

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013

"El Presupuesto Participativo en el contexto argentino reciente. Un examen de sus impactos a nivel político-institucional e intraburocrático"

Dr. Rodrigo Carmona. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS)/CONICET. rcarmona@ungs.edu.ar

Área temática: Descentralización y presupuesto participativo en América Latina

Resumen: En los últimos años, el Presupuesto Participativo (PP) viene desarrollándose en el contexto argentino con efectos importantes en materia política, institucional y administrativa. En esta trabajo se busca examinar los impactos a nivel *político-institucional* e *intraburocrático* en cinco casos de PP en Argentina (Rosario, Zárate, San Miguel, La Costa y Mendoza), identificando potencialidades y tensiones de la articulación entre gobierno local y ciudadanía y funcionamiento interno municipal. De este modo, la *dimensión político-institucional* buscará analizar la influencia que este mecanismo genera en las relaciones políticas del territorio, sus posibilidades en tanto herramienta de profundización democrática y construcción de ciudadanía, así como lo que refiere a los diseños institucionales implementados. Finalmente, la *dimensión intraburocrática*, considerará la forma en que el PP impacta sobre las administraciones locales y sus formas de funcionamiento interno.

Introducción

En las últimas décadas venimos asistiendo a diversas transformaciones en materia política y social. El despliegue de cambios estructurales y políticos en el contexto latinoamericano, con muchos países retornando a regímenes democráticos, mientras se desarrollaban políticas neoliberales de reducción del gasto público, limitación de intervenciones estatales y liberalización del comercio internacional, al mismo tiempo que se ampliaba la esfera de lo “público” -con mayor grado de intervención ciudadana en cuestiones de su entorno cercano-, configuraban tendencias importantes en esos años.

En Argentina, la implantación del modelo de intervención participativa se comprende mejor en el marco de los procesos de reforma estatal que, implementados a fines del siglo pasado, dieron lugar a una fuerte redefinición de las relaciones Estado-sociedad. La reforma neoliberal puso en cuestión la matriz Estado-céntrica que había regido las políticas de desarrollo, abriendo nuevos espacios tanto para la intervención del sector privado, a través de las políticas de privatización y desregulación, como también para la sociedad civil, que comenzó a asumir nuevos roles en la gestión de las políticas. En una etapa posterior, cuando la recuperación del papel del Estado ganó lugar como matriz orientadora en la última década, el principio participativo aparecía en los diseños institucionales, como garantía de democratización de las relaciones Estado-sociedad.

Es así que en los últimos años se han expandido los mecanismos de participación a diversos ámbitos, llegando a constituir un campo propio de la acción estatal, con funciones y estructuras administrativas específicas. En este marco, se destaca fuertemente el desarrollo de distintas experiencias de Presupuesto Participativo (PP) en la esfera local, con resultados relevantes en lo social, político, económico e institucional.

Puesto que, en nuestro país, se trata de una política que apenas supera la década de antigüedad y cuya expansión remite fundamentalmente al último lustro, se advierte una relativa vacancia de investigaciones académicas sobre la temática en forma sistemática y comparada. En efecto, la literatura responde predominantemente a estudios de caso puntuales sobre experiencias particulares y, en menor medida, a trabajos que ponen el énfasis en una mayor discusión teórica sobre la política. Entre dichas vertientes, hay una ausencia de trabajos que combinen las ventajas de ambas perspectivas - discusión teórica y examen de alcances, limitaciones y condicionantes-, considerando el análisis de caso en profundidad de un conjunto variado de experiencias en términos comparativos.

En el trabajo que proponemos se presentan, entonces, los primeros resultados de un proceso de investigación más amplio que busca analizar distintos casos y dimensiones del Presupuesto Participativo en la Argentina. Se busca examinar así los aspectos distintivos que caracterizan las *dimensiones político-institucional e intraburocrática* del PP en los municipios de Rosario, Zárate, San Miguel, La Costa y Mendoza, de modo de identificar potencialidades y tensiones.

De este modo, la *dimensión político-institucional* da cuenta de la influencia que este mecanismo genera en las relaciones políticas del territorio, de sus posibilidades en tanto herramienta de profundización democrática y construcción de ciudadanía, así como en lo que refiere a los diseños institucionales implementados. La *dimensión intraburocrática*, por su parte, considera la forma en que el PP impacta sobre las administraciones locales y sus formas de funcionamiento interno.

Algunos ejes de debate en el desarrollo de nuevas políticas locales

Las reformas económicas neoliberales desplegadas en América Latina en la década de los noventa, y el proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles inferiores de gobierno fueron plasmando nuevas dinámicas en el plano territorial.

Estas políticas tuvieron un impacto de carácter dual sobre los gobiernos locales. 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 como estrategias para sobrellevar la retirada del Estado, y sobre todo del Estado nacional. Tal situación dio lugar a la aparición de un conjunto de nuevos mecanismos de gestión pública más participativos, en un escenario de cuestionamientos a las formas de representatividad tradicionales¹.

En particular, 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

¹Para una mayor profundización ver Cravacuore y otros (2004) y Cabrero Mendoza (2005).

formas más directas y vinculantes en los asuntos de gobierno². Así, frente a 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 sitio³. Ello conlleva 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 desde una perspectiva de gobernanza.

Puede plantearse entonces que, en términos generales, la gobernanza en la literatura especializada remite al pasaje gradual de una modalidad de actuación gubernamental cuyo eje está 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 este modo, 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 gobierno⁴.

En el ámbito local en particular, la riqueza de la noción de gobernanza se expresa en el hecho de que la administración local aparece más versátil y flexible para atender las demandas ciudadanas y generar espacios de discusión e inclusión en articulación con otras instancias de gobierno.

² Ver al respecto Sánchez (2002) y Cabannes (2005).

³ Ver sobre el particular Blanco y Subirats (2008).

⁴ Ver al respecto Blanco y Gomá (2006), Aguilar Villanueva (2007), Carmona y Anzoátegui (2010) y Carmona (2012).

De este modo, 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 y por tanto una mayor democracia, los efectos indirectos que pueden atribuirse al PP, vinculados con una transformación general en la forma en que los estados municipales operan.

El Presupuesto Participativo en Argentina

El Presupuesto Participativo comienza a desplegarse en Argentina luego de los estallidos sociales de 2001, 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, 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 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 2011, siendo el primer retroceso registrado en la serie. Tal variación es resultado de que en 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 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.

En 2012, uno de cada cuatro 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\$S100 millones), de los que han resultado más de 1.000 Proyectos, con un costo promedio cercano a los \$450.000 (U\$S100.000). 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.

En lo que respecta a la distribución geográfica, la gran mayoría de las experiencias corresponde a la zona central del país, históricamente más desarrollada (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Mendoza). Ello, sumado al hecho de que casi no se

registran casos en el Noroeste (apenas la experiencia de Jujuy y recientemente Catamarca), región caracterizada por los liderazgos políticos tradicionales, parece mostrar cierta relación entre la adopción del PP y el grado de desarrollo territorial, influenciada por factores sociopolíticos y culturales, tales como los estilos de gestión habitualmente desplegados en las distintas regiones y la tradición institucional de cada lugar.

Caracterización de los casos⁵

Los casos elegidos para el análisis son Rosario, San Miguel, Mendoza, Zárate y La Costa. El municipio de Rosario se encuentra ubicado en el sur de la Provincia de Santa Fe, a la vera del río Paraná. Es cabecera del departamento homónimo y se sitúa a 300 kilómetros hacia el norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con una población cercana al millón de personas, la ciudad es el núcleo de un área metropolitana mayor integrada por dieciséis localidades más, cuya población asciende a algo más de un millón de habitantes (más de un tercio de la población de toda la provincia y la tercera aglomeración urbana de la Argentina). Desde fines de 1989 ha tenido, en forma ininterrumpida, una sucesión de gobiernos socialistas, a la vez que se ha consolidado una gestión local que suele conceptualizarse como una de las más innovadoras de todo el país.

El municipio de San Miguel, con casi 300 mil habitantes, se localiza en la Provincia de Buenos Aires en el segundo cordón del Conurbano Bonaerense, formando parte de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Desde su conformación en 1995 (como fruto de la división del antiguo distrito de General Sarmiento) ha tenido distintos gobiernos justicialistas con un modelo de intervención predominantemente tradicional y poco

⁵ Para un detalle sintético de los cinco casos, ver el Anexo I.

innovador en términos políticos y administrativos. En los últimos años, no obstante, se ha incorporado de nuevas prácticas y procesos de gestión al interior del municipio.

Mendoza es una ciudad situada al oeste de Argentina y conforma la totalidad del departamento capital de la Provincia del mismo nombre. Cuenta con una población de más de 115 mil habitantes, que unidos a su área metropolitana se elevan a más de 850 mil personas, lo que la convierte en la cuarta mayor aglomeración del país. En la actualidad gobierna el distrito el partido radical (UCR) y se han buscado nuevos mecanismos de articulación multiactoral y planificación de la ciudad.

Zárate se ubica al norte de la Provincia de Buenos Aires, en la ribera del Río Paraná, en el eje Buenos Aires- Rosario y tiene más de 110 mil habitantes. El actual intendente socialista, aliado con el kirchnerismo a nivel nacional, y en el último tiempo se ha tratado de optimizar el funcionamiento municipal mejorando los procesos administrativos internos y generando nuevos mecanismos de acercamiento con la ciudadanía.

El Municipio de la Costa, por su parte, se encuentra localizado al sur de la Provincia de Buenos Aires (comprende un contiguo de localidades poco articuladas desde lo territorial y funcional), tiene 70 mil habitantes y en la actualidad el gobierno municipal es liderado por un intendente kirchnerista, del Frente para la Victoria. La gestión municipal ha venido desarrollando algunas acciones en materia de participación y discusión con la ciudadanía.

Análisis de las dimensiones seleccionadas

En este apartado, se presentan los principales resultados de los relevamientos en los cinco casos de estudio consignados. Vale destacar que la metodología utilizada consistió básicamente en la realización de entrevistas a informantes claves: funcionarios del área del PP y de otras dependencias municipales que en su gestión se relacionan con el mismo, concejales, vecinos participantes y referentes de organizaciones sociales.

- Dimensión político-institucional

Cabe destacar que el PP no suele vincularse en Argentina a una fuerza política en especial. Así, de los cinco casos, dos (San Miguel y La Costa) corresponden a municipios cuyos Intendentes pertenecen (o pertenecían) a distintos sectores del partido gobernante a nivel nacional (FPV – PJ), un tercero (Zárate) refiere a un Partido local, aliado al gobierno nacional y de raíces socialistas, mientras que los dos restantes se ubican en dos de las principales fuerzas de oposición; UCR (Mendoza) y FAP-PS (Rosario).

Incluso al interior de cada Municipio, con la sola excepción del caso de Rosario que aparece como experiencia pionera a nivel nacional, el mecanismo del PP no se vincula con una fuerza política en particular sino a lo sumo, tales los casos de San Miguel y Mendoza, con el accionar desde la intendencia local. Asimismo, el PP no es percibido por los distintos actores como una cuestión objeto de disputa partidaria. Con la excepción del

municipio de Zárate, donde el principal candidato de la oposición a local cuestionó el carácter participativo del proceso⁶.

El PP funciona así, más que como parte de una plataforma partidaria o ideológica, como un mecanismo de legitimación de la gestión de gobierno, con Rosario como el único de los cinco casos donde se dan ambas situaciones a la vez. Respecto al PP y las relaciones políticas del territorio, en general se advierte que esta política pública busca interpelar en mayor medida a la población no organizada sin antecedentes previos de participación.

En el desarrollo del PP, un rol de importancia tienen otras organizaciones públicas no de nivel local. En los municipios de Zárate, San Miguel y Rosario las Universidades Nacionales han jugado un papel relevante en materia de asesoramiento normativo, técnico y capacitación. En algunas instancias han tenido capacidad para incidir en la agenda de gobierno (particularmente en San Miguel), mientras que en el municipio de La Costa ha sido notoria la articulación entre los niveles nacional y provincial de gobierno en el diseño y puesta en marcha de esta política y en algunas cuestiones de implementación de los proyectos.

Los alcances del instrumento para generar nuevos derechos y formas de vinculación Estado-sociedad más democráticas, se vincula a sus posibilidades para instalar, desde la ciudadanía y desde los mismos equipos técnicos del PP, problemáticas novedosas en la agenda municipal. En estos términos, se han planteado en las distintas experiencias

⁶ Ello que provocó una respuesta inmediata de los vecinos bajo la forma de una rueda de prensa lo cual permite apreciar también el grado de apropiación del instrumento por parte de los participantes.

temas tales como la violencia de género, la seguridad ciudadana, la cuestión ambiental o el fomento al desarrollo desde una mirada compleja.

Respecto al alcance y modalidad del PP, en todos los casos analizados predomina un enfoque fuertemente territorial, que no va más allá del Barrio (San Miguel), del grupo de Barrios (Zárate y Mendoza), de la Localidad (La Costa) o del Distrito (Rosario), con una ausencia prácticamente total de una lógica temática o del uso de esta política para pensar la Ciudad en su conjunto.

En parte, ello se relaciona con el hecho de que el PP en los cinco casos de estudio se apoya o busca consolidar una lógica de desconcentración o delegación territorial de la gestión municipal. Y en tal sentido, tiende más a fortalecer las problemáticas e identidades barriales que a fomentar una perspectiva amplia de discusión y resolución de cuestiones con alcance ciudad.

En la misma línea, el rol del Poder Legislativo (órgano que, se supone posee una perspectiva global del Municipio) es en las distintas 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 las que se crea o reglamenta el PP. En San Miguel, por ejemplo, el impulso legislativo del PP estuvo vinculado más con la pertenencia a una Organización Social del Concejal que la promovía que a su posicionamiento como miembro del Concejo Deliberante. Mientras que en Mendoza, único caso en que algunos concejales asisten a las reuniones de PP, tal situación se ve matizada por la inexistencia de una norma con rango de Ordenanza que apoye esta política.

Finalmente, cabe destacar que en todas las experiencias abordadas el PP es una política en transformación, aunque avanza en los distintos casos en diferentes direcciones.

En Rosario se busca vincularlo más con el amplio abanico de políticas participativas que despliega el Municipio, en un enfoque matricial que contempla la generación de comisiones temáticas, pero siempre en el ámbito de los Distritos.

En Zárate las reformas buscan profundizar el empoderamiento popular, vía la periódica revisión del auto reglamento y mejorar la articulación entre las distintas áreas municipales.

En Mendoza se apunta a incrementar los niveles de responsabilidad e involucramiento de los participantes e institucionalizar más el proceso, predefiniendo los montos a debatir.

En La Costa, los avances van en la línea de consolidar una mayor participación juvenil y de simplificar el proceso, a los fines de dotar al mismo de una mayor masividad.

En San Miguel, tal objetivo de masificar la participación, incluso a costas de una menor intensidad de la misma, es central para la consolidación y legitimación política del PP.

- Dimensión intraburocrática

Un primer punto importante para analizar el impacto del Presupuesto Participativo en el aparato municipal son sus efectos sobre la conformación de la estructura funcional municipal. En tal sentido, cabe considerar tanto la creación de nuevas dependencias como la ubicación del área de PP en el organigrama municipal.

La dependencia política del área de PP no es uniforme en las distintas experiencias, aunque suele ser habitual que se ubiquen en la esfera de las Secretarías que detentan las funciones de coordinación política: General (Rosario), Jefatura de Gabinete (Zárate), Privada (La Costa). No obstante, en algunos casos puede depender de otras secretarías: Desarrollo Social y Humano (San Miguel) e incluso ubicarse como responsabilidad de la Secretaría de Turismo, Hacienda y Desarrollo Económico (Mendoza).

Más allá de su inserción a nivel de Secretaría también hay diferencias en cuanto al organismo específico en que se inserta el PP. Así, en el municipio de La Costa el PP se encuentra a cargo de la Agencia de Gestión y Modernización del Estado; en Rosario, se ubica en la Subsecretaría General; en Zárate en la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario; en San Miguel pertenece a la Subsecretaría de Desarrollo Humano y Presupuesto Participativo. Mientras que en Mendoza el PP depende de dos Direcciones: Finanzas (en la órbita de Hacienda) y Atención al Vecino y Control de Gestión (que reporta directamente al Intendente), atento al carácter dual (presupuestario y participativo) de esta política.

Sólo en los casos de Rosario, (Coordinación General de Participación Ciudadana), San Miguel (Dirección General de Desarrollo Humano y Presupuesto Participativo) y Zárate (Jefatura de Departamento de Presupuesto Participativo) se verifica la existencia de un área especialmente creada para encargarse exclusivamente del PP (Zárate), o bien de una dependencia responsable del conjunto de políticas participativas (Rosario) o de una oficina con competencias en un amplio campo de políticas, pero con especial y explícita consideración por el PP (San Miguel). En este último caso existe también una Dirección dedicada exclusivamente a la relación con los vecinos en el marco del PP (Dirección de

Foros Barriales). En contrapartida, ni para el caso de Mendoza ni para el de La Costa se ha tomado conocimiento acerca de la institucionalización de la gestión del PP por medio de una modificación de la estructura funcional del municipio que contemple la creación de un área, de cualquier nivel, dedicada exclusiva o preponderantemente al PP.

De todos modos, en los casos mendocino y costeño puede advertirse, más en la práctica que en la definición normativa, una actualización de misiones y funciones dentro de las áreas que llevan adelante el PP, que ha permitido, por ejemplo asignar equipos de trabajo, en forma permanente, al desarrollo de esta política de empoderamiento popular.

En el caso rosarino se destaca la existencia de un modelo de gestión relacional, asentado en el proceso de descentralización municipal, que ha permitido, a nivel de distrito, insertar el PP en un marco más amplio de planificación participativa y desarrollo de estrategias de abordaje integral a las problemáticas del territorio de cada distrito.

En relación a la cantidad de personal directamente involucrado en la gestión del PP, se cuenta con información acerca de tal dotación, en los años 2008 y 2011, para San Miguel y Zárate. En ambos casos se verifica un importante incremento en el número de funcionarios involucrados, además de una creciente incorporación de los mismos a la estructura estable de personal municipal, lo que pone a las claras la apuesta por el PP como una política de carácter permanente y cierta superación de las etapas más exploratorias de su proceso, al menos en las dos experiencias mencionadas.

En cuanto al carácter innovador del PP, en tanto se inserta en estructuras municipales existentes, con sus propias lógicas de funcionamiento y culturas organizacionales, es un

factor que busca modernizarlas, a la vez enfrenta el desafío de no ser asimilado por ellas. En la práctica, sus limitaciones para influenciar las estructuras burocráticas municipales tradicionales son muy visibles, incluso en los casos más consolidados.

Ello se ve en situaciones como un mal proceso de determinación de la viabilidad técnica de los proyectos, atrasos en su ejecución y problemas para generar una visión compartida por los distintos actores (ciudadanía, funcionarios de PP y otras áreas). Así, el PP aparece en algunos casos casi como un Municipio paralelo, con baja o nula vinculación con el resto, más allá de compartir el liderazgo político de un mismo Intendente.

En tal sentido, en referencia a la dimensión intraburocrática del PP, en todos los casos, con matices propios en términos de maduración, escala y conducción política, puede advertirse como rasgo común las dificultades de una constante tensión entre el área de PP y gran parte de las demás dependencias municipales.

En especial, se advierte un mayor desconocimiento de la herramienta, desconfianza hacia la misma o incluso franca hostilidad contra los mecanismos de participación popular, en las áreas que más sienten que se pone en cuestión su monopolio del conocimiento, en el plano real y simbólico y que no pueden concebir el saber popular en un plano de igualdad con el saber técnico y el saber administrativo.

En tal sentido la labor de sensibilización y disciplinamiento político, que requieren sin dudas de un fuerte liderazgo y compromiso político de los intendentes con el PP, es clave para permitir una implementación aceptable de dicha política pública.

Conclusiones

El Presupuesto Participativo aparece en los últimos años como una política significativa en la esfera local argentina. Sus efectos e impactos en términos políticos, institucionales y administrativos locales, son motivo de estudio en la actualidad. No obstante, deberá pasar algo más de tiempo para poder evaluar su alcance real y, en especial, su sustentabilidad a medio y largo plazo.

El presente trabajo exhibe algunos primeros resultados del análisis de las dimensiones *político-institucional e intraburocrática* del PP en cinco casos de estudio, dando cuenta de los diferentes aspectos y tensiones que caracterizan su desarrollo.

En relación a la *dimensión político-institucional*, es posible advertir la ausencia de una clara identificación del PP con una determinada fuerza partidaria, tanto a nivel del conjunto del país, como en el grueso de los casos analizados. 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 siendo personas de un mismo partido.

De este modo, el PP opera predominantemente como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales antes que como una plataforma político-ideológica particular.

Otra gran debilidad que se advierte en los procesos de PP analizados es el bajo nivel de articulación con el Poder Legislativo, hecho que conspira contra la institucionalización de esta política y restringe su sustentabilidad.

Respecto a la dimensión intraburocrática, el PP suele funcionar como un área renovadora respecto a las cristalizaciones burocrático-institucionales propias de las estructuras municipales tradicionales. Se trata así de una relación compleja, en la que el potencial modernizador del mecanismo entra en tensión con su necesidad de articular con estructuras tradicionales dadas, en un escenario en que el mismo PP debe sortear al riesgo de integrarse como una estructura burocrática más, perdiendo de vista su carácter de herramienta innovadora y marcadamente política.

Las experiencias del PP que ya tienen alguna antigüedad no están exentas del riesgo de burocratización y rigidización, lo cual no deja de exigir una constante reformulación y revisión de la herramienta si se pretende conservar el mencionado potencial modernizador.

En la misma línea, se verifica que el PP permite incorporar en las agendas de gobierno cuestiones novedosas y desarrollar enfoques alternativos a los tradicionales, en un arco amplio de campos de política que va desde la cuestión ambiental hasta la seguridad ciudadana. Al respecto, existen como vimos algunas excepciones, donde se instala en la agenda una temática general – como en el caso de violencia familiar en San Miguel- con un carácter multidisciplinario que exige una mirada burocrática transversal que altera los límites habituales de la herramienta del PP.

Como reflexiones finales, vale recordar que en todos los casos abordados el PP se configura como una política en permanente ajuste, tanto por una cuestión de aprendizaje y mejora, como por los cambios, a lo largo del tiempo, en los objetivos políticos que busca satisfacer.

Ello puede sintetizarse en la necesidad de combinar distintos mecanismos de empoderamiento popular y desarrollo de capacidades y conciencia en la población, con formas de participación de menor intensidad que permitan ampliar y masificar la cantidad de participantes, otorgando por esta vía una mayor legitimidad al PP, tanto en opinión del conjunto de la ciudadanía, como hacia dentro de la propia gestión municipal.

Uno de los principales desafíos consiste así en mejorar la articulación entre el área a cargo del PP y el resto de la administración municipal, de modo de garantizar en el corto plazo, una correcta ejecución de los proyectos priorizados por la ciudadanía. Esta condición, para evitar una caída abrupta de los niveles de participación, es uno de los mayores retos que se enfrentan en términos de garantizar la supervivencia del proceso. Al mismo tiempo, tal articulación surge en el largo plazo como un requisito central en pos de lograr una mayor apertura y modernización del conjunto de la gestión local, aspecto relevante para responder al conjunto heterogéneo de demandas y necesidades que la población plantea a los gobernantes locales.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2007): 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.
- Blanco, I. y Goma, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Polítika, Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27.
- Blanco, I. y Subirats, J. (2008). ¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable. En Blanco, I.; Fleury, S. y Subirats, J. (Coord.), *Innovaciones locales ante inseguridades globales: los casos de Brasil y España*. Fundación CIDOB. Barcelona.
- Cabannes, Y. (2005). Presupuesto Participativo y finanzas locales. *Red Urbal*, 9.
- Carmona, R. (2012). El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas. Editorial CICCUS y UNGS. Buenos Aires.
- Carmona, R. y Anzoátegui, M. (2010). "Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y tipo de articulación Estado–sociedad en municipios del oeste y noroeste del Conurbano Bonaerense", en Rofman, A. (comp.) *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense* Publicaciones UNGS. Los Polvorines.
- Cabrero Mendoza, E. (2005): *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica. México DF.
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004): *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.
- Martínez, C. R. y Arena, E. (2013): *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*. UNICEF Argentina. Buenos Aires.

- Sánchez, F. (2002). Orçamento Participativo. Teoria e prática. Cortez. Porto Alegre.
- Sousa Santos, B. de (2002). Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira. Porto Alegre.

Anexo 1: Resumen de los cinco casos de análisis de PP en Argentina

Municipio	La Costa	Mendoza	Rosario	San Miguel	Zárate
Provincia	Buenos Aires	Mendoza	Santa Fe	Buenos Aires	Buenos Aires
Primer Año de Implementación del PP	2009	2010	2002	2008	2010
Partido Gobernante	FPV-PJ	UCR	PS	PJ	Nuevo Zárate
Aliado al Gobierno Nacional	SÍ	NO	NO	NO*	SÍ
Hay Ordenanza que crea/regula PP	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Población 2010	69.633	115.041	1.028.658	281.120	114.269
Participantes Asambleas PP	5.217	158	1.396	1.160	1.011
Participantes Votación PP**	5.217	158	29.027	1.160	1.011
% Participación Asambleas PP	7,49%	0,14%	0,14%	0,41%	0,88%
% Participación Votación PP	7,49%	0,14%	2,82%	0,41%	0,88%
Existe PP Joven	NO	NO	NO	NO	NO
Monto PP 2010 (\$)	\$ 7.500.000	s/i	\$ 30.000.000	\$ 17.380.953	\$ 1.450.000
Monto PP 2010 (U\$S)***	U\$S 1.666.667	s/i	U\$S 6.666.667	U\$S 3.862.434	U\$S 322.222
% PP del Presupuesto Total	3,03%	s/i	1,72%	7%	1,25%
\$ por habitante	\$ 108	s/i	\$ 29	\$ 62	\$ 13
U\$S por habitante***	U\$S 24	s/i	U\$S 6	U\$S 14	U\$S 3
\$ por votante del PP	\$ 1.438	s/i	\$ 21.490	\$ 14.984	\$ 1.434
U\$S por votante del PP***	U\$S 319	s/i	U\$S 4.776	U\$S 3.330	U\$S 319
Cantidad de Proyectos 2010	13	s/i	224	141	32
Monto Promedio por Proyecto (\$)	\$ 576.923	s/i	\$ 133.929	\$ 123.269	\$ 45.312
Monto Promedio por Proy. (U\$S)***	U\$S 128.205	s/i	U\$S 29.762	U\$S 27.393	U\$S 10.069

* Hasta Mayo de 2013 el Gobierno Municipal de San Miguel era aliado del gobierno nacional, a partir de las elecciones primarias 2013 es opositor.

** En los casos en que la priorización de Proyectos se realiza en Asamblea, ambos valores coinciden. En los que hay Feria de Proyectos, no.

*** Tipo de Cambio correspondiente al año 2010: U\$S 1 = \$4,50.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos informados por las áreas responsables de PP de cada Municipio en la II Encuesta Nacional de PP.