

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ARGENTINA. ANALISIS MULTIDIMENSIONAL EN QUINCE CIUDADES**THE PARTICIPATORY BUDGET IN ARGENTINA. MULTIDIMENSIONAL ANALYSIS IN FIFTEEN CITIES****Rodrigo Carmona¹**
Carlos R. Martínez²**Resumen**

El artículo examina el Presupuesto Participativo en Argentina, considerando en profundidad quince casos de estudio. Dichos casos dan cuenta de la diversidad de experiencias desplegadas en el país, a nivel regional, poblacional, político, temporal y de diseño institucional en distintas ciudades. El trabajo se organiza metodológicamente a partir del análisis de cuatro dimensiones: político-institucional, intraburocrática, participativa y financiero-distributiva. La primera dimensión refiere a la influencia del Presupuesto Participativo sobre las relaciones políticas del territorio, su potencial en materia de profundización democrática y construcción de ciudadanía y los diversos diseños institucionales implementados. La segunda dimensión busca dar cuenta del impacto del Presupuesto Participativo al interior de aparato municipal y en relación a las formas de funcionamiento de dicho entramado organizacional. La tercera dimensión profundiza en los tipos de participación de la ciudadanía y en los espacios de articulación multiactoral generados por el Presupuesto Participativo. La última dimensión analiza la importancia del instrumento en relación al presupuesto municipal y las formas de distribución en la asignación de sus recursos públicos. Así, el Presupuesto Participativo aparece, fundamentalmente, como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales, en un marco general de apertura de la gestión local a nuevas demandas ciudadanas. Con un alcance mayormente barrial, su implementación resulta compleja en las estructuras burocráticas más tradicionales, favoreciendo en algunos casos la desconcentración municipal y/o evolucionando hacia un conjunto de nuevas políticas participativas.

Palabras clave: Presupuesto Participativo, marco político-institucional, participación ciudadana, relaciones intraburocráticas, finanzas municipales.

Abstract

The article examines the Participatory Budget in Argentina, considering in depth fifteen case studies. Such cases account for the diversity of deployed in the country, in the regional, population, political, temporal and institutional design background in different cities. The paper is organized methodologically from the analysis of four dimensions: political-institutional, intrabureaucratic, participatory and financial-distributive.. The first dimension refers to the influence of the Participatory Budget on political relations of the territory, its potential for democratic deepening

¹ Posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales, Facultad de Filosofía y Letras –Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias Sociales (Mención honorífica), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Magíster en Gestión del Desarrollo Local (Strategie e Politiche di Sviluppo dei Distretti Industriali), Scuola Superiore di Specializzazione / Fondazione Cassamarca- CEPAL. Licenciado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales -Universidad de Buenos Aires. E-mail: rcarmona@ungs.edu.ar

² Actualmente es investigador de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET) y Secretario de investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). E-mail: cmartinez@ungs.edu.ar

and building citizenship and different institutional designs implemented. The second dimension seeks to account for the impact of the Participatory Budget within the municipal apparatus and in relation to the forms of operation of such organizational framework. The third dimension examines the types of citizen participation and joint multi-actor spaces generated by the Participatory Budget. The last dimension analyzes the importance of the instrument in relation to the municipal budget and forms of distribution in the allocation of public resources. Thus, the Participative Budget appears primarily as an instrument of legitimizing municipal authorities, in a general framework of local management opening up to new demands. With a mostly neighborhood scope, its implementation is complex in more traditional bureaucratic structures, favoring some cases the municipal deconcentration and / or evolving into a set of new participatory policies.

Keywords: Participatory Budget, political and institutional framework, citizen participation, intraburocratics relations, municipal finance.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la región y Argentina en particular muestran la proliferación de nuevos instrumentos de política pública con formato participativo. Su desarrollo aparece claramente plasmado en los diseños institucionales y como eje de legitimación de la propia acción gubernamental. En este marco, es de destacar el despliegue paulatino de experiencias de Presupuesto Participativo (en adelante PP) con resultados e implicancias diversas en materia político-institucional, social, de gestión pública y en lo que refiere a la distribución de los recursos de las ciudades.

El presente artículo examina los principales alcances y resultados que asume el Presupuesto Participativo en tanto política innovadora de articulación Estado y sociedad en el contexto argentino reciente. Sobre la base de un abordaje focalizado en el despliegue de nuevas intervenciones públicas en la esfera local urbana, se examinan cuatro dimensiones de análisis: político-institucional (influencia en las relaciones políticas del territorio, potencial para la profundización democrática y la construcción de ciudadanía y diseños institucionales implementados), intraburocrática (impacto al interior de aparato municipal y sus formas de funcionamiento), participativa (tipos de participación de la ciudadanía y espacios de articulación multiactoral generados) y financiero-distributiva (importancia en relación al presupuesto municipal y formas de distribución en la asignación de los recursos públicos).

En estos términos, el trabajo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se presenta el marco conceptual identificando los principales aspectos que hacen al desarrollo de nuevas formas de intervención pública local. Seguidamente, se hace un diagnóstico del Presupuesto Participativo en Argentina. A continuación, se examinan los principales resultados del trabajo a partir del análisis de cada una de las dimensiones seleccionadas en los quince casos de estudio. En último término, se presentan unas consideraciones finales sobre la temática de estudio y las implicancias recientes del Presupuesto Participativo en el contexto argentino.

DEBATES Y PERSPECTIVAS EN EL DESPLIEGUE DE NUEVAS INTERVENCIONES PÚBLICAS EN LA ESFERA LOCAL URBANA

Las reformas económicas de orientación “neoliberal” desplegadas en América Latina en los años noventa, y el proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles subnacionales fueron plasmando nuevas dinámicas en el plano territorial. Estas

políticas tuvieron un impacto de carácter doble sobre los gobiernos locales de las ciudades. Por un lado, 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 al crecimiento en la cantidad y complejidad de sus tareas. Por otro, 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 y conflictos como estrategias para sobrellevar la retirada del Estado, y sobre todo del Estado Nacional (CRAVACUORE, ILLARI y VILLAR, 2004), (CABRERO MENDOZA, 2005), (CARMONA 2012).

Tal situación dio lugar a la aparición de un conjunto de nuevos mecanismos de política y gestión públicas más participativas, en un escenario de cuestionamientos a las formas de representatividad tradicionales. Distintos postulados se han dirigido al ámbito local urbano dando cuenta de la cercanía geográfica entre representantes y representados como un espacio favorable para el complemento participativo a la democracia representativa (ANNUNZIATA 2011). Precisamente, el Presupuesto Participativo, aparece como una herramienta innovadora que busca 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 (SÁNCHEZ, 2002) (CABANNES, 2005). Así, frente a políticas de corte más generalista en el tratamiento de las problemáticas locales se subraya la importancia de considerar las especificidades territoriales a fin de adaptar las agendas y modalidades de intervención a las particularidades de cada lugar. Esto permite propiciar procesos de cambio sobre la base de un enfoque estratégico que combine una lógica de funcionamiento transversal e intersectorial y el desarrollo de diversas interacciones/redes entre los actores locales desde una perspectiva de gobernanza (BLANCO y SUBIRATS, 2008).

Puede aseverarse entonces que, en líneas generales, la gobernanza en la literatura especializada plantea el pasaje gradual de una modalidad de actuación gubernamental sostenida en la primacía excluyente del gobernante en términos de la dirección y conducción política, a un escenario donde se establecen mayores grados de interacción y dependencias mutuas entre las instancias político-institucionales y sociales (BLANCO y GOMÁ, 2006), (AGUILAR VILLANUEVA, 2007), (CARMONA 2012), (MARTÍNEZ y ARENA, 2013). De este modo, el sentido básico que

identificamos a partir del concepto es la decisión política, más o menos voluntaria, por parte de las autoridades de generar una apertura en las decisiones de gobierno y renovar/democratizar el vínculo Estado-sociedad, incorporando a los actores no estatales (sea esto por su representatividad o importancia en relación al conjunto de intereses sociales implicados) en el despliegue de políticas públicas.

En efecto, diversos elementos hacen funcional el modelo de gobernanza y pueden citarse entre ellos la legitimidad de las autoridades políticas, la capacidad de representación de los distintos grupos de la sociedad, las condiciones institucionales (reglas del juego) que dan lugar a las relaciones de cooperación entre los actores y permiten un funcionamiento de tomas de decisiones e implementación más amplio. De este modo, un esquema institucional centrado en base a un modelo de gobernanza tiene mayores posibilidades de ser efectivo en las condiciones sociales, políticas y administrativas del mundo contemporáneo. Ello es así dado la creciente democratización de la vida pública y procesos estructurales plasmados en las últimas décadas que inciden en por lo menos dos líneas: i) reconociendo la necesidad de descentralizar la gestión de los asuntos públicos en instancias más cercanas a la ciudadanía; ii) derivando a una mayor participación de los diversos actores no gubernamentales en el procesos gubernamental, desde el diseño hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas (LOZANO GONZÁLEZ, 2009), (CANTO CHAC, 2008).

En el ámbito local urbano en particular, la noción de gobernanza aparece más palpable en la medida que la administración municipal puede en principio por su mayor cercanía y flexibilidad responder más adecuadamente a diversas necesidades ciudadanas y generar espacios de discusión e inclusión. De esta forma, el concepto y los distintos mecanismos vinculados, el Presupuesto Participativo por ejemplo, evidencian las transformaciones recientes desplegadas en las políticas públicas locales en relación a un modelo de gestión más participativo que permita responder con más legitimidad y efectividad a las demandas sociales actuales. En el despliegue del PP se trataría específicamente de la división del poder con la sociedad en la definición de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre el gasto público local. A los impactos directos que el mecanismo genera en términos de promover el desarrollo local, una mayor participación ciudadana y, por lo tanto, un mejor funcionamiento democrático, deben considerarse los efectos más indirectos vinculados a las transformaciones en la forma en que las instancias institucionales locales funcionan.

La aplicación del Presupuesto Participativo como instrumento democratizador no respondería a un modelo único e incuestionable. Conviven distintos matices acerca del significado de esta política. Desde una visión más instrumental el PP se concibe como: "un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental" (GOLDFRANK, 2006:4). Por otro lado, se produce la relegitimación de las prácticas políticas y el despliegue de relaciones más horizontales y menos mediadas entre los gobernantes y la ciudadanía; la mejora de la gestión local en términos de mayor transparencia y capacidad para incidir en las condiciones de vida de la población; la redistribución de los recursos hacia sectores vulnerables; y la democratización de las relaciones Estado-sociedad mediante la creación de una esfera pública no estatal (LLAMAS SANCHÉZ, 2004), (AZEVEDO, 2008), (TEXEIRA, DE GRAZIA, ALBRUQUERQUE y PUNTUAL 2004), (AVRITZER 2003), (SOUSA SANTOS, 2002).

De esta forma, en un plano de gobernanza la efectividad de respuesta ante los problemas públicos dependerá de considerar múltiples aspectos tales como el diseño institucional, el grado de participación de los actores implicados y la consistencia de las acciones desplegadas, siendo esto más un ejercicio de resolución continuada y gradual a lo largo del tiempo que una solución rápida o automática sin diferencias según el contexto en el cual se aplica.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ARGENTINA

El Presupuesto Participativo empieza a desarrollarse en Argentina luego de los estallidos sociales de fines del año 2001, en un escenario marcado por una grave crisis de representación política y social y en un estado de "colapso económico".

A partir de las primeras experiencias, que datan de 2002, los gobiernos locales argentinos han, paulatinamente, desarrollado el Presupuesto Participativo, con un salto cuantitativo muy importante en la cantidad de experiencias a partir de 2008, año en que se pasa de once a veintinueve municipios con PP y creciendo posteriormente de manera gradual y sostenida en el tiempo, hasta llegar a más de medio centenar de experiencias vigentes (57 casos) hacia comienzos de 2014.

A toda esa expansión han contribuido, en parte, también el involucramiento y el asesoramiento técnico en la promoción del PP de un programa articulado entre la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte, denominado "Programa Nacional de Presupuesto Participativo", que entre otras acciones en la materia han creado la Red Argentina de

Presupuesto Participativo (RAPP) como foro de intercambio de experiencias entre los distintos municipios que desarrollan o están interesados en desarrollar esta política. A su vez, colaborando con ese programa participan organizaciones de la sociedad civil, organismos y expertos internacionales y algunas universidades públicas.

Es importante resaltar la profunda heterogeneidad que en materia de recursos, funciones, autonomía y escala presentan los municipios argentinos, por el encuadre institucional previsto para ellos en las respectivas legislaciones provinciales y por las características históricas, sociales, políticas, culturales y geográficas particulares de cada uno de ellos.

A comienzos de 2014, uno de cada tres argentinos vivía en un municipio con PP. Distritos que, en conjunto, han puesto a consideración de la población, el destino de más de \$450 millones, de recursos municipales (unos U\$S 45 millones), de los que han resultado más de 1.000 proyectos, con un costo promedio cercano a los \$ 450.000 (U\$S 45.000). A su vez, han participado en la elección de tales proyectos 200.000 personas, mientras que 50.000 han formado parte de las instancias assemblearias 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 500 funcionarios municipales y el respaldo de normas tratada por 300 legisladores locales.

Mapa N° 1: Municipios con Presupuesto Participativo en Argentina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Red Argentina de Presupuesto Participativo.

En lo que refiere a la distribución geográfica por año de implementación, la gran mayoría de las experiencias corresponde a la zona central del país, históricamente la de mayor desarrollo relativo (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Mendoza). Ello, sumado al hecho de que casi no se registran casos en el Noroeste (apenas una experiencia en Jujuy y recientemente Catamarca), región caracterizada por liderazgos políticos más caudillistas, parece mostrar cierta relación entre la adopción del PP y el grado de desarrollo territorial, influenciada por factores sociopolíticos y culturales, como los estilos de gestión desplegados en las distintas regiones y la tradición institucional de cada lugar. Por otra parte, una quinta parte de las experiencias se desarrolla, con distintos tiempos de implementación, en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Mapa 1).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El trabajo que aquí se presenta condensa las principales conclusiones de un proyecto de investigación de tres años de duración.³ El objetivo principal del proyecto era analizar el funcionamiento del Presupuesto Participativo en el contexto argentino reciente y considerar sus principales alcances e impactos en términos políticos e institucionales, sociales y de gestión pública local. En el marco de dicho proyecto, se construyó una muestra de quince municipios con PP considerando una serie de criterios y tomando como requisito mínimo que al momento del relevamiento se estuviera desarrollando o se haya desarrollado, al menos, el tercer año de asambleas.⁴

Para las quince experiencias seleccionadas, se realizaron una serie de entrevistas, a partir de cuestionarios semi estructurados, a informantes clave: legisladores locales del oficialismo y de la oposición, funcionarios políticos responsables del PP y de otras áreas municipales relacionadas con la ejecución de sus proyectos, técnicos municipales a cargo de la gestión operativa del PP,

³ “El Presupuesto Participativo en la Argentina. Alcances y perspectivas en materia de transformación política, social y de gestión pública”, ICO-UNGS (2012-2015).

⁴ Los casos seleccionados fueron General Pueyrredón, Gualguaychú, La Costa, La Matanza, Lanús, La Plata, Mendoza, Morón, Rafaela, Río Grande, Rosario San Miguel, Unquillo, Villa María, Zárate. Los criterios considerados han sido los siguientes: a) la escala poblacional del municipio con PP (cantidad de habitantes);(b) la antigüedad del Presupuesto Participativo (año de implementación);(c) el partido gobernante que implementa PP a nivel local (fuerza política, aliada u opositora);(d) el grado de institucionalización del mecanismo (tipo de reglamentación);(e) la cantidad de participantes en asambleas o votantes; f) la relevancia financiera del PP en el presupuesto municipal, monto destinado por habitante y por cantidad de participantes; g) la cantidad de proyectos votados y los montos promedios destinados a los mismos.

autoridades políticas, vecinos participantes con y sin pertenencia a alguna organización de la sociedad civil.

A su vez se construyeron cuatro dimensiones de análisis, con sus respectivas variables e indicadores, en cuya clave se procesó toda la información relevada:

1. Dimensión político-institucional. Variable 1: el PP y las relaciones políticas del territorio (indicadores: vinculación del PP con una fuerza partidaria en particular; lugar del legislativo en el proceso; influencia del PP en la relación entre el Intendente y el Concejo Deliberante; apoyo político del PP al interior del gobierno municipal; protagonismo de las organizaciones sociales del territorio). Variable 2: el PP y los modelos de democracia (indicadores: alcance del PP como instrumento de innovación democrática; potencialidad en la generación de nuevos derechos; importancia en términos de democracia de “proximidad”). Variable 3: Diseño institucional y formas de implementación del PP (indicadores: tipo de diseño institucional del PP; anclaje institucional; etapas del proceso).
2. Dimensión intraburocrática. Variable 1: impacto del PP en el aparato municipal (indicadores: efectos de la ejecución del PP en la estructura municipal; incidencia del PP en la modernización administrativa). Variable 2: PP y formas de funcionamiento (indicadores: equipos técnicos involucrados; la adecuación de las otras áreas de gobierno).
3. Dimensión participativa. Variable 1: Estructuras participativas (indicadores: tradición de las instituciones sociales locales; presencia de redes ciudadanas; existencia de movimientos sociales de reivindicación; rasgos socioeconómicos de la población que participa en el PP). Variable 2: Dinámica y tipos de participación (indicadores: perspectiva del municipio; nivel de participación; tipo de participación predominante; grados de apertura en la toma de decisiones y formas de selección e implementación de los proyectos; fortalecimiento de nuevos actores a partir del PP). Variable 3: Espacios de articulación multiactoral (indicadores: naturaleza de las relaciones establecidas y tipo de espacio de articulación; modalidades de trabajo predominantes; resultados alcanzados).
4. Dimensión financiero-distributiva. Variable 1: impacto del PP en el presupuesto municipal (indicadores: relevancia financiera del PP en el presupuesto total; evolución de la relevancia financiera en el tiempo; relevancia financiera en relación a los gastos de capital). Variable 2: Criterios de distribución del PP (indicadores: criterios generales de distribución; los criterios específicos de distribución territorial).

Para ello, se eligieron dos hipótesis de trabajo iniciales de modo de poder contrastar los hallazgos más importantes realizados:

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

Se presentan entonces a continuación los principales resultados para cada una de las dimensiones bajo estudio, así como unas conclusiones preliminares a las que se ha arribado a partir de dichos hallazgos y en relación a las hipótesis precedentes.

PRINCIPALES EVIDENCIAS Y ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL EN QUINCE CIUDADES CON PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Dimensión político-institucional

En relación a la dimensión político-institucional es posible advertir la ausencia de una clara identificación del PP con una determinada fuerza partidaria, en el conjunto de los casos analizados. De este modo, casi la mitad de los municipios (La Matanza, Rafaela, Villa María; Lanús, La Plata, Gualguaychú y La Costa) tienen intendentes que están dentro del Frente para la Victoria-Partido Justicialista. Por otra parte, en tres municipios hay partidos de corte vecinalista o socialista aliados al gobierno nacional (Morón, Zárate, Mar del Plata) y otros cuatro ligados a fuerzas opositoras, sean de extracción radical (Río Grande; Mendoza), socialista (Rosario), peronista disidente (San Miguel) u otra (Unquillo).

Respecto al PP y las relaciones políticas del territorio, en general se advierte que esta política pública si bien busca en gran parte de los casos interpelar en mayor medida a la población no organizada (que no tiene demasiados antecedentes previos de participación), tiene un sustento fuerte en cuadros territoriales y/o partidarios arraigados. En algunos casos, la intermediación de las

organizaciones es explícita y directa en el funcionamiento del instrumento (General Pueyrredón, La Matanza) y el resto intermedia o relativamente baja.

Respecto al alcance y modalidad del PP, en los casos analizados predomina un enfoque fuertemente territorial, que no va más allá del barrio (General Pueyrredón, Gualeguaychú, Lanús, La Matanza, La Plata, Mendoza, Rafaela, San Miguel, Villa María, Unquillo), la localidad (La Costa, Río Grande, Zárate) o zona u área descentralizada (Rosario, Morón). Sólo Río Grande, PP hoy suspendido e intentando cumplir con lo comprometido, presenta a nivel de diseño un foro común para toda la ciudad aparte de los foros territoriales por zonas. A la vez que el PP de Villa María ha evolucionado a un esquema de planificación territorial plurianual llamado Plan Trienal Participativo, que combina elementos de PP y de Plan Estratégico y, aunque con mayores restricciones en la participación y un carácter menos vinculante, permite a la ciudadanía planificar la ciudad en su conjunto.

En la misma línea, el rol del Poder Legislativo (órgano que se supone posee una perspectiva global del municipio) es en la mayor parte de experiencias de PP muy poco relevante, limitándose, a lo sumo, a la aprobación de las Ordenanzas en los casos en que tal tipo de legislación local existe por lo que se crea o reglamenta el PP. Como casos extremos, en La Matanza y Río Grande, por ejemplo, el rol del poder legislativo respecto al PP aparece bastante desdibujado, mientras que en Rosario, Morón y Villa María adquiere un poco más de protagonismo aunque en un rol de acompañamiento de la gestión municipal. En algunas experiencias, como Mendoza, algunos legisladores suelen asistir a las asambleas del PP que se desarrollan en su barrio, y únicamente en Lanús se registra que concejales (tanto del oficialismo como de la oposición) hayan motorizado proyectos en el marco del PP.

El hecho de que el mecanismo se relacione más con una determinada gestión que con un partido político lleva a que las amenazas a su continuidad provengan fundamentalmente del recambio del ejecutivo municipal, incluso tratándose de dirigentes de un mismo partido. De esta forma, el PP opera predominantemente como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales antes que conformar una plataforma político-ideológica particular.

En estos términos, un análisis del PP como instrumento de innovación democrática plantea alcances interesantes en términos de dar visibilidad a ciertas demandas y problemáticas locales, potenciando en algunos casos la generación de nuevos derechos o mejorando los vínculos Estado-sociedad. Estos resultados aparecen mayormente relacionados a un factor de "proximidad", esto es reivindicando necesidades de carácter barrial o territorial más acotado, aun cuando la visibilidad

alcanzada por dichas cuestiones, que se problematizan a nivel social e ingresan en la agenda pública a partir del PP, haya implicado su abordaje para el conjunto del territorio municipal (como la violencia de género en San Miguel) e incluso provincial (como la atención del Trastorno General de Desarrollo en Río Grande).

Es claro entonces que el PP ha operado, en la mayor parte de las experiencias revistadas, como un medio de legitimación de los gobiernos locales, acercando la gestión de gobierno a la población y fortaleciendo la democracia representativa, más que operando como un mecanismo de democracia directa que la ponga en cuestión. Del mismo modo, ha permitido cierta apertura de la gestión local a nuevas formas de funcionamiento y modos de decisión, aunque circunscripto a cada barrio y sin generar una visión común de ciudad.

Dimensión intraburocrática

En materia de efectos de la implementación del PP, adecuación de las diferentes áreas e incidencia en la modernización del Estado municipal, se observan resultados diversos.

El desafío mayor que enfrenta la herramienta hacia dentro del gobierno municipal es, en todos los casos, romper con la lógica burocrática tradicional normativo-procedimental y la forma de estructurar los problemas (y sus soluciones) de forma sectorial, que da a cada sector los saberes técnicos y el monopolio de la intervención sobre las cuestiones que le son relevantes, frente a la ciudadanía.

La adopción del presupuesto participativo involucra a los distintos sectores del Estado y requiere de una mayor interrelación de los mismos, a la vez que los desafía a establecer una relación más directa con las demandas sociales, donde no es la planificación sectorial la que prima sino las necesidades que los propios vecinos priorizan en el proceso participativo.

En varios de los casos se ha intentado generar los cambios señalados mediante un fuerte apoyo político del Intendente a la herramienta e incluso en algunos de ellos, se ha jerarquizado el área, dándole categoría de Secretaría o similar (Lanús, La Plata). En este sentido, dar un mayor apoyo político a los coordinadores del PP ha permitido ponerlos a la par de los funcionarios de otras áreas en la mesa de discusión, de modo de poner en evidencia los problemas internos de comunicación y favorecer la búsqueda de soluciones, no siempre con el éxito esperado. Un tópico común ha sido el de priorizar los proyectos de PP mediante su diferenciación de otros proyectos sectoriales, para favorecer su control y seguimiento por parte del ejecutivo y la coordinación del PP (Unquillo y Rafaela).

Sin embargo, tales respuestas poco han contribuido a modificar el comportamiento de las estructuras municipales, debido a que las mismas se reducen en asimilar el tratamiento de los expedientes de proyectos del PP al funcionamiento tradicional, lo que redundó en una mayor carga de trabajo para las áreas.

Aún incluso con la colaboración de los funcionarios de mayor rango de cada secretaría, un problema adicional reside en la racionalidad normativa-procedimental de las burocracias, que genera trabas y retrasos en los respectivos expedientes de los proyectos.

En otros casos, cuando se verificó poca colaboración de los funcionarios de las áreas, especialmente cuando se trata de Obras Públicas, ello ha provocado serios inconvenientes en la ejecución de los proyectos, lo que terminó horadando la legitimidad de la herramienta ante la ciudadanía (La Matanza, General Pueyrredón, Rio Grande, San Miguel).

Como posible solución se ha planteado la posibilidad de establecer una cogestión con los vecinos, de forma generalizada (Zárate) o ad hoc (General Pueyrredón), de modo de superar los inconvenientes internos reseñados. Así, se otorgan los fondos a organizaciones de la sociedad civil, las que finalmente ejecutan los proyectos. Desde nuestra visión, en términos de participación ciudadana, el método supone un nivel de involucramiento mayor, aunque en términos intraburocráticos no genera cambios internos sino que implica una tercerización de funciones que son propias al municipio, pero que éste no logra llevar adelante con la agilidad que el PP requiere (manejo de expedientes, procesos de licitación, ejecución de obras, etc.). Así se aumenta la participación pero a costa del debilitamiento de la presencia del Estado.

Asimismo, ante la falta de coordinación y comunicación, las otras áreas perciben a la oficina de PP como un “municipio paralelo”, que realiza tareas que les son propias, interfiriendo en las respectivas planificaciones sectoriales. Esto genera un aislamiento que vulnera la legitimidad interna de la herramienta y dificulta gravemente su desenvolvimiento. Reforzar la oficina del PP con técnicos e ingenieros para disimular esta falencia, profundiza la separación entre las dos formas de gestión, la tradicional y la del PP.

En otros casos, se ha verificado un impacto medio (Mendoza, Rafaela, San Miguel), lográndose redefinir misiones y funciones de las unidades existentes. Ya sea por la colaboración de los funcionarios o por mandato directo del ejecutivo, las diversas áreas han tomado como insumo demandas que resultan del diagnóstico del PP, haciendo lugar dentro de su planificación ciertos proyectos que el municipio asume como prioritarios o políticamente rentables y que originalmente no entraban dentro de los límites de evaluación y selección de proyectos de PP.

Si bien estas prácticas no rompen con las lógicas sectoriales de los municipios, enriquecen a las áreas con información que de otra manera no hubieran conocido o priorizado.

Aún con la colaboración de los funcionarios, no resulta fácil conciliar estas nuevas demandas con las que el área considera prioritarias, especialmente en los casos de Obras Públicas, donde existe algún tipo de planificación que mira el conjunto del territorio a mediano plazo, mientras que las necesidades que surgen de los foros de presupuesto participativo en su gran mayoría se relacionan con cuestiones delimitadas territorialmente al barrio o a la zona de los vecinos participantes y que muchas veces requieren pronta resolución.

Resulta asimismo dificultoso cambiar las prácticas internas de las áreas, ajustándolas a los cambios, lo que significa romper con prácticas y procedimientos establecidos y cristalizados. En este sentido, los municipios adolecen en general de programas de capacitación a sus funcionarios y empleados, acordes a tal paradigma innovador.

Es particular la importancia del área de Hacienda para el éxito de los cambios, pues suele poseer rigurosas prácticas normativas-procedimentales que pueden entorpecer el mecanismo del presupuesto participativo y sus beneficios. Aquí resulta curioso el caso de Mendoza, donde la oficina de PP depende directamente de Hacienda, operando esta dependencia como verdadera movilizadora de los recursos y mandatos sobre las demás áreas, lo que facilita la consecución de los proyectos.

Los casos más exitosos de municipios que han implementado PP, como Morón y Rosario, han logrado reestructuraciones que favorecen la instauración de un modelo de gestión relacional, por encima de la separación de funciones que implica la estructura sectorial tradicional. En ellos, las demandas que emergen de los foros participativos permean todo el entramado municipal, nutriendo a las áreas, las que ajustan su planificación a las demandas vecinales.

La interrelación entre áreas frente a las necesidades que surgen de los diagnósticos participativos suele cristalizarse en reuniones periódicas que involucran a los funcionarios de las mismas y con un fuerte acompañamiento del ejecutivo municipal. En estos casos se intentan dar soluciones que abarquen las cuestiones en forma particular pero también integral. Así pueden surgir demandas cuya solución no esté al alcance del municipio, por su monto económico o por competencia jurisdiccional, pero que son tomadas y redireccionadas con el fin de lograr el financiamiento o los acuerdos necesarios para su consecución.

También existen demandas que por sus características han generado nuevas formas de intervención, que llevan al municipio a abrir otros canales de participación temáticos, todo lo cual favorece a una mayor profesionalización de la burocracia.

En estos casos se logran reforzar los procesos de desconcentración administrativa, cuando existen, o se generan de manera incipiente, fortaleciendo la relación con los vecinos en la gestión y la transparencia de los actos de gobierno.

Resulta interesante aquí la relación que se termina estableciendo entre la participación ciudadana y la conformación de planes estratégicos por parte del municipio, donde el diagnóstico participativo retroalimenta y orienta la planificación a mediano plazo.

Entonces, si bien el proceso de PP tiene un fuerte anclaje barrial o zonal, puede favorecerse un intercambio que permita al ejecutivo municipal ir hacia una idea más amplia de desarrollo a escala ciudad, es decir, un abordaje integral con perspectiva territorial.

Se ha señalado que no siempre esto es así debido a los tiempos necesarios para su consecución. En experiencias que llevan varios años de implementación, como Rosario, Morón o Rafaela, se observa una cierta “burocratización” del instrumento, el que comienza a ser absorbido por la lógica tradicional del municipio, especialmente cuando ya existen otros canales participativos asentados.

Por otra parte, otro extremo posible implica la reestructuración completa del aparato municipal, donde las demandas sociales que surgen de mecanismos participativos constituyen el insumo principal de la planificación de gobierno, que se plantea en términos superiores al año calendario. Este esquema reduce la participación vecinal al diagnóstico y hace desaparecer la herramienta tal como la concebimos, pero da el poder a la estructura estatal para realizar políticas públicas coordinadas y generales, que estén alineadas a las demandas sociales tamizadas por la visión técnico-estratégico y política del ejecutivo municipal (Villa María).

En relación a los equipos técnicos involucrados en el PP, las áreas de PP funcionan casi en su totalidad con un número muy limitado de personal correspondiente a equipos técnicos (en promedio, entre tres y cinco personas), que no siempre tienen una dedicación exclusiva, y que requieren el apoyo y la articulación con funcionarios y técnicos provenientes de otras áreas tanto en el momento de difusión, como en la formulación de los proyectos (para el estudio de viabilidad), su ejecución y control. Este hecho refuerza la necesidad de la adecuada interrelación y compromiso entre áreas que hemos venido remarcando.

Los equipos técnicos de PP, incluyendo los coordinadores barriales o zonales, son quienes tienen mayor relación con los vecinos, y por lo tanto, funcionan potencialmente como un canal directo de comunicación hacia dentro del municipio, con las demandas ciudadanas. Es así que en los casos exitosos, cuando estos equipos tienen una articulación aceptada con el aparato municipal, aun siendo limitados en número de personas, permiten comunicar las necesidades de los vecinos y hacer participar a los funcionarios de las diversas áreas, lo que termina materializándose en políticas públicas que exceden largamente a la herramienta, coadyuvando a la planificación estratégica, a otras políticas participativas y a los procesos de desconcentración administrativa.

Se verifica entonces que, en los casos en que el PP ha logrado existir durante más de un lustro y presentar una evolución positiva (Villa María, Rafaela, Rosario, Morón), el mismo suele relacionarse con el fortalecimiento de procesos de desconcentración administrativa en el territorio, revalorizando el factor de proximidad y con una ampliación del abanico de políticas participativas desplegadas con el municipio, aun en detrimento del propio PP, que, sin perder su masividad, corre el riesgo de perder a algunos de sus participantes más activos, interpelados en mejor forma por otros espacios de participación que acogen mejor sus intereses sectoriales (mesas de participación en salud, seguridad, niñez, tercera edad, discapacidad, cultura, etc.) o que permiten pensar a la ciudad en su conjunto a medio plazo.

Dimensión Participativa

El PP ha tenido un impacto significativo en la escala local-municipal en materia de ampliación democrática donde la proximidad entre el ciudadano y las autoridades locales facilita la implicación social en las cuestiones públicas, fortaleciendo a la vez la legitimidad del gobierno.

Por su raíz territorial y de conectividad con el gobierno local, el PP presupone alguna forma de organización del territorio en unidades menores (barrios, foros, distritos, etcétera). Por esto, su implementación promueve o se inscribe en estructuras con diversos grados de desconcentración funcional o descentralización previa. En algunos casos, la herramienta impulsa formas incipientes de distribución del territorio para su funcionamiento (San Miguel, Zárate) o nace de la mano de procesos de desconcentración funcional (Morón, Villa María) y otras veces se inscribe en estructuras desconcentradas previamente (Rosario, Rafaela), demostrando que su impacto en la organización del territorio es más significativo cuanto menor desarrollo previo tengan estas formas organizativas.

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

La tradición y tipo de las estructuras participativas condiciona también el contenido y la profundidad de los debates. Cuando predomina una tradición participativa vecinal (clubes, sociedades de fomento, centros de jubilados, por ejemplo) emergen comúnmente proyectos para la organización de talleres deportivos o artísticos. Ante la presencia de movimientos u organizaciones sociales de reivindicación emergen demandas más profundas de empleo o pobreza por ejemplo que muchas veces exceden al PP como vía de resolución, pero que funcionan como disparadores de debates amplios, derivando en algunos casos en proyectos innovadores como la organización de capacitaciones laborales, talleres de concientización sobre problemas sociales diversos -violencia familiar, prevención de la salud, etc.-.

El alcance cuantitativo y cualitativo de la participación que impulsa el PP es variable. La importancia cuantitativa de la herramienta en general muestra tendencias crecientes, de gran rotación de los vecinos involucrados, aunque con un núcleo que sostiene la participación. Se observa por otro lado, mayor participación cuando mayores son las carencias en infraestructura urbana. Finalmente, el factor de proximidad resulta determinante, siendo más fuertes los lazos comunitarios en municipios de menor escala o en zonas menos urbanizadas.

El impacto cualitativo de la herramienta pareciera ser mayor en casos con menor tradición participativa. Decimos que en ámbitos con menos antecedentes en materia de participación y/o con gestiones municipales que históricamente han mantenido un estilo más cerrado, su implementación funciona como “punta de lanza” en el camino de experimentación que abre la participación. A la vez, el PP una vez implementado, habilita un canal de reclamos y demandas que deben ser atendidos o como mínimo registrados por las autoridades bajo algún compromiso de resolución. De lo contrario, el instrumento se vuelve un arma que deslegitima a la gestión al reflejar todo aquello que “quiere” o “necesita” la ciudadanía y no logra obtener, reduciendo sus chances de permanecer en el tiempo. Por otra parte, en relación a la etapa de realización de los proyectos elegidos, la participación de la ciudadanía suele ser mayor en las fases iniciales de

proposición y diseño de proyectos y menos en las etapas de implementación, seguimiento y control de los procesos de gestión de las propuestas.

En algunos casos el PP se desarrolla en municipios donde se despliegan otras herramientas de involucramiento de la ciudadanía (Morón, General Pueyrredón, La Matanza, Rafaela, Villa María), quizás con un impacto menor del PP en términos relativos. La implementación de planes estratégicos, consejos asesores temáticos, mecanismos diversos de control y rendición de cuentas o la reflexión de políticas públicas mediante abordajes integrales, habilitan espacios multiactorales y la conformación de redes de actores. Los debates públicos que propician estos espacios son generalmente más amplios o profundos que los que habilita el PP aunque los reclamos o posiciones consensuadas en la mayoría de los casos no poseen un carácter vinculante.

En esta línea, muchos de los casos analizados han desarrollado mecanismos participativos para pensar temáticas de la ciudad en su conjunto, aunque esto ha ocurrido más a partir de los planes estratégicos, es decir por fuera del dispositivo del PP (Morón, La Matanza, Rafaela), que a partir de foros generales de PP (Río Grande) o de la votación directa sobre temas generales propuestos por el municipio (Villa María).

Es posible identificar en los diferentes casos, qué actores están más a la vanguardia o son más creativos en la construcción de agenda.

En algunos casos (Lanús, Morón, Rosario) desde el gobierno local se impulsa una conciencia social más amplia sobre los problemas (residuos, o seguridad por ejemplos recurrentes) intentando soluciones que involucren a la ciudadanía en su conjunto por ejemplo reduciendo la producción de residuos y no sólo al municipio a través de su recolección; o reflexionando sobre mecanismos de prevención de delitos que exceden la instalación de cámaras de seguridad o el incremento de patrulleros policiales en las calles, por ejemplo estableciendo corredores seguros con mecanismos de vigilancia de la misma ciudadanía.

En otros casos, la ciudadanía muestra una visión más innovadora en términos relativos, donde algunos grupos de vecinos promueven contenidos que exceden los habituales (luminarias, pavimentación, seguridad, entre otros) y desafían la lógica establecida por la herramienta, promoviendo temáticas novedosas como el acceso universal a la juventud al deporte (por medio de la construcción de piletas de natación climatizadas en La Costa), la posibilidad de realizar servicios fúnebres cerca de donde habitan los deudos (merced a la institución de salas de velatorio comunales en Gualeguaychú), la atención por parte de las Obras Sociales de determinadas patologías (como el Trastorno General de Desarrollo en Río Grande) o una prevención y atención

integral ante el flagelo de la violencia de género (gracias a su incorporación en el área de salud, en San Miguel). A veces incluso las propuestas que ingresan a las áreas sientan precedente y son incluidas posteriormente en la agenda municipal en forma más permanente.

Resulta notorio entonces que el PP, en tanto fortalece la desconcentración de la gestión local, permite la revalorización del factor de proximidad, así como su propia evolución en políticas participativas más específicas en términos temáticos y amplias en un sentido territorial, favoreciendo la apertura de la gestión local hacia nuevas formas de decisión y funcionamiento y en beneficio de la incorporación de nuevos temas en las agendas de gobierno.

Dimensión financiero – distributiva

Para el promedio, simple, de los quince municipios analizados el presupuesto participativo representa algo menos del 2% de sus erogaciones totales. Si, atento a la habitual concentración de los proyectos del PP en pequeñas obras públicas de alcance barrial, se compara el monto del PP con la inversión pública municipal de los quince distritos bajo estudio, el guarismo alcanza, en media simple a un 15%.

En términos dinámicos, se advierte que la evolución del porcentaje del total del gasto público local popularmente priorizado es bastante constante en el tiempo, en las distintas experiencias estudiadas.

En cuanto a su distribución, en todos los casos, predomina un reparto de tipo territorial. Sin embargo, surgen algunas excepciones a ello que resulta necesario destacar. En varias experiencias existe el PP Joven, siendo el destino de cuyos recursos discutido exclusivamente por la población menor de una determinada edad. En el caso de Unquillo el PP Joven es uno solo para todo el municipio, relevando las necesidades de este sector para el conjunto de la Ciudad. Similarmente, en La Matanza, existe solamente un PP Joven en cada uno de las dos Regiones Descentralizadas (mientras que hay varios foros del PP general en cada una de ellas). A su vez, en Rafaela, conviven dos formas de PP, una que prioriza proyectos de tipo social, cultural, deportivo y comunitario y otra que consiste en la elección popular de un determinado número de obras públicas, de cierta envergadura, para el conjunto de la ciudad, de un conjunto más amplio propuesto por el gobierno municipal, rompiendo así la lógica barrial y proponiendo a los vecinos pensar a la ciudad como un todo. Ya se ha referido la experiencia del Foro de la Ciudad en Río Grande, así como el avance hacia un esquema de Planificación Trienal Participativa en Villa María.

A su vez, en los casos en que se registra una distribución territorial, los criterios de reparto entre los distintos territorios suelen incluir diversos criterios de justicia social, tales como la población de cada foro, el número de habitantes en situación de pobreza estructural, la menor disponibilidad de infraestructura urbana y comunitaria y similares consideraciones.

En resumen, se verifica el alcance predominantemente barrial del PP, aunque con algunos matices, así como su estrecha vinculación con el ideario de la justicia social, presente no solamente en sus criterios de distribución territorial o en el perfil predominante de la población participante, sino asimismo en su propia dinámica, en la que es usual que se prioricen proyectos y demandas de los sectores históricamente más postergados, incluso en la etapa de diagnóstico.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la indagación del Presupuesto Participación en los quince casos de estudio examinados, resulta de particular interés contrastar los resultados alcanzados a la luz de las hipótesis iniciales. Al respecto, la primera hipótesis afirmaba que el Presupuesto Participativo en el contexto argentino reciente se presentaba como un mecanismo orientado a la búsqueda de beneficios político-legitimantes por parte de las autoridades de gobierno, en un marco de reafirmación del factor de proximidad, la crisis de representación de los partidos políticos y los cuestionamientos a las modos de hacer política de carácter más tradicional.

En este caso, la evidencia parece corroborar en términos generales el supuesto original, ya que, incluso en los casos en que el PP ha surgido más desde la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil que del propio gobierno municipal (San Miguel), con el paso del tiempo ha sido redefinido por aquél, acorde a sus propias visiones y estrategias de legitimación política. A su vez, la importancia del factor de proximidad ha sido central en prácticamente todas las experiencias estudiadas, ya sea para consolidar los procesos de desconcentración administrativa (Morón, Rosario, Villa María) como para presentar una primera política con alcance en todo el territorio (San Miguel, Zárate) o fortalecer la trama de actores (Gualeguaychú). En cuanto a la crisis de representación, parece haber sido una cuestión más tenida en cuenta por las experiencias de más antiguo cuño (Morón, Rosario), que por aquellas de más reciente lanzamiento (Gualeguaychú, Lanús) propias de un clima de época signado por cierta revalorización de lo político.

A su vez., la segunda hipótesis establecía que la implementación del PP, con resultados e impactos diversos, suponía en líneas generales y en relación a años precedentes una apertura de la gestión local a nuevas instancias de decisión y funcionamiento con un alcance mayormente barrial.

La citada apertura, en mayor o menor medida, se ha dado en todas las experiencias revisadas. Del mismo modo, el alcance predominantemente barrial del PP, visible tanto en el modesto monto (en relación al total del presupuesto municipal) puesto a discusión como en la forma (territorial) de distribuir el mismo, se advierte en todos los casos, más allá de matices como los del PP Joven de Unquillo y La Matanza, del Foro de la Ciudad de Río Grande o del Presupuesto Ciudadano Urbano de Rafaela.

Finalmente, del análisis de los datos surgen otras dos hipótesis de trabajo que si bien deberían explorarse con mayor profundidad en futuras investigaciones refieren a una cuestión central de los procesos de PP, tanto a nivel de su estudio académico como de su implementación práctica: los motivos por lo que los procesos de PP, o bien fracasan y desaparecen o bien perduran en el tiempo, y su continua transformación.

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

Dicha hipótesis surge del hecho de que, en los casos relevados, las experiencias que han sido discontinuadas (como Río Grande) o que han enfrentado serios retos a su supervivencia resueltos con transformaciones radicales en el instrumento (tal el caso de General Pueyrredón), se han caracterizado por bajos niveles de ejecución en los proyectos priorizados por la ciudadanía.

De este modo, el necesario dinamismo que requiere la gestión local en la implementación (en un plazo de tiempo acotado, de proyectos diversos y de pequeña escala y distribuidos en el territorio) no suele resultar compatible con la lógica de funcionamiento de las burocracias locales (habituadas a mecanismos de poca variabilidad, períodos más laxos de ejecución y concentrados en determinadas zonas). Tampoco el conocimiento público acerca de los costos, plazos, ubicaciones y características de los proyectos a ser ejecutados aparece como una constante con la que las burocracias locales estén habituadas. En tal sentido, la falta de flexibilidad en los procedimientos administrativos, la resistencia al cambio y la falta de capacidad efectiva del poder político para incidir sobre estas estructuras burocráticas, surgen como cuestiones de particular interés para profundizar en torno al presente supuesto.

Por su parte, una segunda hipótesis debería subrayar que: “En los casos en que el Presupuesto Participativo ha perdurado en el tiempo y se ha desarrollado satisfactoriamente, el mismo se ha asentado en importantes procesos de desconcentración administrativa territorial y ha

perdido cierta importancia a manos de otras políticas participativas que ha contribuido a generar, tanto de corte más sectorial o respecto a pensar la ciudad en un marco de planificación plurianual y de conjunto”.

Respecto al desarrollo del PP en relación a la desconcentración administrativa municipal, los procesos participativos bajo estudio se han apoyado en un proceso previo de este tipo en Rosario y Morón, mientras que en Villa María y Rafaela se utilizó al PP para desplegar la desconcentración en los territorios más alejados del centro, y en La Matanza el proceso se encuentra en pleno desarrollo a lo largo de todo el territorio.

En cuanto a lo que podría denominarse una teoría del “ciclo del PP”, en un paralelismo con su ciclo de vida (en tanto el PP nace, crece, se reproduce y muere), la principal evidencia que aparece y debiera afianzarse en futuras investigaciones surge de los casos de Rosario y Morón. En estas dos experiencias de larga data y satisfactorias a nivel general, se verifica la pérdida relativa de importancia del mecanismo a manos de otros espacios de participación, que interpelan con mayor especificidad temática a los distintos sectores de la ciudadanía y que han surgido desde los respectivos gobiernos locales a partir del éxito de las experiencias de PP. Villa María constituye, dentro de la muestra de casos seleccionada, la experiencia en que mejor se aprecia el ciclo completo del mecanismo ya que el PP ha sido reemplazado por un Plan Trienal Participativo (con participación por invitación y no vinculante, pero que tiene por objeto contribuir a la planificación participativa de la ciudad en su conjunto y de manera integral).

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

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. **XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

ANNUNZIATA, Rocío: Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del municipio de Morón”, NARDACCHIONE, Gabriel (Comp.) **Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente**, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento- Prometeo, 2011.

AVRITZER, Leonardo: O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico; AVRITZER, Leonardo y NAVARRO, Z. (comps.) **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**; Cortez, São Paulo-Brasil. 2003.

AZEVEDO, Sergio: **El presupuesto participativo como instrumento democrático de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito?**, Cuaderno urbano: espacio, cultura y sociedad, Universidad Nacional del Nordeste http://dialnet.unirioja.es/servlet/listarevistas?tipo_busqueda=REVISTASEDITOR&clave_busqueda=7893, ISSN 1666-6186, Nº. 7, 2008, págs. 7-34, 2008.

BLANCO, Ismael y SUBIRATS, Joan: ¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable. BLANCO, Ismael.; FLEURY, Sonia y SUBIRATS Joan (Coord.), **Innovaciones locales ante inseguridades globales: los casos de Brasil y España**. Fundación CIDOB. Barcelona, 2008.

BLANCO, Ismael y GOMA, Ricard. Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Política*, **Revista de Ciencias Sociales**, Bilbao, Nº 2, pp. 11-27, diciembre 2006.

CABANNES, Yves. **Presupuesto Participativo y finanzas locales**. Porto Alegre: Alcaldía de Porto Alegre, 2005.

CABRERO MENDOZA, Enrique. **Acción pública y desarrollo local**. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

CANTO CHAC Manuel: Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo, **Revista Política y Cultura**, Nº30, México, 2008.

CARMONA, Rodrigo. **El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas**. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-CICCUS, 2012.

CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro: **La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas**. Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes. 2004.

GOLDFRANK, Benjamín: Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, Vol. 26, n.2, 2006.

LOZANO GONZÁLEZ Corazón: **Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil**. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Revista 72, Enero-Abril México 2009.

MARTÍNEZ Carlos y ARENA, Emiliano: **Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo**. Buenos Aires UNICEF Argentina. 2013.

LLAMAS SANCHÉZ, Felipe.: Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales, **Psychosocial Intervention**, vol. 13, núm. 3, 2004, pp. 325-344, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, Madrid, España, 2004

SÁNCHEZ, Fanny. **Orçamento Participativo. Teoria e prática**, São Paulo: Cortez, 2002.

SOUSA SANTOS, Boaventura de: **Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa**. Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

TEIXEIRA, Ana Claudia. DE GRAZIA, Gracia, ALBUQUERQUE, María do Carmo y PUNTUAL Pedro: **Presupuesto Participativo. Democratización de la gestión pública y control social**. Fórum Nacional de Participacao Popular, Porto Alegre, 2004.

Trabalho enviado em 28 de junho de 2016.

Aceito em 17 de julho de 2016.