verifica en dos de las nueve experiencias estudiadas.

La necesidad de descentralizar la gestión no es inherente a todo gobierno local, sino que se relaciona con las características del territorio, en cuanto a su extensión, densidad de población y heterogeneidad; con la diversidad y cantidad de servicios prestados por el gobierno local y con la voluntad política del Poder Ejecutivo municipal al respecto. Lo que resulta claro es que el PP, sobre todo en su vertiente territorial, representa una política de ejecución descentralizada, en tanto las asambleas se realizan en los distritos del municipio. En tal sentido, presenta complementariedades con una forma de gestión descentralizada, que contemple la existencia de unidades de atención ciudadana en los barrios, incluso a la hora de facilitar el control ciudadano de los proyectos, al no exigir la asistencia de la población de toda la ciudad a las oficinas centrales.

En la misma dirección, interesa conocer si el PP es la única política participativa del gobierno municipal respectivo, o si forma parte de un abanico de medidas que buscan fortalecer la democracia de proximidad fomentando la participación ciudadana. Con respecto a ello, es claro que el PP pertenece a un entramado más amplio de políticas participativas, que existe en 78 por ciento de los casos examinados, y refrenda la idea de que ha reforzado la legitimidad en los regímenes locales, de hecho 25 por ciento de los encuestados sostiene que el PP ha contribuido a generar “mayor transparencia y confianza en la administración”.

El universo de dichas políticas participativas incluye los planes estratégicos municipales, los consejos consultivos y los foros temáticos (seguridad, adultos mayores, mujeres, niños/as y adolescentes, juventud, discapacidad), los foros de economía social y turismo y educación, los parlamentos juveniles, las audiencias públicas, la banca XXI, las encuestas de satisfacción y expectativas ciudadanas y los defensores del pueblo.

Resulta claro que el PP, en tanto política descentralizada (en especial en su versión territorial, que prima en la RMBA) cuenta con mayores posibilidades de éxito en el marco de procesos más amplios de descentralización territorial. Asimismo, conformar un conglomerado de políticas participativas permite canalizar problemáticas y cuestiones que no son propias del PP a otras instancias de articulación Estado-sociedad. Surge entonces el interrogante acerca de si el PP podría operar, en ciertos contextos y situaciones, como una suerte de “punta de lanza” de las políticas participativas y de la descentralización municipal, y así contribuir a desencadenar procesos más amplios, que incluso podrían llegar a superarlo.

Sin embargo, en el corto plazo, el aspecto sobresaliente de la dimensión intraburocrática se relaciona sobre todo con la capacidad de los gobiernos locales para ejecutar, en tiempo y forma, los proyectos priorizados en el PP. En general, se trata de un conjunto de ellos a lo largo de todo el territorio municipal, de una escala relativamente limitada. Se observa que son, en su mayoría, de infraestructura urbana o comunitaria, es decir, gastos de capital vinculados con construcciones y reparaciones pequeñas. Aparecen también, aunque en menor medida, proyectos relacionados con cultura, educación, salud o de índole socioproductiva.

La gran importancia del proceso de ejecución de los proyectos surge de que la idea básica del PP es que la ciudadanía decide el destino de parte de los recursos públicos, por lo que si esto no se materializa como es debido la credibilidad del mecanismo puede encontrarse seriamente comprometida, e incluso amenaza su supervivencia. El grado de ejecución de los proyectos del PP, según los funcionarios implicados, se acerca al óptimo en la mayor parte de las experiencias de la RMBA.

No obstante ello, y con especial atención a los casos en que los niveles de ejecución resultan insuficientes, una respuesta posible a la necesidad de agilizar la realización de las obras y de estrechar el vínculo entre ejecución y participación está dada por la posibilidad de implementar mecanismos de cogestión con la ciudadanía en la ejecución de los proyectos escogidos en el marco del PP, alternativa que permitiría profundizar la participación popular e incluso impulsar el desarrollo local y la economía social en los territorios. Tal forma de

operar es muy incipiente en Argentina en el marco del PP; destacan las experiencias realizadas por los municipios que llevan adelante sus procesos brindando singular importancia a la participación de la ciudadanía integrada en organizaciones sociales o entidades vecinales.

Si, como se afirmó, la sustentabilidad del proceso requiere una ejecución adecuada de los proyectos, entonces la labor de las diversas áreas municipales cobra gran importancia. Dicho diagnóstico es compartido por los encuestados, quienes por lo general le asignan gran relevancia a las estructuras técnicas sectoriales del municipio (en 89 por ciento de los casos catalogan de relevante o muy relevante la actuación de estos sectores).

No sorprende entonces, que entre los aspectos que dificultan una mejor aplicación del PP, los encuestados se hayan enfocado en los conflictos que emergen dentro del Estado municipal; tanto la falta de coordinación entre áreas, como la insuficiencia de recursos, que repercuten en demoras en la ejecución de las obras. También se señala la resistencia de las burocracias al cambio, con lo que se expone la ruptura que significa el PP en la cultura organizacional tradicional de la gestión pública local y la visibilidad insuficiente de la política en el territorio, lo cual, si se combina con demoras en la ejecución de los proyectos puede perjudicar gravemente los niveles de participación. A su vez, en territorios extensos y muy poblados, surgen dificultades para cubrir toda la superficie o a todos los habitantes, y lo exiguo de los montos en cuestión impiden desarrollar proyectos de gran envergadura.

En tal sentido, es importante el potencial del PP para mejorar la gestión pública en la región, mediante un aprendizaje de formas de trabajo más participativas, el fortalecimiento de la articulación entre las áreas del gobierno local, el impulso a los procesos de desconcentración/descentralización y la posibilidad de implementar en mejor forma otras políticas de planificación participativa, como el Plan Estratégico.

Cabe destacar que en atención a estas dificultades y potencialidades del PP, así como a los rasgos específicos de cada experiencia es de esperar que todos los años se introduzcan modificaciones en la conformación de los procesos, de tal modo que mejore su funcionamiento. En 41 por ciento de los casos examinados hubo modificaciones en las reglas del PP.

Entonces, como aspectos sobresalientes de la dimensión intraburocrática, se puede apreciar la necesidad de dotar al área del PP de un piso de recursos humanos y organizacionales, imprescindibles para su buen funcionamiento. En igual sentido, también surge un marco general de descentralización y de proliferación de otras políticas participativas, propicio para su buen desarrollo. Pero, sin duda, el aspecto central, no sólo para un desempeño óptimo del PP, sino para su mera supervivencia, pasa por su capacidad para articular con las diversas áreas técnicas del gobierno municipal respectivo, y para incidir en la dirección de un cambio en la cultura organizacional tradicional de los gobiernos locales, caracterizada por la opacidad, centralización, compartimentación y concentración de los espacios de decisión en la máxima jerarquía.

Dimensión participativa

En primer lugar, un requisito básico para la participación, en términos de cantidad, es la comunicación; en cuanto a su calidad, sólo puede considerarse como tal si se basa en el acceso previo a la información. En referencia a los medios adoptados para difundir esta política e informar a la población acerca de ella, en los municipios analizados se advierte una utilización mayor de algunos sobre otros (véase figura 3).

Es claro que existe una disparidad entre la cantidad y profundidad de la información que contienen estos medios de comunicación, y su capacidad para captar y mantener la atención de las personas. Dos formas muy difundidas para informar a la ciudadanía sobre el PP son la “cartelería y la folletería” y los “medios de comunicación”. Sin embargo, son las “instancias de diálogo directo con la ciudadanía” (una de las formas menos utilizadas para informar sobre el PP) las que permitirían a la población obtener una información más profunda sobre este mecanismo participativo.

Entre las dificultades para lograr una combinación adecuada de estas estrategias de comunicación, que logren adaptarse a las realidades de cada territorio y a la idiosincrasia de cada población, resalta la necesidad de redoblar esfuerzos para generar más visibilidad del instrumento. De este modo, el hecho de que cerca de la mitad de

Figura 3

Formas de informar sobre el PP (respuesta múltiple)	%
Cartelería y folletería (en la vía pública, domiciliaria y en sitios clave)	89
Medios electrónicos (web site, mail, portales y redes sociales)	78
Medios de comunicación locales (gráficos, radiales y televisivos)	67
Personalizado a instituciones y personas movilizadas	44
Instancias de diálogo directo con la ciudadanía (reuniones, recorridos orientados, tocar timbres en los hogares)	22
Propagación callejera (por medio de autoparlante o avioneta)	11

Fuente: II Encuesta nacional a municipios argentinos con PP (UNGS; Jefatura de Gabinete de Ministros).

los municipios encuestados reconozca un grado de visibilidad de la política regular muestra con claridad que se trata de un aspecto que se requiere mejorar.

Así, se verifica que, en promedio, 2.4 por ciento de la población de los distritos de la RMBA examinados ha formado parte de la elección de los proyectos del PP. Sin embargo, se aprecian realidades muy diversas en los distintos territorios, visibles por ejemplo en el hecho de que en más de la mitad de los municipios reseñados la población participante no llega a 1 por ciento del total. En este sentido, es importante señalar que en gran parte de los municipios que informaron sobre los niveles de participación en sus territorios, de 2008 a 2011, se advierte que ésta se habría triplicado siguiendo una tendencia semejante a la del conjunto de experiencias que, en todo el país, acumulan ya algunos años de desarrollo.

En tal sentido, se advierte que las fallas a la hora de comunicar e informar acerca del PP repercuten en una baja participación inicial. A su vez, a lo largo del tiempo, la incapacidad para incrementarla no estaría ya tan vinculada con la estrategia comunicacional como con otras falencias del proceso, como el funcionamiento de los espacios asamblearios y los niveles de ejecución de los proyectos.

Un aspecto por considerar se vincula con los requisitos previstos del proceso del PP para participar. Independientemente de la documentación requerida en cada caso (comprobantes de identidad y domicilio), en aquéllos en que se considera una concepción de ciudadanía más amplia, que incluye, además de los residentes, a las personas con actividad económica o educativa en el distrito o que hagan “vida de barrio” en el mismo o de la edad mínima para participar (16 años, criterio adoptado en la reciente reforma electoral nacional), interesa señalar que en ciertos casos, la participación no se realiza en calidad de ciudadano individual sino como representante o miembro de alguna organización de la sociedad civil. Así, en La Matanza, el municipio más poblado de la Argentina con casi dos millones de habitantes, es necesario ser miembro de alguna institución en sentido amplio: establecimiento educativo, organización no gubernamental, sociedad de fomento, iglesia, centro de salud o club, entre otros. En estos términos, en gran parte de los municipios estudiados el protagonismo previsto para las diversas instituciones de la sociedad civil se considera relevante o muy relevante.

La otra forma habitual de intermediación en la participación surge de la elección de delegados o consejeros del PP, con un mayor grado de involucramiento y compromiso en el proceso que el común de los participantes. En efecto, tal práctica está presente en las dos terceras partes de los municipios de la RMBA examinados. Los delegados, elegidos por sus pares, suelen formar parte, una vez concluida la etapa de diagnóstico o identificación de problemas, de la elaboración definitiva de los proyectos, junto con los funcionarios municipales de las áreas técnicas correspondientes. Asimismo, suelen tener especial protagonismo en la etapa de control de la ejecución.

Las formas de intermediación que surgen de la propia dinámica de los procesos de PP (elección de delegados) permiten combinar claramente espacios más amplios de participación (asambleas territoriales plenarios) con instancias de mayor intensidad (comités de viabilidad de los proyectos) e incluso dar lugar a formas de construcción de una mirada común para el conjunto de la ciudad (concejo ciudadano). En contrapartida, la participación limitada a los miembros de instituciones de la sociedad civil restringiría el potencial democratizante del PP, impediría la intervención de personas

que lo hacen por primera vez, con efecto mayor en territorios con menor tradición asociativa.

En la participación en las asambleas se observa, por lo general, en los casos reseñados mayor presencia femenina (59 por ciento). Es decir que, pese a que en la mayoría de las experiencias de la RMBA no existen cupos que garanticen un piso de representación de delegadas, la participación femenina en las instancias directas es mayor que la masculina en el grueso de los casos examinados. En tal sentido, se destaca que en un tercio de ellos existen criterios de género a la hora de escoger delegados, de tal modo que se garantice un piso de representación para ambos sexos.

Asimismo, interesa conocer las políticas adoptadas para estimular la participación de las y los jóvenes, otro grupo de la población con problemáticas propias. Así, mediante la implementación del PP Joven, una tercera parte de los distritos considerados atiende esta cuestión. A su vez, otros dos gobiernos locales de la encuesta han manifestado su interés por aplicarlo en un futuro próximo y en Morón, otra experiencia consolidada, se realizan actividades específicas para integrar, en asambleas separadas pero en el ámbito del PP general, tanto a adolescentes que van a la escuela como a quienes no asisten. A su vez, casi la mitad de los municipios encuestados declara haber emprendido acciones concretas de discriminación positiva dirigidas a los grupos más vulnerables de la población.

Todo ello implica que, en muchos casos, los PP de la RMBA poseen un elevado grado de apertura en lo que concierne a la participación, porque los requisitos son laxos y por la incorporación de mecanismos orientados a fomentar especialmente el involucramiento de grupos de la población, como las mujeres y los jóvenes, que suelen enfrentar mayores obstáculos para hacerlo.

Las autoridades municipales encuestadas (funcionarios a cargo del PP) destacan, entre los aspectos más relevantes vinculados a esta política, la generación de canales de participación ciudadana informada y no intermediada, en materia de planificación y cogestión de políticas locales, con énfasis en la corresponsabilidad y un mayor conocimiento de la ciudadanía de las capacidades del gobierno local. Del mismo modo, se menciona, por su naturaleza abierta, la posibilidad de incitar la participación de sectores de la población

que por lo general están excluidos de tales prácticas, y en tal sentido se genera una auténtica redistribución de la participación y el poder entre la ciudadanía, proceso aún más rico si logra construir en ella una visión más integral y solidaria del territorio. También se destaca su repercusión en términos de mejorar la articulación entre el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil.

En consecuencia, cabe destacar la necesidad de mejorar los procesos de comunicación e información del PP, para posibilitar una mayor participación inicial, que podrá sostenerse e incrementarse en el tiempo, en tanto la calidad de cada proceso y el cumplimiento de los proyectos priorizados por la ciudadanía lo permitan. En relación con los espacios de participación generados, suelen ser bastante abiertos incentivando la presencia de mujeres y jóvenes. Y contemplan, en general, instancias de intermediación y delegación que permiten una participación de mayor intensidad para quienes tienen vocación y compromiso. En los casos en que ésta se limita a integrantes de organizaciones hay menor apertura, en especial en sociedades con un entramado asociativo de baja densidad.

Dimensión financiero-distributiva

Un primer examen sobre los recursos asignados al PP en el conjunto regional muestra que concentra en la RMBA, en promedio, 2.7 por ciento del total de los municipales (en el país el guarismo es de 1.8). Un dato importante es que en más de la mitad de los casos los recursos involucrados oscilan entre 3 y 7 por ciento.

Por lo general, la fuente de financiamiento del PP suele corresponder a recursos generales, excepto en alguna experiencia puntual que se vincula al rubro “proyectos especiales”, con financiamiento externo. En relación con la evolución en el tiempo de los recursos del PP, es posible afirmar que un grupo importante de municipios de la RMBA (cuatro, con información previa referida a esta temática) tuvo un incremento entre 2008 y 2011, cercano a 54 por ciento de recursos totales. En cada experiencia, el monto que 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, más allá de un piso significativo que otorgue cierta relevancia financiera a los proyectos. De esta forma, para el universo considerado, se ejecutó en 2011 una media de 51 proyectos por municipio, con un valor promedio de 200 mil pesos por cada uno (alrededor de 50 mil dólares).

Así, en términos financieros, si se compara el porcentaje del presupuesto municipal destinado al PP con los niveles relativos de participación no se advierte una relación lineal, en el sentido de que a mayor monto puesto a debate público, hay más participación. Sí se verifica la existencia de ciertos límites mínimos de significatividad, esto es, para que el monto destinado al PP resulte en una propuesta atractiva para la ciudadanía, debe comunicarse antes de la participación, y superar cierto umbral mínimo.

Una vez determinado el monto correspondiente al PP y dado que la metodología predominante consiste en la elaboración de proyectos en el ámbito de los foros barriales,⁷ cabe preguntarse acerca de la forma en que se determina la distribución de los recursos del PP entre los foros. De nuevo surgió una modalidad predominante, la división igualitaria de los montos al considerar entre los foros, esto es, una distribución en partes iguales. En algunas experiencias no corresponde referirse a un determinado patrón de distribución territorial a priori de la distribución de recursos del PP, sino a los resultados a posteriori de ella. Esto obedece a que en dichos casos no se predetermina un monto específico de recursos municipales para ser asignados por medio del PP, sino que la ciudadanía genera y prioriza propuestas y proyectos, que luego serán ejecutados por el gobierno local, en función de su viabilidad legal, técnica, estratégica y financiera.

También surgen experiencias de una gran riqueza en cuanto a formas de distribución territorial no igualitarias de los recursos del PP, que promueven, con un carácter equitativo, una mayor asigna-

⁷ En sentido amplio, ya que sólo 25 por ciento de las experiencias consideradas de la RMBA tomaban como subdivisión los barrios, es decir, un barrio = un foro, pero en el resto se utilizan las divisiones que surgen de la descentralización municipal, regionalizaciones ad hoc o alguna combinación de tales criterios, que siempre refieren a una base barrial.

ción a las zonas más desfavorecidas. En cuatro distritos densamente poblados de la RMBA se combina la distribución territorial por partes iguales (por medio de la cual los territorios en que se divide el municipio, para la implementación del PP, reciben la misma cantidad de dinero) con distintos indicadores que buscan mejorar la equidad social.

Es decir, establecer criterios equitativos (no igualitarios) en la distribución territorial de los recursos del PP surge como una necesidad, si es que se pretende orientar el proceso a partir de los principios de la justicia social, sobre todo en los municipios de la RMBA, 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.

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, como forma 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.

Consideraciones finales

Los grandes cambios sociales y políticos de las últimas décadas plantean la emergencia de enfoques más amplios en la articulación y participación de distintos actores, en la formulación e implementación de políticas públicas. El pasaje hacia prácticas más legítimas y efectivas en la resolución de problemas supone, cada vez más, un profundo replanteo de los vínculos tradicionales entre el Estado y la sociedad y la democratización de sus relaciones. Este debate en el ámbito local adquiere particular importancia en el escenario argentino de los últimos años, y se expresa de alguna forma en el despliegue incipiente de nuevos mecanismos participativos e instrumentos de política.

En este marco, un análisis sobre el desarrollo del PP en la RMBA muestra algunas particularidades en función de las dimensiones consideradas. En materia de recursos y participación, el conjunto

regional exhibe cifras importantes en el país, aunque con realidades internas muy heterogéneas. Los formatos de la selección de proyectos y formas de participación son diversos. En algunos casos se exige algún tipo de documentación para participar en las instancias del proceso, y se puede intervenir de manera individual o en tanto representante/miembro de alguna organización de la sociedad civil. Por otro lado, predomina, en la mayor parte de las experiencias, algún grado de intermediación en cuanto a la elección de delegados o consejeros del PP.

En relación con las metodologías aplicadas, el criterio dominante es el territorial, con una distribución de recursos igualitaria o no, según el caso. Los municipios de la RMBA ejercen el presupuesto participativo en una secuencia que contempla entre tres y cinco etapas, en un promedio de seis meses.

Por otro lado, se utilizan distintos medios para difundir la política, aunque esto se combina con un grado de institucionalización todavía embrionario y dificultades para lograr buenas estrategias de comunicación, que le otorguen visibilidad al instrumento. Respecto a la inclusión en los procesos del presupuesto participativo, es posible advertir una importante participación femenina en las instancias directas (en algunos casos existen criterios de género a la hora de escoger delegados) y una paulatina incorporación de las y los jóvenes (fundamentalmente con el PP Joven).

En términos generales, los proyectos elegidos corresponden a las zonas en que se fracciona el territorio para la ejecución del PP; los residentes o los vecinos de toda la ciudad pueden seleccionarlos. Los métodos de elección fluctúan entre el consenso en cuanto a la priorización o una votación. De esta manera, se han escogido en general proyectos de una escala limitada, aunque con altos grados de ejecución según los entrevistados. Por otra parte, en ocasiones el PP se vincula con procesos más amplios de descentralización territorial y un entramado vasto de políticas, que buscan reforzar la legitimidad de las administraciones locales en un contexto de crecimiento de la dotación de personal involucrado y la articulación con otros actores.

Es posible identificar el siguiente conjunto de “luces” vinculadas al desarrollo del PP en la RMBA: a) adopción creciente del mecanismo

por parte de los municipios;⁸ b) participación y conocimiento de la política a la alza entre la ciudadanía; c) mayor consolidación institucional/normativa de la herramienta y d) fortalecimiento de los equipos de PP.

Cabe mencionar el empoderamiento popular observado en algunos casos en los que incluso se ha llegado a instancias de autorreglamento (Zárate), o donde el PP ha surgido a partir de las demandas de la propia sociedad civil (San Miguel). En otros, el mecanismo guarda para sus organizaciones un rol muy relevante (La Matanza) o se inscribe dentro de un proceso de descentralización de la gestión municipal integrando un conjunto amplio de políticas participativas (Morón). Al mismo tiempo, es posible advertir la masificación de la participación por medio del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación (La Plata) y el involucramiento activo de los legisladores locales, como forma de incrementar la fortaleza política del PP (Berisso).

En cuanto a las “sombras” presentes con el despliegue de la herramienta, cabe destacar un grado de penetración aún incipiente en el plano regional,⁹ una limitada sustentabilidad política del PP –visible tanto en casos que no lograron superar la etapa de experiencia piloto (como el municipio de Quilmes, donde apenas se realizó una prueba piloto en una sola localidad en 2010-2011) como otros que se consideraban entre los más “exitosos” (San Fernando)– y niveles de participación moderados, relacionados tanto con problemas de comunicación (baja visibilidad del PP) como de ejecución de los proyectos.

Otro de los mayores desafíos del PP en la RMBA es desarrollar su potencial transformador, en relación con las formas de funcionamiento de las burocracias locales, ya que la articulación entre las dependencias municipales surge como un obstáculo recurrente en sus procesos de implementación, tanto en las etapas de difusión y viabilidad de los proyectos, como al momento de su ejecución. El presupuesto participativo en la RMBA aparece, de esta forma, como una novedad, con un grado de desarrollo incipiente, y presenta algunos avances muy valiosos en términos políticos, sociales, institucionales y distributivos.

⁸ En 2005 sólo existía una experiencia en la región, en 2008 ya eran cinco y desde 2010 el número se ha estabilizado en torno a los diez casos.

⁹ Sólo nueve de los 42 municipios que componen la RMBA contaban con PP en 2012.

En tal sentido, como insumo para futuras investigaciones, en esta línea de trabajo surgen algunas hipótesis exploratorias valiosas, que buscan dar cuenta de las contradicciones y dificultades de los procesos del pp, y tantear sus límites en materia de transformación política, social y sobre la gestión pública: el presupuesto participativo en la RMBA aparece como un mecanismo orientado a la búsqueda de beneficios político-legitimantes para las autoridades locales, en un contexto de revalorización del factor de proximidad, la crisis de representación de los partidos políticos y los cuestionamientos a las formas más tradicionales de hacer política. Su puesta en marcha, con resultados y efectos distintos en los ámbitos 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.

Queda por verse, entonces, cómo evolucionará en general de aquí en adelante esta política de participación ciudadana, y si podrá contribuir a una mayor calidad de vida de las poblaciones donde se implementa.

Recibido en mayo de 2013

Aceptado en noviembre de 2013

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel. 2004. *La muerte y resurrección de la representación política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Abascal, Gabriel. 2004. Presupuesto participativo ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática? Ponencia presentada en las III Jornadas del pensamiento crítico de la Universidad de Alicante, Alicante.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2007. El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. Ponencia presentada en el

xii Congreso internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santo Domingo.

Annunziata, Rocío. 2011. Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del municipio de Morón. En *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*, compilado por Gabriel Nardacchione. Buenos Aires: UNGS y Prometeo.

_____. 2007. Participación en el ámbito local: una gran apuesta del presente. La experiencia de la 'democracia de proximidad' en el municipio de Morón. 4º Jornadas de jóvenes investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

_____. 2006. Ni oficialista ni opositor: más acá de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moronense. En *La política después de los partidos*, compilado por Isidoro Cheresky. Buenos Aires: Prometeo.

Avritzer, Leonardo. 2003. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. En *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, compilado por Leonardo Avritzer y Zander Navarro. São Paulo: Cortez.

Blanco, Ismael. 2002. Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa.

_____ y Ricard Gomá. 2006. Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Política* 2 (1): 1-27.

_____. 2003. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD* 26.

Blatrix, Cécile. 2007. The Contribution of Social Movements to the Institutionalisation of Participatory Democracy in France. Ponencia.

- cia presentada en el 35th Joint Sessions of Workshops del ECPR, Helsinki.
- Cabannes, Yvess. 2005. *Presupuesto participativo y finanzas locales*. Porto Alegre: Alcaldía Porto Alegre.
- Cabrero Mendoza, E. 2002. El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales. Ponencia presentada en el VII Congreso CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública, Lisboa.
- Carmona, Rodrigo. 2009. Políticas públicas y participación ciudadana. Algunas consideraciones sobre experiencias de presupuesto participativo en municipios del conurbano bonaerense. Ponencia presentada en el IX Congreso nacional de ciencia política, 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. Ponencia presentada en el Congreso latinoamericano y caribeño de ciencias sociales de FLACSO, Quito.
- y Mirtha Anzoátegui. 2010. Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y tipo de articulación Estado sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En *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*, compilado por Adriana Rofman, 217-255. Los Polvorines: Publicaciones UNGS.
- Cuenca Botey, Luis. 2008. Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre. *Revista de Ciencias Sociales* 121 (3): 133-148.
- Cunill Grau, N. 1991. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Dahl, Robert. 1991. *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.

- De Azevedo, Sergio. 2008. El presupuesto participativo como instrumento democrático de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito? *Cuaderno Urbano* 7: 7-34.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2002. *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Escribal, Silvia. 2011. Presupuesto participativo en el conurbano bonaerense. Memoria de licenciatura en política social, UNGS.
- Genro, Tarso y Urbiratan de Souza. 1998. *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos y Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Goldfrank, Benjamín. 2006. Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política* 2 (26): 3-28.
- Kooiman, Jan. 1993. *Modern Governance. New Government-society Interactions*. Londres: Sage.
- Lefebvre, Rémi y Christian Le Bart. 2005. *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Llamas Sánchez, Felipe. 2004. Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Psychosocial Intervention* 3 (13): 325-344.
- López Accotto, Alejandro, Carlos Martínez, Irene Grinberg y Cristian Adaro. 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. *Revista Pueblos y Fronteras* 13 (7): 92-126.
- _____, Rodrigo Carmona y Carlos Martínez. 2012. El presupuesto participativo en el escenario argentino reciente: alcances y desafíos en términos políticos, sociales e institucionales. Ponencia presentada en el XVII Congreso internacional del CIAD, Cartagena.

- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Martínez, Carlos y Emiliano Arena. 2013. *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo*. Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, UNICEF Argentina y UNGS.
- Mayntz, Renate. 2000. Nuevos desafíos de la teoría de *governance*. *Instituciones y Desarrollo* 7: 35–52.
- Montecinos, Egón. 2009. El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD* 44: 1-17.
- . 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* 26 (2): 191–208.
- Nardacchione, Gabriel, Rocío Annunziata y Rodrigo Carmona. 2011. Reflexiones sobre la democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública. En *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*, compilado por Gabriel Nardacchione. Buenos Aires: UNGS y Prometeo.
- Natera Peral, Antonio. 2004. *La noción de gobernanza como gestión pública participativa*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Navarro Gómez, Carmen. 2002. Gobernanza en el ámbito local. Ponencia presentada en el IV Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa.
- Nun, José. 2000. *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*. Buenos Aires: FCE.

- _____. 1991. La democracia y la modernización, treinta años después. *Desarrollo Económico* 123 (31): 375-394.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista Española de Ciencia Política* 11: 11-31.
- Parra, María José. 2009. El rol de los gobiernos locales en el fortalecimiento de la democracia: el presupuesto participativo en Morón. Ponencia presentada en el I Seminario de participación ciudadana de la UNGS, Los Polvorines.
- Peters, Guy. 2003. The Capacity to Coordinate. Ponencia presentada en la Conference on "Policy Capacity of the State" de la City University of Hong Kong, Kowloon.
- Pierre, Jon. 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan Press LTD.
- Pragier, Deborah. 2009. Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo de la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de los participantes. Ponencia presentada en el x Seminario de la RedMuni, La Matanza.
- Puchet, Alejandro. 2010. Participación ciudadana y gestión pública. El caso del presupuesto participativo en la Ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Foro regional RedMuni, Salta.
- Ramella, Sonia. 2012. *Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina*. Tesis de maestría en administración pública, Universidad de Buenos Aires.
- Rendón Corona, Armando. 2006. Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 6 (1): 217-244.

- _____. 2004. Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 4 (1): 9-36.
- Rivera, Daniel y Gabriel Suárez. 2009. Gestión asociada y redistribución. El caso del presupuesto participativo de Villa María. Ponencia presentada en el I Seminario de participación ciudadana de la UNGS, Los Polvorines.
- Romero, Ricardo. 2006. *Presupuesto participativo porteño. Perspectivas, análisis y perfil de sus participantes (2002-2005)*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Rosanvallón, P. 2007. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rossi, Diego y Rosario Pavese. 2009. La construcción política de proyectos viables. Desafíos institucionales potenciados por el presupuesto participativo en San Fernando. Ponencia presentada en el x Seminario de la RedMuni, La Matanza.
- Sánchez, Israel. 2004. Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana. *Araucaria* 12 (5): 67-82.
- Sánchez, Fanny. 2002. *Orçamento participativo. Teoria e prática*. São Paulo: Cortez.
- Santana, Diego. 2009. Presupuesto participativo en la municipalidad de La Plata con utilización de nuevas tecnologías en la votación. Ponencia presentada en el v Congreso de administradores gubernamentales, administración pública y cuestión federal, San Juan.
- Schnapper, Dominique. 2004. *La democracia providencial*. Rosario: Homo Sapiens.
- Subirats, Joan. 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. <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/SUBIRATS%20Joan%20-%20Gestion%20publica%20europea.pdf> (30 de abril de 2013).

Texeira, Ana, Grazia de Grazia, María Albuquerque y Pedro Puntual. 2004. *Presupuesto participativo. Democratización de la gestión pública y control social*. Porto Alegre: Fórum Nacional de Participacao Popular.

Torres Ribeiro, Ana Clara. 2003. *Experiencias de ornamento participativo no Brasil. Periodo de 1997-2000*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Participacao Popular, Editora Vozes.