

Gestión local, participación ciudadana y políticas públicas. Un análisis del Presupuesto Participativo en la Argentina en los últimos años.

Avance de investigación en curso

GT 07: GT 07: Desarrollo Territorial y Local: desigualdades y descentralización

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

Mg. Carlos R. Martinez. ICO-UNGS. cmartinez@ungs.edu.ar

Resumen

El presente trabajo exhibe los primeros resultados de un proceso de investigación más amplio que busca analizar distintos casos y dimensiones del Presupuesto Participativo en la Argentina. Se indagan así los aspectos distintivos que caracterizan la dimensión *político-institucional*, *participativa*, *intraburocrática* y *financiero –distributiva* del PP, de modo de identificar potencialidades y tensiones surgidas de la articulación entre el gobierno local y la ciudadanía.

La *político-institucional* da cuenta de las relaciones políticas del territorio, la profundización democrática y construcción de ciudadanía y los diseños institucionales. La *participativa* considera los tipos de participación y espacios de articulación multiactoral. La *intraburocrática* trata el impacto del PP en el aparato municipal. La *financiero-distributiva* analiza su importancia económica y distribución.

Palabras Clave: presupuesto participativo, políticas públicas, gestión local.

Palavras-chave: orçamento participativo, políticas públicas, gestão local.

Introducción

En los últimos años venimos asistiendo a transformaciones políticas y sociales, que tensionan la validez y competencia de los gobiernos para dar respuestas decisivas en áreas claves de la convivencia y estructuración social, con una mayor intervención de la ciudadanía en cuestiones de su entorno cercano. La implantación del modelo de intervención participativa tuvo como marco la reforma estatal que, a fines del siglo pasado, redefinió las relaciones Estado-sociedad, poniendo en cuestión la matriz Estado-céntrica y abriendo nuevos espacios, para la intervención del sector privado y la sociedad civil, que asumió nuevos roles en la gestión de las políticas. 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 del Estado con la sociedad. Es así que en los últimos años se han expandido mecanismos de participación a diversos ámbitos. En este marco, se destaca el desarrollo de distintas experiencias de Presupuesto Participativo (PP) en la esfera local, con resultados e implicancias importantes en materia social, política e institucional. En el trabajo que proponemos se presentan los primeros resultados de un proceso de investigación más amplio que busca analizar distintos casos y dimensiones del Presupuesto Participativo en la Argentina, examinando así los aspectos distintivos que caracterizan la dimensión *político-institucional*, *participativa*, *intraburocrática* y *financiero –distributiva* del PP, en la articulación entre el gobierno local y la ciudadanía, en los municipios de Rosario, Zárate, San Miguel, La Costa y Mendoza.

1. Algunos debates en el desarrollo de nuevas políticas locales

Las reformas económicas neoliberales desplegadas en América Latina en 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. Tal situación dio lugar a la aparición de un conjunto de nuevos mecanismos de gestión pública más participativos, cuestionando las formas de representación tradicionales.

Precisamente, el Presupuesto Participativo, aparece como una herramienta innovadora que busca replantear el modo de planificar y gestionar el territorio incorporando las perspectivas de distintos actores en un escenario de creciente complejidad y promoviendo formas de participación más directas y vinculantes en los asuntos de gobierno. 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 sitio. 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.

Así, 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 remite a la decisión política de parte de las autoridades estatales, más o menos voluntaria, de compartir el poder, de democratizar las decisiones de gobierno, incorporando a actores no estatales, que se espera representen lo más ampliamente posible los distintos intereses sociales, en el diseño, implementación, evaluación y control de las acciones de gobierno.

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. De esta forma, 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 PP, trataría específicamente sobre la división del poder con la sociedad en la definición de políticas públicas y en la toma de decisiones de inversión. Asimismo, más allá de sus impactos directos sobre el desarrollo local, visibles en una mayor participación popular y por tanto una mayor democracia, pueden atribuirse al PP efectos indirectos, vinculados con una transformación general en la forma en que los estados municipales operan.

El Presupuesto Participativo en Argentina

El PP 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. En la actualidad son unos cincuenta.

En 2012, uno de cada cuatro argentinos vivía en un municipio con PP. En tales proceso, 50.000 personas participaron del diseño de más de 1.000 proyectos, elegidos por 200.000 vecinos y vecinas, con un costo total de \$450 millones (US\$100 millones), con el acompañamiento de 500 funcionarios municipales y el respaldo de normas tratada por 300 legisladores locales.

Caracterización de los casos¹

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 1989 bajo gobierno socialista, 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 innovador en términos políticos y administrativos. En los últimos años, no obstante, ha incorporado nuevas prácticas y procesos de gestión.

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 110 mil habitantes. El actual intendente, socialista, aliado con el kirchnerismo a nivel nacional, en el último tiempo ha tratado de optimizar el funcionamiento municipal mejorando los procesos administrativos internos y generando nuevos mecanismos de acercamiento con la ciudadanía.

La Costa, comprende un conjunto de localidades balnearias poco articuladas desde lo territorial y funcional, en el sur de la Provincia de Buenos Aires, con 70 mil habitantes permanentes, (cifra octuplicada en el período estival, dado su carácter de distrito turístico), bajo gobierno kirchnerista, con incipientes 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 de los cinco casos consignados. La metodología utilizada consistió básicamente en la realización de entrevistas a

¹ Para una caracterización sintética de los cinco casos, ver el Anexo I.

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 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, y en los dos restantes se ubican en dos de las principales fuerzas de oposición; UCR (Mendoza) y FAP-PS (Rosario).

El PP es, así, más un mecanismo de legitimación de la gestión de gobierno que parte de una plataforma partidaria o ideológica (sólo en Rosario cumple ambos roles. A su vez, en general busca interpelar en mayor medida a la población no organizada y sin experiencias previas de participación.

Sí cabe cierto protagonismo para otras organizaciones públicas (no locales), en el desarrollo del PP, tales como las Universidades Nacionales, en capacitación y asistencia técnica (Zárate, San Miguel y Rosario) y el gobierno nacional y provincial, en materia de diseño e implementación (La Costa).

A su vez, un aporte clave del PP, ha sido su capacidad para generar nuevos derechos y formas de vinculación Estado-sociedad más democráticas, instalando, desde la ciudadanía y los mismos equipos técnicos del PP, problemáticas novedosas en la agenda municipal (violencia de género, temas ambientales) y fomentando el desarrollo de una mirada más compleja en otros temas (seguridad).

Respecto al alcance y modalidad del PP, en todos los casos analizados predomina un enfoque territorial, que no va más allá del Barrio (San Miguel), grupo de Barrios (Zárate y Mendoza), Localidad (La Costa) o Distrito (Rosario), sin una lógica temática, ni pensando la Ciudad en su conjunto. En parte, ello se debe a que el PP en los cinco casos, 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 identidades barriales que a atenuarlas en una perspectiva amplia del conjunto de la Ciudad. En la misma línea, el rol del Poder Legislativo (que, se supone, tiene una visión de conjunto) es muy poco relevante, limitándose, a lo sumo, a la aprobación de las Ordenanzas.

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 del Municipio, en un enfoque matricial que contempla la generación de comisiones temáticas, (siempre en el ámbito de los distritos). En Zárate se busca profundizar el empoderamiento popular, revisando el auto reglamento y mejorando la articulación entre las distintas áreas municipales. En Mendoza se busca aumentar el involucramiento de los participantes e institucionalizar más el proceso, predefiniendo los montos a debatir. En La Costa, se quiere 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 participativa

El PP ha tenido un impacto definitivamente positivo en el acercamiento del vecino con el municipio, emergiendo a veces en espacios con una tradición de participación, y en otros casos, como primera experiencia de involucramiento ciudadano en la cosa pública.

Por su raíz territorial y de conectividad con el gobierno local, el PP supone la construcción de nuevas instancias favorables a una dinámica descentralizadora en estructuras que siguen siendo primordialmente centralizadas. La importancia cuantitativa de la participación varía de caso a caso, en general mostrando tendencias crecientes y de gran rotación de los vecinos que se involucran, aunque con un núcleo que sostiene la participación. Por otro lado, se destaca su relevancia cualitativa en la

construcción de identidades amplias de acercamiento ciudadano (Foro, Barrio, Distrito) en las cuestiones colectivas o de la “comunidad” más allá de la participación por las demandas particulares. En Zárate, La Costa y Mendoza el impulso inicial de la herramienta del PP provino de la figura del intendente, mientras que la articulación institucional se dio fundamentalmente a través de las asociaciones tradicionales de vecinos. San Miguel difiere de los anteriores, dado que el PP surge en 2008 (reglamentación por decreto) como resultado de un proceso de movilización de organizaciones sociales y movimientos políticos, (Federación de Tierra y Vivienda, Movimiento Libres del Sur, Central de Trabajadores Argentinos), en un escenario de crisis institucional y recambio dentro del peronismo local². A partir de allí el diseño de la herramienta fue de los movimientos y la universidad (UNGS), casi sin participación del municipio, recién con el paso de varias ediciones el municipio ha logrado constituirse como el articulador de la experiencia, debilitándose de esta forma el peso relativo que habían tenido las organizaciones en un comienzo y que poco a poco han ido perdiendo, por su menor voluntad/capacidad de participar, así como por los cambios institucionales. En Rosario PP emerge en un escenario de crisis de las instituciones políticas representativas que atravesaba el país en 2001–2002, por lo que PP canaliza las demandas del ciudadano independiente que se expresaba en las asambleas autoorganizadas en un proceso de rechazo generalizado a toda forma institucional de representación y participación, dejando sin cabida a cualquier tipo de actor social o político organizado. Sin embargo, el instrumento fue impulsado desde el comienzo por una línea interna del partido gobernante de modo que el proceso de movilización estuvo tutelado y supervisado desde su origen, por las autoridades municipales, como una forma de respuesta política ante la crisis.

Este rechazo de los vecinos no organizados a las formas tradicionales de adhesión político partidaria es bastante común. La tradición previa de asociativismo o fomentismo local fue construyendo en los vecinos múltiples representaciones acerca de las dinámicas de participación ciudadana, a veces positivas y a veces no. La desconfianza remite a demandas históricamente insatisfechas y cooptación (de espacios y recursos), por parte de organizaciones político-partidarias y cúpulas de distintas organizaciones de la sociedad civil. Así, el PP, en grados variables, refuerza la confianza en la política (no tradicional, sino participativa) para el ciudadano “independiente”, con nuevas formas de articular. La participación desde las organizaciones en el PP también depende de la receptividad de los vecinos no organizados y los municipios, según los casos y contextos específicos. En la relación con los vecinos (especialmente quienes nunca antes participaron) cierta desconfianza suele dificultar el diálogo. Cuando tal barrera desaparece, las organizaciones nutren las experiencias participativas.

- Dimensión financiero-distributiva

En primer lugar, el monto puesto a debate ciudadano, para los casos Zárate y Rosario, representa entre un 1% y un 2% del total de erogaciones de los respectivos gobiernos locales, mientras que para La Costa dicha cifra trepa al 3% y en San Miguel se llega hasta valores del orden de un 7%.

Tales guarismos deben ser relativizados dada la rigidez presupuestaria, esto es, la existencia de una serie de gastos (salarios, servicios de la deuda, contratos de recolección de residuos domiciliarios, servicios básicos de electricidad, gas, agua etc.), cuyo pago es difícil de cuestionar, ni a nivel parlamentario, ni ciudadano, en tanto se trata de compromisos legales, habitualmente materializados bajo la forma de derechos adquiridos, ya sea en relación a la plena estabilidad del empleo público, ya sea en referencia al cumplimiento de los contratos suscriptos con los prestatarios y acreedores.

En tanto el principal objeto de gasto del presupuesto participativo es, típicamente, la adquisición de bienes de uso, y en particular la realización de pequeñas construcciones e instalaciones (al punto de que en La Costa, el PP solamente puede destinarse a dicho tipo de gasto), también podría relacionarse el

² Ver al respecto Carmona y Anzoátegui (2010).

monto asignado en cada caso, con el respectivo gasto de capital. En todos los casos, excepto Mendoza, el monto asignado al PP representa, aproximadamente, un tercio del gasto de capital municipal.

En el caso mendocino la asignación de recursos al PP no se realiza en forma previa, es decir que el Municipio no predetermina un monto cuyo destino será sometido al debate público, sino que, por el contrario, el PP consiste en una jerarquización de problemáticas por parte de los vecinos, quienes apenas llegan a esbozar, en trazos muy gruesos, soluciones generales, que surgen del mismo diagnóstico realizado, antes que de una elaboración de proyectos. Es en la instancia de viabilidad técnica en la que los técnicos municipales diseñan y costean las respectivas intervenciones, que se usan entonces como orientaciones generales de política pública. Vale destacar que tal metodología, en el marco de un proceso que posee como principal característica idiosincrática la gradualidad, esto es la progresiva apertura y complejización de los espacios de participación, actualmente se encuentra en proceso de cambio, tendiendo hacia una mayor precisión respecto a los recursos en cuestión y avanzando hacia instancias participativas de elaboración de proyectos, por parte de la ciudadanía.

En lo que atañe a la forma en que se distribuyen los recursos, se destaca el hecho de que, en todos los casos (menos Mendoza), tal reparto es de tipo territorial (sumas específicas a las distintas zonas en que se divide cada municipio). De esta forma, en los cinco casos (si bien en Rosario los proyectos se eligen a nivel de los seis distritos que agrupan a todos los barrios), la unidad geográfica para la que se discuten y proponen ideas es el barrio (aunque los foros suelen contener más de dos barrios en Zárate).

Respecto a los indicadores específicos utilizados para la distribución de los fondos, salvo en Mendoza, en todos los casos se contemplan criterios de justicia social. Así, en Zárate se otorga un monto mayor a la zona insular, que es la que contiene a la población con peores condiciones de vida y menor acceso a servicios urbanos, y un monto menor a la zona céntrica, donde la situación es la opuesta. En La Costa, se consideran parámetros como población estable, cantidad de propietarios no residentes (por ser un municipio turístico), la cobrabilidad de las tasas y el nivel de NBI de cada localidad. En San Miguel y Rosario la mitad de los recursos se distribuyen por partes iguales y el 50% restante se reparte atento a indicadores tales como NBI y existencia de instituciones educativas, recreativas, sanitarias y culturales en el territorio (San Miguel) o privación convergente, mortalidad infantil, población con bajo nivel educativo, hogares monoparentales con jefatura femenina y población (Rosario).

- Dimensión intraburocrática

En el caso rosarino se destaca la existencia de un modelo de gestión relacional, asentado en el proceso de descentralización municipal.

Tal situación, 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.

Ello 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 de la maduración, la escala y la conducción política, puede advertirse como rasgo común las dificultades para superar la existencia 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 relevante en la esfera local argentina. Sus efectos y alcances en términos políticos e institucionales, en materia de participación, y en el plano financiero y distributivo, así como, muy especialmente, sobre las administraciones públicas locales, son motivo de estudio en la actualidad. Sin embargo, deberá pasar algo más de tiempo para poder evaluar su impacto y, en especial, su sustentabilidad a medio y largo plazo.

El trabajo presenta las dimensiones *político-institucional*, *participativa*, *financiero-distributiva* e *intraburocrática* del PP en cinco casos de estudio.

En relación a la *dimensión político-institucional*, no hay 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 esta forma, el PP opera predominantemente como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales antes que como una plataforma político-ideológica particular.

En lo concerniente a la *dimensión participativa*, el PP apunta en general a fomentar la participación de la población no organizada, con poco involucramiento previo en los asuntos públicos. Uno de sus impactos más significativos ha sido el acercamiento entre la ciudadanía y el gobierno local a través de la configuración de novedosos espacios de participación, diferentes a los ámbitos tradicionales (asociaciones vecinales, movimientos sociales, organizaciones políticas, etcétera), restableciendo cierta confianza en la política.

Del mismo modo, el gobierno municipal suele articular más, en el desarrollo del PP, con diversas instituciones estatales correspondientes a los niveles superiores de gobierno (por ejemplo, Universidades Nacionales) que con las organizaciones de la sociedad civil existentes en el territorio. Cuando lo hace, se vincula más con asociaciones de fomento o vecinales y mucho menos con movimientos sociales u organizaciones políticas por diferentes motivos, pero principalmente porque las agendas de dichas organizaciones transgreden en general los límites de las discusiones que se plantean en el marco del PP.

Asimismo, se observa un factor que claramente opera como limitante del potencial transformador del PP, vinculado con su diseño institucional. Su enfoque básicamente territorial que le permite desarrollarse como mecanismo de democracia de proximidad, asentado sobre políticas, con diverso grado de desarrollo, de desconcentración de la gestión municipal, pero que le impide adoptar una visión temática tendiente a pensar los problemas que afectan al conjunto de la Ciudad.

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.

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.

En relación a la dimensión financiero-distributiva, se observa que el PP representa un porcentaje modesto del total de recursos municipales, aunque resulta asimilable a una porción considerable de los gastos de capital, principal destino de los proyectos elegidos por la población. También se verifica que el enfoque adoptado en la distribución de tales recursos es de tipo territorial y que los indicadores utilizados para determinar los montos correspondientes a cada foro, barrio o distrito, suelen contemplar un piso igualitario y distintos criterios de justicia social, desde mayores recursos para las zonas históricamente postergadas (y menores para los lugares que concentran población con elevado nivel de vida y pleno acceso a los servicios urbanos), hasta el diseño que, con mayor o menor complejidad, dan cuenta de la heterogénea situación social del territorio.

Respecto a la dimensión intraburocrática, el PP suele funcionar como una instancia 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 eminentemente 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.

En todos los casos abordados el PP se configura como una política en permanente ajuste, por una cuestión de aprendizaje y mejora y por los cambios en el tiempo de sus objetivos políticos.

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, para ampliar y masificar la cantidad de participantes, dotando de una mayor legitimidad al PP, tanto en opinión del conjunto de la ciudadanía, como hacia dentro de la propia gestión municipal.

Pero su mayor desafío, en tanto política que promueve la permanente innovación en la gestión pública, consiste 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, condición básica para evitar una caída abrupta de los niveles de participación. Este es uno de los mayores retos que enfrenta para garantizar la supervivencia del proceso.

A su vez, en el largo plazo, tal articulación surge como el medio más adecuado para lograr una mayor apertura y resolución al creciente, y cada vez más heterogéneo, conjunto de demandas y necesidades que la población plantea a los gobiernos 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.

Cabrero Mendoza, E. (2005): *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica. México DF.

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.

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004): *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.

Martinez, 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 la Caracterización de los cinco casos

| 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.