

**Participación ciudadana local: un balance teórico y empírico de los Presupuestos Participativos en las ciudades argentinas**

Autora: Dra. Cecilia Schneider, Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Argentina  
[cecilia.schneider1@gmail.com](mailto:cecilia.schneider1@gmail.com)

Co-autora: Mg. Micaela Diaz Rosaenz, Universidad de St. Gallen (HSG), Suiza  
[mdiazrosaenz@yahoo.com.ar](mailto:mdiazrosaenz@yahoo.com.ar)

Área temática: Participación, representación y actores sociales

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

## Participación ciudadana local: un balance teórico y empírico de los Presupuestos Participativos en las ciudades argentinas

### Resumen

El presupuesto participativo (PP) ha sido considerado, tanto por la literatura académica especializada como por los gestores políticos, un instrumento icono de la promoción de la democracia participativa y deliberativa en los ámbitos locales -primero en América Latina y luego, en Europa-; aunque con significativas diferencias tanto en modalidades como en resultados. En los últimos años, en la Argentina se vienen implementando numerosas experiencias.

En este trabajo nos proponemos en primer lugar, situar el análisis acerca de los mecanismos de innovación democrática, en especial el PP, en el diálogo crítico entre la democracia representativa y la participativa, enmarcándolo a partir del modelo original brasileño. En segundo lugar analizar de manera descriptiva, el mapa de los presupuestos participativos implementados en las principales ciudades argentinas. Seguidamente nos concentraremos en el estudio de diez experiencias llevadas a cabo por gobiernos locales. Seis de ellas, en ciudades capitales (La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia) y cuatro en el Gran Buenos Aires (Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín). Según datos resultantes de una investigación propia llevada a cabo entre el 2012 y el 2014 se describirá el marco normativo y el diseño institucional de estas experiencias, los objetivos de la participación y las características de los participantes. Finalmente, y a modo de conclusión, se esbozarán los interrogantes que desde el punto de vista teórico explicitado en el primer apartado y a la luz de los datos recogidos, son relevantes de formular.

### 1. Introducción

La profusa literatura existente sobre participación institucionalizada coincide en presentar al presupuesto participativo (en adelante, PP) como el mecanismo de la democracia participativa que más se ha expandido y replicado tanto en la región como a nivel mundial desde su inicio en Porto Alegre a fines de los 80' bajo el liderazgo político del PT (Pateman 2012, Olivera 2012, Goldfrank 2009, de Souza Santos y Avritzer 2004). Los datos más recientes hablan de entre 500 y 920 casos en América Latina, 300 en Europa y más de 100 en África (Sintomer 2010, Olivera de Porto 2012). En no pocas ocasiones esta fenomenal expansión<sup>2</sup> ha estado impulsada por organismos multilaterales y ong's internacionales que lo han presentado como el instrumento más eficaz de "gobernanza" local en el marco de lo que fuera la Nueva Gestión Pública muy en boga en los años 90'.

Sin embargo, a pesar de este gran impulso y del creciente interés que han despertado estas experiencias en el mundo académico, aún se detectan vacíos en la literatura de referencia: en primer lugar, es notoria la ausencia de estudios *cross-national* sobre casos de PP, con la excepción del importante aporte de Cabannes (2004) quien analiza diversas experiencias desarrolladas en diferentes ciudades a lo largo de diez países y de Torres Ribeiro y Grazia (2003) quienes se concentran en centenares de casos de varias ciudades brasileñas. En

---

<sup>2</sup> En este sentido ver la Tesis Doctoral de Osmany de Olivera (2012) que busca dar respuesta al proceso de internacionalización del PP.

segundo lugar, no se ha abordado suficientemente la relación entre los contextos políticos y los diseños que asumen estos mecanismos de participación, aunque ya se advierten algunos trabajos en esta línea: Navarro Yañez 2003, Goldfrank 2005, 2009, Font 2011, Schneider 2007 y 2008, Schneider y Welp 2011 y otros. También en este sentido, y tal como lo ha señalado Goldfrank (2009) poco se ha examinado acerca de la influencia de los partidos políticos de oposición en la implementación de estas experiencias.

Argentina no escapa a esta tendencia. En los últimos años han florecido múltiples experiencias locales y, sin embargo, son los casos paradigmáticos y más antiguos los que suelen ser analizados por las investigaciones empíricas nacionales (Peruzzotti 2005, Ford 2012, Annunziata 2007, Triguboff 2011, etc.) constatándose así una ausencia de una mirada panorámica y comparativa de los diseños.

También se advierte que muchas de las experiencias estudiadas difieren del presupuesto participativo primogénito brasileño y entre sí. Incluso algunas por el diseño institucional que configuran bien podrían no ser cobijadas bajo esta etiqueta.

Por tanto, este artículo tiene como propósito situar el análisis acerca de los mecanismos de innovación democrática, en especial el PP, en el diálogo crítico, más amplio y sustancial entre dos formas de democracia: la representativa y la participativa. En segundo lugar, analizar el modelo original de presupuesto participativo que mejor conjuga deliberación con decisión y representación con participación. En tercer lugar, y en un primer intento por reducir el vacío en los estudios comparados sobre el tema a nivel nacional, se presenta el mapa de los presupuestos participativos implementados en las principales ciudades argentinas a partir de 6 experiencias llevadas a cabo por los gobiernos de las ciudades capitales de La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia y 4 localidades del Gran Buenos Aires (Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín)<sup>3</sup>. A través de fuentes primarias se presenta el marco normativo y el diseño institucional de estas experiencias, los objetivos de la participación y las características de los participantes. Finalmente, presentaremos las conclusiones que nos deja este recorrido y las posibles cuestiones a seguir indagando.

## **2. El debate sobre la participación ciudadana en dos modelos de democracia.**

La libre elección de los gobernantes constituye un rasgo esencial de los regímenes democráticos representativos. El debate se origina cuando se trata de valorar la conveniencia y la naturaleza de una participación más amplia y por fuera de los periodos electorales. ¿Es posible y deseable que los ciudadanos corrientes participen de un modo directo en ámbitos donde se toman decisiones que afectan directa o indirectamente sus vidas? ¿Tienen algo “valioso” que decir a sus representantes? ¿Son capaces de ejercitar un sentido del bien común y general o sólo aplican la estricta defensa de sus intereses más inmediatos? Y, sosteniendo una respuesta afirmativa a tales preguntas, ¿quiénes deberían hacerlo y bajo qué circunstancias? Según sea la visión de la democracia que se adopte variarán las respuestas a estas cuestiones. A riesgo de ser esquemáticos, pueden distinguirse dos grandes enfoques: el de la democracia procedimental (elitista o realista) y el de la democracia participativa con sus variantes.

---

<sup>3</sup> Los datos que aquí se presentan provienen de la investigación “Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias” (UNDAVCYT 2011-2014 y PICTO 104, MINCYT) desarrollada por el Grupo Democracia, Ciudadanía y Cultura Política de la Undav, dirigido por la Dra. Schneider.

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

En contraste, la teoría participativa en sus diversas versiones intenta recuperar el ideal de la participación y deliberación pública como elementos fundamentales de la democracia moderna. Si la tradición de la democracia instrumental se manifiesta un interés secundario (e indirecto) por la participación y se le adjudica un valor negativo, en ésta se sostiene que la participación ciudadana permite la expresión efectiva de la voluntad general, fundamento último del ejercicio democrático. Los enfoques participativos coinciden en sostener que: (a) la política democrática requiere un nivel de compromiso y participación ciudadana que excede la mera elección de los gobernantes; (b) las prácticas participativas fomentan el sentido de la responsabilidad pública, propician la cooperación, la autodisciplina y la tendencia a la moderación; (c) la participación permitiría acortar la distancia entre representantes y representados, lo que incrementaría los niveles de confianza institucional generando o reforzando mecanismos de control y accountability efectivos; (d) una participación más intensa (y organizada) de los ciudadanos en los asuntos públicos podría contribuir con el fortalecimiento de la democracia, además se advierte que (e) la incorporación de mecanismos de democracia participativa permitiría superar el déficit representativo advertido a través de la creciente incapacidad del sistema para procesar nuevas demandas y/o conflictos (Norris 1999, Peruzotti 2001). Esto ocurriría, en primer lugar, siendo la participación ciudadana la correa de transmisión de información acerca de las preferencias de los individuos o de la comunidad de afectados por una política particular; en segundo lugar, permitiendo la representación de intereses categóricos como los defendidos por los movimientos sociales o asociaciones voluntarias o cuya intensidad no se registra mediante el procedimiento del voto y, por último, favoreciendo el desarrollo de un espectro más amplio de intereses. Pero, ¿qué es la participación (política) ciudadana?

“La deliberación, la discusión y el debate son fundamentales para cualquier forma de democracia, incluida la democracia participativa; pero si la deliberación resulta necesaria para la democracia, no es suficiente. Algunos de los defensores más entusiastas de la democracia deliberativa tienden a presentar la deliberación como si fuera sinónimo de la propia democracia” (Pateman, 2012, p.8)<sup>4</sup>. Según la autora, la democracia deliberativa todavía deja intactas las estructuras institucionales convencionales y el significado político de la “democracia”. En lo que refiere a la democracia participativa, resalta la importancia que tienen las formas de las estructuras de autoridad que hacen posible la participación y por lo tanto, la teoría de la democracia participativa debe ser una discusión sobre la democratización,

---

<sup>4</sup> Traducción del texto original: “Participatory democracy, I argue, is different from deliberative democracy. Deliberation, discussion, and debate are central to any form of democracy, including participatory democracy, but if deliberation is necessary for democracy it is not sufficient. Some of the more enthusiastic advocates of deliberative democracy tend to present deliberation as if it were synonymous with democracy itself” (Pateman, 2012, p.8)

“el argumento es acerca (qué) cambios harán nuestra propia vida social y política más democrática, que proporcionará oportunidades para las personas a participar en la toma de decisiones en su vida cotidiana, así como en el sistema político más amplio. Se trata de democratizar la democracia”<sup>5</sup>. Por lo tanto, los cambios necesarios para alcanzar una sociedad participativa (en los términos utilizados por la autora en su libro *Participación y Teoría Democrática* de 1970) son estructurales ya que requieren reformas de aquellas estructuras de autoridad no democráticas.

## 2.1 La participación en disputa o ¿qué es y no es participar?

Las aproximaciones más clásicas al fenómeno de la participación han coincidido en una serie de elementos a la hora de definir el concepto: se trata de la incidencia –más o menos indirecta- que pueden tener los ciudadanos no sólo en la elección de los gobernantes, lo que habitualmente es entendido como participación electoral, sino también en las decisiones que éstos toman a lo largo de todo el periodo de gobierno. Esta definición, propuesta por Verba y Nie (1972) en su análisis de la participación política en Estados Unidos, permitió separar analíticamente la participación electoral de la ciudadana al tiempo que ambas fueran cobijadas bajo el paraguas de la participación política. De este modo, la definición de participación política excluía las llamadas formas pasivas o los predictores de participación (interés por la política, lectura de periódicos, sentimiento de patriotismo, el sentido de la eficacia política), o modalidades más heterodoxas como la desobediencia civil, la protesta violenta, los esfuerzos por cambiar o mantener una determinada forma o estructura de gobierno o por el contrario, los comportamientos provocados/movilizados por el mismo gobierno y los resultados políticos no intencionales (Conge 1988). Posteriormente, esta lista de actividades dirigidas a influir en las decisiones políticas fue revisada y ampliada por varios autores.

Barnes y Kaase (1979) han señalado la importancia de incluir lo que llamaron “formas no convencionales de comportamiento político”. Sostuvieron que la participación debía ser estudiada como “toda actividad voluntaria realizada por ciudadanos individuales tendentes a influir, directa o indirectamente, en las elecciones políticas en varios niveles del sistema político” (1979:42). De un modo similar, se han expresado otros autores como Nelson (1979) quien incorpora acciones ilegales y violentas; o Seligson (1978) aunque éste último ubica en un mismo plano la participación social y la política al definirla como el “comportamiento que influye o pretende influir en la distribución de los bienes públicos sean éstos consecuencias del accionar del Estado o de la propia comunidad” (1978:6). Posteriormente, Verba, Schlozman y Brady desarrollaron una nueva definición de participación que parece estirar los límites de aquella primera ofrecida en los setenta. Se refieren a la actividad que tiene el propósito de influenciar sobre la acción de gobierno, ya sea afectando de manera directa el proceso de elaboración e implementación de una política pública o indirectamente influenciando la selección de quienes hacen esas políticas (1995:38). En la misma línea y unos pocos años más tarde, la definición propuesta por Brady (1999:737) como la acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos (y ya no únicamente sobre las decisiones que toman los funcionarios) permite ensanchar aún más el concepto.

Así, en este primer conjunto de nociones más clásicas sobre la participación, la misma surge como un instrumento que permite a la ciudadanía intentar hacer que el sistema político –por fuera de los periodos electorales- tenga en cuenta su voluntad (Schneider 2007). Como señala Verba (1996:1) “la participación es un mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades del público y son

---

<sup>5</sup>Idem, p.10

inducidos (por medio de esa participación, agregado nuestro) a responder a esas preferencias y necesidades”. Esta definición se acerca más a ciertas versiones de la teoría democrática como la elitista y la representativa a la vez que se aleja de la participativa y aún de la deliberativa (Teorell 2006). Pateman (1970) fue la precursora de la concepción que asume que la participación **implica la toma directa de decisiones por parte de la ciudadanía**, se trate de ciudadanos ordinarios u organizados, estableciendo la importancia de expandir las formas democráticas del ámbito político a otros de carácter social y laboral a fin de evitar que las desigualdades sociales y económicas se transfieran a la esfera política.

En este marco, es posible distinguir dos estrategias destinadas a dar voz a la ciudadanía: la pluralista y la deliberativa. La primera trata de aumentar la interrelación entre los grupos de interés y las instituciones representativas, de modo, que los ciudadanos a través de éstos ejerzan un mayor control entre periodos electorales (Dahl 1982). Este tipo de estrategia más bien se constituye como un complemento de la democracia liberal representativa. La segunda postula la creación de ámbitos en los que la ciudadanía puede llegar a definir los intereses de la comunidad mediante la deliberación y discusión pública; y apunta a la transformación de los ciudadanos mediante la contraposición razonada de argumentos sobre los asuntos públicos objetos de controversias y definiciones (Elster 1998, Habermas 1993).

Las teorías -sociológicas o políticas- son respuestas explicativas a fenómenos o procesos que están históricamente condicionados; en este sentido los conceptos siempre expresan construcciones de un tiempo y espacio histórico particular. Las concepciones acerca de la participación que hemos discutido más arriba se inscriben en un contexto de posguerra propio de los países centrales y en la emergencia de los llamados nuevos –y hoy ya viejos- movimientos sociales (obrero, estudiantil, feminista, etc). En el contexto latinoamericano reciente han surgido nuevas teorías que acompañan a nuevos procesos sociales. Así, de la mano de la tercera ola de democratización en los países del Sur iniciada a fines de los setenta y que se intensifica en los noventa, surge lo que algunos autores han dado en llamar la “participación ciudadana institucional” (Rodger 2005, Schneider 2008 y Schneider y Welp 2011). Tal como la entendemos, ésta comprende a todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos -ya sean individuos o miembros de organizaciones de tipo asociativo o ambos- que están destinadas a influir en las decisiones y las acciones de los gobernantes; a la toma de decisiones de manera directa así como al control de las acciones gubernamentales y/o a la propensión de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos pero mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales ofrecidos por los propios gobiernos o incorporados a constituciones y leyes.

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

### 3. El PP del PT: combinación exitosa de deliberación, representación y decisión

Entre las diversas formas de participación que surgieron en el Brasil pos autoritario, el presupuesto participativo adquirió una preeminencia particular. De Souza Santos y Avritzer muestran cómo la motivación por la participación es parte de una herencia común del proceso de democratización que llevó a los actores sociales democráticos, especialmente aquellos provenientes del movimiento comunitario y obrero, a disputarse el significado del término participación. En el caso de la ciudad de Porto Alegre, como se sabe, esa disputa se articuló con la apertura de espacios reales de involucramiento por parte del Partido de los Trabajadores cuando arribó al poder (1989). El PP se proponía como un diseño que buscaba articular el mandato representativo con formas efectivas de deliberación en el nivel local. De acuerdo con de Souza Santos, se manifiesta en tres de características principales: (1) participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún status especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias; (2) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y (3) colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilidad de las decisiones y reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetando también los límites financieros. En el diseño original que adoptó el PT en Porto Alegre esos principios generales se tradujeron en **tres formas de institucionalidad participativa**. En primer lugar, **asambleas regionales** en las cuales la participación es individual, abierta a todos los miembros de las comunidades y cuyas reglas de deliberación y de decisión son definidas por los propios participantes. En segundo lugar, un **principio distributivo** capaz de revertir desigualdades preexistentes con relación a la distribución de bienes públicos. En el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, y también en Belo Horizonte, existen principios distributivos que anteceden el propio proceso de deliberación, las así llamadas listas de carencias. En tercer lugar, hay un **mecanismo de compatibilidad entre el proceso de participación y de deliberación y el poder público**, proceso que abarca, en el caso de Porto Alegre, el funcionamiento de un consejo capaz de deliberar sobre el presupuesto y de negociar prioridades con la prefectura local (Avritzer 2004).

Chaves Teixeira y Albuquerque (2006), relacionan el origen de las experiencias participativas en Porto Alegre, con tres factores: la creciente preocupación de las organizaciones de la sociedad civil brasileña por la gestión de las políticas públicas; a las incorporación de un nuevo marco jurídico normativo respecto de la asignación y control del presupuesto público incluidos en la reforma constitucional de 1988 y a las propuestas con fuerte contenido participativo realizadas por los partidos de izquierda. La confluencia de estos componentes, en el contexto de la llegada del PT al gobierno municipal y a la existencia de una tradición asociativa local, dio un formato particular a la puesta en marcha del mecanismo.

También Carole Pateman (2012) parte del caso legendario de Porto Alegre para ejemplificar el funcionamiento más real de la democracia participativa. Utiliza el caso del PP brasileño porque en él se puede apreciar cómo los componentes centrales de la democracia participativa pueden ser institucionalizados con éxito y además porque en el PP de Porto Alegre, la participación ciudadana en las decisiones sobre el presupuesto municipal se establece como un derecho de los ciudadanos característica que la autora destaca como un paso necesario para la democratización.

Por tanto, el PP sería una forma exitosa de combinación entre elementos de la democracia representativa y de la democracia participativa. Esa combinación se da en diferentes niveles: en el nivel local, los ciudadanos participan de un proceso de negociación y deliberación sobre

prioridades en la distribución de bienes públicos. Ese proceso enuncia un elemento ya resaltado en nuestro texto, que es la necesidad de que la democracia se articule con una nueva gramática social. Esa gramática tiene dos elementos: distribución justa de bienes públicos y negociación democrática del acceso a esos bienes entre los propios actores sociales. Las asambleas regionales, las listas de acceso previo a bienes públicos y el consejo del presupuesto participativo expresan esa dimensión que denominamos procedimentalismo participativo, un proceso de participación ampliado que incluye un vasto debate público sobre las reglas de la participación, de la deliberación y de la distribución.

### 3.1. La expansión de los PP: ¿más es mejor?

Como se mencionó anteriormente, el crecimiento y expansión de los casos de PP, ha sido muy significativo. Según Sintomer (2010), aunque es Brasil el país con la mayor densidad de experiencias, el resto de la región no es ajena a este crecimiento, encontrándose muchos casos en ciudades del Ecuador, Perú, Argentina, Uruguay y de Centroamérica. De hecho, se estima que más de la mitad de los PP en el mundo<sup>6</sup>, se llevan a cabo en América Latina. Aunque con menores cifras, el resto del mundo también comenzó a replicar este mecanismo encontrando bastas experiencias en ciertos países africanos, europeos y asiáticos). Sin embargo, muchos son los especialistas que **cuestionan la calidad de estas experiencias**. Entre ellos, Pateman parte de cuestionarse las razones de la creciente popularidad que han adquirido los PP en todo el mapamundi. Sin duda, pensar en las causas de su éxito (en términos de expansión) está emparentado con las fortalezas que se destacan de su implementación: Cabannes distingue los beneficios relacionados con la ciudad y sus habitantes y, por otro lado, las ventajas que implican para la gestión local. Entre los primeros, destaca que mediante al debate del poder público con la ciudadanía se profundiza el ejercicio de la democracia, además de favorecer la modernización de la gestión pública. También muchas veces implica revertir las prioridades sociales y favorecer la justicia social. Según el autor, los ciudadanos son verdaderos protagonistas de la gestión pública lo que implica el ejercicio de la ciudadanía de manera plena, activa (Cabannes, 2004). En los ámbitos en los que intervienen (saneamiento, mejoras urbanas, etc.) logran mejorar significativamente sus condiciones de vida, teniendo también la posibilidad de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto. También destaca que el PP estimula los procesos de modernización administrativa y alimenta la planificación estratégica. Con respecto a la gestión local, la mejora de la transparencia en la manera que se administra el gasto público, el impulso que se le da a la ciudadanía para la toma de decisiones, la responsabilidad que se le exige a las autoridades públicas, las prácticas de cogestión para definir las prioridades en el espacio público, la creciente confianza que se genera entre los habitantes y el gobierno y el fortalecimiento de la cultura democrática son algunos de los beneficios que Cabannes destaca. Por su parte, Wampler y Hartz Karp sostienen que las motivaciones para poner marcha este mecanismo, son muchas y variadas: desde aquellos gobiernos que están obligados a aplicarlo por decreto constitucional, otros que son inducidos por organismos internacionales, hasta aquellos gobiernos que lo impulsan en búsqueda de provocar mejores formas de deliberación, como medio para movilizar a la población o para alcanzar mejores niveles de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales. Estos programas se inscriben en un esfuerzo cada vez mayor en todo el mundo que busca utilizar la participación ciudadana, la deliberación y la supervisión para mejorar el proceso a través del cual políticas

---

<sup>6</sup> Según Sintomer, existen entre 795 y 1.469 experiencias de PP en todo el mundo, distribuidos de la siguiente manera: Entre 511-920 América Latina y El Caribe; 174-296 Europa; 66-110 Africa; 40-120 Asia, 2-10 Oceanía y 2-10 América del Norte.

se realizan, así como los resultados generados por los gobiernos. (Wampler; Hartz-karp, 2012). Desde una postura más crítica, Pateman también encuentra que la creciente popularidad del PP está relacionada con la necesidad de transparencia que el mismo requiere. En este sentido, y al menos en su versión original brasileña, el clientelismo y la corrupción se vieron reducidos en gran medida y el carácter abierto de los gobiernos municipales se incrementó. Pero también debe incluirse como factor relevante, la existencia de cierta tendencia o moda de la participación, que hacen referencia a la transparencia, la creación de capacidades, el empoderamiento, el buen gobierno, la llamada “Nueva Gestión Pública”. Según la autora, el PP se adecua y se modifica para encajar en esta variedad de disposiciones. (Pateman, 2012) A pesar de que concuerda con aquellos entusiastas del PP, que lo destacan por su capacidad de alcanzar mejores niveles de desempeño y “accountability” en la gestión pública, no cree que ésta sea la finalidad de los PP (aunque ambos son una condición necesaria tanto para la democracia como para el presupuesto participativo), siendo que el verdadero interés se centra en la democracia participativa y en la democratización. En este contexto, lo que muchos etiquetan como casos de PP a lo largo del mapa mundial, son para la autora, desde buenas experiencias hasta casos meramente consultivos o donde se provee información, que cuentan con el apoyo de organismos internacionales, ONG’s y otros actores, que poco tienen que ver con el PP original, es decir, con el PP que tiene como objetivo avanzar en la democratización de la democracia. Sin duda, existe una expansión de la participación, de la ciudadanía, reflejada en las múltiples experiencias participativas enumeradas por tantos autores y organismos internacionales, sin embargo, esto no significa el comienzo de la democratización y de la creación de una sociedad más participativa (Pateman, 2012).

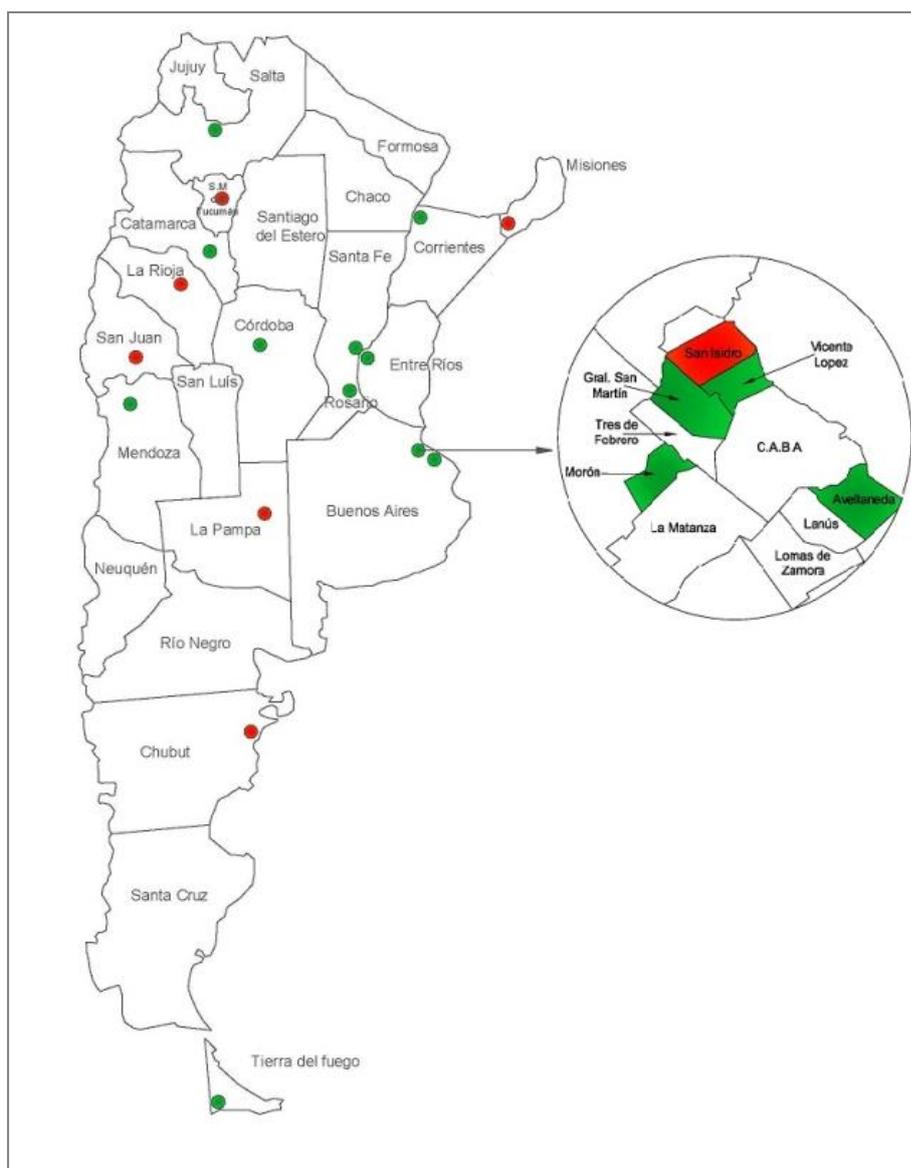
#### **4. Los PP en Argentina: ¿dónde, cómo, desde cuándo y para qué?**

Al igual que el resto del mundo, Argentina no escapa a la tendencia expansiva y ascendente de casos de PP. En este contexto y retomando los debates y argumentos esgrimidos anteriormente, presentaremos parte de los hallazgos encontrados en torno a los PP impulsados por distintos municipios capitales a la largo de todo el país y en tres localidades del conurbano bonaerense. El campo para esta investigación se realizó entre los años 2012 y 2013. ¿Se trata de auténticos casos de PP o se los denomina y considera como tales, cuando en realidad son diferentes “experimentos” de la gestión pública –en términos de Pateman- que si bien se destacan por impulsar la participación y fomentar la vinculación de la ciudadanía en la toma de decisiones, poco tienen que ver con el PP en tanto instrumento en pos de alcanzar un verdadero impacto social y político? Quiénes participan, qué asuntos públicos se debaten, qué legislación los regula, son algunos de los asuntos que aquí presentamos.

##### **4.1 La expansión de los Presupuestos Participativos en Argentina.**

El grafico 1, nos presenta una fotografía de aquellos municipios capitales que llevan adelante el PP, lo que revela su nivel de difusión y utilización por los gobiernos locales:

Gráfico 1. Mapa de ciudades capitales y conurbano bonaerense que implementan el PP



Fuente: Elaboración propia con base a cuestionarios Proyecto Undavcyt 2012: “*Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias*”.

Según datos relevados por el estudio, basándonos exclusivamente en la información recogida a través del Cuestionario<sup>7</sup>, se han detectado 14 ciudades (dentro de un total de 21 cuestionarios) que listan al Presupuesto Participativo como uno de los instrumentos ofertados por los gobiernos para la deliberación, decisión y control ciudadano.

7 Se implementó de manera virtual un cuestionario dirigido a funcionarios públicos encargados de las administraciones de las cuales dependen la implementación de los mecanismos de participación ofrecidos. De los 32 casos/ciudades a los que se les envió el Cuestionario obtuvimos 21 respuestas efectivas y válidas, entre ellas: Conurbano (primer cordón): Avellaneda, Morón, Vicente López, San Martín y San Isidro. Capitales: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Santa Rosa, La Plata, La Rioja, Mendoza, Paraná, Posadas, Rawson, Santa Fe, Salta, San Juan, Tucumán y Ushuaia. También se incluyó a Rosario por su relevancia en la cuestión.

Dentro de estos 14 casos/ciudades, 11 han seleccionado al PP como una de las dos experiencias más significativas (en términos de impacto, resultados obtenidos, cantidad de participantes y permanencia en el tiempo) dentro de un amplio y rico repertorio de mecanismos e instrumentos que las ciudades están llevando a cabo (foros ciudadanos; planes de prevención del delito participativos; planes estratégicos; planes urbanos participativos; consejos o comisiones vecinales; consejos territoriales; consejos sectoriales; cabildos abiertos; audiencias públicas; referéndum; agenda 21; iniciativa ciudadana). Nos focalizaremos en las experiencias de 6 ciudades capitales (La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia) y 4 localidades del Gran Buenos Aires (Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín). Se advierte que, como toda fotografía -como todo instrumento de medición- tiene sus limitaciones. El Mapa muestra el relieve y los colores de la participación institucional en las ciudades capitales y en el primer cordón bonaerense en un momento dado. Además, los muestra desde la perspectiva de los gobiernos locales, es decir, de las valoraciones realizadas por los funcionarios a cargo del área y/o de la experiencia sin una consulta directa a los ciudadanos implicados. Por otra parte, los datos que siguen recogen precisamente el análisis de aquellos casos/ciudades que en el cuestionario responden haber implementado en los actuales mandatos de gobierno el PP y que seleccionaron dichas experiencias como una de las dos más significativas. La siguiente tabla presenta algunos datos sobre los diez casos analizados:

Tabla 1. Información sobre los municipios relevados

<b>Municipio</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Intendente</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Periodo y numero de mandato (años/n°)</b>	<b>Oficina encargada de la Ptc/área de la que depende.</b>
<b>Córdoba</b>	1.330.023	Mestre, Ramón Javier	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/ 1	Dirección de Presupuesto Participativo /Subsecretaría de Participación Ciudadana
<b>Corrientes</b>	356.314	Espínola, Carlos Mauricio	PJ (Partido Justicialista)	2009-2013/ 1	Dirección General del Presupuesto Participativo/ Subsecretaría de Desarrollo comunitario
<b>La Plata</b>	649.613	Bruera, Oscar Pablo	FPV-PPS (Partido del Progreso Social, adherido al Frente para la Victoria)	2011-2015/ 2	Presupuesto Participativo/ Dirección General
<b>Mendoza</b>	114.822	Fayad, Víctor	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/ 2	Coordinación de Centros de Atención Municipal y Participación Ciudadana / Dirección de atención al vecino y control de gestión
<b>Santa Fe</b>	521.759	Corral, José Manuel	Frente Progresista Cívico y Social	2011-2015/ 1	Programa de Participación y Promoción Ciudadana/Subsecretaría de Acción Social
<b>Ushuaia</b>	56.825	Sciurano, Federico	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/ 2	Departamento de Barrios/ Subsecretaría de promoción y desarrollo social
<b>Avellaneda</b>	340.985	Jorge Ferraresi	Frente para la Victoria	2011-2015/ 2	No tiene una única oficina específica, depende del Intendente
<b>Morón</b>	321.109	Ghi, Lucas	Nuevo Encuentro	2011-2015/ 2 <sup>8</sup>	Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria/ Subsecretaria de relaciones con la comunidad
<b>San Martín</b>	414.196	Katopodis, Gabriel	Frente Social de la Provincia de Buenos Aires- FPV	2011-2015/ 1	Dirección de Relaciones con la Comunidad /Subsecretaría de Política Territorial
<b>Vicente López</b>	269.420	Macri, Jorge	PRO (Propuesta Republicana)	2011-2015/ 1	Subsecretario de Participación Ciudadana y Transparencia / Secretaría de Gobierno y Asuntos Interjurisdiccionales

<sup>8</sup>En el año 2009 asume en reemplazo del intendente Martin Sabbatella.

Que el PP sea el mecanismo de participación más difundido y más utilizado por los gobiernos locales, nos dice poco acerca de la organización, formalización y calidad de los mismos. A continuación, se analizarán los casos seleccionados en torno a tres ejes de análisis: su marco normativo y el diseño institucional; los objetivos de la participación y, por último, las características de los participantes.

#### 4.2 Marco normativo y diseño institucional: ¿Cómo se estructuran los PP?

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

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

Tabla 2. Grado de formalización e inicio del PP, municipios capitales y conurbano bonaerense, diez casos, 2012.

<b>Municipio</b>	<b>Carácter</b>	<b>Reglamentada</b>	<b>Normativa municipal</b>	<b>Año de inicio del PP</b>
<b>Córdoba</b>	Estable con normativa	Si	Ordenanzas N° 11.448 y 11.499	2002
<b>Corrientes</b>	Estable sin normativa	No	-	2010
<b>La Plata</b>	Estable sin normativa	Si	Reglamento	2008
<b>Mendoza</b>	Estable sin normativa	No	-	2010
<b>Santa Fe</b>	Estable con normativa	s/d	-	2008
<b>Ushuaia</b>	Estable con normativa	Si	Ordenanza N° 3352	2008
<b>Avellaneda</b>	Estable con normativa	Si	Reglamento	2010
<b>Morón</b>	Estable con normativa	Si	Ordenanza N° 3052	2006
<b>San Martín</b>	Estable sin	No	-	2012

	normativa			
<b>Vicente López</b>	Estable sin normativa	No	-	2012

Fuente: Elaboración propia con base a cuestionarios Proyecto Undavcyt 2012: “*Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias*”.

Como sostiene Font y otros (2011), estas distintas dimensiones (la formalización, la antigüedad, la periodicidad, etc.) reflejan una estructura de participación diferente, donde “la repetición de la misma experiencia en el tiempo favorece la creación de una estructura participativa a su alrededor, mientras que su naturaleza puntual puede que no lo haga”. De esta manera, se espera que cierta periodicidad en la aplicación de un mecanismo favorezca a una mejor organización de los procesos, al contrario de las coyunturales.

En todos los casos estudiados, se tratan de experiencias de carácter permanente o estable, por lo que podríamos suponer que las estructuras organizativas en las que se desarrollan estos presupuestos participativos o cuentan con un grado de formalización y expertise bastante relevante o bien pueden llegar a formalizarse a medida que se sigan implementando con periodicidad. Esto se intensifica en los casos donde el uso del PP está reglamentado por una norma municipal u ordenanza específica que dictamina y reglamenta la obligatoriedad de la aplicación de este mecanismo en particular. Pero en este punto la variabilidad aumenta: sólo Córdoba, La Plata, Ushuaia, Avellaneda y Morón la han dictado. Aunque no existe una relación directa, se evidencia que, en aquellos casos donde las experiencias son recientes, el nivel de formalización de las mismas es menor (tabla 3):

Tabla 3. Antigüedad de la experiencia y grado de formalización de los presupuestos participativos, municipios capitales y conurbano bonaerense, diez casos, 2012.

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

Fuente: Elaboración propia con base a cuestionarios Proyecto Undavcyt 2012: “*Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias*”.

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

a promover, ordenar, mejorar o coordinar las actuaciones municipales en distintas áreas referidas a la participación local. Es el caso de Córdoba, Corrientes y La Plata.

Además, como indica la tabla 3 salvo el caso de Avellaneda, todas las administraciones municipales cuentan con una oficina o área dedicada a la implementación del PP así como a la gestión de distintos mecanismos de participación ciudadana. Estas Oficinas suelen tener rango de subsecretarías o direcciones. La que más trayectoria tiene es la de la ciudad de Córdoba, que funciona desde el año 1996, seguida por tres municipios que comenzaron en el 2008 (La Plata, Mendoza y Ushuaia) y, luego, por Corrientes en el 2009. Dentro de las más nuevas se encuentran Santa Fe, San Martín y Vicente López (ambas creadas en 2011)

De los 10 casos, 6 cuentan con un fondo o presupuesto asignado para su funcionamiento, mientras que solo Corrientes expresa no contar con ello.

Tabla 4. Existencia de oficinas de participación; año de creación de la misma; asignación de fondos existencia de normativa municipal sobre participación y existencia de programa específico, municipios capitales y conurbano bonaerense, diez casos, 2012.

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

Fuente: Elaboración propia con base a cuestionarios Proyecto Undavcyt 2012: “*Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias*”.

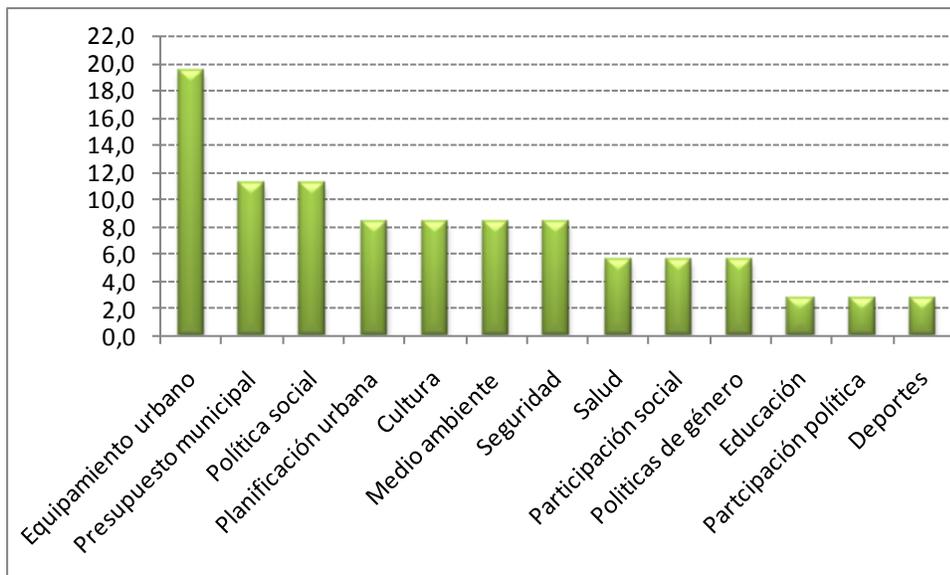
En lo que refiere a la organización del PP, también consideramos la red institucional municipal que se genera a través de la intervención de otras administraciones locales a lo largo de las distintas fases del PP. Vemos que en los municipios de la provincia de buenos aires intervienen, más allá de la oficina coordinadora, otras dependencias municipales por lo general todas con rangos de secretarías o subsecretarías de áreas de políticas sectoriales (La Plata, Morón, San Martín, Avellaneda y Vicente López). En todos ellos, las distintas áreas intervienen desde el inicio en la planificación de la participación, en la capacitación de los agentes municipales, en el armado de los talleres de trabajo grupales, en la evaluación de las propuestas/proyectos elaborados por los participantes y en la ejecución de los mismos. En pocos casos, se hace mención explícita a que intervienen los técnicos municipales en los procesos iniciales de formulación de los proyectos. Sólo en dos casos se menciona que se han requerido servicios

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

#### 4.3 Temas, objetivos y resultados: ¿Para qué participan?

El gráfico 2 nos revela las temáticas que se priorizan en los presupuestos participativos de los casos seleccionados. Podemos identificar que se destaca las cuestiones relacionadas con el equipamiento y la infraestructura urbana, seguido por el presupuesto municipal en conjunto con las políticas sociales y, en tercer lugar, los temas vinculados con la planificación urbana, la cultura, el medio ambiente y la seguridad. Por detrás se encuentran los temas vinculados a la salud y las políticas de género y finalmente, las vinculadas a la educación, la participación y el deporte.

Gráfico 2: Temáticas priorizadas en los presupuestos participativos participativos, municipios capitales y Conurbano bonaerense, diez casos, 2012.



Fuente: Elaboración propia con base a cuestionarios Proyecto Undavcyt 2012: “*Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias*”.

Además de las temáticas priorizadas por los presupuestos participativos, es fundamental considerar la finalidad con la que los funcionarios públicos la han implementado. Para ello se consideraron cuatro categorías tendentes a determinar si los objetivos planteados por el proceso participativo estuvo encaminado a alcanzar principalmente:

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

Tabla 5: Finalidad y resultados de los presupuestos participativos, municipios capitales y conurbano bonaerense, diez casos, 2012.

Objetivo propuesto	Resultado alcanzado		
	Acuerdo	Decisión	Recomendación
<b>Deliberación</b>		Santa Fe Ushuaia	
<b>Intercambio de información</b>			Mendoza
<b>Producción de una decisión final</b>	Córdoba	Corrientes Morón San Martín Vicente López	La Plata Avellaneda
<b>Valoración de los participantes</b>	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base a cuestionarios Proyecto Undavcyt 2012: “*Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias*”.

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

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

Adicionalmente, se debe considerar la importancia que tiene la evaluación de los procesos participativos, ya que garantiza, cuanto menos, una mínima reflexión sobre la marcha del proceso, lo que puede derivar en la mejora del mismo (si se realizan, por ejemplo, evaluaciones ex ante o de medio término) o bien una vez finalizado, lo que permitirá redefinir y corregir inconsistencias o problemáticas detectadas para la siguiente experiencia que se lleve a cabo. Esto se condice con lo relevado en los casos de estudio. Como se puede observar, solo dos municipios no realizaron evaluaciones del presupuesto participativo desarrollado: Corrientes y Santa Fe (ésta última desconoce si se hizo). Las ocho experiencias restantes, expresan que llevaron a cabo evaluaciones de medio término y al final del PP. Obviamente, la puesta en marcha de diseños evaluativos, implica un aumento en el costo de los recursos económico que el proyecto requiere. Esto, en conjunto con la magnitud del proceso y la falta de capacidades técnicas, muchas veces desalienta a ponerlas en práctica.

Por último, vemos cómo califican los responsables municipales que han gestionado las experiencias a los PP puestos en marcha: Córdoba, Corrientes y La Plata las definen como “buenas”, mientras que las restantes como “muy buenas”. ¿Qué motivan estas calificaciones?

Por las declaraciones observadas, puede deducirse que la opinión de los cuadros públicos es positiva en relación al proceso participativo. En la mayoría de los casos, se resaltan las siguientes “bondades” o aspectos favorables de los PP:

- Desde la perspectiva del gobierno municipal: Salvo Avellaneda, todos coinciden en que permite acercar al gobierno al territorio y conocer opiniones y propuestas que de otro modo no hubiera conocido; permite anticiparse a los conflictos y problemas; aumentar la legitimidad de las propuestas y políticas públicas municipales; posibilita definir políticas y/o proyectos más realistas, con mayor posibilidad de exitosa realización.

- Desde la perspectiva de la interacción entre actores de la sociedad civil, ciudadanos y políticos: Permite producir decisiones consensuadas obteniendo un resultado más sólido, consistente y de mayor calidad; incluir puntos de vista y demandas de sectores socialmente excluidos; salvo el caso de Mendoza, el resto de los municipios expresa que les permite concertar posturas encontradas entre distintos actores sociales y políticos; contribuye a aumentar la confianza entre el gobierno municipal y los ciudadanos, y también a generar una cultura que valore la participación y el debate político.

Entre las dificultades destacadas, podemos mencionar:

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

Avellaneda, Córdoba, La Plata, Mendoza, San Martín y Vicente López, concuerdan con que se complejiza bastante el proceso de toma de decisiones. También el hecho de generar y crear expectativas que no pueden cumplirse está presente entre las dificultades destacadas por Córdoba,

Corrientes y San Martín. Por su parte, tanto Corrientes como San Martín destacan que genera resistencias del aparato político y técnico. Más consenso existe en torno al hecho de que implica un coste inicial ya que abre la puerta a la crítica. Así lo manifiestan Avellaneda, Corrientes, La Plata, Santa Fe, San Martín y Vicente López. Por último, un aspecto nada menor, se ha señalado que existen algunas críticas en torno al alargamiento de los plazos para la toma de decisiones que produce a su vez nuevos conflictos.

#### 4.4 Actores, organizaciones y convocatoria: ¿Quiénes y cómo participan?

En los párrafos anteriores vimos las características principales de los presupuestos participativos de los casos seleccionados en torno a su organización y su finalidad. Este último apartado está destinado a indagar sobre un aspecto clave en los procesos participativos: los propios actores participantes. Analizaremos, entonces, quiénes y cuántos son los participantes de estas experiencias; sus características; en qué fases del proceso participan; y cómo se los convoca.

¿Quiénes y cuántos participan? Podemos afirmar que se trata de procesos donde siete de las diez experiencias consideradas, superaron los mil participantes. Solo los presupuestos participativos de Mendoza y Ushuaia tuvieron menos de quinientos participantes (tabla 7)

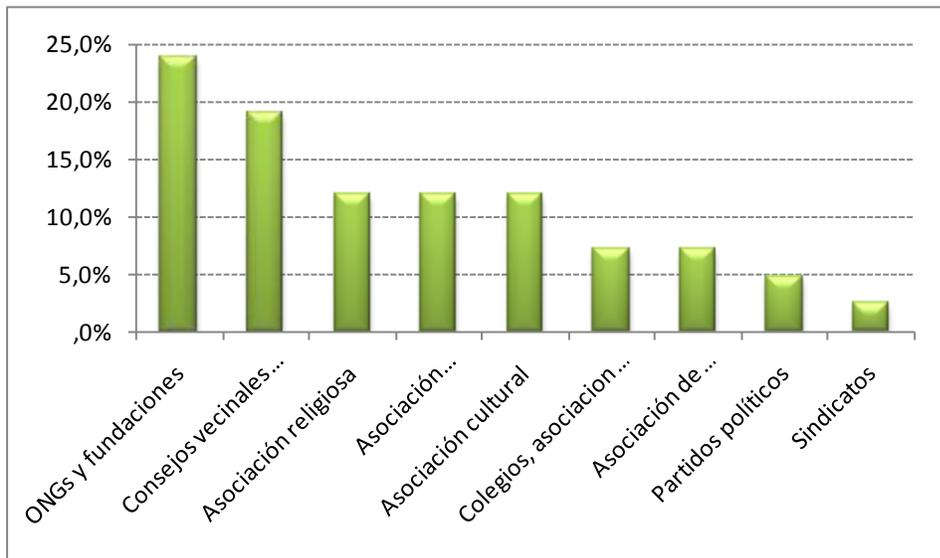
Tabla 7: Cantidad y tipo de participantes de los presupuestos participativos participativos, municipios capitales y conurbano bonaerense, diez casos, 2012.

Cantidad de participantes	Tipo de participantes		
	Ciudadanos (individualmente)	Asociaciones u organizaciones	En iguales proporciones (ciudadanos y asociaciones)
Hasta 500		Ushuaia	Mendoza
Entre 501 y 1000			Córdoba
Más de 1001	Corrientes La Plata Santa Fe Avellaneda Vicente López		Morón San Martín

Fuente: Elaboración propia con base a cuestionarios Proyecto Undavcyt 2012: “*Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias*”.

En lo que refiere al “tipo de participantes”, se contempló la diferencia entre aquellos procesos en los que la ciudadanía participó mayoritariamente de forma individual (como los casos de Corrientes, La Plata, Santa Fe, Avellaneda y Vicente López) de los que fueron las organizaciones y asociaciones la mayoría (solo el caso de Ushuaia). El resto de las experiencias manifiestan haber tenido una situación intermedia, donde tanto los individuos como las organizaciones participaron en iguales proporciones (tabla 6). En este punto es importante distinguir como están compuestas las asociaciones que participan en estos procesos. El gráfico 3 refleja las organizaciones más destacadas:

Gráfico 3: Asociaciones y organizaciones que participaron de los presupuestos participativos, municipios capitales y conurbano bonaerense, diez casos, 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionarios Proyecto Undavcyt 2012: “*Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias*”.

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

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

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

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

El hecho de que todas las experiencias analizadas hayan empleado varios métodos y medios de difusión nos indica que es considerada por los promotores una tarea primordial y que determina en gran parte el éxito del proceso participativo.

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

Habiendo indagado sobre la cantidad y el tipo de participantes, queda pendiente conocer el para qué de la participación. Basándonos en la categorización realizada por Hyland (1995) distinguimos cinco fases de la participación considerando los distintos momentos o etapas de una política pública. A saber:

-*Diagnóstico* (se pregunta a las personas participantes sobre la situación actual en un tema o problema en cuestión).

-*Programación* (se les requiere a las personas participantes soluciones sobre un problema dado).

-*Decisión* (se les solicita a las personas participantes propuestas concretas de qué decisiones se deberían tomar).

-*Implementación* (se les solicita a las personas participantes que lleven a cabo sus propias resoluciones, gestionando recursos municipales o sus propios recursos).

-*Evaluación* (se les pide a las personas participantes una evaluación del funcionamiento de alguna política/intervención municipal en particular).

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

Plantear en que momentos o fases del proceso participativo se requiere la actuación de los ciudadanos, nos da la pauta que, la mayoría de los presupuestos participativos analizados se diseñan y orientan para que los ciudadanos decidan algo, reflejando así un papel activo por parte de la ciudadanía dentro de la gestión municipal.

Sin duda la expansión de los presupuestos participativos en el territorio nacional, no solo reflejan un salto cuantitativo en la participación sino que reflejan un proceso de apertura desde las administraciones locales hacia el fomento de estos mecanismos. La institucionalización de estas prácticas, acompañadas de marcos normativos sólidos como se vio en los casos analizados, están en esta dirección. Aun así, sigue siendo cuestión de debate e investigación, en qué medida estas experiencias significan un avance en las formas de administración pública donde los ciudadanos sean verdaderos protagonistas en la gestión, en la deliberación y en la distribución de bienes públicos.

## **5. Conclusiones**

Al iniciar este trabajo resaltábamos la pertinencia de los cuestionamientos que realiza Pateman (2012) en su última revisión sobre la democracia participativa y en particular sobre los experimentos de presupuestos participativos llevados a cabo en distintas partes del mundo. ¿En qué medida los PP han ayudado o ayudan a democratizar la democracia, considerando a esta última no sólo como una forma de gobierno sino como una forma social? ¿Es decir, de qué manera y hasta qué punto generan sociedades más democráticas? ¿O se trata más bien de considerarlos como instrumentos para la gestión pública a fin de dotar de mayor legitimidad a las acciones de gobierno pero sin demasiado impacto social ni cultural ni político?

En esta misma línea, Wampler (2012) sugiere que una buena forma de evaluar estas diversas experiencias rubricadas bajo el paraguas de los presupuestos participativos es analizar en qué medida adhieren a 4 principios fundamentales para la democratización de la democracia: 1) el primero, la voz, es decir el grado en que los PP promueven la participación activa en particular de grupos desfavorecidos o habitualmente no escuchados por los poderes públicos institucionales y la medida en que posibilita un proceso de aprendizaje deliberativo. Es decir, inclusión y calidad en el debate; 2) el voto, el grado por el cual los participantes pueden a través de su voto intervenir en el proceso de decisión pública; 3) la justicia social: el grado y el modo por el cual los recursos públicos se dirigen a reducir las desigualdades sociales; y por último, 4) la rendición de cuentas, el grado por el que el PP promueve la transparencia y el control de los ciudadanos de las actuaciones de gobierno.

Claro está que para poder evaluar estas u otras experiencias a través de este prisma es necesario llevar a cabo estudios cualitativos diacrónicos, que nos permitan tomar y observar unos cuantos años del proceso y contrastar la información relevada con la mirada y valoraciones de otros de los actores importantes de cualquier iniciativa participativa: los participantes. Pero a modo de ejercicio y con la información relevada a través del cuestionario podemos ensayar lo que sigue:

Respecto al primer principio, la gran mayoría de los PP presentados persigue este objetivo y señalan que el incluir puntos de vista y demandas de sectores socialmente excluidos y habitualmente no escuchados como uno de los principales beneficios de los PP. Poco se sabe si la

organización de los PP descriptos concibe inicialmente algún modo de participación de estos sectores en la estructura y esquema de discusión, deliberación y decisión del PP. O si por el contrario se depende de la convocatoria específica a sectores marginados o vulnerables.

Por otra parte, pareciera ser que la mayoría de los casos (siete de diez) contaron con altos niveles de participación (más de 1000 ciudadanos) lo que hace pensar en el alto interés de los ciudadanos por involucrarse en estas iniciativas y las ventajas que una alta participación podría tener para los poderes políticos.

En relación a la segunda parte de este primer principio, la capacidad para generar una práctica deliberativa y un aprendizaje político, sin duda se hace necesario realizar observaciones no participantes a la vez que evaluar los diseños organizativos de cada PP (por ejemplo, analizar en qué fase del proceso incluyen la realización de asambleas, si son presenciales o no, y quiénes están convocados y permitidos para actuar en ellas) pero sólo en dos de los casos descriptos los funcionarios han señalado a la deliberación como un objetivo de la participación. Lo que podría estar demostrando poco interés y capacidad para abrir a la ciudadanía debates y argumentaciones contrapuestas sobre importantes cuestiones públicas.

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

Nuestro estudio no nos revela datos que puedan abonar al tercer principio: es decir las orientaciones de valor que se expresan en las decisiones tomadas y ejecutadas.

Finalmente, se advierte que en relación al último principio, el PP es visto en todos los casos como una buena herramienta de control y transparencia, siendo éste uno de los objetivos o bondades más mencionadas por los funcionarios de estas experiencias.

Por tanto, el mapa parcial que presentamos muestra que el PP es desde el 2000 a esta parte una realidad muy presente en los municipios argentinos, concita el interés y atención de los técnicos como de los participantes, en su mayoría tienen un alto grado de institucionalización, es decir, se tratan de mecanismos estables aunque no en todos los casos con normativa específica que lo reglamente y le dote de previsibilidad más allá de los cambios de color político, con una alta presencia de oficinas específicas de participación proveyendo de una estructura aunque sea mínima. Además, parecieran producir resultados en términos de decisiones tomadas y/o ejecutadas, al menos así lo evalúan sus promotores políticos y de gestión. Debemos saber más, empero, de sus efectos sobre la cultura política. Esta parece ser aún una tarea pendiente de la investigación.

## 6. Referencias

- Barnes, Samuel; Kaase, Max. 1979. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage Publications.

- Brady, Henry. 1999. Political Participation. En Robinson, John. *Measures of Political Attitudes* (ed.). San Diego: Academic Press.
- Cabannes, Yves. (2004. )*¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales.*, UN-HABITAT.
- Cabannes, Yves. 2004. “Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos”. En *Era Urbana, Revista de la Ciudad Global*. Edición Especial Presupuestos Participativos, PGU-ALC.
- Chaves Teixeira, Ana; Claudia & Albuquerque, Maria do Carmo. 2006. Presupuestos participativos: proyectos políticos, cogestión del poder y alcance democrático. En Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto; Panfichi, Aldo (coord.). 2006. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Conge, Patrick. 1988. The Concept of Political Participation: Toward a Definition. *Comparative Politics*, Vol. 20, n° 2.
- Elster, Jon. (ed) (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge U.P., Cambridge.
- Font, Joan (coord.) y otros. 2011. *Democracia local en Andalucía: experiencias participativas en los Municipios Andaluces*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia.
- Font, Joan. 2011. “Introducción”. En Font, Joan (coord) y otros. *Democracia local en Andalucía: experiencias participativas en los Municipios Andaluces*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia. PP. 7-18.
- Ford, Alberto y otros. 2012. Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas en el *Plan estratégico provincial (2008-2011)*.
- Goldfrank, Benjamin. 2012. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*. Vol. 8: Issn°. 2, Article 7.
- Goldfrank, Benjamin. 2009. *The Difficult bBut Not Impossible Diffusion of Participatory Budgeting*. Paper presentado en el 21° Congreso Mundial de Ciencia Política. Santiago.
- Goldfrank, Benajmin. 2007. Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. *Participatory budgeting*, PP. 91-126.
- Goldfrank, Benjamin. 2005. *The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation*. Paper presentado en el Annual Meeting of the Midwest Political Science Assotiation. Chicago, April.
- Habermas, Jürgen. 1993. Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. REI, 1993, México.

- Nelson, Joan. 1979. *Access to Power: Politics and the Urban Poor in Developing Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Norris, Pippa. 1999. *Critical Citizens Global support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Pateman, Carole. 2012. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, vol. 10, n° 1, PP. 7-19.
- Peruzzotti, Enrique. 2001. The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy Argument Revisited. *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, PP. 133-155. Cambridge, Cambridge University Press.
- Porto de Oliveira, Osmany. 2013. *Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo*. Comunicación presentada en el VII Congreso de CEISAL: Memoria, presente y porvenir. Porto (Portugal) 12-15 de junio de 2013. Simposio 8: Problemas de la consolidación democrática em América Latina: participación, rendición de cuentas y transparencia. Gómez, Alicia y Welp, Yanina (Coord.), disponible in: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00838696>
- Schneider, Cecilia. 2008. *La Participación Ciudadana en los Gobiernos locales: Contexto Político y Cultura política. Un análisis comparativo de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis Doctoral, UPF, Barcelona.
- Schneider, Cecilia. 2007. *La Participación Ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996-2004): el Contexto Político como Explicación*. Working Paper CIDOB.
- Schneider, Cecilia; Welp, Yanina. 2011. ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *En Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 40, PP. 21-39.
- Schneider, Cecilia; Welp, Yanina. 2011. Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 212 (mayo-agosto).
- Schumpeter, Joseph. 1961. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid, Alianza.
- Seligson, Mitchell; Booth, John. 1978. *Political Participation in Latin America*. Vol. 1 y Vol 2, New York: Holmes and Meier.
- Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Allegretti, Giovanni. 2010. *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide-an Initiation to Global Cooperation: Study*. Service Agency Communities in One World.

- Sousa Santos, Boaventura de; Avritzer, Leonardo. 2004. Introducción: para ampliar el canon democrático. En Sousa Santos, Boaventura de. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.
- Teorell, Jan. 2006. Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda. *European Journal of Political Research*, vol. 45, n° 5, PP. 787-810.
- Verba, Sidney. 1996. The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy, *American Political Science Review*, vol. 90, n° 1, PP. 1-7.
- Verba Sidney; Burns, Nancy; Schlozman, Kay. 1995. *The Private Roots of Public Action Gender, Equality and Political Participation*, Cambridge University Press, 1995.
- Verba, Sidney; Nie, Norman. 1972. *Participation in America, Political democracy and Social Equality*. New York, Harper & Row.
- Wampler, Brian; Hartz-Karp, Janette (eds.). 2012. The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts. *Special Issue of Journal of Public Deliberation*, vol. 8, n°2.