

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO HERRAMIENTA DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL, POLÍTICA E INSTITUCIONAL. UN BALANCE EN EL ESCENARIO ARGENTINO RECIENTE

*Participatory Budgeting as a tool for social, political and institutional transformation.
A balance in the recent Argentine scene.*

Rodrigo Carmona

Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de
General Sarmiento/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Argentina,
rcarmona@ungs.edu.ar

Carlos Martínez

Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de
General Sarmiento, Argentina, cmartinez@ungs.edu.ar

Resumen: En América Latina, las últimas tres décadas (1980,1990,2000) fueron un período de profundos cambios estructurales y políticos donde gran cantidad de países retornaban a regímenes democráticos, mientras se desarrollaban políticas de corte neoliberal, al mismo tiempo, que se producía una ampliación de la esfera de lo “público”, dada por el fortalecimiento de un espacio público no estatal constituido por una mayor intervención de la ciudadanía en cuestiones vinculadas con su entorno cercano. En este marco, nacería el Presupuesto Participativo en Argentina. Su desarrollo a lo largo de más de una década muestra que la dinámica e intensidad de la participación ciudadana aparece variable, tanto en relación con los rasgos particulares que asumen las diferentes experiencias como respecto a las formas de ejecución propias del mecanismo. El presente artículo busca examinar los aspectos distintivos que caracterizan a las dimensiones político-institucional, participativa, intraburocrática y financiero-distributiva, en los diversos casos de implementación del Presupuesto Participativo en la Argentina, de modo que identificar potencialidades y tensiones surgidas de la articulación entre el gobierno local y la ciudadanía, tales como su capacidad para incorporar temáticas novedosas en la agenda pública, potenciar un abanico amplio de políticas participativas y favorecer los procesos de descentralización municipal y sus problemas en relación con el conflicto entre una lógica de gestión transversal y participativa dada por el PP y otra tradicional, jerárquica y compartimentada, tal como la habitual en muchos gobiernos locales.

Palabras claves: Presupuesto participativo, gobiernos locales, gobernanza.

Abstract: The 1980s, 1990s, and 2000s were a period of deep structural and political changes in Latin America, where many countries returned to democratic regimens, while neoliberal policies were developed and the concept of “public” was broadened due to the strengthening of non-state public space, which included greater citizen involvement in matters related to their immediate surroundings. It is in this framework that the Participatory Budget was born in Argentina. Its development over more than a decade

Rodrigo Carmona y Carlos Martínez



Artículo protegido por licencia Creative Commons

shows that the dynamics and intensity of citizen participation varies both in relation to the particular features in the different experiences and in relation to the ways the mechanism is implemented. This paper is aimed at examining the distinctive features that characterize the political-institutional, participatory, intraburocratic, and distributive-financial dimensions, in the different cases where the participatory budget has been implemented in Argentina. The foregoing is done with the purpose of identifying the potential and the tensions arising from the relationship between the local government and the citizens, such as their ability to incorporate innovative topics to the public agenda, promote a wide range of participatory policies, and favor municipal decentralization processes and the problems related to the conflict between a transverse and participatory management logic resulting from PB and a traditional, hierarchical, and compartmentalized logic, as the one commonly used in many local governments.

Keywords: Participatory budgeting, local governments, governance.

Fecha de recepción: 20-03-13 Fechas de reenvío: 05-11-13
Fecha de aceptación: 21-11-13 Fecha de publicación: 30-12-13

Desarrollo del tema

En el devenir de las últimas décadas se advierten transformaciones significativas en el campo de la política y las políticas públicas. La capacidad de los gobiernos para dar respuestas decisivas en áreas claves de la convivencia y estructuración social aparece tensionada por estas dinámicas, que incluyen procesos concomitantes de descentralización, modernización, integración, apertura, urbanización y agudización de la pobreza urbana. En Argentina, en particular, los fuertes cambios de naturaleza estructural y la redefinición de las relaciones Estado-sociedad determinaron nuevos roles en la gestión de las políticas. Por eso, en los últimos años se han venido expandiendo a diversos ámbitos, los mecanismos de participación llegando a constituir un campo propio de la acción gubernamental, con funciones y estructuras administrativas específicas.

En este marco, distintas experiencias de Presupuesto Participativo (PP) vienen desarrollándose en la esfera local con resultados e implicancias importantes en materia social, política e institucional. En tal sentido, el presente trabajo busca analizar la influencia que esta política pública genera en una serie de dimensiones claves: la *dimensión político-institucional* (peso del PP en las relaciones políticas del territorio, papel de las legislaturas locales, diseños institucionales implementados y secuencia del proceso); la *dimensión participativa* (aspectos distintivos que caracterizan los diferentes tipos de participación de la ciudadanía y los espacios de articulación multiactoral generados); la *dimensión intraburocrática* (impactos del PP al interior del aparato municipal y sobre las formas y lógica de funcionamiento de la gestión local) y la *dimensión financiero-distributiva* (importancia del PP en relación con el presupuesto municipal y el sesgo de los distintos criterios de distribución que operan sobre los fondos asignados a esta política pública).

¹ El Presupuesto Participativo es una política pública, aplicada desde 1989 en Porto Alegre (Brasil), por el Partido de los Trabajadores, que se ha expandido a muchos otros municipios, especialmente en Brasil y en el resto de América Latina. Puede definirse como un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en el cual la ciudadanía, junto con el gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales. Se basa en los principios de democracia, equidad, solidaridad y diversidad.

Principales debates en el despliegue de nuevas políticas en el nivel local

El contexto de las reformas económicas neoliberales acaecidas en América Latina en la década del noventa –pero cuyo origen se remonta a la del setenta- y su correlato en términos políticos e institucionales, permite comprender las grandes crisis (tanto socio-económicas como de institucionalidad democrática) que han sido visibles en los primeros años del nuevo milenio en la región. En este marco, se observa una tendencia hacia la descentralización y transferencia de funciones y competencias (y en menor medida de recursos) por parte del nivel nacional hacia los gobiernos provinciales o municipales. Ello puede interpretarse como un componente más de un proceso que en líneas generales se propuso reducir y debilitar el accionar de los gobiernos centrales, minimizando el gasto público y el rol de intervención nacional ([Assies, 2001](#); [Badía, Carmona y Soldano, 2008](#)).

Esta política ha tenido un impacto de carácter dual sobre los gobiernos locales. Por una parte, los municipios han sido testigos de una ampliación en sus funciones y responsabilidades y en menor medida en sus atribuciones, debiendo proveer de este modo un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad, sin que ello haya implicado un incremento en sus recursos técnicos, jurídicos, económicos, humanos y administrativos acorde con el crecimiento en la cantidad y complejidad de sus tareas. Por otro lado, se ha resignificado y en alguna medida jerarquizado el ámbito local. Los municipios han comenzado a tener una mayor importancia en razón de la cercanía dada entre gobernantes y gobernados, posibilitando de este modo el nacimiento de nuevas prácticas y formas organizativas de resolución de problemas como estrategias para sobrellevar la retirada del Estado, sobre todo del Estado nacional. Tal situación ha permitido el despliegue de una serie de nuevos mecanismos de gestión pública bajo la impronta de estrategias participativas, en el marco de cuestionamientos a las formas de representatividad tradicionales ([Cravacuore, Ilari y Villar, 2004](#); [Cabrero-Mendoza, 2005](#)).

Es natural, que por motivos de escala y proximidad, el nivel municipal de gobierno, se configure como el más apropiado para canalizar una participación directa, vinculante e informada. Así, el Presupuesto Participativo, en tanto, herramienta innovadora de lo que podríamos denominar una “nueva gestión local”, da cuenta de la necesidad de replantear el modo de planificar y gestionar el territorio, incorporando las perspectivas de distintos actores en un escenario de creciente complejidad y promoviendo formas más directas y vinculantes en los asuntos de gobierno ([Sousa Santos, 2002](#); [Sánchez, 2002](#); [Cabannes, 2005](#)). En estos términos, frente a las políticas más generalistas en el tratamiento de las problemáticas locales, se destaca la importancia de examinar las especificidades territoriales con el objeto de adecuar las agendas y modalidades de intervención a las particularidades de cada sitio ([Blanco y Subirats, 2008](#)). Ello conlleva la necesidad de propiciar procesos de transformación sobre la base de un enfoque estratégico que combine una lógica de funcionamiento transversal e intersectorial y el despliegue de redes e interacciones entre los diversos actores locales implicados desde una perspectiva de gobernanza.

Puede afirmarse entonces que, en términos generales, la gobernanza en la literatura especializada remite al pasaje gradual de una modalidad de actuación gubernamental sustentada en la primacía excluyente del gobernante en el plano de la dirección y conducción política, a una situación donde se establecen mayores grados de interacción y dependencias mutuas entre las instancias político-institucionales y sociales. De esta

forma, la noción básica que identificamos a partir del concepto es la decisión política de parte de las autoridades estatales, más o menos voluntaria, de compartir el poder, de democratizar las decisiones de gobierno, incorporando a actores no estatales, que se espera representen lo más ampliamente posible los distintos intereses sociales, en el diseño, implementación, evaluación y control de las acciones de gobierno ([Blanco y Gomà, 2006](#); [Aguilar, 2007](#); [Carmona, 2012](#); [Martínez y Arena, 2013](#)).

Específicamente en el ámbito local, la riqueza de la noción de gobernanza se expresa en el hecho de la administración local, la cual aparece más versátil y flexible para atender las demandas ciudadanas y generar espacios de discusión e inclusión en articulación con otras instancias de gobierno. Así, podríamos conceptualizar a la gobernanza y a los distintos instrumentos utilizados para fortalecerla, entre los que se inscribe el Presupuesto Participativo, como los cambios desplegados en las políticas públicas municipales, en pos de lograr un modelo de gestión participativo que permita conducir y fortalecer los procesos multidimensionales de desarrollo local. En el caso del PP, se trataría específicamente de la división del poder con la sociedad en la definición de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre inversión. A su vez, el análisis busca realzar más allá de sus impactos directos sobre el desarrollo local, visibles en una mayor participación popular, por tanto, una mayor democracia, los efectos indirectos del PP, vinculados con una transformación en la forma en que los estados municipales operan.

El Presupuesto Participativo en Argentina

El Presupuesto Participativo comienza a desarrollarse en Argentina tras la grave crisis económica, social, política e institucional de fines de 2001, en el marco de la salida de la convertibilidad del peso respecto al dólar y la cesación de pagos de buena parte de la deuda pública, en un escenario marcado por una grave crisis de representación. A partir de las primeras experiencias, que datan de 2002, los gobiernos locales argentinos han desarrollado, paulatinamente, el Presupuesto Participativo. Se da con un salto cuantitativo muy importante en la cantidad de experiencias a partir de 2008, año en que se pasa de diez a veintiún municipios con PP, sin embargo, en el año 2012, eran poco menos de medio centenar -cuarenta y cuatro casos- de municipios (mayoritariamente ciudades de más de 50.000 habitantes), es decir, cuatro casos menos que en el 2011, cuando se da el primer retroceso registrado en la serie. Tal variación es resultado de que en el 2012, nueve municipios han desarrollado su primera experiencia de PP, a la vez, que otros trece decidían discontinuar la implementación de esta herramienta, con la particularidad de que la gran mayoría de los nuevos casos corresponden a ciudades de menos de 100.000 habitantes, un segmento que hasta entonces resultaba poco propenso a adoptar el PP. Los municipios en que se ha dejado de tener PP, son, en general, grandes ciudades, donde los principales motivos de la suspensión del PP han sido el cambio de autoridades políticas (incluso en experiencias bastante asentadas o con falta de consolidación de los procesos, que en algunos casos no lograron prosperar, siquiera a nivel de prueba piloto). Es importante destacar la profunda heterogeneidad que en materia de recursos, funciones, autonomía y escala presentan los municipios argentinos, tanto por el encuadre institucional previsto para ellos en las respectivas legislaciones provinciales, como por las características históricas, sociales, políticas, culturales y geográficas particulares de cada uno de los distintos territorios.

De este modo, en el 2012, uno de cada cuatro argentinos vivía en un municipio con PP, pese a que menos de un 5% de los municipios argentinos desarrollan tal política. Se trata, así, de territorios muy densamente poblados. Los gobiernos municipales que, en conjunto, han puesto a consideración de la población, el destino de más de \$450 millones de recursos municipales (alrededor de 100 millones de dólares), de los que han resultado más de 1.000 proyectos, con un costo promedio cercano a los \$450.000 (cerca de 100.000 dólares). A su vez, han participado en la elección de tales proyectos más de 200.000 personas, mientras que 50.000 ciudadanos y ciudadanas han formado parte de las instancias asamblearias de diagnóstico de problemas, determinación de prioridades y elaboración de proyectos, en lo que puede conceptualizarse como una participación de alta densidad, con el acompañamiento de más de 500 funcionarios municipales y el respaldo de normas tratada por más de 300 legisladores locales.

Tendencias predominantes en municipios con Presupuesto Participativo.

La principal fuente del presente apartado es una encuesta realizada a los funcionarios responsables del PP en 35 municipios argentinos en el 2011 por parte del equipo de investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que trabaja esta temática, con apoyo institucional de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y UNICEF Argentina. Con base en el procesamiento de dichos datos es posible identificar las siguientes tendencias en las dimensiones reseñadas:

Dimensión político-institucional.

Un análisis respecto a la influencia que el PP tiene en las relaciones políticas del municipio, destaca en primer lugar la diversidad de signos partidarios presentes en los gobiernos municipales que lo aplican, que van desde partidos políticos de larga historia en Argentina (Radicalismo, Justicialismo, Socialismo) hasta partidos de más reciente origen, de nivel nacional, provincial y local. Esto permite sostener que el PP no es una política que se identifique con un determinado color partidario o tipo de partido, sino que se articula con una tendencia más general por ampliar los espacios de decisión y legitimar la actuación gubernamental.

Otro tema relevante se asocia con el rol que el Poder Legislativo local cumple en el despliegue del instrumento. Una primera modalidad de participación de los legislaturas municipales consiste en el establecimiento del PP por medio de una Ley Municipal. Cabe señalar al respecto, que más de la mitad de las experiencias consideradas en la encuesta, cuenta con legislación municipal que la respalda. Se advierte también que así como existen muchos municipios que no han adoptado el PP, pese a que tal política se encuentre promovida por la normativa provincial, también hay otros en que el PP se desarrolla sin una norma de elevado rango que le otorgue sustento, mostrando que la voluntad política, de la máxima autoridad o de otros actores relevantes, es el principal sostén del PP en el conjunto de los casos.

Un aspecto que puede atentar contra la permanencia en el tiempo del instrumento es la ausencia de consenso entre las diferentes fuerzas políticas del ámbito local respecto a la continuidad de esta política pública, especialmente, ante escenarios de cambios en el color político de las autoridades municipales. Si bien es necesario que tal apoyo se

manifieste a la hora de sancionar las leyes municipales de creación del PP, no es suficiente con ello, y se requiere lograr un compromiso activo por parte de los legisladores locales. Ello es posible, si se prevé un espacio para la participación de ellos en el proceso, por ejemplo, integrando, junto con consejeros ciudadanos y funcionarios municipales, el Consejo del PP, tal como está contemplado en Bariloche, San Miguel, Sunchales, Concepción del Uruguay y Berisso. Sin embargo, la participación de los concejales en los procesos de PP no ha adquirido aún la importancia que amerita y ello se hace evidente en el hecho de que la mitad de los municipios encuestados manifiesta que el rol del Poder Legislativo en este tipo de experiencias es poco o nada relevante.

En materia de diseño institucional, un aspecto interesante por destacar es si la lógica del PP responde a criterios territoriales o temáticos. En el primero de los casos, se trata de favorecer la aplicación de esta política en todo el territorio, fortaleciendo el entramado comunitario propio de las distintas zonas en que suele subdividirse la superficie del municipio. En las experiencias temáticas, se busca pensar a la ciudad en su conjunto, contemplando fundamentalmente cuestiones transversales que excedan el ámbito territorial de pertenencia inmediata. En Argentina, en particular, el criterio predominante es el territorial.

Con respecto a la secuencia del proceso, los municipios argentinos, en general, reconocen desarrollar sus procesos entre tres y cinco etapas (sin contar la ejecución y control de los proyectos). Dichas etapas son información, diagnóstico, elaboración de proyectos, análisis de viabilidad y priorización, que tienen lugar a lo largo de unos cinco meses, comenzando entre marzo y mayo y concluyendo entre septiembre y noviembre. Estos aspectos asumen relevancia en función de los rasgos distintivos que presentan los espacios multiactorales de interacción generados en el marco del PP. A continuación, se trabaja dicha problemática.

Dimensión participativa.

Participa en la elección de los proyectos del PP, en promedio, un 2,5% de la población de los municipios relevados, con realidades muy disímiles entre los distintos territorios, dado que en la mitad de los municipios reseñados la población participante no llega al 1,5% del total. Por otra parte, si consideramos la participación que tiene lugar en el ámbito de las reuniones asamblearias de vecinos, es decir, aquella que excede la mera elección de los proyectos y contempla asimismo instancias de diagnóstico, priorización de problemáticas y elaboración de propuestas, los niveles logrados son menores que los correspondientes a la etapa final.

A su vez, sobre la base de un universo de diez municipios con PP para los que se cuenta con datos, se advierte que la participación se habría triplicado en 2008-2010. Estos datos resaltan la importancia que asume la política a lo largo del tiempo y los mayores niveles de participación a medida que la experiencia se afianza en el corto plazo.

En materia de selección de proyectos, los formatos son diversos, aunque, en líneas generales, los proyectos elegidos corresponden a las diferentes zonas en que se parcela el territorio para la implementación del PP. En algunos casos, los proyectos se priorizan en el ámbito de cada asamblea, sea por consenso o sufragio de los participantes, mientras que en otros los proyectos de cada región son puestos a consideración del

conjunto de habitantes de todo el municipio, en eventos especialmente dedicados a ello (ferias de proyectos) o elegidos por voto, en papel, electrónico o vía SMS.

Respecto a las formas de participación, en algunos casos, no se efectúa en calidad de ciudadano individual sino en tanto representante o miembro de alguna organización de la sociedad civil, carácter que incluso en algunas experiencias es requisito para participar.

La otra forma habitual de intermediación en la participación surge de la elección de delegados o consejeros del PP, con un mayor grado de compromiso, participación y responsabilidad en el proceso. Esta práctica es desarrollada en la mitad de los casos relevados. Tales vecinos y vecinas, elegidos por sus pares, suelen formar parte, una vez concluida la etapa de diagnóstico o identificación de problemas, de las tareas de elaboración definitiva de los proyectos, junto con los funcionarios municipales de las áreas técnicas correspondientes. También suelen tener especial protagonismo en la etapa de control de la ejecución de los procesos. Así, el 75% de los municipios encuestados consideran relevantes o muy relevantes a estas estructuras de delegación y representación.

Finalmente, el PP genera espacios de interacción multiactoral no solamente en sus foros, sino también en su proceso de diseño e implementación, ya que un conjunto importante de los municipios analizados declara haber recibido algún tipo de asistencia o apoyo externo para diseñar e implementar el PP. Tales apoyos provienen de universidades, del Gobierno Nacional, de otros municipios, de expertos y organismos internacionales, de empresas públicas y de organizaciones de la Sociedad Civil.

Dimensión intraburocrática.

Interesa conocer si el PP, que suele llegar a todos los municipios, se desarrolla en el marco de un proceso más amplio de descentralización territorial. 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, heterogeneidad y con la diversidad y cantidad de servicios prestados y con la voluntad política del poder ejecutivo municipal al respecto. Lo que resulta claro es que el PP representa una política de ejecución descentralizada, en tanto, las asambleas, en general, los proyectos, corresponden a todos los puntos del municipio. Así, el PP exhibe complementariedades con una forma de gestión descentralizada, que contemple la existencia de unidades de atención ciudadana en los barrios. De esta forma, tiene sentido que en un 46% de las experiencias bajo estudio el PP se articula con un proceso de descentralización más extenso.

A su vez, el PP suele desarrollarse como parte de un entramado más amplio de políticas participativas. La existencia de tal red de políticas participativas refrenda la idea de que las políticas públicas de carácter participativo han reforzado la legitimidad en las administraciones locales, de hecho, un 35% de los municipios consultados sostiene que el PP ha contribuido a generar *mayor transparencia y confianza en la administración*.

En cuanto a las condiciones de funcionamiento del PP, otro elemento relevante es la estructura de personal dedicado a esta función. Al respecto, en las dos terceras partes de las experiencias relevadas el equipo que tiene a su cargo la implementación del PP

consta de no más de diez personas. En términos dinámicos, puede apreciarse un notable crecimiento en la cantidad de funcionarios abocados a esta tarea. Así, si tomamos como referencia trece municipios para los que se cuenta con datos referidos tanto a 2008 como a 2011, se verifica que en dicho período se ha pasado de una dotación promedio de unos seis trabajadores a otra de once. Es decir, que esas trece experiencias que se han consolidado a lo largo del período 2008-2011, han visto casi duplicarse su personal. Y es que, el PP, así como cualquier otra acción del Estado, para ser desplegada exitosamente requiere contar con una mínima masa crítica de recursos, en este caso, humanos, es decir, con una cantidad y calidad mínima de personal para poder operar satisfactoriamente.

Con respecto a la ejecución de los proyectos, si no se materializa en tiempo y forma (es decir, cumpliendo con las especificaciones de los proyectos aprobados y ejecutándose, durante el año posterior al de su priorización), la credibilidad del proceso puede encontrarse seriamente comprometida, amenazando incluso su misma supervivencia. En tal sentido, el grado de ejecución de los proyectos del PP no puede considerarse óptimo en buena parte de las experiencias, ya que en casi una cuarta parte de los municipios relevados se han dejado pendientes, al menos uno de cada cinco proyectos elegidos por la comunidad. El limitado nivel de ejecución suele ser el principal freno a la participación popular, en tanto, la demora en la ejecución de las obras genera un descreimiento en la política de PP.

Los gobiernos locales perciben en forma muy clara el círculo virtuoso entre elevados niveles de ejecución y creciente participación ciudadana. Así, el 67% de los municipios que manifiestan que la participación ha sido muy creciente, hallan la principal explicación de ello en la adecuada ejecución de las obras, igual que el 62% de los que expresan que la participación ha sido creciente.

En relación con la importancia de las relaciones al interior de la burocracia municipal, un 86% de los casos catalogan de relevante o muy relevante para el proceso de PP la intervención de las distintas áreas técnicas (legal, hacienda, obras y servicios públicos, cultura, salud, deporte, comunicación, etc.). De las declaraciones de los propios gobiernos locales respecto a los aspectos que dificultan una mejor aplicación del PP, los encuestados han hecho foco en los conflictos que emergen dentro del Estado municipal. Ello refiere tanto a la falta de coordinación entre áreas, como a la falta de recursos, que repercuten en demoras en la ejecución de las obras. También se señala con fuerza la resistencia al cambio por parte de las burocracias, exponiendo la ruptura que significa el PP en la cultura organizacional tradicional de la gestión pública local. Ahora interesa verificar la escala financiera y distributiva del proceso.

Dimensión financiero-distributiva

En promedio, en Argentina, el PP concentra un 1,8% del total de recursos de los respectivos municipios. En relación con la evolución en el tiempo de los recursos del PP, para los seis municipios con los que se cuenta de información al respecto, el porcentaje de recursos totales puestos a consideración popular ha crecido un 32% de 2008 y 2010. En tanto, el monto que en cada experiencia se pone a consideración de la población depende de la estructura fiscal general de cada municipio y de la voluntad política al respecto, no se aprecia la existencia de un rango óptimo independiente de la realidad de

cada territorio, aunque sí de ciertos montos mínimos debajo de los cuales la asignación presupuestaria no resulta significativa.

Cabe preguntarse ahora acerca de la forma en que se determina la distribución de los recursos del PP entre las distintas subdivisiones territoriales, que el municipio aplica para desarrollar el PP, los foros territoriales. Al respecto, la modalidad predominante, es dividir por partes iguales entre ellos. En algunos casos, se asigna un monto único asignado al conjunto del territorio, valor que luego es agotado de acuerdo con la priorización de proyectos, en estricta relación con la voluntad popular, sin criterio alguno de proporcionalidad respecto al origen o impacto territorial de tales propuestas.

En otras experiencias se promueve, con un carácter equitativo, una mayor asignación a las zonas más desfavorecidas o se combina la distribución territorial por partes iguales con distintos indicadores que buscan mejorar la equidad social. Así, no existe una receta única para distribuir los recursos del PP y la experiencia en la materia muestra la necesidad de considerar la particular configuración de cada territorio.

Conclusiones

Los importantes cambios en materia social y política desplegados en las últimas tres décadas abren la posibilidad de enfoques más amplios en lo que se refiere a la articulación y participación de distintos actores en las políticas públicas. El desarrollo de estos procesos requiere cada vez más de la legitimación de las acciones gubernamentales y la apertura de ciertos espacios de decisión y discusión con la ciudadanía. En este marco, el Presupuesto Participativo irrumpe en la escena local argentina con diversos resultados en términos político-institucionales, sociales, intraburocráticos y distributivos.

Un primer análisis evidencia la influencia que este mecanismo alcanza en las relaciones políticas e institucionales locales. La necesidad de legitimar el accionar gubernamental obliga a ampliar los espacios de decisión y debate en el territorio lo que lleva a que el PP sea una política considerada por fuerzas político partidarias distintas. Esta diversidad se plasma en formas muy diferentes de implementación y voluntad política de apoyo respecto al proceso. El rol del Poder Legislativo local en relación con el PP muestra también distintas formas de afianzamiento de la herramienta y predominan los municipios en los cuales el mecanismo tiene un anclaje legal por medio de ordenanza.

En otros términos, el PP exhibe importantes niveles de participación ciudadana, en especial, en la etapa de priorización de proyectos, aunque con un elevado grado de heterogeneidad. Los últimos años (2008-2010) evidencian un crecimiento de la participación en un conjunto amplio de municipios. Por otra parte, la selección de proyectos muestra diversas modalidades fluctuando entre el consenso a la hora de la priorización o el desarrollo de una votación en las diferentes zonas en las cuales se divide el territorio. La participación en el proceso interpela en general al ciudadano individual –si bien la intermediación por organizaciones se presenta en algunas experiencias- y la elección de delegados o consejeros aparece como práctica difundida en gran parte de los casos. Existen también importantes niveles de asistencia o apoyo externo para diseñar e implementar el PP.



En lo relativo a la influencia del PP sobre el aparato municipal, su carácter transversal cuestiona la lógica tradicional (jerárquica, centralizada, compartimentada) de las otras dependencias de gobierno y produce en distinta proporción conflictos de coordinación inter-áreas en la ejecución de las obras. Ello se deriva tanto en un crecimiento importante de la estructura de personal abocado al PP como en la cantidad de funcionarios involucrados de otras áreas. A la vez, que en gran parte de las experiencias, este mecanismo se articula con un entramado más amplio de políticas participativas y de descentralización.

Finalmente, a nivel financiero, la importancia de cada proceso no depende linealmente de los montos puestos a consideración de la ciudadanía, aunque existen umbrales mínimos de relevancia. En el plano distributivo, aunque predomina el reparto territorial por partes iguales, resultan muy interesantes los casos en que se han introducido criterios de equidad y justicia social para la asignación de los fondos. Por ejemplo, en Rosario, es donde se considera la cantidad total de población, el grado de privación convergente (corriente y patrimonial), la mortalidad infantil, el analfabetismo, el bajo nivel educativo -de la población mayor de 15 años- y la proporción de hogares monoparentales con jefatura femenina; o San Miguel, donde se otorga más dinero a las zonas con menor infraestructura (centros de salud, centros culturales, escuelas deportivas, establecimientos educativos).

Si bien, el PP muestra en Argentina una tendencia general hacia la expansión, su retroceso parcial en el 2012 pone de manifiesto los desafíos que enfrentan estos procesos frente al cambio político en relación con el funcionamiento burocrático local. Su desarrollo estará supeditado así a factores tales como la voluntad política de las autoridades locales, el grado de estabilidad y continuidad institucional, la eficacia en la ejecución de las acciones, las particularidades del territorio y el tipo de relación Estado/sociedad predominante. Resta aún por verse su alcance y potencialidad definitiva como herramienta de transformación, aunque su despliegue marca de por sí la necesidad de nuevos mecanismos de relegitimación política y respuesta en la escena local.

Referencias

- Assies, W. (2001). *La descentralización en perspectiva*. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/ASSIES%20Willem%20-%20La%20descentralizacion%20en%20perspectiva.pdf>
- Aguilar, L. F. (octubre-noviembre, 2007): *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Trabajo presentado en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado de <http://www.clad.org/congresos/congresos-anteriores/xii-santo-domingo-2007/aguilav.pdf>
- Badía, G., Carmona, R. y Soldano, D. (2008). El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En G. Badía y R. Carmona (Eds.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas* (pp. 67-95). Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Recuperado de <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/124/>



- Blanco, I. y Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Polítika: Revista de Ciencias Sociales = Gizarte Zientzien Aldizkaria*, 2, 11-27.
- Blanco, I. y Subirats, J. (2008). ¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable. En I. Blanco, S. Fleury y J. Subirats. (Eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España* (p. 456). Barcelona: Fundación CIDOB. Recuperado de <http://www.cidob.org/en/content/download/8673/88900/file/24-RESPUESTAS+LOCALES+A+INSEGURIDADES+GLOBALES.pdf>
- Cabannes, Y. (2005). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Recuperado en: <http://op-portugal.org/downloads/Presupuesto%20participativo.pdf>
- Carmona, R. (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Argentina: Editorial CICCUS y UNGS. Recuperado de <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/577/el-debate-sobre-nuevos-estilos-de-gobierno-en-ciudades-argentinas.html>
- Cabrero-Mendoza, E. (2005): *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <http://www.fce.com.ar/ar/libros/detalles.aspx?IDL=6656>
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004): *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de: <http://www.innovacionlocal.org/files/La%20articulaci%F3n%20en%20la%20gesti%F3n%20municipal.pdf>
- Martínez, C. R. y Arena, E. (2013): *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*. Argentina: UNICEF.
- Sánchez, F. (2002). *Orçamento Participativo. Teoría e prática*. Brasil: Cortez.
- Sousa Santos, B. de (2002). *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Brasil: Civilização Brasileira. Recuperado de: <http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizardemocraci a.pdf>