

## **Análisis de la implementación y resultados del presupuesto participativo en contextos locales: dos casos en Argentina**

Analysis of the implementation and results of the Participatory Budget in local contexts: two cases in Argentina

L'analyse de la mise en œuvre et les résultats du budget participatif dans les contextes locaux: deux cas en Argentine

**María Laura Pagani<sup>1</sup>**

Profesora Adjunta Sociología de las Organizaciones, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina  
e-mail: mlpagani76@gmail.com

---

Artículo de Investigación, PUBLINDEX-COLCIENCIAS clasificación

Sometido: 27/02/2016

Revisado: 15/11/2016

Aceptado: 26/11/2016

Eje temático: Administración y organizaciones

Clasificación JEL: M48, H76

---

### **Resumen**

Se analiza la problemática de la participación ciudadana en contextos locales, a partir del estudio de dos casos de presupuestos participativos en los municipios de Morón y La Plata (2006-2014), Argentina. La estrategia metodológica siguió un diseño cualitativo, que se realizó a partir de entrevistas, observaciones y análisis documental. Se presentan algunas reflexiones en torno a las modalidades de implementación, el rol de los actores intervinientes y las modalidades de participación, analizando los resultados alcanzados desde la propia gestión municipal y en lo social. Asimismo, se aborda el tipo de proyectos que posibilita esta herramienta de participación y sus alcances en la escala local, identificando las características comunes y las diferencias según los casos. A lo largo del trabajo se intentará demostrar cómo las distintas metodologías de implementación y el papel de los actores intervinientes en los presupuestos participativos bajo análisis influyen en los procesos de participación y en los resultados de la política.

**Palabras clave:** Asamblea, Local, Participación ciudadana, Presupuesto.

### **Abstract**

The problems associated to citizen participation in local contexts are analyzed, based on the study of two cases of participatory budgets in the municipalities of Morón and La Plata (2006-2014), Argentina. The methodological strategy followed a qualitative design, which was based on interviews, observations and documentary analysis. Some reflections are presented on the implementation modalities, the role of the actors involved and the modalities of participation, analyzing the results achieved from the own municipal management and the social aspects. In addition, it is addressed the type of projects allowed by this participation tool and its scope at the local scale, identifying common characteristics and differences, depending on each particular case. Throughout the work, we will try to demonstrate how the different methodologies of implementation and the role of the actors involved in the participatory budgets under analysis influence the participation processes and the policy results.

**Keywords:** Assembly, Local, Citizen participation, Budget.

## Résumé

Cette étude porte sur l'analyse du problème de la participation des citoyens dans des contextes locaux, basée sur l'étude de deux cas de budgets participatifs dans les municipalités de Morón et de La Plata (2006-2014), en Argentine. La stratégie méthodologique a suivie une conception qualitative, réalisée à partir d'entretiens, d'observations et l'analyse de documents. On présente quelques réflexions sur les modalités de mise en œuvre, le rôle des acteurs intervenant et les modalités de participation, en analysant les résultats obtenus à partir de la gestion municipale et du niveau social. De même, on analyse le type de projets qui permet l'usage de participation de cet outil et son ampleur au niveau local, en identifiant les caractéristiques communes et les différences selon les cas. Tout au long de l'article on va tenter de montrer comment les différentes méthodes de mise en œuvre et le rôle des acteurs impliqués dans les budgets participatifs, influent sur les processus de participation et les résultats de la politique.

**Mots Clés:** Asamblea, Local, Participación ciudadana, Budget.

## 1. Introducción

La participación ciudadana se ha introducido en los últimos años en las políticas de distintos niveles de gobierno y se la relaciona con diferentes procesos socio-políticos. En este sentido, para Poggiese (2005) se conformó un "metarrelato" que resalta sus efectos positivos y, como afirma Oszlak (2009) que promueve "buenas causas". En el presente artículo se analizan dos políticas municipales denominadas presupuestos participativos (PP) en La Plata (período 2008/2014) y Morón (2006/2014), Argentina.

La selección por políticas de participación en la escala local y el recorte sobre esta política como objeto de análisis se justifica por dos razones. En primer lugar, se concibe al municipio como el ámbito del Estado más cercano a la población y como el nivel más propicio para la implementación de políticas públicas participativas. En segundo lugar, en esta política se alcanzaría un máximo nivel de participación porque se desarrolla en la toma de decisiones.

En la actualidad en Argentina hay 2.246 municipios, de los cuales 55 cuentan con PP, desarrollándose con distintos formatos y resultados<sup>1</sup>. Es una tendencia en aumento, año a año se suman nuevos casos que se sostienen en el tiempo. En este marco de visibilidad creciente, el objetivo del artículo es analizar las metodologías de implementación, identificar los actores que se involucran en esta participación y los resultados alcanzados para la propia gestión municipal, en el plano de lo social y de lo político, señalando las características comunes y diferentes. Se intentará

demostrar cómo las distintas metodologías de implementación de los PP influyen en los procesos de participación y en los resultados de la política. Finalmente, se comparten algunas reflexiones finales.

## 2. Marco teórico

### 2.1. La participación ciudadana en los contextos de Reforma del Estado

En los estudios sobre participación ciudadana, uno de los trabajos referentes es el de Cunill Grau (1991) donde la participación aparece asociada con un doble proceso político: por un lado, la crisis de representatividad política, la irrupción de los movimientos sociales que reivindican nuevas formas de hacer política y de expresión de sus intereses y, por otro, la crisis de la eficacia del Estado, a partir de su devaluación como promotor del desarrollo social y económico, que se potencia con la reforma del Estado. Asimismo, Cardarelli y Rosenfeld (1998) relacionan la participación con el proceso de exclusión social generado en la década de 1990, por las políticas neoliberales. Bajo este modelo, las políticas sociales se caracterizaron principalmente por la focalización y la descentralización, bajo el argumento de que era necesario mejorar la ineficiencia del gasto social y reorientarlo hacia los sectores de bajos recursos y no a las clases medias.

Para analizar las propuestas descentralizadoras existen distintas posturas que comprenden un amplio abanico de posiciones. Para hacer referencia a ellas se retoma el

<sup>1</sup> RAPP (Red Argentina de Presupuesto Participativo). Recuperado de: <http://www.rapp.gov.ar/municipios> (consulta: 30/12/2015).

trabajo de Herzer y Pírez (1993). Por un lado estos autores advierten que se puede interpretar como una estrategia de relegitimación del Estado para obtener mayor gobernabilidad a partir de que se amplían los espacios de representación y socialización del poder. Se afirma que la descentralización favorece la consolidación de la democracia y la emergencia de nuevos actores en el escenario político. Otro argumento a favor es que los gobiernos descentralizados están en mejores condiciones de conocer la heterogeneidad local. Esta aproximación permitiría la actuación directa sobre el terreno, sin intermediarios que produzcan luego una mala asignación o derroche de recursos, aplicando un tratamiento específico a realidades diversas. Desde otro enfoque, se plantea que la descentralización implica el traspaso de la crisis desde el nivel central a los niveles subnacionales, transformando al municipio en receptor directo de la protesta ciudadana.

Este tipo de políticas daban cuenta del cambio de intervención del Estado sobre lo social y uno de los rasgos particulares fue la transferencia de acciones hacia el ámbito local y la promoción de canales de participación. Este proceso se enmarca en lo que en Argentina se denominaron las reformas del Estado de primera generación, que tuvieron como finalidad replantear el rol estatal a partir de una reestructuración tendiente a minimizar su accionar en la esfera económica y social (Oszlak, 1999; López, 2007). Pero también la participación de la ciudadanía se relaciona con los argumentos de la segunda reforma del Estado, orientada a completar el proceso de reformas anteriores y producir transformaciones hacia adentro del Estado, con políticas y acciones dirigidas a fortalecer la capacidad institucional de los aparatos estatales y mejorar sustantivamente la gestión. De esta manera, la participación de la ciudadanía se promueve con el fin de mejorar el desempeño estatal en tanto contribuiría con la transparencia y la eficiencia de las políticas. Por ello, en este marco se generan mecanismos de *accountability* horizontal (al interior del aparato estatal) y vertical (desde la propia sociedad civil). Es decir, la participación de la sociedad ligada con el control del Estado, para lo cual se crean organizaciones sociales “cuyo objetivo es ejercer algún tipo de control tanto sobre las instituciones de gobierno como sobre las personas que ejercen

cargos públicos; en un sentido se podría decir que se pretende construir una fiscalización permanente sobre el Estado” (De Piero, 2005, p. 90). Bajo esta concepción el control deja de ser solo el burocrático, incorporando el control social. Esto implica que los ciudadanos evalúen los servicios públicos o participen en su gestión.

A nivel local, los municipios argentinos se convirtieron en receptores directos de las demandas ciudadanas debiendo convertirse en agentes de contención social y adaptar sus funciones y estrategias de gestión. De este modo, incorporan en sus agendas de gobierno programas referidos al bienestar de la población (en lo social, el empleo, la salud, la promoción económica y la calidad ambiental, entre otros). En muchos casos, como explica García Delgado (1998), estas nuevas competencias no fueron acompañadas de mayores recursos, obligando a los municipios a generar nuevas herramientas de gestión. Entre ellas, hacia finales de la década de 1990, surgen los planes estratégicos locales y a partir de la crisis del año 2001, junto con las asambleas barriales que emergieron con distintos tipos de reclamos, comenzaron a promoverse otras políticas de participación como los PP.

## 2.2. El campo de estudios sobre la participación ciudadana

La difusión de las herramientas de participación ciudadana y su presencia en las políticas estatales aparece argumentada en una serie de fundamentos y resultados positivos, que en los últimos años tomó una presencia muy notoria en la bibliografía. Sin embargo, no es la única. En efecto, se puede identificar distintos enfoques sobre la participación ciudadana y las perspectivas que remarcan efectos positivos a partir de variados argumentos (Pagani, 2015). Desde una concepción técnica y desde una visión ligada con los organismos internacionales, según Rabotnikof (2001), se señala la eficiencia a partir de la sostenibilidad de estas políticas. Asimismo, se la relaciona con distintos supuestos: con el mejor funcionamiento de la democracia, de las políticas y la gestión pública (Carmona, 2012), con la transparencia en la gestión (Navarro, 1998; Di Pietro, 2001), con el fortalecimiento y autonomía de la comunidad (Ruiz, 2004; Cunill Grau, 1991) identificando

el surgimiento de liderazgos y de sujetos más activos, con capacidades para negociar con los funcionarios políticos (Ruiz, 2004; Navarro, 2008).

Por otra parte, también se advierten efectos negativos de la participación, sobre todo orientados a enfatizar que son resultados de manipulaciones políticas y que contribuyen a facilitar la construcción artificial de consensos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Pérez, 2000) y que el Estado transfiere responsabilidades propias a la ciudadanía (Pérez-Brito, 2004).

Estas perspectivas tienden a tomar en bloque y dicotomizan las concepciones de la participación a partir de afirmaciones que apelan a un nivel de generalizaciones macrosociológicas. Este trabajo se acercará a una tercera posición, a partir de concebir la complejidad y tensiones que atraviesan los procesos participativos, reconociendo al igual que Alayón (1998) que los fundamentos y efectos son variados, que dependen de los para qué y a qué niveles se promueve la participación.

Los niveles de la participación se constituyen a partir de la forma de vinculación entre el Estado y las organizaciones sociales y en relación con el poder y control que estas practiquen. Una difundida tipología identifica los siguientes niveles: información, consulta y decisión (Robirosa, Cardarelli y Lapalma 1990; Dávalos Domínguez, 2005). La participación informativa requiere brindar información o conocimiento sobre un determinado tema. Tanto desde la comunidad hacia el Estado y viceversa. Además, para Dávalos Domínguez (2005), estar informados de los proyectos del territorio es un derecho de los ciudadanos. La participación consultiva, aunque no es vinculante, implica la expresión de la opinión respecto de un problema o la emisión de una decisión de la población.

El nivel de mayor alcance, es el de la participación decisoria, que es vinculante y acompaña todo el proceso de la política pública. Sirvent (1999) la denomina participación real porque requiere ejercicio de poder y transformaciones en las estructuras institucionales.

Otra arista central para el análisis de la participación ciudadana es relevar algunas condiciones que brindarían mayor legitimidad y sostenibilidad del proceso. Por ejemplo:

la formalización o institucionalización de los canales y procedimientos de participación promovería mayores posibilidades de continuidad; la voluntad política para introducir en las agendas de gobierno las decisiones surgidas en los espacios participativos; la incorporación heterogénea de actores y que estos logren cierta influencia en sus acciones (Harnecker, 1999; Pérez, 2000). En esta misma línea, es necesario ampliar los tejidos asociativos, promover la mejora de la capacidad interna de las organizaciones sociales a fin de obtener mayor representatividad, pero también generar incentivos para que los ciudadanos no organizados puedan participar (Font, 2004).

### 2.3. Los presupuestos participativos

La mayor parte de la bibliografía coincide acerca de los orígenes del PP presentándolo como una invención del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre, Brasil, que comienza en la campaña para la intendencia en 1988 y se implementa al año siguiente. Sobre este caso pionero, existen diversas publicaciones (Genro y De Souza, 1998; Fischer y Moll, 2002; Abascal, 2004; Souza, 2004; así como también estudios de casos múltiples al interior de Brasil (Blanco Fillola, 2002; Cabanes, 2004) como entre distintos países (Goldfrank 2012; Wampler y Hartz-Karp, 2012; Cabanes y Lipietz, 2015).

Para Mujica Barrientos (2005) el PP es una forma de participación directa de la ciudadanía que por intermedio de un proceso de debates y consultas, jerarquiza y decide sobre el destino de los recursos locales, selecciona las prioridades, dónde y cuándo realizar las inversiones e influye en los planes y acciones de gobierno.

En la revisión bibliográfica se identifican tres líneas argumentativas a partir de las que se analizan los resultados de los PP. En primer lugar se mencionan los estudios que se centran en los cambios en la gestión y las políticas públicas: la redistribución de los recursos al zonificarse la ciudad (Caruso, Páez y Adaro, 2010) y la promoción de una mayor equidad social en la inversión pública, a partir de la inclusión de sectores que tradicionalmente fueron excluidos de las decisiones de gobierno (Souza, 2004). También se incluyen cambios organizacionales a partir de modifi-

cación de estructuras, normativas, prácticas y vínculos entre sectores estatales y políticas (Rossi y Pavese, 2009; Iorio, 2009). Contrariamente, algunos autores sostienen el déficit de coordinación interorganizacional e interjurisdiccional (Tecco y López, 2009), lo limitado del presupuesto participativo (Cavalcanti Fadul y Maia Muniz, 2000; Ganuza, 2005) y de la escala de las inversiones a un nivel micro local (Blondiaux, 2013).

En segundo lugar se ubican los trabajos desde una perspectiva de las ciencias políticas que vinculan a los PP con la democratización de la relación Estado-sociedad (Genro y De Souza, 1998; Carmona, 2011) y con el desarrollo local (Cabanés, 2004). Otros trabajos enfatizan la ampliación de los procesos de democratización a partir de la deliberación en temas del gasto público (Abascal, 2004). Por otra parte, se remarca que los PP reducirían el clientelismo y la corrupción (Blanco Filla, 2002; Souza, 2004; Goldfrank, 2012).

Por último, reconocer los estudios que valoran a los PP desde una dimensión social, por la ampliación de los espacios de ciudadanía y el fortalecimiento de la sociedad, la promoción del sentido cívico o de la conciencia ciudadana (Pineda Nebot y Fernández Rodríguez, 2005; Rossi y Pavese, 2009); el incremento del capital social comunitario (Abascal, 2004; Caruso *et al.*, 2010) y el surgimiento de nuevos liderazgos (Navarro, 2008).

### 3. Metodología

La investigación<sup>2</sup> se realizó a partir de un estudio de casos (EC) que utilizó diversas técnicas de investigación desde un marco cualitativo interpretativo: a partir de entrevistas en profundidad, análisis documental y observaciones. Una característica central de la perspectiva cualitativa es que posibilita comprender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva de los actores, conservando el lenguaje original de los entrevistados, indagando la visión que tienen de su propia

historia y del contexto en el que están inmersos (Taylor y Bodgan, 1992). Desde la perspectiva del actor se intenta entender la realidad tal como es vivida y experimentada por los sujetos (Guber, 1991).

Por otra parte, siguiendo con las clasificaciones de Yin (1994), esta investigación se enmarca en un estudio de caso “incrustado” donde se identifica más de una unidad de análisis: los municipios (en sus características contextuales, trayectorias, aspectos institucionales y organizacionales) y los diferentes actores<sup>3</sup> y sus formas de interacción (las relaciones sociales, tensiones y conflictos, consensos y deliberaciones). Asimismo, el diseño es longitudinal porque las unidades de análisis se abordaron desde el inicio del PP en cada municipio (2006 en Morón y 2008 en La Plata), hasta el 2014.

La selección de los casos siguió las consideraciones de Sartori y Morlino (1994), que proponen comparar casos que simultáneamente poseen propiedades comunes y diferentes, planteando que no sería conveniente para los fines de la comparación contrastar dos casos que sean totalmente iguales, así como tampoco dos casos totalmente diferentes. Los casos escogidos condensan una trayectoria de participación en políticas públicas de más de 15 años en la provincia con mayores casos de PP (Buenos Aires) e implementaron mecanismos similares previos. Sin embargo, comparten y se diferencian en las características del contexto y las metodologías de implementación, adquiriendo desarrollos diversos y resultados propios, cuestiones que se desarrollan en los apartados siguientes.

El muestreo fue intencional y por bola de nieve<sup>4</sup>, buscando garantizar el mayor grado de heterogeneidad posible en los entrevistados según la edad, el sexo, zona de residencia, nivel educativo, años de participación, integrantes o no de organizaciones sociales. En el caso de entrevistados contactados en las asambleas también se buscó incluir a participantes que demostraban distinta actitud

<sup>2</sup> El presente artículo es parte de la tesis doctoral de la autora. “Vos proponés, vos decidís”. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014). UNLP, 2015.

<sup>3</sup> Se incluyeron actores estatales (funcionarios de distintos períodos, equipos técnico-administrativos, coordinadores, promotores del PP) y actores sociales (miembros de organizaciones sociales y participantes sin pertenencia institucional).

<sup>4</sup> En el muestreo intencional se selecciona a los entrevistados de acuerdo con criterios relevantes en función del tema de interés, incluyendo personas de distintos subgrupos (en este caso de acuerdo con el rol cumplido en el PP). En el muestreo por bola de nieve se contacta a algunos entrevistados y se solicita que estos sugieran a otros (Piovani, 2007).

y valoración hacia el PP. En La Plata se realizaron en total 39 entrevistas y en Morón 29. La cantidad de entrevistas realizadas se estableció siguiendo el criterio de saturación teórica que implica que se realizan entrevistas hasta que nuevos contactos no aportan nuevos elementos respecto al tema de investigación (Piovani, 2007).

Para las observaciones se establecieron guiones pautados (sobre las actividades, comportamientos y discursos de los actores estatales y sociales, modo de interacciones entre participantes, temáticas de los proyectos). Las unidades de observación fueron: las asambleas, las votaciones, los recuentos de votos y otros eventos vinculados con el funcionamiento de los PP. En cuanto a las asambleas, fueron seleccionadas zonas heterogéneas, incluyendo barrios céntricos como de la periferia, pertenecientes a distintos sectores sociales (teniendo en cuenta índices socio-económicos) y cantidad de habitantes. Para el caso del municipio de La Plata se realizaron 36 observaciones y en Morón 17. En el registro de las observaciones se consignan a los barrios con nombre de fantasía, para asegurar el anonimato de los actores, así como se menciona a estos por su rol.

El análisis de documentación secundaria se realizó a partir de relevamientos de documentos institucionales de los municipios (reglamentos, organigramas, documentos técnicos, memorias de gestión, boletines municipales, folletería), material normativo (ordenanzas, decretos), páginas web municipales, notas periodísticas, documentos de las organizaciones sociales e instituciones participantes en el PP y de información publicada en redes sociales.

## 4. Resultados y discusión

### 4.1. Los casos abordados: los contextos de la participación

La Plata y Morón son dos municipios ubica-

dos en la provincia de Buenos Aires, Argentina<sup>5</sup>. Ambos casos condensan una trayectoria de participación en políticas públicas de más de 15 años en la misma provincia (Buenos Aires) e implementaron mecanismos similares: se iniciaron con procesos de descentralización, llevaron a cabo planes estratégicos y distintas instancias de órganos de participación vecinal. Sin embargo, si bien se inscriben en contextos socio-políticos que comparten algunas características, los trayectos fueron diferentes y los resultados alcanzados si bien pueden compartir algunos logros, distan de ser homogéneos, entre las experiencias e incluso al interior de las mismas.

Entre las características que comparten se identificó que los PP fueron implementados en la emergencia de nuevas intendencias, que llegan al gobierno tras años de una misma gestión y con una impronta de liderazgo político local (las campañas de los intendentes se basaron en caminatas y relaciones cara a cara con los vecinos). Ambos PP cuentan con varias ediciones (Morón 8 y La Plata 7), por lo que constituyen políticas consolidadas en los municipios y según la presentación institucional que se hace de ellos, ocupan un lugar central para la gestión. Aparecen fundamentados en políticas reparativas de las gestiones anteriores, para contrarrestar la corrupción, la ineficiencia y la centralización en la toma de decisiones. Bajo este marco los PP se presentan como políticas para mejorar la democracia local, recomponer el vínculo con el ciudadano y modernizar el Estado.

En tanto las diferencias contextuales, en La Plata el PP se implementó en el año 2008, cuando un nuevo intendente de un Frente Vecinal gana las elecciones con tan sólo 26% de los votos, a su contrincante del partido justicialista que había gobernado por 16 años la ciudad. En este municipio los procesos participativos se habían iniciado en la década de 1990 y se caracterizaron por la discontinuidad y fragmentación de políticas: programa de descentralización y participación que creó los centros comunales (CC)<sup>6</sup> en la periferia de

<sup>5</sup> La Plata tiene 649.613 habitantes; 32% de esta población se ubica en el casco urbano y el resto reside en la periferia, compuesta por 18 localidades (conocidas como los centros comunales) que tuvieron un crecimiento sin planificación. La ciudad, por ser la capital de la provincia de Buenos Aires es sede administrativa y cuenta con centros comerciales, instituciones educativas y universidades. Morón, tiene 321.109 habitantes y se caracteriza por su trama industrial compuesta por pequeñas y medianas empresas. En ambos existen problemas en el acceso a servicios públicos y obras infraestructurales (cloacas, agua corriente, pavimento, entre otros).

<sup>6</sup> Los centros comunales son unidades administrativas desconcentradas territorialmente a cargo de un delegado municipal elegido por el intendente. Actualmente son 18.

la ciudad que, pese a la no continuidad del programa, siguen en funcionamiento; juntas vecinales que dejaron de existir; un PP en el año 1998 que no continuó y un PE 2001 que implementó muy pocos de sus lineamientos. Con estos antecedentes en el año 2008 se implementa un PP que no retomó las experiencias anteriores.

En Morón se desarrolló un proceso de continuidad del proceso de participación bajo una misma gestión política. El PP es implementado a seis años de asumir una gestión cuando la Alianza-Frepaso gana las elecciones con 49% de los votos, en el marco de denuncias de corrupción del intendente anterior. Las políticas de participación se caracterizan por su gradualidad, integridad y continúan hasta la actualidad el Plan de Desconcentración y Descentralización Municipal con creación de siete Unidades de Gestión Comunitarias (UGC)<sup>7</sup>, consejos vecinales (CV), audiencias públicas y PP, entre otros.

## 4.2. El diseño y la metodología de implementación

Para el análisis del diseño y metodología de la implementación de los PP se tendrá en cuenta algunas dimensiones ya abordadas por otros autores para el caso de Brasil (Cabanes, 2005) y de Argentina (Ramella, 2013): institucionalización, actores habilitados para participar, instancias de participación, porcentaje de presupuesto, criterios de relevancia para asignación de presupuesto a nivel territorial y para priorizar proyectos, formatos de votación, entre otros (Tabla 1).

### 4.2.1. Morón

En este municipio el PP se inicia a partir de una serie de asambleas distribuidas en las siete UGC en las que el territorio se encuentra dividido administrativamente. Cada UGC recibe un monto de acuerdo con las necesidades, basadas a partir de la cantidad de habitantes y las necesidades básicas insatisfechas

(NBI). Las asambleas se realizan en edificios públicos y en diferentes organizaciones sociales, donde los vecinos que asisten presentan ideas para mejorar la zona delimitada en la asamblea (cualquier tipo de proyecto que sea de competencia municipal). En esta instancia se eligen delegados<sup>8</sup> entre los vecinos presentes, que son los que mantienen contacto con los técnicos que se desempeñan en las UGC (a estos últimos se los llama promotores territoriales, que tienen como función organizar las asambleas, la difusión, organizar el recuento de votos, etc.). Además los funcionarios y empleados de las UGC participan activamente del proceso.

Las propuestas surgidas en las asambleas se remitieron a las áreas municipales pertinentes para que se elaboren los proyectos y su cotización. En este proceso la dirección de la que depende el PP, articula con las distintas dependencias del municipio. Luego del tratamiento de las propuestas por las áreas municipales, desde las UGC, realizan un encuentro de devolución con la comunidad, en la que se convoca a los delegados para informar sobre la viabilidad de los mismos, qué proyectos serán canalizados por la gestión municipal y cuáles por el PP (según resultados de la votación final). También se brindan las explicaciones correspondientes en el caso de que algún proyecto no sea viable o deba modificarse de su versión original.

Por último, se lleva a cabo las Ferias de Proyectos (durante dos o tres semanas) donde los mayores de 12 años pueden elegir entre todos los proyectos que surgieron de las asambleas y contaron con la viabilidad de las áreas del municipio. Sobre la modalidad de estas Ferias hubo variantes en distintas ediciones, donde al inicio se planteaba mayor difusión y exposición de los proyectos. Cada participante puede votar hasta la mitad más uno de los proyectos de su zona y quedan seleccionados los que más votos reúnen en cada UGC, de acuerdo con el monto que se asignó a cada zona. Finalmente, los proyectos se implementan al año siguiente.

<sup>7</sup> Operan como efectores de las acciones de las diferentes áreas municipales, según las necesidades para cada zona, ofreciendo servicios, implementando actividades de promoción (por ejemplo culturales, sanitarias, capacitaciones) y coordinando acciones con entidades públicas en el territorio. Están a cargo de un secretario de gobierno.

<sup>8</sup> A inicio del año 2006 recibieron capacitación y mantenían una serie de reuniones con las autoridades de las distintas áreas del municipio para la elaboración de los proyectos pero a lo largo de los años su rol se fue simplificando.

Tabla 1. Datos de los PP 2014

	Morón	La Plata
<b>Diseño del PP</b>	Los municipios establecen las temáticas, los actores convocados y roles asumidos, el monto destinado del PP y criterios de redistribución. En algunas ediciones, ajustes en la implementación y metodologías. Análisis de viabilidad de los proyectos surgidos en asambleas.	
<b>Área que implementa el PP</b>	Sección de relaciones con la comunidad y abordajes integrales (Dir. de organizaciones y participación comunitaria). Organización territorial a través de las siete UGC	Consejo del PP y Dirección Ejecutiva del PP (ambas dependen del ejecutivo municipal)
<b>Modalidad</b>	Duración 8 meses 57 asambleas Monto destinado a cada UGC de acuerdo con la cantidad de habitantes y el índice NBI (necesidades básicas insatisfechas)	Duración 2 meses 30 asambleas Monto destinado a cada asamblea. Se ejemplifica en cantidad de cuerdas de asfalto
<b>Implementación y actores</b>	Del municipio en las asambleas: Secretario de UGC (funcionario) y promotor del PP (empleado municipal) De la comunidad: vecinos, delegados. Alta participación de organizaciones sociales	Del municipio: Integrantes del Consejo del PP coordinan las asambleas. Presencia de funcionarios de los CC De la comunidad: vecinos. Baja participación de organizaciones sociales
<b>Actores habilitados a participar</b>	Mayores de 12 años que trabajen, estudien o vivan en Morón	Mayores de 16 años y residente en La Plata
<b>Presupuesto</b>	4.426.292 millones 0,7% del presupuesto total	125.000.000 millones 7,9% del presupuesto total
<b>Nivel de participación</b>	27.636 personas en votación 10,3% sobre padrón electoral 15.434 asistentes a las asambleas	32.198 personas en votación 6,2% sobre población total 2.528 asistentes a las asambleas
<b>Cantidad de proyectos</b>	128 en asambleas 48 elegidos	131 en asambleas 30 elegidos
<b>Modalidad de votación</b>	Se elige hasta la mitad más uno de los proyectos de la boleta	Se elige sólo un proyecto
<b>Tipo de proyectos</b>	Infraestructura urbana: 49% Acción comunitaria: 51%	Infraestructura urbana: 97% Acción comunitaria: 3%

Fuente: elaboración propia basada en información relevada en los municipios.

#### 4.2.2. La Plata

El PP platense, mantuvo a lo largo de los años algunas características generales: asambleas desarrolladas en el casco urbano

de la ciudad y en los CC donde participan vecinos que presentan propuestas. Estas luego pasan por un análisis técnico que realizan las áreas del municipio y se seleccionan los proyectos viables, para que luego voten los

<sup>9</sup> Por ejemplo el primer año las asambleas fueron coordinadas por militantes políticos y referentes de organizaciones sociales, luego esta función la cumplió parte del equipo técnico del Consejo. En el año 2009 cada asamblea pudo elegir en forma directa uno o más proyectos que no superaban 30% del monto asignado, sin necesidad de que sean elegidos en consulta popular. Otro cambio que se produjo fue que en la primera edición muchos proyectos ganadores se referían a mejoras edilicias de organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo clubes) pero un área de control provincial estableció que no se podían usar fondos públicos para ello. Otra modificación que se realizó fue que al inicio se elegían 2 consejeros para el monitoreo de los proyectos, luego se estableció que todo autor de un proyecto podía fiscalizar la elección y realizar seguimiento.

Tabla 2. Resultados de los PP

Dimensión	Morón	La Plata
<b>Gestión</b>	Articulación temática/territorial. Trabajo sostenido con las UGC y CV.	División sectorial y territorial de la gestión.
	Distribución de recursos limitados al 1% del presupuesto.	Mayor distribución de recursos hacia periferia de la ciudad. Zonificación más amplia.
<b>Gestión</b>	Participación como parte de proyecto integral más amplio, junto a modernización e inclusión. Apoyo de otras áreas.	PP como central en la gestión, pero como política aislada. Disminución en el apoyo de otras áreas.
	Generación de instancias de ámbitos de trabajo y planificación.	Conocimiento territorial.
<b>Gestión</b>	Proyectos de escala microlocal, sin articulación interbarrial.	
	Dificultad en la coordinación intersectorial en la gestión del municipio. Inexistencia de coordinación interjurisdiccional.	
<b>Social</b>	Presencia de proyectos colectivo.	Proyectos individuales.
	Participación de organizaciones sociales.	Agregación de proyectos similares.
<b>Social</b>	Instancias de elaboración grupal.	Discusiones entre vecinos.
	Proyectos en escuelas, en centros de tercera edad y UGC.	Competencia entre proyectos y barrios.
<b>Social</b>	Participación desde el reclamo.	
	Aprendizajes, nuevas habilidades y conocimientos, capacidades comunicativas. Surgimiento de liderazgos barriales.	
<b>Política</b>	Delegados y promotores como facilitadores en la relación municipio y vecinos.	Conflictos entre vecinos "genuinos" y "punteros".
	Politización de actores. Ampliación de espacios de deliberación.	

Fuente: elaboración propia.

vecinos. La selección dura dos fines de semana, se realizan en escuelas públicas y están habilitados para participar los mayores de 16 años. Esta metodología se fue simplificando y sufriendo cambios en las distintas ediciones<sup>9</sup>.

Existen dos áreas de competencias específicas que dependen directamente del intendente: el Consejo de Presupuesto Participativo (con la responsabilidad de organizar las asambleas y la consulta popular) y la Dirección Ejecutiva (que organiza la ejecución). Las asambleas son coordinadas por el equipo técnico del Consejo. También colaborarán el administrador y los empleados de los CC.

El gobierno municipal cuenta con un presupuesto fijo para el PP (el monto se determina según las necesidades identificada por

los vecinos y proyectos presentados) que se mide por lo general en cuadras de asfalto. En cada asamblea se concreta el proyecto que más votos obtuvo.

#### 4.3. Los resultados de los PP

Para el análisis de los resultados se tiene en cuenta los cambios generados en la gestión municipal, en lo social y en el plano político (Tabla 2).

En ambos municipios se identifican cambios en la organización interna tal como señalan otros autores (Rossi y Pavese, 2009; Iorio, 2009), debido a que la estructura de gobierno se adecua a un funcionamiento de trabajo del PP, que adquiere en la gestión un lugar central. En Morón implica una doble ar-

ticulación: lo temático con lo territorial (en coincidencia con el caso de Brasil, Blanco Filolla, 2002) a través de las UGC. Esto requirió la generación de áreas en el organigrama municipal, nuevos ámbitos de trabajo y planificación. Para el ex secretario de Relaciones con la Comunidad el PP originó: “la inclusión de una mirada transversal en la gestión de gobierno, en tanto promueve la eficiente articulación entre las áreas temáticas del municipio y los intereses territoriales representados por la UGC” (Fernández, 2008, p. 10).

Es de destacar que los funcionarios señalan que el PP no es una política aislada sino que forma parte de un proyecto tendiente a la modernización de la gestión, la transparencia, la participación y la inclusión social. Particularmente el tema de la transparencia es uno de los logros que se reconoce desde la gestión municipal, implicando coincidencia con otros casos que enfatizan las potencialidades del PP para contrarrestar la corrupción.

El otro tema que me parece que es fundamental, es el tema de la transparencia porque todo se hace con el vecino, no solamente el seguimiento. Por ejemplo, el conteo de votos, las urnas se abren acá, en la UGC, con los vecinos, los proyectos los cuentan los vecinos. Ahí en organizaciones comunitarias vos podés ir a pedir un legajo de..., por ejemplo, donde están las 20 paradas de colectivos que se pusieron el año pasado. Y se te imprime un listado. Esta cuestión está a disposición (...) Luego se publica en la página del municipio, en la UGC 6, en mi caso, y después se lleva una ficheta con los proyectos ganadores a todos los lugares donde se hicieron asambleas y, a su vez, en cada uno de estos lugares les dejás cinco o seis copias para que los peguen en el lugar (Entrevista a promotor comunitario UGC N° 6. Morón, 2013).

En el caso platense también desde el Consejo del PP se destacó que se trabaja mucho con otras áreas de gobierno, como salud y educación. Así lo explica uno de los funcionarios: “hay un trabajo previo porque en las asambleas se pide muchas veces ampliación o equipamiento y primero debemos saber si hay personal” (Entrevista a Secretario del Consejo del PP, 2013). Asimismo, se remarcó que todas las áreas tienen compromiso porque es un “proyecto de gobierno”. En

este sentido, es interesante remarcar que el apoyo recibido se manifestó durante los primeros años con la presencia de concejales y funcionarios en las asambleas, pero que esta tendencia disminuyó notablemente en los últimos años.

También se identificó en ambos casos algunas dificultades a nivel de la organización y administración para alcanzar cambios que requiere la gestión de los PP y la falta de capacitación interna para acompañar nuevas modalidades de gestión distintas a la lógica vertical y fragmentada por áreas sectoriales. Estas problemáticas coinciden con el análisis de otras experiencias de PP donde se enfatiza el déficit de coordinación interorganizacional e interjurisdiccional y la insuficiencia de los equipos técnicos y de personal para la implementación (Tecco y López, 2009; Nardacchione, Annunziata y Carmona, 2011). Se cree que estas dificultades se acentúan en La Plata donde el equipo de trabajo del Consejo, si bien tiene mucho compromiso con el proyecto y ha mantenido una continuidad a lo largo de las distintas ediciones, es reducido y además está conformado por integrantes de un partido político (socialismo) que si bien presenta una alianza con el partido del gobierno municipal, es visto por algunos funcionarios del ejecutivo por fuera del equipo de confianza del intendente. Esta situación genera tensiones y disputas entre áreas de gobierno (Landau, 2008), que alejan las posibilidades de articulación hacia el interior de la gestión y se trasladan a las asambleas cuando se manifiesta cuáles proyectos no son viables, sin explicar los criterios por los que no fueron tenidos en cuenta.

Un punto aparte merece la reflexión sobre las posibilidades de redistribución de recursos y la inclusión social que, como se mencionó antes, son dos argumentos centrales en la justificación de los PP (Souza, 2004). Con el PP, al zonificar el municipio y en el marco del debate asambleario se fractura la tradicional lógica centralista municipal y se democratiza la toma de decisiones (Caruso *et al.*, 2010).

En La Plata, se genera una redistribución de los recursos hacia la periferia de la ciudad, porque casi 90% del PP se destina a estas zonas. En el caso de Morón, el monto asignado por UGC es en relación con las necesidades de las distintas zonas. Sin embargo, el pre-

supuesto total de los PP son bajos, sobre todo en Morón que es menos del 1% del presupuesto total, por lo que el impacto en primer lugar cuenta con esta limitación (tema reconocido en casos de España y Brasil, Cavalcanti Fadul y Maia Muniz, 2000; Ganuza, 2005). Otra limitación en ambos casos se sustenta en el alcance acotado al espacio barrial (Blondiaux, 2013), quedando fuera las necesidades de inversiones más amplias, a nivel del municipio en su conjunto. Esta mirada más integral de la ciudad, según los funcionarios y los promotores de Morón, se articulan con otras políticas como, por ejemplo, en el Plan Estratégico.

Respecto de los resultados que clasificamos como sociales, un dato significativo es que todos los participantes del PP, independientemente de su rol, aprecian que su involucramiento implicó algún tipo de aprendizaje. En ambos municipios se reconoció la posibilidad de apertura a otros espacios de participación, la mayor capacidad de organización en algunos actores y fortalecimiento de la comunidad, tal como mencionan algunos autores como resultados posibles de los espacios participativos (Ruiz, 2004; Cunill Grau, 1991). También en coincidencia con los casos de PP en Brasil, se evidenció el surgimiento de liderazgos barriales (sobre todo en Morón, donde el diseño del PP se basa en la figura de delegados). En este sentido para De Grazia (2004) la conformación de liderazgos políticos y de organizaciones se va construyendo y reconstruyendo a través de las prácticas y de los embates entre ideas e intereses existentes en cada lugar. Ello también se relaciona con la emergencia de nuevos actores en el escenario político (Herzer y Pérez, 1993) a partir de la descentralización que posibilita el formato del PP a nivel territorial.

Otro resultado es la incorporación de nuevas habilidades y conocimientos cívicos por parte de diversos participantes (Navarro, 1998; Landau, 2008; Rossi y Pavese, 2009): conocimientos para elaborar un proyecto, sobre las funciones de los distintos niveles de gobierno y el reconocimiento sobre circuitos administrativos y requisitos.

Aprendimos a trabajar sobre un proyecto, desde el no saber cómo hacerlo. Porque los vecinos teníamos un proyecto, nos juntábamos en una comisión, 10, 12 vecinos, a armar un proyecto, charlarlo entre nosotros. ¡Estaba buenísimo! Después fue aprender a usar

la computadora, porque no sabíamos (...) Al principio los proyectos eran muy ambiciosos, cómo hacer un jardín de infantes y no se entendía que era un presupuesto más acotado. Al principio era todo más basado en el reclamo, en vez ahora los vecinos saben más en qué tienen que manejar ese presupuesto (Entrevista a participante y delegada de UGC N° 6, Morón, 2013).

También se menciona el desarrollo de capacidades, que Lerner y Schugurensky (2007) denominan como comunicativas. Específicamente algunos vecinos participantes, los coordinadores en La Plata y los delegados de Morón, señalan que a partir de su intervención en las asambleas, en las reuniones con funcionarios y en la elaboración de los proyectos, fueron adquiriendo mayor confianza para hablar en público, formular proyectos, interactuar, negociar y deliberar.

En el marco de estos aprendizajes, las autoridades mencionan como uno de los aprendizajes, la consolidación de una “ciudadanía más activa” en la práctica y demandas de derechos y un cambio de lógica en la forma de relacionarse con el vecino, al comenzar a ser interpelados por la ciudadanía. Asimismo, los actores estatales reconocieron algunos aprendizajes respecto a la experiencia de gestionar de forma transversal con otras áreas del municipio y a establecer articulaciones intersectoriales con el fin de viabilizar los proyectos.

Por otra parte, es significativo mencionar que los entrevistados que reconocen mayores aprendizajes son los que participaron en varias ediciones y los que más se involucraron en distintas instancias y concreción de las actividades. Además, en La Plata los funcionarios se refirieron como resultados del PP al mayor conocimiento que adquirieron del territorio, posibilitado por la metodología implementada de llegada a nivel barrial. El hecho de realizar las asambleas en distintos barrios periféricos de la ciudad otorga visibilidad a lugares que antes no eran tenidos en cuenta por el Estado. En varios testimonios se repiten anécdotas de cómo cambió el territorio a partir de las asambleas y los proyectos que se implementaron.

En el barrio Los Pájaros no tenían nada, había un canal peligroso, estaba contaminado. Se entubó, se cubrió, se asfaltaron las

calles (sólo quedan dos ahora de tierra) y se hizo una plaza. Con eso se le cambió la calidad de vida a la gente. Pasó de ser un barrio marginal a tener presencia del Estado. El cambio fue paradigmático (...) La mejora fue impresionante. Lo que sucedió en el barrio cambió la calidad ambiental, de salud, la seguridad, porque ahora hay luz y los chicos tienen donde ir (Entrevista a Subdelegado de la periferia de la ciudad, La Plata, 2014).

Otro resultado relevante es el tipo de relaciones sociales que se generan. Algunos documentos institucionales presentan a la asamblea como un espacio donde se manifiestan las diferentes necesidades de los barrios constituyendo lazos de solidaridad:

Pero acaso el dato más importante, no sólo en términos estadísticos, del impacto social del Presupuesto Participativo es que llega mucho más allá de quienes efectivamente intervienen: su espíritu solidario se manifiesta en los hechos concretos, contra cualquier egoísmo político, social, económico, cultural (Municipalidad de La Plata, 2013, para. 1).

Sin embargo, durante el trabajo de campo se observó que el barrio no constituye un espacio homogéneo caracterizado por lazos de solidaridad de forma espontánea. En el caso de Morón la presencia de los promotores, la articulación con los delegados y los consejos vecinales impulsan el trabajo colectivo. En cambio, en La Plata, si bien emergen distintas prácticas de participación que se caracterizan por momentos de unión de los vecinos, también están signadas por la competencia y la rivalidad entre zonas o sectores del mismo barrio o entre diferentes barrios. Las relaciones de competencia se ven potenciadas a partir del formato que tiene el PP platense donde se elige sólo un proyecto por asamblea y el único que se ejecuta es el ganador. Además de la competencia, también se desarrollan expresiones de desconfianza entre los impulsores de distintos proyectos y denuncias cruzadas de favoritismos del municipio. Los proyectos que priman en estos casos son proyectos infraestructurales que surgen de intereses particulares y que se presentan como colectivos a partir del encuentro de vecinos con similares necesidades en la propia asamblea (el ejemplo más recurrente es el de cuerdas de asfalto).

Al momento de presentar los proyectos sur-

ge una discusión entre dos grupos, respecto de cuál es el que tiene más necesidades. El grupo que impulsa un proyecto que contempla contención para niños justifica su relevancia proclamando que 'los niños son el futuro' y que 'los nenes son muy importantes'. El otro grupo interviene reclamando sentirse discriminado y explican que 'los viejos hicieron todos por el país', que son los que 'sacaron el barrio adelante y que estuvieron siempre' (...) Todos las personas adultas aplauden (Registro de observación. Tolosa, La Plata, 1er asamblea, 2009).

Perdimos contra el Descanso (un barrio) porque tienen más habitantes que nosotros. Entonces yo pasé por la oficina del Consejo, salimos segundos, ellos ganaron por 800 a 500 votos, yo planté que estaba mal y me dicen que es un resultado democrático. ¡Pero si ellos son más y es más grande! Pregunto si lo nuestro se va a hacer y me dicen que no, que vaya el año que viene. Entonces yo digo que para que voy a ir, si siempre voy a perder. Nosotros al Descanso no podemos ganarle, que les den las cosas a ellos y que no hagan la asamblea. Entonces entramos en una competencia entre los distintos barrios (Entrevista a vecino participante de Olmos, La Plata, 2014).

Asimismo, en general en ambos municipios, la modalidad de participación inicial en las asambleas es la del reclamo. Depende de la función de los coordinadores y promotores la superación de la catarsis de los vecinos y la generación de prácticas propositivas.

Otro punto de conflicto en La Plata fue la presencia de punteros políticos, que Soritino (2013) caracteriza en detrimento de la participación del "vecino genuino". Este aspecto es interesante de introducir en el análisis porque uno de los resultados positivos mencionados en la bibliografía, y que hemos clasificado en la dimensión política, es la disminución del clientelismo a partir de los procesos de participación (Blanco Fillola, 2002; Souza, 2004 y Goldfrank, 2012). Sin embargo, los entrevistados mencionan contrariamente que el PP reproduce estas lógicas políticas, ya que no sólo los punteros del barrio "aparetean" la asamblea para proyectos que ya estarían arreglados con el gobierno municipal, sino que también los vecinos movilizan votos para que ciertos proyectos sean ganadores.

En cambio, en el municipio de Morón, se observaron relaciones de asociación entre

vecinos que se interiorizan por problemas que tienen otros residentes del propio barrio o de barrios cercanos, reconociendo distintas necesidades, impulsando incluso acciones de articulación entre propuestas con distintos sectores sociales o generacionales. Si bien en las asambleas se presentan reclamos particulares, también se identificó que los vecinos trabajan los proyectos con anterioridad, por ejemplo en el marco de las escuelas, centros de tercera edad e, incluso, se articulan demandas surgidas en los CV. Estas instancias son facilitadas por el tipo de actores que promueve la metodología diseñada en este PP: la existencia de los promotores comunitarios, que actúan como intermediarios entre las UGC y los vecinos; por los delegados, que son los representantes de los vecinos elegidos en las propias asambleas y, las organizaciones sociales barriales, convocadas a participar de las asambleas y que incluso prestan sus sedes para los encuentros.

Nosotros tenemos en el barrio San Ignacio, que es un barrio vulnerable, el tema de la vía del tren. Las calles de ambos lados eran de tierra y era un desastre, era un basurero y bueno, gracias a la comisión de la sociedad de fomento, unos vecinos se juntaron, se unieron los vecinos de los tres barrios linderos, la vía divide los barrios. Serían: barrios San Ignacio, Santa María y Cárdenas, se juntaron y militaron fuerte el tema de armar un corredor. Que después se terminó llamando el corredor X. Y eso cambió un montón porque de la mano del corredor vinieron los juegos, y de la mano de los juegos los banquitos, y del lado de los banquitos vinieron las mesas y las luminarias. Y los mismos vecinos empezaron a plantar árboles. Y eso después trajo el asfalto y todo esto sacó la basura, porque donde el vecino se apropia, el basural se corre (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 6, Morón, 2013).

Por último, como resultado de este proceso de participación, hay un aspecto menos tratado por la bibliografía en la materia, es la politización de actores estatales y de la comunidad. Ello se relevó en el caso de Morón, tanto para técnicos estatales como para los vecinos participantes y en La Plata, en los coordinadores de asambleas que se desempeñan en el Consejo del PP. Por “politización” se entiende un proceso que no se limita a la partidización sino que implica el pasaje de la atención de los problemas individuales a una

visión más global sobre el contexto del cual forman parte (El Troudi, Harnecker y Bonilla, 2005). De este modo, se observa que los participantes elaboran reflexiones respecto de las circunstancias cotidianas, de situaciones que las producen y sus efectos, a la vez que transmiten pautas de acción y nuevas formas de aprehender esas situaciones (p.e., las estrategias implementadas a fin de hacer campañas en los barrios para la elección de proyectos).

También se observó que el PP genera un acercamiento a la política partidaria, por ejemplo de algunos asambleístas en Morón que manifestaron su simpatía con el partido que desde hace unos años gestiona en el municipio e incluso implicó su afiliación a esa fuerza política.

## 5. Reflexiones finales

Los PP se inician en Argentina en un marco de reconstitución política posterior a la crisis del 2001 y manifiestan una impronta distinta a las políticas participativas características de la década de 1990. Es una política de participación en la etapa de toma de decisiones que la diferencia de aquellas impulsadas a partir de la reforma del Estado orientadas a la implementación de servicios para poblaciones de bajos recursos, asociadas con la focalización de las políticas públicas. Sin embargo, es de destacar que esta influencia en las decisiones encuentra limitaciones: no se participa en el diseño de la política (que establece las temáticas, los actores, el monto destinado del PP y su redistribución) y la viabilidad técnica de las áreas del municipio en algunos casos provoca cambios de los proyectos originales. Bajo estos criterios, la ciudadanía delibera y prioriza los proyectos barriales que considera más importantes pero sobre proyectos puntuales que implican una participación acotada a la escala microlocal, reduciéndose la posibilidad de introducir en la agenda pública asuntos macro-estructurales de las ciudades.

También se podría considerar, a partir de lo que señalaron algunos funcionarios respecto de las dificultades internas para avanzar con las políticas participativas, la conveniencia de capacitar al equipo de gestión y administración municipal. Un rol más

activo del Estado, que tienda a la inclusión y modernización estatal implica ineludiblemente repensar las formas de actuación de la burocracia para adaptarse a una gestión transversal, capaz de atender en forma integral la compleja trama de las necesidades de la ciudadanía y dispuesta a articular con la sociedad civil.

En cuanto a las relaciones sociales, se observa que estas son diversas y que están influidas por los formatos y metodologías contemplados en la participación. Por ejemplo, en La Plata, muchos vecinos compiten entre sí por los proyectos y se generan disputas barriales. Por ello habría que tener en cuenta que los PP, no sólo son un dispositivo de control gobernados/gobernantes, también genera control horizontal, en la misma ciudadanía cuestionando la transparencia del proceso. En Morón, la intermediación de promotores, delegados y de trabajo en las UGC, en las escuelas y centros de la tercera edad, facilitan la elaboración más colectiva de proyectos. En ambos casos, han surgido nuevos liderazgos y referentes barriales y la politización de actores. Asimismo, hay un reconocimiento en cuanto aprendizajes tanto para la gestión, como para la comunidad, fortaleciendo instancias de organización barrial, promoviendo nuevas habilidades para la elaboración de proyectos de mejora para los barrios y en el desarrollo de competencias actitudinales relacionadas con la comunicación y la deliberación en ámbitos públicos.

Finalmente, cabe aclarar que las consideraciones que surgen de este trabajo no son definitivas porque los PP son una política que contempla modificaciones año a año. Los municipios que se han analizado asumieron el desafío de desarrollar una gestión participativa que implica el desarrollo de nuevos patrones de articulación entre los intereses de la sociedad y el Estado. El planteo realizado se ha orientado a realizar un análisis sobre la metodología implementada y los principales resultados alcanzados, tanto en la dimensión política-institucional como desde lo social. Asimismo, se presentaron algunas consideraciones a fin de contribuir a la generación de conocimiento que tienda a mejorar esta herramienta. Retomando los planteos iniciales sobre la participación y teniendo en cuenta los casos abordados, se considera que los PP tienen enormes potencialidades, pero que no

son en sí mismos la panacea, ni plantean la solución definitiva de los gobiernos locales a los problemas de eficacia, inclusión y representatividad política. Por ello, no se interpreta los resultados de los procesos de participación de forma polarizada, como positivos o negativos, sino que se acerca a una posición intermedia, reconociendo la complejidad y tensiones que los atraviesan. Se parte entonces de una visión que desplaza la consideración de la participación en singular a una concepción que enfatiza las participaciones en plural, teniendo en cuenta la perspectiva de los distintos actores, los contextos específicos, la metodología de implementación y la capacidad de la administración municipal para llevarlos a cabo. Del desarrollo de este complejo panorama dependerán los alcances y limitaciones de esta política de participación.

## 6. Referencias

- Abascal, G. (2004, abril). *El Presupuesto Participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?* Presentado en las III Jornadas de pensamiento crítico, Universidad de Alicante, Alicante, España.
- Alayón, N. (1998). Participación: mitos y alternativas. *Revista de Trabajo Social*, 2(6-7), 15-19.
- Blanco Fillola, I. (2002, octubre). *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas españolas*. Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Blondiaux, L. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la Democracia Participativa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Cabanes, Y. (2004). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Quito, Ecuador: Coordinación para América Latina y El Caribe.
- Cabanes, Y., & Lipietz, B. (2015). *The democratic contribution of participatory Budgeting*. London, UK: International Development.
- Cardarelli, G., y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Carmona, R. (2011). Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas: alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-Sociedad. En G. Nar-

- dacchione (Comp.), *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente* (pp. 27-88). Buenos Aires, Argentina: Prometeo-UNGS.
- Carmona, R. (2012). Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia argentina reciente. *Revista Chilena de Administración Pública*, 7(19), 169 -185.
- Caruso, P., Páez, W. y Adaro, C. (2010, agosto). *Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo*. Presentado en el Foro RedMuni, Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Salta, Argentina.
- Cavalcanti Fadul, E., y Maia Muniz, R. (2000). Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (18), 133-154.
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Dávalos Domínguez, R. (2005). La participación y la comunidad. En C. Hernández (Comp.), *Trabajo comunitario* (pp. 51-58). La Habana, Cuba: Editorial Caminos.
- De Grazia, G. (2004). El presupuesto participativo y los movimientos sociales. *La Era Urbana. La revista de la ciudad global*, (número especial), 57-59.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
- Di Pietro, P. (2001). Hacia un desarrollo integral y equitativo: una introducción al desarrollo local. En D. Burín y A. Heras (Comps.), *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización* (pp. 13-50). Buenos Aires, Argentina: CICCUS-La Crujía.
- El Troudi, H., Harnecker, M., y Bonilla, L. (2005). *Herramientas para la participación*. Caracas, Venezuela: Editorial Servi-K, C.A.
- Fernández, G. (2008, octubre). *Presentación Experiencia de Morón*. Presentado en Seminario Internacional: El Estado y la Transformación Social. Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina.
- Fischer, N., y Moll, J. (2002) (Comps.). *Por una nueva esfera pública*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones del Farol.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I* (pp. 23-42). Ciudad de México, México: UNAM - Miguel Ángel Porrúa.
- Ganuzza Fernández, E. (2005). *Teoría sociológica y participación: una experiencia de democracia paritaria* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología: Madrid, España.
- García Delgado, D. (1998). *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Genro, T., y de Souza, U. (1998). *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA Instituto de Estudios y formación de la CTA.
- Goldfrank, B. (2012). Democracia participativa y sostenibilidad ambiental. Una revisita a las lecciones de América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, (240), 87-109.
- Guber, R. (1991). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires, Argentina: Legasa.
- Harnecker, M. (1999). *Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo en Porto Alegre*. La Habana, Cuba: Academia Mepla.
- Herzer, H., y Pírez, P. (1993). Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina. Nairobi, Kenia. UNCHS-Hábitat.
- Iorio, M. (2009, agosto). *Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín*. Presentado en X Seminario de Red Muni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios", Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación -UNLaM, San Martín, Argentina.
- Landau, M. (2008). *Política y Participación Ciudadana*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Miño y Davila.
- Lerner, J., y Schugurensky, D. (2007). La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo. *Revista Temas y Debates*, 16(13). Recuperado 10/06/2013 de <http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/1487>.
- López, A. (2007). Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje conceptual. En G. Chaves (Comp.), *La nueva política del pensamiento a la acción* (pp 111-138). La Plata, Argentina:

- tina: EDULP - Ministerio de Gobierno.
- Mujica Barrientos, P. (2005). *La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública*. Santiago de Chile, Chile: Corporación PARTICIPA.
- Nardacchione, G., Annunziata, R., y Carmona, R. (2011). Democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública. En G. Nardacchione (Comp.), *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente* (pp. 291-310). Buenos Aires, Argentina: Prometeo- UNGS.
- Navarro, Z. (1998). Democracia y control social de los fondos públicos. El caso del 'presupuesto participativo' de Porto Alegre (Brasil). En L. Bresser Pereira y N. Cunill (Eds.), *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado* (pp. 291-332). Buenos Aires, Argentina: Paidós-CLAD.
- Navarro, C. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (40), 81-102.
- Oszlak, O. (1999, octubre). Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles). Presentado en *IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de México, México.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte Alejandro (Eds.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, (pp. 9-47). Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Pagani, ML. (2015). *Vos proponés, vos decidís. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014)*. (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación: La Plata, Argentina.
- Pérez-Brito, C. (2004). Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (30), 191-206.
- Pineda Nebot, C., y Fernández Rodríguez, J. (2005, septiembre). Presupuesto y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford. Presentado en *VII Congreso Español de la Ciencia Política y la Administración*, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), Madrid, España.
- Piovani, J. (2007). La entrevista en profundidad. En A. Marradi; N. Archenti, y J. Piovani *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 215-221). Buenos Aires, Argentina: Emecé.
- Pírez, P. (2000). La participación de la sociedad civil en gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. *Revista de Ciencias Sociales* (11), 45-68.
- Poggiuese, H. (2005, mayo). Participación, igualdad, intersectorialidad y gestión en la planificación estratégica: interrogantes para un enfoque crítico. Presentado en *Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala local y regional*, Dirección de Asuntos Municipales, UNLP, La Plata, Argentina.
- Rabotnikof, N. (2001). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. *Nueva Sociedad*, (171), 101-119.
- Ramella, S. (2013). Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina. (Tesis de Maestría en Administración Pública). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas: Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF-Siglo XXI.
- Rossi, D., y Pavese, R. (2009, agosto). *La construcción política de proyectos viables. Desafíos institucionales potenciados por el Presupuesto Participativo en San Fernando*. Presentado en X Seminario de Red Muni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios", UNLaM, General San Martín, Argentina.
- Ruiz, V. (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Sartori, G., y Morlino, L. (1994). *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Sirvent, M. (1999). *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Maderos*. Buenos Aires, Argentina: UBA-Miño y Dávila Editores.
- Sortino, C. (2013). *El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas*. La Plata, Argentina: Cooperativa Los Tilos.

- Souza, C. (2004). Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo” en Federalismo y Descentralización. En G. Badía, M. Escobar y S. Federic (Eds.), *Grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* (pp. 161-167). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Taylor, S., y Bodgan, R. (1992). *Métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
- Tecco, C., y López, S. (2009, agosto). Acerca de las capacidades institucionales para la gestión en red de políticas urbanas: el caso del Presupuesto Participativo Córdoba. Presentado en X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, UNLaM, General San Martín, Argentina.
- Wampler, B., & Hartz-Karp, J. (2012). The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts. *Journal of Public Deliberation*. 8 (2) 455-484.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. California, USA: Sage Publications.

---

#### ¿Cómo citar este artículo? - How to quote this article?

Pagani, M. L. (2016). Análisis de la implementación y resultados del presupuesto participativo en contextos locales: dos casos en Argentina. *Revista Cuadernos de Administración*, 32(56), 63-80.



Cuadernos de Administración journal by Universidad del Valle is under licence Creative Commons Atribución- NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia. Based in <http://cuadernosdeadministracion.univalle.edu.co/>