



## **DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN LOCAL: DEBATES TEÓRICOS Y ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LAS CIUDADES ARGENTINAS**

### **DEMOCRACY AND LOCAL PARTICIPATION: THEORETICAL DEBATES AND EMPIRICAL ANALYSIS OF THE PARTICIPATORY BUDGETING IN THE ARGENTINE CITIES**

**Cecilia Schneider**<sup>2</sup>

**Micaela Díaz Rosaenz**<sup>3</sup>

Recibido: 26/01/2016

Aceptado: 22/04/2016

#### **RESUMEN**

En este trabajo nos proponemos, primero situar el análisis acerca de los mecanismos de innovación democrática, en especial el Presupuesto Participativo (PP), en el diálogo crítico entre la democracia representativa y la participativa. Segundo, analizar de manera descriptiva, en base a una investigación propia, el mapa de los PP implementados en las principales ciudades argentinas a la luz del modelo teórico que se reseña en la literatura. Seguidamente nos concentraremos en el estudio de diez experiencias implementadas por gobiernos locales entre 2012 y 2013: Seis en ciudades capitales provinciales (La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia) y cuatro municipios del Conurbano bonaerense (Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín). Finalmente, y a modo de conclusión, se esbozan los interrogantes que son relevantes de formular.

#### **PALABRAS CLAVES**

Participación local; Democracia participativa; Mecanismos de Innovación democrática; Presupuestos Participativos; Municipios argentinos.

1. Doctora en Teoría Social y Política (UPF). Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Argentina.

Correo: cecilia.schneider1@gmail.com

2. Doctoranda Estudios organizacionales y teoría cultural (HSG). University of St. Gallen, Suiza.

Correo: mdiazrosaenz@yahoo.com.ar

## SUMMARY

*This paper proposes, firstly, an analysis of the mechanisms of democratic innovation, especially the participatory budgeting (PB), in the critical dialogue between representative and participatory democracy. Secondly, it analyzes a descriptively map of the PB implemented in major Argentine cities based on the theoretical model outlined in the literature. Afterwards, we focus on the study of ten experiences implemented by local governments during 2012 and 2013: Six in capital cities (La Plata, Cordoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, and Ushuaia) and in four municipalities of Buenos Aires (Avellaneda, Morón, Vicente Lopez and San Martin). Finally, as a conclusion, we present the questions that are relevant to formulate.*

## KEY WORDS

*Local participation; Participatory democracy; Mechanisms of democratic innovation; Participatory Budgeting, Argentinian municipalities.*

## 1. INTRODUCCIÓN

El presupuesto participativo (en adelante, PP) ha sido considerado, tanto por la literatura académica especializada como por los gestores políticos, un instrumento ícono de la promoción de la democracia participativa y deliberativa en los ámbitos locales -primero en América Latina y luego, en Europa-; aunque con significativas diferencias tanto en modalidades como en resultados. En los últimos años, en la Argentina se vienen implementando numerosas experiencias de este tipo. Este incremento, sin embargo, nos dice poco respecto de la manera en que los PP impulsados por los gobiernos locales generan sociedades más democráticas, o si se trata de instrumentos eficaces para legitimar la gestión pública pero aún débiles en términos de impacto social, cultural y político.

La profusa literatura existente sobre participación institucionalizada coincide en presentar al PP como el mecanismo de la democracia participativa que más se ha expandido y replicado, tanto en la región como a nivel mundial, desde su inicio en Porto Alegre a fines de los 80, bajo el liderazgo político del PT (Pateman, 2012; Porto de Oliveira, 2013; Goldfrank, 2009; de Souza Santos y Avritzer, 2004). Los datos más recientes dan cuenta de entre 500 y 920 casos en América Latina, 300 en Europa y más de 100 en África (Sintomer, Herzberg y Allegretti, 2010; Porto de Oliveira, 2013). En el caso específico argentino, algunos estudios indican que en el año 2011 se registraron más de 50 experiencias en gobiernos locales (Ramella, 2013). En no pocas ocasiones esta fenomenal expansión<sup>3</sup> ha estado impulsada por organismos multilaterales y ONG internacionales que lo han presentado como

el instrumento más eficaz de “gobernanza” local en el marco de lo que fuera la Nueva Gestión Pública, muy en boga en los años 90.

A pesar del interés por el tema, aun se detectan vacíos en la literatura. Por un lado, es notoria la ausencia de estudios *cross-national* sobre casos de PP, con la excepción de importantes aportes. Entre ellos, el de Cabannes (2004, 2015) quien extiende su –pionero– análisis de experiencias en diferentes ciudades en diez países, a veinte casos en diferentes continentes. También el trabajo de Torres Ribeiro y Grazia (2003), quienes se concentran en centenares de casos de varias ciudades brasileñas y Montecinos (2014) que compara los diseños institucionales en los que se implementan los PP en diferentes países latinoamericanos. Por otro lado, si bien los estudios que relacionan los contextos políticos y los diseños que asumen estos mecanismos de participación se han incrementado en la última década (Navarro Yañez, 1999, 2002; Goldfrank, 2005, 2009; Font y otros, 2011; Schneider, 2008; Schneider y Welp, 2011; Gomá, R. y Rebollo, 2001; Avritzer, 1999, 2000, 2002; Baiocchi, 2003, 2005; Abers, 1996, 2000; Veneziano, 2005; Ramella, 2013), continua siendo un abordaje productivo si se aplica a varios casos. A su vez, tal como lo ha señalado Goldfrank (2009), poco se ha examinado acerca de la influencia de los partidos políticos de oposición en la promoción e implementación de estas políticas.

Argentina no escapa a esta tendencia. En los últimos años han florecido múltiples iniciativas locales y, sin embargo, son los casos paradigmáticos y más antiguos los que suelen ser analizados por las investigaciones empíricas nacionales (Peruzzotti, 2005; Ford y otros, 2012; Annunziata, 2011; Trigueroff y Anaya, 2007; entre otros), aunque están en ascenso aquellos que o bien analizan casos locales novedosos y más recientes (Carmona, 2009; Iorio, 2009; Pagni, 2012) o desde una mirada panorámica y comparativa de los diseños (Ramella, 2015; Llamas Sánchez 2004; López Accotto, Martínez, Grinberg y Adaro, 2011; López Acotto, Carmona y Martínez, 2011).

También se advierte que muchas de las experiencias estudiadas desvirtúan los aspectos participativos y deliberativos del PP; aspectos estos, reseñados por la literatura especializada como los atributos más prometedores de este tipo de experiencias. Más aún, debido a la morfología institucional que adoptan, algunos PP resultan difícilmente catalogables como experimentos propios de la democracia participativa o deliberativa.

3. En este sentido ver la Tesis Doctoral de Osmany Porto de Olivera (2012) que busca dar respuesta al proceso de internacionalización del PP.

En este artículo, se busca mitigar algunas de estos vacíos. Para ello, el contenido se divide en cuatro partes. En primer lugar se busca situar el análisis acerca de los mecanismos de innovación democrática, en especial el PP, en un diálogo crítico, más amplio y sustancial entre dos formas de democracia: la representativa y la participativa (y su variante deliberativa). En segundo lugar, analizar el modelo empírico de PP que mejor conjuga deliberación con decisión y representación con participación. En tercer lugar, en el intento por avanzar en los estudios comparados sobre el tema a nivel nacional, se presenta y caracteriza el mapa de los presupuestos participativos implementados en algunas ciudades argentinas durante el año 2012-2013. Luego, se examinan en profundidad las diez experiencias que los referentes locales identificaron como las más relevantes dentro de la oferta de mecanismos participativos ofrecidos por los municipios<sup>4</sup>: seis en las ciudades capitales de La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia y cuatro en localidades del Conurbano bonaerense de Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín. A través de fuentes primarias se presenta el marco normativo y el diseño institucional de estas experiencias, los objetivos de la participación y las características de los participantes. Finalmente, presentaremos las conclusiones que a partir de este recorrido y las posibles cuestiones a seguir indagando.

## 2. EL DEBATE SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN DOS MODELOS DE DEMOCRACIA

La libre elección de los gobernantes constituye un rasgo esencial de los regímenes democráticos representativos. Sin embargo, el debate se origina cuando se trata de valorar la conveniencia y la naturaleza de una participación más amplia y por fuera de los períodos electorales. ¿Es posible y deseable que los ciudadanos corrientes participen de un modo directo en ámbitos donde se toman decisiones que afectan directa o indirectamente sus vidas? ¿Tienen algo “valioso” que decir a sus representantes? ¿Son capaces de ejercitar un sentido del bien común y general o sólo aplican la estricta defensa de sus intereses más inmediatos? Y, en caso de sostener una respuesta afirmativa a tales preguntas, ¿quiénes deberían hacerlo y bajo qué circunstancias? Las respuestas a estas cuestiones variarán de acuerdo a la visión de la

4. Los datos que aquí se presentan provienen de la investigación “Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias” (UNDAV CYT 2011-2014 y de PICTO 104, MINCYT), UNDAV.

democracia que se adopte. A riesgo de ser esquemáticos, distinguimos dos grandes enfoques: el de la democracia procedimental (elitista o realista) y el de la democracia participativa con sus variantes.

La primera constituye la versión más liberal de la democracia. Desde esta perspectiva, el interés por la participación ha sido indirecto y ha estado dirigido, más bien, a determinar cuánta participación es necesaria para que la democracia funcione de manera estable y sin excesivos problemas de gobernabilidad (Schumpeter, 1961). La representación democrática es concebida en este marco como un procedimiento mediante el cual los partidos compiten ofreciendo sus “productos” a los ciudadanos y éstos emiten sus preferencias mediante el voto. En esta contienda, las preferencias y demandas de los votantes pueden ser captadas por los partidos en su afán de acceder al poder, pero probablemente sean reformuladas, una vez alcanzada la meta. Para esta visión, toda referencia a una sujeción de la libertad de los representantes a los intereses de la ciudadanía es una negación del concepto mismo de liderazgo político. La implicación política de los ciudadanos comunes no sólo no tiene un rol central sino que, en lo fundamental, se percibe de forma negativa.

En contraste, la teoría democrática participativa –en sus diversas versiones– intenta recuperar el ideal de la participación y deliberación pública como elementos fundamentales de la democracia moderna. Si en la tradición de la democracia procedimental se manifiesta un interés secundario (e instrumental) por la participación y se le adjudica un valor negativo, en ésta se sostiene que la participación ciudadana permite la expresión efectiva de la voluntad general, fundamento último del ejercicio democrático. Los enfoques participativos coinciden en sostener que: a) la política democrática requiere un nivel de compromiso y participación ciudadana que excede la mera elección de los gobernantes; b) las prácticas participativas fomentan el sentido de la responsabilidad pública, propician la cooperación, la autodisciplina y la tendencia a la moderación; c) la participación permitiría acortar la distancia entre representantes y representados, lo que incrementaría los niveles de confianza institucional generando o reforzando mecanismos de control y *accountability* efectivos; y, d) la incorporación de mecanismos de democracia participativa permitiría superar el déficit representativo advertido a través de la creciente incapacidad del sistema para procesar nuevas demandas y/o conflictos.

7. Nos exhibimos para que nos miren e incluso nos “comprende”. De la manera como nos miran depende cómo nos proyectamos y la forma en que diseñamos la vidriera, es decir la manera en que nos mostramos ante el mundo.

En este marco, es posible distinguir dos estrategias generales destinadas a dar voz a la ciudadanía: la pluralista y la deliberativa. La primera trata de aumentar la interrelación entre los grupos de interés y las instituciones representativas, de modo que los ciudadanos a través de éstos ejerzan un mayor control entre periodos electorales (Dahl, 2009). Este tipo de estrategia se constituye como un complemento de la democracia liberal representativa. La segunda postula la creación de ámbitos en los que la ciudadanía puede llegar a definir los intereses de la comunidad mediante la deliberación y discusión pública; y apunta a la transformación de los ciudadanos mediante la contraposición razonada de argumentos sobre los asuntos públicos objetos de controversias y definiciones (Elster, 1998; Habermas, 1993).

A pesar de la convergencia de estas dos concepciones democráticas en la búsqueda de alternativas frente a las comprensiones minimalistas y reducidas en términos procedimentales, así como en el intento por empoderar y dar voz al ciudadano, no obstante, existen entre ellas algunos matices insoslayables. En su trabajo *Participatory Democracy Revisited*, Carole Pateman (2012) advierte sobre las diferencias entre democracia participativa y democracia deliberativa. Al respecto asegura que “La deliberación, discusión y debate son fundamentales para cualquier forma de democracia, incluso para la democracia participativa, sin embargo la deliberación es necesaria para la democracia pero no suficiente. Algunos de los defensores más entusiastas de la democracia deliberativa tienden a presentar la deliberación como si fuera sinónimo de la propia democracia”<sup>5</sup> (Pateman, 2012: 08).

Si bien los partidarios de la democracia deliberativa presentan un claro interés en las instancias de deliberación, tienden a dejar de lado las características estructurales o aspectos institucionales de la sociedad en los que dichas instancias están insertas; es decir, esta variante tiende a subestimar la importancia que tienen los sistemas políticos en tanto contexto específico en el que los foros de deliberación pueden desarrollarse. Es a partir de esta subvaloración del sistema político que Pateman señala que, aun cuando los defensores de la democracia deliberativa ven en la deliberación el modo de mejorar el sistema democrático, siguen dejando intactas las estructuras institucionales convencionales.

En contraposición, la democracia participativa resalta la importancia que tienen las formas de las estructuras de autoridad que hacen posible o no la participación. De allí que, según Pateman, la teoría de la democracia parti-

5. Traducción propia del original en inglés.

participativa debería entenderse como una discusión sobre la democratización: “la discusión debe ser acerca de los cambios que harán que nuestra propia vida social y política sea más democrática, que proporcionarán oportunidades para que los individuos participen en la toma de decisiones en su vida cotidiana, así como en la ampliación del sistema político. Se trata de la democratización de la democracia” (Pateman, 2012:10). Los cambios necesarios para alcanzar una sociedad participativa –según los propios términos utilizados por la autora en su libro *Participation and Democratic Theory* de 1970- se refieren a reformas estructurales, particularmente (pero no únicamente), a la modificación de las estructuras de autoridad no democráticas. Por otra parte, en el contexto latinoamericano del último cuarto del siglo pasado, han surgido nuevas teorías que acompañan los procesos sociales contemporáneos caracterizados, fundamentalmente, por la emergencia de los denominados nuevos –hoy ya viejos- movimientos sociales (obrero, estudiantil, ecologista, feminista, etc.). Así, de la mano de la tercera ola de democratización en los países del Sur–iniciada a fines de los setenta y que se intensifica en los noventa-, surge lo que algunos autores han dado en llamar la “participación ciudadana institucional” (Rodger, 2005; Schneider, 2008; Schneider y Welp, 2011). Ésta comprende a todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos –individuos, organizaciones o ambos- que están destinadas a influir en las decisiones y las acciones de los gobernantes; a la toma de decisiones de manera directa así como al control de las acciones gubernamentales y/o a la propensión de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos pero mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales ofrecidos por los propios gobiernos o incorporados a constituciones y leyes.

Esta nueva institucionalidad participativa, que surge enmarcado en lo que Sousa Santos y Avritzer (2004) llaman las concepciones no hegemónicas de la democracia, ha reabierto el debate entre la democracia representativa y la participativa. Estos autores intentan mostrar una tercera vía entre el modelo minimalista y el maximalista de participación; aunque, sin embargo, esta propuesta por momentos parece fundirse con los postulados más clásicos de la democracia participativa al estilo Pateman. En su análisis, los autores subrayan la importancia de los procesos de intensificación democrática que se vienen dando en estos países pero, a la vez, remarcan las vulnerabilidades y ambigüedades de la participación toda vez que es objeto de cooptación y/o integración en espacios institucionales que le quitan todo o parte su potencial democrático y se convierte en una herramienta de control social organizada de arriba hacia abajo. Para los autores, la participación implica un amplio proceso de intervención ciudadana con inclusión de diversos actores donde un profundo debate de las reglas de la participación,

la deliberación y la distribución de bienes públicos es posible. Esto nos conduce al análisis de las instituciones de participación ciudadana. En lo que sigue nos centraremos en el PP que, como veremos, se ha convertido en el mecanismo paradigmático de estas novedosas instituciones participativas.

### 3. DE LAS EXPERIENCIAS ORIGINALES DE PORTO ALEGRE A LA MULTIPLICACIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LA ACTUALIDAD: ¿MÁS ES MEJOR?

Como se mencionó en el inicio, es el PP el que más popularidad e impulso ha adquirido dentro de los mecanismos de participación ciudadana. Según Sintomer, Herzberg y Allegretti (2010), a pesar de ser Brasil el país con la mayor densidad de estas experiencias, también en el resto de la región se han expandido, encontrándose muchos casos en ciudades del Ecuador, Perú, Argentina, Uruguay y Centroamérica. De hecho, se estima que más de la mitad de los PP en el mundo<sup>6</sup>, se llevan a cabo en América Latina. Aunque con menores cifras, el resto del mundo también comenzó a replicar este mecanismo.

Pensar en las causas de su éxito (en términos de expansión) nos lleva a emparentarlo con las fortalezas que se destacan de su implementación. Siguiendo lo que destacan Cabannes (2004), Wampler y Hartz Karp (2012) y Pateman (2012), el siguiente cuadro resume algunas de las virtudes del PP y las motivaciones para su implementación:

6. Según Sintomer, existen entre 795 y 1469 experiencias de PP en todo el mundo, distribuidos de la siguiente manera: entre 511 y 920 en América Latina y el Caribe; entre 174 y 296 en Europa; entre 66 y 110 en África; entre 40 y 120 en Asia; entre 2 y 10 en Oceanía; y entre 2 y 10 América del Norte.



TABLA 1

CABANNES (2004)	WAMPLER Y HARTZ KARP (2012)	PATEMAN (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Beneficios relacionados con la ciudad y sus habitantes:</b></li> <li>-Profundiza el ejercicio de la democracia a partir del debate del poder público con la ciudadanía.</li> <li>-Favorece la modernización de la gestión pública.</li> <li>-Puede contribuir a revertir las prioridades sociales y favorecer la justicia social.</li> <li>-Incentiva el ejercicio de la ciudadanía de manera plena y activa.</li> <li>-Mejora las condiciones de vida de los ciudadanos (a partir de la intervención en áreas de saneamiento, mejoras urbanas, etc.).</li> <li>-Posibilita el control y fiscalización de la ejecución del presupuesto.</li> <li>-Estimula los procesos de modernización administrativa.</li> <li>-Alimenta la planificación estratégica.</li> <li>•<b>Beneficios relacionados con la gestión local:</b></li> <li>-Mejora de la transparencia en la administración del gasto público.</li> <li>-Aumento de la responsabilidad que se le exige a las autoridades públicas.</li> <li>-Mejora las prácticas de cogestión para definir las prioridades en el espacio público.</li> <li>Incrementa la confianza entre los habitantes y el gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Distingue diversas motivaciones para la puesta en marcha del PP:</b></li> <li>-Obligados por decreto constitucional.</li> <li>-Inducidos por organismos internacionales.</li> <li>-Búsqueda de generar mejores formas de deliberación, como medio para movilizar a la población o para alcanzar mejores niveles de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales.</li> <li>-Para mejorar el proceso a través del cual se realizan las políticas, así como los resultados generados por los gobiernos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>La popularidad del PP está relacionada con la necesidad de transparencia que el mismo requiere.</b></li> <li>•<b>Tendencia o moda de la participación, que hace referencia a la transparencia, la creación de capacidades, el empoderamiento, el buen gobierno, la llamada “Nueva Gestión Pública”.</b></li> </ul>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Esta proliferación, sin embargo, no se traduce automáticamente en la mejora de la calidad de las experiencias ni en la consolidación de sus diseños que, con frecuencia, dejan de lado muchos de los principios fundantes y características claves que le dieron origen. De hecho, muchos casos no pueden si quiera considerarse auténticos PP. Tal como lo indica Pateman (2012) muchos se tratan de casos meramente consultivos o proveedores de información, resultando en experiencias que poco tienen que ver con el PP original, es decir, con aquellas experiencias que tienen como objetivo avanzar en la democratización de la democracia.

En este sentido, y de acuerdo con de Souza Santos y Avritzer (2004), el modelo original surgido en Porto Alegre en 1989 se proponía como un diseño que incluía tres características principales: la participación abierta a todos los ciudadanos; la atribución a los propios participantes de definir de las reglas de deliberación y decisión; y la colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales (propia de los participantes) y técnicos (propia de los gobernantes). Estos principios generales se tradujeron en tres formas de institucionalidad participativa. En primer lugar, las asambleas regionales (de participación individual y abierta y cuyas reglas internas son definidas por los participantes). En segundo lugar, un principio distributivo capaz de revertir desigualdades preexistentes con relación a la distribución de bienes públicos. En tercer lugar, un mecanismo de compatibilidad entre el proceso de participación y de deliberación, así como de estos con el poder público; proceso que abarca el funcionamiento de un consejo capaz de deliberar sobre el presupuesto y de negociar prioridades con la prefectura local (Souza Santos y Avritzer, 2004).

### **3.1 LA EXPANSIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ARGENTINA**

Como sostiene Ramella (2015:108), las múltiples definiciones que existen sobre lo que es el PP, también se relaciona con las concepciones de la democracia (procedimentalista o participativa) descritas anteriormente. En concordancia con la primera forma, incluye las definiciones utilizadas por Goldfrank (2006), Cabannes (2005) y Rofman (2007) donde el PP se destaca como un proceso en el que la ciudadanía contribuye a decidir sobre la utilización de recursos públicos. Entre las segundas, agrupa a las conceptualizaciones como las de Genro y De Sousa (1998) y Llamas (2004), donde el PP se considera “un proceso de democracia directa” y no un mero complemento de la política tradicional (Genro y De Sousa, 1998).

Intentando no caer en maniqueísmos conceptuales, abordamos al PP como un mecanismo que procura la configuración de canales que permitan a la ciudadanía actuar políticamente fuera de los periodos electorales constituyendo un espacio institucional de participación en el que el ciudadano interviene de manera directa en los asuntos públicos, canalizando las demandas originadas en la sociedad civil y complementando el sistema representativo.

Partiendo de este planteo, analizaremos la puesta en marcha de distintas experiencias de participación ciudadana en el ámbito local argentino, identificadas por los funcionarios de los gobiernos municipales como PP.

Presentaremos parte de los hallazgos encontrados en torno a los PP dejándonos orientar por esta pregunta: ¿Se trata de auténticos casos de PP o más bien nos encontramos ante experimentos institucionales que –más allá de la denominación formal que reciben por parte de los funcionarios- difícilmente podrían ser catalogados como tales? En esta línea, Pateman (2012), señala que algunas experiencias concebidas como PP, constituyen en realidad diferentes “experimentos” de la gestión pública que, si bien impulsan la participación y fomentan la vinculación de la ciudadanía en la toma de decisiones, poco tienen que ver con el PP en tanto instrumento en pos de alcanzar un verdadero impacto social y político. Para responder este interrogante debemos, en primer término, conocer en profundidad aspectos fundamentales de estos PP: ¿Quiénes participan? ¿Qué asuntos se debaten? ¿Cuál es la legislación que los regula? ¿Cuán abiertos son estos espacios? Estos son algunos de los asuntos que presentamos a continuación.

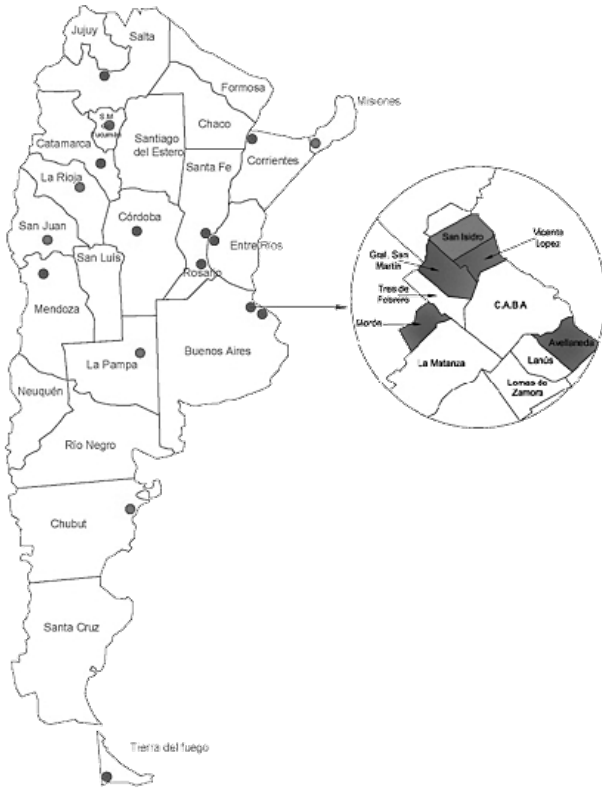
La información surge de una investigación realizada entre los años 2012 y 2013<sup>7</sup>. De un total de veintiún ciudades/casos, catorce ciudades listan al PP como uno de los instrumentos ofertados por los gobiernos para la deliberación, decisión y control ciudadano en asuntos locales. Dentro de estos, se analizaran en profundidad diez experiencias, que corresponden a aquellos que han seleccionado al PP como las experiencias más significativas en términos de impacto, resultados obtenidos, cantidad de participantes y permanencia en el tiempo dentro de un amplio y rico repertorio de mecanismos e instrumentos que las ciudades están llevando a cabo (entre ellos se encuentran: foros ciudadanos; planes estratégicos; planes urbanos participativos; consejos o comisiones vecinales; consejos territoriales; consejos sectoriales; cabildos abiertos; audiencias públicas; referéndum; agenda 21; iniciativa ciudadana). Estos diez casos son: La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia, Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín.

En base a los cuestionarios administrados, el Mapa 1, nos presenta una

7. Se implementó de manera virtual un cuestionario dirigido a funcionarios públicos de las capitales provinciales y primer cordón del conurbano bonaerense encargados de las administraciones de las cuales dependen la implementación de los mecanismos de participación. De los 32 casos/ciudades a los que se les envió el Cuestionario obtuvimos 21 respuestas efectivas y válidas: cinco ciudades del Conurbano bonaerense (Avellaneda, Morón, Vicente López, San Martín y San Isidro) y 15 capitales provinciales: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Santa Rosa, La Plata, La Rioja, Mendoza, Paraná, Posadas, Rawson, Santa Fe, Salta, San Juan, Tucumán y Ushuaia. También se incluyó a Rosario por su relevancia en la cuestión. Los datos relevados por los cuestionarios fueron validados y complementados con información primaria (entrevistas con algunos funcionarios y rectificación de datos vía telefónica,) y secundaria (estudio en profundidad de la legislación sobre mecanismos participativos – cartas orgánicas y normativas municipales-; webs institucionales; solicitud de información adicional a los departamentos u oficinas encargadas del área; bibliografía nacional sobre el tema).

fotografía de aquellos municipios capitales y conurbano bonaerense que llevan adelante el PP, lo que revela su nivel de difusión y utilización por los gobiernos locales. Una primera lectura de los resultados, nos permite afirmar que, al igual que el resto del mundo, Argentina no escapa a la tendencia expansiva y ascendente de casos de PP.

### MAPA 1 CIUDADES CAPITALES Y CONURBANO BONAERENSE QUE IMPLEMENTAN EL PP



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA<sup>8</sup>.

Cabe advertir que, como toda fotografía y como todo instrumento de medición el Mapa confeccionado tiene sus limitaciones. El mismo muestra la expansión de la participación institucional en las ciudades analizadas en un momento dado. Además, puede que esta cartografía arrastre algunos ses-

8. Todos los datos citados de elaboración propia son en base a cuestionarios realizados en el marco del Proyecto Undavcyt 2012: "Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias".

gos inherentes a la propia perspectiva de los actores que intervienen en la activación de estos mecanismos, en tanto representa las valoraciones de los funcionarios de los gobiernos locales a cargo del área y/o de la experiencia sin una consulta directa a los ciudadanos que participan en ella. Por otra parte, los datos que siguen recogen precisamente el análisis de aquellos casos/ciudades que, en el cuestionario, responden haber implementado en los actuales mandatos de gobierno el PP y que seleccionaron dichas experiencias como significativas. La Tabla 1, muestra los datos institucionales de los casos de estudio.

**TABLA 1: INFORMACIÓN SOBRE LOS MUNICIPIOS RELEVADOS**

Municipio	Habitantes	Intendente	Partido Político	Período y número de mandato (años/n°)	Oficina encargada de la Ptc/área de la que depende
Córdoba	1.330.023	Mestre, Ramón Javier	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/1	Dirección de Presupuesto Participativo / Subsecretaría de Participación Ciudadana
Corrientes	356.314	Espínola, Carlos Mauricio	PJ (Partido Justicialista)	2009-2013/1	Dirección General del Presupuesto Participativo / Subsecretaría de Desarrollo comunitario
La Plata	649.613	Bruera, Oscar Pablo	FPV-PPS adherido al Frente para la Victoria	2011-2015/2	Presupuesto Participativo/ Dirección General
Mendoza	114.822	Fayad, Víctor	FPV (Frente para la Victoria)	2011-2015/2	Coordinación de Centros de Atención Municipal y Participación Ciudadana / Dirección de atención al vecino y control de gestión
Santa Fe	521.759	Corral, José Manuel	Frente Progresista Cívico y Social	2011-2015/1	Programa de Participación y Promoción Ciudadana / Subsecretaría de Acción Social
Ushuaia	56.825	Sciurano, Federico	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/2	Departamento de Barrios / Subsecretaría de promoción y desarrollo social
Avellaneda	340.985	Jorge Ferraresi	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/2	No tiene una única oficina específica, depende del Intendente
Morón	321.109	Ghi, Lucas	Nuevo Encuentro	2011-2015/2	Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria / Subsecretaría de relaciones con la comunidad
San Martín	414.196	Katopodis, Gabriel	Frente Social de la Provincia de Buenos Aires- FPV	2011-2015/1	Dirección de Relaciones con la Comunidad / Subsecretaría de Política Territorial
Vicente López	269.420	Macri, Jorge	PRO (Propuesta Republicana)	2011-2015/1	Subsecretario de Participación Ciudadana y Transparencia / Secretaría de Gobierno y Asuntos Interjurisdiccionales

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

## 4. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LAS CIUDADES ARGENTINAS: UN ABORDAJE DESDE LA MIRADA INSTITUCIONAL.

A continuación, se analizan los casos seleccionados en torno a tres ejes de análisis: su marco normativo y el diseño institucional; los objetivos de la participación y, por último, las características de los participantes. El análisis de estas tres dimensiones, nos ayudará a comprender mejor si estos PP están orientados a fomentar la participación como un verdadero espacio de democratización o si, se trata más bien de experimentos de gestión pública con impactos más restringidos en términos de profundización democrática.

### 4.1 MARCO NORMATIVO Y DISEÑO INSTITUCIONAL: ¿CÓMO SE ESTRUCTURAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?

El marco normativo e institucional en el que se inscriben estos mecanismos es un factor relevante a la hora de caracterizarlos, pues, tal como la bibliografía lo ha señalado, dicho marco incide en la permanencia y estabilidad del mecanismo de participación. Como lo evidencian los datos relevados, se desarrollan mayores experiencias participativas en entornos institucionales donde existe un área específica encargada de promoverlos, implementarlos y gestionarlos.

Podemos observar las diferentes olas de nacimiento e implementación del PP: dentro de la primera camada encuentran aquellos surgidos entre el 2002 y el 2006. Son las experiencias más añejas, más consolidadas y vinculadas a los efectos de la crisis social y política ocurrida a inicios de esa década. Córdoba y Morón pertenecen a este grupo. La primera data del año 2002, mientras que en Morón el mecanismo se inicia en 2006. Dentro de la segunda oleada de surgimientos, entre el 2007 y 2009, comenzaron a implementarse los PP de La Plata, Santa Fe y Ushuaia (los tres iniciados en el año 2008). Por último, entre los casos más nuevos, se encuentran los de Corrientes, Mendoza, Avellaneda (que comenzaron en 2010) y San Martín y Vicente López, ambos puestos en marcha en 2012. Al margen de la antigüedad en su implementación, y tal como puede observarse en la Tabla 2, todos estos PP presentan diferentes niveles de institucionalidad.

**TABLA 2**  
**GRADO DE FORMALIZACIÓN E INICIO DEL PP, MUNICIPIOS**  
**CAPITALES Y CONURBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012**

Municipio	Carácter	Reglamentada	Normativa municipal	Periodo y número de mandato (años/n°)
Córdoba	Estable con normativa	Si	Ordenanzas N° 11.448 y 11.499	2002
Corrientes	Estable sin normativa	No	-	2010
La Plata	Estable sin normativa	Si	Reglamento	2008
Mendoza	Estable sin normativa	No	-	2010
Santa Fe	Estable con normativa	s/d	Ordenanza N° 3352	2008
Ushuaia	Estable con normativa	Si	Reglamento	2008
Avellaneda	Estable con normativa	Si	Ordenanza N° 3052	2010
Morón	Estable con normativa	Si	-	2006
San Martín	Estable sin normativa	No	-	2012
Vicente López	Estable sin normativa	No	-	2012

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Como sostienen Font y otros (2011), estas distintas dimensiones (la formalización, la antigüedad, la periodicidad, etc.) reflejan una estructura de participación diferente, donde se espera que cierta periodicidad en la aplicación de un mecanismo favorezca a una mejor organización de los procesos, al contrario de las coyunturales.

Todos los casos estudiados, se tratan de experiencias de carácter permanente o estable, por lo que podríamos suponer que las estructuras organi-

zativas en las que se desarrollan cuentan con un grado de formalización y expertise bastante relevante, o bien, pueden llegar a formalizarse a medida que se sigan implementando con periodicidad. Esto se intensifica en los casos donde el uso del PP está reglamentado por una norma municipal u ordenanza específica que dictamina y reglamenta la obligatoriedad de la aplicación de este mecanismo. Pero en este punto la variabilidad aumenta: sólo Córdoba, La Plata, Ushuaia, Avellaneda y Morón han dictado este tipo de normativas. A pesar de que no existe una relación directa, la tendencia indica que en aquellos casos donde las experiencias son recientes, el nivel de formalización de las mismas es menor (tabla 3):

**TABLA 3**  
**ANTIGÜEDAD DE LA EXPERIENCIA Y GRADO DE**  
**FORMALIZACIÓN DE LOS PP, MUNICIPIOS CAPITALES Y**  
**CONURBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012**

Antigüedad de la experiencia	Estable con normativa	Estable sin normativa
Alta	Córdoba / Morón	
Media	Santa Fe / Ushuaia	La Plata
Baja	Avellaneda	Corrientes /Mendoza /San Martín/Vicente López

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Otro factor importante que hace a las características institucionales en las que se enmarcan los mecanismos es la presencia de normativas generales sobre la promoción de la participación institucional en los distintos gobiernos locales (refiera o no al PP), lo que nos da una cierta idea del clima normativo participativo, ya sea expresado a través de las Cartas Orgánicas Municipales y/u ordenanzas municipales. Excepto tres municipios (La Plata, San Martín y Vicente López), el resto de los municipios tienen marcos normativos generales que dictaminan la participación ciudadana en los territorios municipales. Sin embargo, no en todos los municipios esto está acompañado por la existencia de un Plan o Programa específico dirigido a promover, ordenar, mejorar o coordinar las actuaciones municipales en distintas áreas referidas a la participación local. Sólo en Córdoba, Corrientes y La Plata existen este tipo de iniciativas más integrales.

Además, salvo el caso de Avellaneda, todas las administraciones municipa-



les cuentan con una oficina o área dedicada tanto a la implementación del PP como a la gestión de distintos mecanismos de participación ciudadana (tabla 4). Estas oficinas suelen tener rango de subsecretarías o direcciones. La que más trayectoria tiene es la de la ciudad de Córdoba, que funciona desde el año 1996, seguida por tres municipios que instalaron reparticiones similares en el 2008 (La Plata, Mendoza y Ushuaia). Corrientes hizo lo propio en el 2009 y, dentro de las más nuevas, se encuentran Santa Fe, San Martín y Vicente López (ambas creadas en 2011).

**TABLA 4**  
**EXISTENCIA Y CARACTERÍSTICAS DE OFICINAS, NORMATIVA Y PROGRAMAS O PLANES ESPECÍFICOS DE PARTICIPACIÓN, MUNICIPIOS CAPITALES Y CON URBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012**

Municipio	Oficina específica de participación	Inicio de dicha Oficina	Fondos específicos	Normativa Municipal sobre Participación	Programa o Plan especial
Córdoba	Si	1996	Si	Si	No
Corrientes	Si	2009	No	Si	No
La Plata	Si	2008	Si	No	No
Mendoza	Si	2008	Si	Si	Si
Santa Fe	Si	2011	s/d	Si	Si
Ushuaia	Si	2008	Si	Si	Si
Avellaneda	No	-	-	Si	Si
Morón	Si	2006	Si	Si	Si
San Martín	Si	2011	s/d	No	Si
Vicente López	Si	2012	Si	No	Si

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En lo que refiere a la organización del PP, también consideramos la red institucional municipal que se genera a través de la intervención de otras administraciones locales a lo largo de sus distintas fases. Vemos que en los municipios de la provincia de Buenos Aires intervienen otras dependencias municipales. Por lo general, todas ellas con rangos de secretarías o subsecretarías de áreas de políticas sectoriales (La Plata, Morón, San Martín, Avellaneda y Vicente López). En todos estos casos, las distintas áreas intervienen desde el inicio en la planificación de la participación, en la capaci-

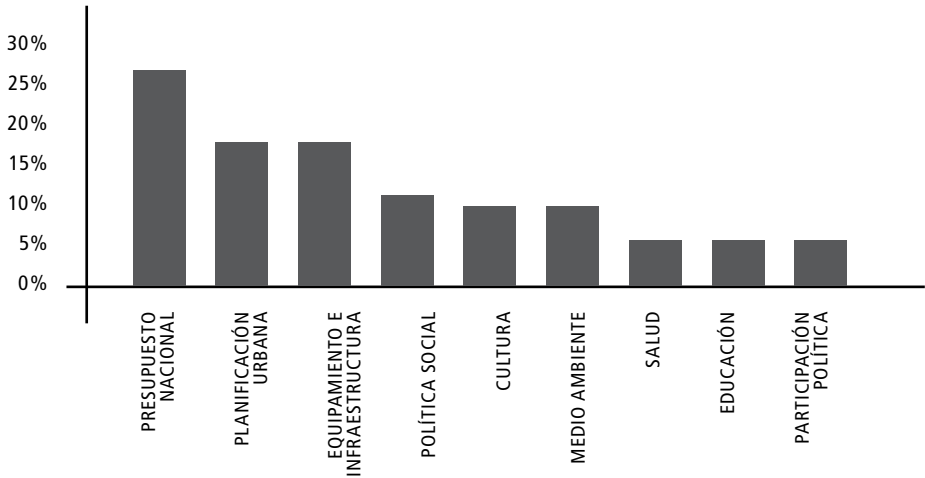
tación de los agentes municipales, en el armado de los talleres de trabajo grupales, en la evaluación de las propuestas/proyectos elaborados por los participantes y en la ejecución de los mismos.

En pocas situaciones se hace mención explícita a que los técnicos municipales intervienen en los procesos iniciales de formulación de los proyectos. Sólo en dos casos se han requerido servicios externos de consultoría (Córdoba y Morón) para el desarrollo de la experiencia participativa, lo que revela –para bien o para mal– un bajo grado de profesionalización de la participación (Font, 2011). Es evidente que el uso de recursos humanos externos a la administración implica un costo mayor en el presupuesto. Esto puede reflejar dos situaciones diferentes pero que se complementan: por un lado, un grado de profesionalización e innovación en el proceso participativo (a través de la contratación de personas especializadas para el caso) o bien, la falta de personal capacitado e idóneo de las administraciones públicas para llevar a cabo las diferentes instancias que requieren este tipo de experiencias.

#### **4.2 TEMAS, OBJETIVOS Y RESULTADOS: ¿PARA QUÉ PARTICIPAN?**

El Gráfico 1 revela las temáticas que se priorizan en los PP. Podemos identificar que se destacarlas cuestiones relacionadas con el presupuesto municipal, seguido por las que se vinculan con la planificación urbana y el equipamiento e infraestructura. En tercer lugar, aparecen los temas vinculados a la política social. Por detrás y de menor relevancia, le siguen los tópicos referidos a la educación, la salud y la participación política. Esto puede estar relacionado con la poca capacidad y autonomía que suelen tener los municipios para definir políticas sectoriales que por lo general suelen “bajar” desde los poderes nacionales. También puede obedecer a la falta de recursos municipales preparados para diseñar y ejecutar acciones públicas en ámbitos como el medio ambiente o la cultura. Pero sobre todo, esto nos advierte sobre los alcances de la participación. Sin duda, denota el interés de la ciudadanía por obtener mejoras concretas en el espacio urbano (la mayoría de los proyectos votados se relacionan con la instalación de obras viales - semáforos, reparación de cordones, cunetas y badenes, luminaria, el mejoramiento de espacios verdes, etc.) y en programas de interés social (cursos de capacitación laboral, programas de prevención de adicciones, apoyo escolar, etc.)

**GRÁFICO 1**  
**TEMÁTICAS PRIORIZADAS EN LOS PP, MUNICIPIOS CAPITALES**  
**Y CONURBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Además de las temáticas priorizadas por los presupuestos participativos, es fundamental considerar la finalidad con la que los funcionarios públicos la han implementado y los resultados alcanzados. Esto nos ofrece elementos para evaluar si los PP son utilizados como verdadera herramienta de participación que prioriza la deliberación y, como advierte Cabannes, profundiza el ejercicio de la democracia o está pensado como un espacio meramente consultivo. Para ello se consideraron cuatro categorías tendientes a determinar si los objetivos planteados por el proceso participativo estuvieron encaminados a alcanzar principalmente:

- La deliberación (presentación de distintos puntos de vista, debate y consenso)
- El intercambio de información y consulta
- La producción de una decisión final sobre un tema o problema determinado
- La valoración de los participantes sobre la actuación municipal en un tema o problema determinado

**TABLA 5**  
**FINALIDAD Y RESULTADOS DE LOS PP, MUNICIPIOS CAPITALES**  
**Y CONURBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012**

Objetivo propuesto	RESULTADO ALCANZADO		
	Acuerdo	Decisión	Recomendación
Deliberación		Santa Fe/Ushuaia	
Intercambio de información			Mendoza
Producción de una decisión final	Córdoba	Corrientes/Morón San Martín/Vicente López	La Plata /Avellaneda
Valoración de los participantes			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Una primera lectura del cuadro, nos permite identificar que la mayoría (siete de diez municipios), tiene como principal objetivo producir una decisión final. Dentro de estos, cuatro efectivamente lo hicieron en los procesos llevados a cabo en el último año (2011-2012). Es el caso de Corrientes, Morón, San Martín y Vicente López. Las tres restantes, si bien tenían este objetivo, obtuvieron como producto final del proceso participativo un acuerdo (Córdoba) o una recomendación a la gestión municipal (La Plata y Avellaneda). Pero también, entre quienes plantearon la presentación de distintos puntos de vista, debate y consenso (deliberación) como principal objetivo, se encuentran los PP de Santa Fe y Ushuaia que, sin embargo, alcanzaron como resultado final una decisión concreta. Solo Mendoza planteó como finalidad de la experiencia el intercambio de información y consulta y, en consecuencia con ello, el resultado alcanzado fue una recomendación general a la gestión municipal.

Independientemente del resultado alcanzado es necesario analizar en qué medida éste es tenido en cuenta. “Esta dimensión hace referencia al grado real en que los ciudadanos están implicados en la decisión pública, al impacto real esperado de su intervención” (Font, 2011). Para poder analizar esta dimensión en toda su complejidad son necesarios otro tipo de estudios; a través de la aplicación de nuestro cuestionario sólo podemos señalar que, en todos los casos estudiados, se manifiesta haber implementado las decisiones a las que arribó el PP o bien haber considerado las recomendaciones o acuerdos generales.

Adicionalmente, se debe considerar la importancia que tiene la evaluación

de los procesos participativos, ya que garantiza, cuanto menos, una mínima reflexión sobre la marcha del proceso, lo que puede derivar en la mejora del mismo (si se realizan, por ejemplo, evaluaciones ex ante o de medio término) o bien una vez finalizado, lo que permitirá redefinir y corregir inconsistencias o problemáticas detectadas para la siguiente experiencia que se lleve a cabo. Esto se condice con lo relevado en los casos de estudio. Como se puede observar, sólo dos municipios no realizaron evaluaciones del PP desarrollado: Corrientes y Santa Fe (ésta última desconoce si se hizo). Las ocho experiencias restantes, expresan que llevaron a cabo evaluaciones de medio término y al final del PP. La puesta en marcha de diseños evaluativos, implica un aumento en el costo de los recursos económicos que el proyecto requiere. Esto, en conjunto con la magnitud del proceso y la falta de capacidades técnicas, muchas veces desalienta a ponerlas en práctica. Por último, vemos cómo califican los responsables municipales que han gestionado las experiencias a los PP puestos en marcha: Córdoba, Corrientes y La Plata las definen como “buenas”, mientras que las restantes como “muy buenas”. ¿Qué motivan estas calificaciones? Por las declaraciones observadas, puede deducirse que la opinión de los cuadros públicos es positiva en relación al proceso participativo.

En la mayoría de los casos, se resaltan las siguientes “bondades” o aspectos favorables de los PP. Por un lado, desde la perspectiva del gobierno municipal, salvo Avellaneda, todos coinciden en que el PP permite acercar el gobierno al territorio y conocer opiniones y propuestas que, de otro modo, no hubiera conocido. Al mismo tiempo, los consultados manifiestan que este mecanismo permite anticiparse a los conflictos y problemas, aumentar la legitimidad de las propuestas y políticas públicas municipales, definir políticas y/o proyectos más realistas y con mayor posibilidad de exitosa realización.

Por otro lado, desde la perspectiva de la interacción entre actores de la sociedad civil, ciudadanos y políticos, los consultados afirman que el PP permite producir decisiones consensuadas obteniendo un resultado más sólido, consistente y de mayor calidad; incluir puntos de vista y demandas de sectores socialmente excluidos. A excepción del caso de Mendoza, el resto de los municipios expresa que este mecanismo posibilita la concertación de posturas encontradas entre distintos actores sociales y políticos; contribuye a aumentar la confianza entre el gobierno municipal y los ciudadanos; y a generar una cultura que valore la participación y el debate político.

Entre las dificultades que los consultados destacan sobre el PP, sálvalos municipios de Ushuaia y Vicente López, existe cierto grado de consenso

sobre la percepción de que este tipo de procesos desgasta recursos tanto técnicos como políticos (demanda un esfuerzo extra). Las experiencias de Mendoza y San Martín resaltan que los conflictos de intereses públicos y privados son bastante frecuentes. Muchos también destacan (entre ellos Mendoza, Córdoba, Corrientes, La Plata, San Martín) el aumento del trabajo burocrático de la administración local que implica la puesta en marcha y el desarrollo de estos mecanismos.

Por su parte, Avellaneda, Córdoba, La Plata, Mendoza, San Martín y Vicente López, concuerdan con que con el PP se complejiza bastante el proceso de toma de decisiones. También el hecho de generar y crear expectativas que no pueden cumplirse está presente entre las dificultades destacadas por Córdoba, Corrientes y San Martín. Por su parte, tanto Corrientes como San Martín destacan que genera resistencias del aparato político y técnico. Existe un consenso más marcado en torno al hecho de que esta experiencia implica un coste inicial, ya que abre la puerta a la crítica. Así lo manifiestan Avellaneda, Corrientes, La Plata, Santa Fe, San Martín y Vicente López. Por último, se ha señalado que existen algunas críticas en torno al alargamiento de los plazos para la toma de decisiones que, a su vez, produce nuevos conflictos.

### **4.3 ACTORES, ORGANIZACIONES Y CONVOCATORIA: ¿QUIÉNES Y CÓMO PARTICIPAN?**

Este último apartado está destinado a indagar sobre un aspecto clave en los procesos participativos: los propios actores participantes. Analizaremos, entonces, quiénes y cuántos son los participantes de estas experiencias; sus características; en qué fases del proceso participan; y cómo se los convoca. ¿Quiénes y cuántos participan? En siete de las diez experiencias consideradas, se superaron los mil participantes. Sólo los PP de Mendoza y Ushuaia tuvieron menos de quinientos participantes (Tabla 6).

A modo de ejemplo, la III Encuesta Nacional a Municipios con Presupuesto Participativo (con datos de 2012/2013)<sup>9</sup>, especifica que del PP de La Plata participaron 2.150 participantes en asambleas (lo que representa el y que a la vez, participaron 52.017 (que representa el 0,32% de los habitantes del

9. Datos provenientes de la III Encuesta Nacional a Municipios con Presupuesto Participativo (con datos de 2012/2013) realizada por la RAPP (Red Argentina de Presupuesto Participativo) y el Área de Estado, Gobierno y Administración pública del ICO-UNGS. Disponibles en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>

municipio). En el caso de Morón, la participación es notoriamente superior: 27.636 participantes, lo que supone la concurrencia del 8.6% de la población del municipio. Avellaneda por su parte, registrara para ese año 21.000 participantes (6.12% respecto de la población municipal).

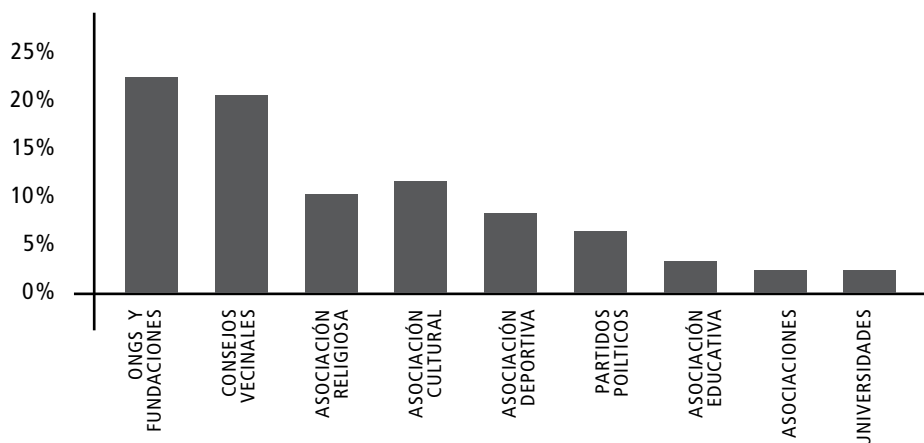
**TABLA 6**  
**CANTIDAD Y TIPO DE PARTICIPANTES DE LOS PP, MUNICIPIOS**  
**CAPITALES Y CONURBANO BONAERENSE, DIEZ CASOS, 2012**

Cantidad de participantes	TIPO DE PARTICIPANTES		
	Ciudadanos (individualmente)	Asociaciones u organizaciones	Ciudadanos y asociaciones (en iguales proporciones)
Hasta 500			Mendoza
Entre 501 y 1000			Córdoba
Más de 1001	Corrientes / La Plata Santa Fe / Avellaneda Vicente López		Morón / San Martín

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En lo que refiere al “tipo de participantes”, se contempló la diferencia entre aquellos procesos en los que la ciudadanía participó mayoritariamente de forma individual (como los casos de Corrientes, La Plata, Santa Fe, Avellaneda y Vicente López) de los que las organizaciones y asociaciones fueron la mayoría (solo el caso de Ushuaia). El resto de las experiencias manifiestan haber tenido una situación intermedia, donde tanto los individuos como las organizaciones participaron en iguales proporciones (Tabla 6). En este punto es importante distinguir cómo están compuestas las asociaciones que participan en estos procesos. El Gráfico 2 refleja las organizaciones más destacadas.

**GRÁFICO 2**  
**ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES QUE PARTICIPARON DE**  
**LOS PP, MUNICIPIOS CAPITALES Y CONURBANO BONAERENSE,**  
**DIEZ CASOS, 2012**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Se observa una amplia participación por parte de organizaciones no gubernamentales y fundaciones, seguido por consejos vecinales o barriales. Las asociaciones religiosas y culturales también se destacan, aunque en menor cantidad. También demuestra baja participación de partidos políticos, sindicatos y universidades.

Un factor influyente en la cantidad y tipo de participantes es el modo en el que se realiza la convocatoria, es decir, la invitación o selección de quienes participan del proceso, siendo esto un indicador del grado de apertura del mecanismo participativo. Puede, por ejemplo, estar dirigido a toda la ciudadanía, por lo que no hay una selección de quienes participan y la convocatoria es abierta a todos los ciudadanos. También puede convocarse de manera específica a través de invitaciones, o se puede plantear un proceso de selección por azar o una combinación de varios métodos de selección. Casi todas las experiencias son procesos abiertos a toda la ciudadanía. La excepción es Córdoba, que sí realiza una invitación específica.

El hecho de tratarse de convocatorias abiertas está alentado, entre otras cosas, por el uso de nuevas tecnologías empleadas como medio de difusión de las actividades. Es muy frecuente el uso de las webs institucionales y medios digitales a la hora de difundir las actividades, en complemento con otros modos más tradicionales (radio, periódicos).



Como sostiene Font, en los procesos participativos que están dirigidos mayoritariamente a la ciudadanía en general implica un gran desafío por parte de quienes lo gestionan ya que resulta más complejo relacionarse con personas individualmente que con aquellas que están ya asociadas: “No sólo porque una u otra persona pueden tener predisposiciones distintas para escuchar un mensaje participativo, sino porque es difícil establecer el contacto. Desde este punto de vista es muy importante la difusión y los medios de comunicación empleados para contactar con los participantes” (Font, 2011).

Finalmente, se utilizó la categorización realizada por Hyland (1995) para identificar las fases o aspectos donde se requirió la participación ciudadana. Dentro de las distintas etapas donde la ciudadanía puede intervenir, se distinguen: el diagnóstico (se pregunta a las personas participantes sobre la situación actual en un tema o problema en cuestión); la programación (se les requiere a las personas participantes soluciones sobre un problema dado); decisión (se les solicita a las personas participantes propuestas concretas sobre qué decisiones se deberían tomar); la implementación (se les solicita a los participantes que lleven a cabo sus propias resoluciones, gestionando recursos municipales o sus propios recursos); y evaluación (se les requiere evaluación del funcionamiento de alguna política/intervención municipal en particular).

Al considerar las diez experiencias, y teniendo en cuenta que la participación se puede requerir para más de una etapa, se concluye que la mayor convocatoria se realiza para solicitar a las personas participantes propuestas concretas respecto de qué decisiones se deberían tomar. En segundo lugar, aunque con menor frecuencia las personas son convocadas para participar en las fases de diagnóstico (como en el caso de Santa Fe, Córdoba, La Plata, Vicente López) y programación (Santa Fe, Mendoza, Córdoba, La Plata, Vicente López). La participación en el proceso de evaluación es menos requerida (sólo en Córdoba y La Plata). Finalmente, la implementación no es solicitada en ninguna de las experiencias analizadas.

## 5. CONCLUSIONES

Retomando el cuestionamiento respecto a los factores que permiten democratizar la relación entre el Estado y la sociedad a partir de experiencias participativas, Goldfrank (2007, 2009) plantea condiciones bajo las que es posible valerse de este mecanismo para profundizar la democracia. Entre ellas, destaca la combinación entre descentralización y participación así como la existencia de adecuados diseños institucionales, cuyo grado de apertura resulta decisivo a la hora de fomentar el proceso participativo (que incluye, entre otras cosas, la amplitud de temas a tratar; la permeabilidad en el acceso a sectores no organizados de la población y la existencia de procesos deliberativos de toma de decisiones). En el caso de las experiencias locales en Argentina, vimos que existe una variedad amplia de temas a tratar (que van desde los clásicos temas de equipamiento urbano hasta tópicos relacionados con la cultura y el medio ambiente). También la apertura de las convocatorias parece orientarse hacia formas más democratizadas, siendo que en casi todos los casos son abiertas, altamente difundidas por diversos canales y medios de comunicación. A su vez, esta apertura hacia mayores canales de participación, tiene su correlato en la gran participación de los ciudadanos de forma individual (no organizada), aunque también las asociaciones (en su mayoría fundaciones, organizaciones no gubernamentales y consejos vecinales) se hacen presentes en las experiencias.

Adicionalmente, Wampler y Hartz-Karp (2012) sugieren que una buena forma de evaluar estas diversas experiencias es analizar cuatro principios fundamentales para la democratización de la democracia: 1) la voz: el grado en que los PP promueven la participación activa en particular de grupos desfavorecidos y la medida en que posibilitan un proceso de aprendizaje deliberativo; 2) el voto: el grado por el cual los participantes pueden intervenir en el proceso de decisión pública; 3) la justicia social: el grado y el modo por el cual los recursos públicos se dirigen a reducir las desigualdades sociales; y 4) la rendición de cuentas: el grado en el que el PP promueve la transparencia y el control de los ciudadanos de las actuaciones de gobierno.

Respecto al primer principio (la voz), la gran mayoría de los PP presentados persigue este objetivo y señalan el incluir puntos de vista y demandas de sectores socialmente excluidos y habitualmente no escuchados como uno de los principales beneficios de los PP. Poco se sabe si la organización de los PP descriptos concibe inicialmente algún modo de participación de estos sectores en la estructura y esquema de discusión, deliberación y decisión del PP. O si, por el contrario, se depende de la convocatoria específica a sectores marginados o vulnerables. Respecto a la generación de un aprendizaje deliberativo, sólo en dos de los casos descriptos los funcionarios han señalado

a la deliberación como un objetivo de la participación, lo que podría estar demostrando poco interés y/o capacidad para abrir a la ciudadanía debates y argumentaciones contrapuestas sobre importantes cuestiones públicas.

En cuanto al voto, los resultados alcanzados demuestran que la participación mediante el voto está presente y que, en la mayoría de los casos (seis), el resultado alcanzado fue una decisión (Corrientes, Santa Fe, Ushuaia, Morón y San Martín). Por su parte, en tres de las experiencias (Avellaneda, La Plata y Mendoza) se arribó a una recomendación a la gestión municipal y sólo en Córdoba el resultado fue un acuerdo. Además, en todos los casos en el que el proceso participativo derivó en una decisión, se implementaron las medidas. Lo mismo manifiestan los casos en los que el resultado desembocó en un acuerdo o recomendación: todas fueron consideradas y tenidas en cuenta.

No es posible concluir sobre el principio de justicia social, pero sí sobre el de rendición de cuentas, donde el PP es visto en todos los casos como una buena herramienta de control y transparencia, siendo éste uno de los objetivos o bondades más mencionadas por los funcionarios de estas experiencias.

Por tanto, el mapa parcial que reconstruimos en este trabajo muestra que el PP es una realidad muy presente en los municipios argentinos que concita el interés y atención tanto de los técnicos como de los participantes. Al mismo tiempo, en su mayoría tienen un alto grado de institucionalización; es decir, se trata de mecanismos estables, aunque no todos los casos cuentan con normativa específica que los reglamente y les dote de previsibilidad más allá de los cambios de color político. Asimismo, registran una alta presencia de oficinas específicas de participación que los proveen de una estructura aunque sea mínima. Además, parecieran producir resultados palpables en términos de decisiones tomadas y/o ejecutadas (al menos así lo evalúan sus promotores políticos y de gestión).

Sin duda la expansión de los presupuestos participativos en el territorio nacional, no sólo reflejan un salto cuantitativo en la participación sino que muestran un proceso de apertura desde las administraciones locales hacia el fomento de estos mecanismos. La institucionalización de estas prácticas, acompañadas de marcos normativos sólidos como se vio en los casos analizados, están en esta dirección. Aun así, sigue siendo cuestión de debate e investigación, en qué medida estas experiencias significan un avance en las formas de administración pública donde los ciudadanos sean verdaderos protagonistas en la gestión, en la deliberación y en la distribución de bienes públicos. Además, debemos saber más de sus efectos sobre la cultura política. Esta parece ser aún una tarea pendiente de la investigación.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Abers, R. (1996). "From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil, Latin American Perspectives", Vol. 23, N° 4, pp. 35-53.

Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Boulder.

Annunziata, R. (2011). "'Proximidad', representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N°40, pp. 57-70.

Avritzer, L. (1999). "Public Deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil", paper presentado en Experiments for Deliberative Democracy Conference. Wisconsin, 2000.

Avritzer, L. (2000). "Sociedade Civil, Espaço Público y Poder Local: Uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre". Relatório de Pesquisa, Belo Horizonte.

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press, Princeton, NJ.

Baiocchi, G. (2003). *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments with Urban Democracy in Brazil*. Zed Books, London.

Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press. Stanford.

Cabannes, Y. (2004). "Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos". En *Era Urbana, Revista de la Ciudad Global*. Edición Especial Presupuestos Participativos, PGU-ALC.

Cabannes, Y. (2015). "The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. En *Environment and Urbanization*", Vol. 27, N°1, pp. 257-284.

Carmona, R. (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, UNL y UCA.

Dahl, R. (2009). *Los dilemas del pluralismo democrático*. Tecnos. Madrid.

Elster, J. (Ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.

Font, J. y otros (2011). *Democracia local en Andalucía: experiencias participativas en los Municipios Andaluces*. Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Sevilla.

Ford, A. y otros, (2012). Participación ciudadana e instituciones representativas. La

experiencia de las regiones santafesinas. En el Plan estratégico provincial (2008-2011). Informe Final SECTEL, UNR, Rosario.

Genro, T. y De Souza, U. (1998). *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. EUDEBA, Buenos Aires.

Goldfrank, B. (2005). *"The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation"*. Paper presentado en el Annual Meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago (Abril).

Goldfrank, B. (2007). "Lessons from Latin American experience in participatory budgeting". En Shah, A. (ed.) *Participatory budgeting*, (pp. 91-126). The World Bank: Washington, D.C.

Goldfrank, B. (2009). "The Difficult But Not Impossible Diffusion of Participatory Budgeting". Paper presentado en el 21° Congreso Mundial de Ciencia Política. Santiago de Chile.

Gomá, R y Rebollo, O. (2001). "Democracia Local y Ciudadanía Activa: reflexiones en torno a los Presupuestos Participativos". En Font, J. (Ed.) *Ciudadanos y Decisiones Pública*, Ariel, Barcelona.

Habermas, J. (1993). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. REL, México.

Iorio, Mariana (2009). "Presupuesto Participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín". Ponencia presentada en X Seminario de la Red Muni "Nuevo rol de Estado, nuevo rol de los Municipios". 13 y 14 de Agosto.

Llamas Sánchez, F. (2004). "Los Presupuestos Participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales". En *Psychosocial Intervention*, vol.13, N°3, pp. 325-344.

López Accotto, A., Martínez, C, Grinberg, I. y Adaro, C. (2011). "Nuevos modelos de gestión local: la articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina". *Revista Pueblos y Fronteras* vol. 7, N°13, pp. 92-126.

López Acotto, A., Carmona, R. y Martinez, C. (2011). "Aspectos económicos y de gestión pública del Presupuesto Participativo en Argentina". Recuperado de [http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/45jifp\\_t37.pdf](http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/45jifp_t37.pdf)

Montecinos, E; (2014). "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay". En *Política y Gobierno*, XXI, pp. 351-378. Recuperado de <http://redalyc.org/www.redalyc.org/articulo.oa?id=60331855005>

Navarro Yáñez, C. (1999). *El Sesgo Participativo*. CSIC, Madrid.

Navarro Yáñez, C. (2002). *Democracia Asociativa y Oportunismo Político: la política de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1996)*. Tirant lo Blanch, Valencia.

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.

Pateman, C. (2012). "Participatory Democracy Revisited". En *Perspectives on Politics*, Vol. 10, N° 1, pp. 7-19

Peruzzotti, E. (2001). "The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy Argument Revisited". En *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, pp. 133-155

Porto de Oliveira, O. (2013). Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo. Comunicación presentada en el VII Congreso de CEISAL: Memoria, presente y porvenir. 12-15 de junio de 2013, Porto (Portugal) (disponible en: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00838696>)

Ramella, S (2013). "Presupuestos participativos en los gobiernos locales argentinos ¿un instrumento de participación?". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año 4, vol 8, pp. 187- 234.

Ramella, S. (2015). "Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos". *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, pp. 107-126.

Ribeiro, A. y Grazia, G. (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. Vozes, Petrópolis.

Rofman, A. (noviembre, 2007). "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos". VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y El Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. ISTR y CIAGS/UFBA.

Schneider, C. (2008). *La Participación Ciudadana en los Gobiernos locales: Contexto Político y Cultura política Un análisis comparativo de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis Doctoral. Barcelona: UPF.

Schneider, C. y Welp, Y. (2011). "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur". En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 40, pp. 21-39.

Schumpeter, J. (1961). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Alianza, Madrid.

Sintomer, Y.; Herzberg, C. y Allegretti, G. (2010). *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide-an Initiation to Global Cooperation: Study*. Service Agency Communities in One World.

Santos, B. y Avritzer, L. (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. FCE, México.

Triguboff, M. y Anaya, B. (2007). "Mapa Institucional de los Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina a escala nacional y provincial: similitudes y diferencias". En Abal Medina, J. M. (comp.) *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, (pág. 141-168). Prometeo, Buenos Aires.

Veneziano, A. (2005). *Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una Reforma del Estado orientada al ciudadano: la "descentralización participativa" del gobierno de Montevideo (1990-2002)*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Wampler, B. y Hartz-Karp, J. (2012). "The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts". En *Journal of Public Deliberation*. Vol. 8, N°2, Art. 13.

