

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO HERRAMIENTA DE MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES: UNA DISCUSIÓN SOBRE EL CASO ARGENTINO (2010-2015)



Alejandro López Accotto

Coordinador académico de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
alopez@ungs.edu.ar



Ricardo Alejandro Paparás

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires, con estudios de maestría en Administración Pública.
rpaparas@ungs.edu.ar

Resumen

El artículo indaga el impacto generado por la adopción del Presupuesto Participativo (PP) en la modernización de las administraciones locales de los municipios argentinos. El análisis toma como referencia la ubicación institucional del PP y su relación con otras áreas, la recepción de las nuevas demandas ciudadanas y su inclusión en la agenda gubernamental, la adopción o el refuerzo de procesos de descentralización y la aparición de otras políticas innovadoras. A partir de allí se sugiere la necesidad de acompañar las iniciativas políticas de los gobiernos en materia participativa con adecuaciones administrativas acordes a las demandas ciudadanas y con esquemas de planificación estratégica a mediano plazo.

Palabras clave: Presupuesto participativo (PP), gobierno local, administración local, modernización, políticas públicas

Abstract

The article explores the impact generated by the adoption of the Participatory Budgeting (PB) in the modernization of the local administrations of Argentine local governments. The analysis draws on the institutional location of the PB and its relationship with other areas, the reception of new citizens' demands and their inclusion in the government agenda, adoption or strengthening of decentralization process and the emergence of other innovative policies. From there, we suggest the need to support political initiatives of the governments in participatory matter with administrative adequacy in line with citizens' demands and schemes of medium term strategic planning.

Keywords: participatory budgeting (PB), local government, local administration, modernization, public policies.

I. INTRODUCCIÓN

La década de los noventa estuvo signada por las reformas económicas de corte neoliberal llevadas a cabo en América Latina. Los cambios desplegados apuntaron a reducir la presencia de los Estados Nacionales mediante la desregulación de los mercados y la privatización de empresas públicas, y por intermedio de los procesos de descentralización y transferencia de funciones hacia los niveles inferiores de gobierno. Todo ello fue plasmando nuevas dinámicas en el plano territorial (Carmona y Martínez, 2014; López Accotto, Martínez, Grinberg, y Adaro, 2011).

Las políticas implementadas 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. A la gestión de los servicios tradicionales debieron sumar los de salud, educación, asistencia social, etc.

Por otro lado, se ha resignificado y en alguna medida jerarquizado el ámbito local (Carmona y Martínez, 2013). Los municipios han comenzado a tener una mayor importancia en razón de la cercanía dada entre gobernantes y gobernados. Esta relación más directa posibilitó el nacimiento de nuevas prácticas y formas organizativas de resolución de problemas que, a su vez, sentó las bases para la adopción de un conjunto de nuevos mecanismos de gestión pública más participativos.

Bajo esta perspectiva, el Presupuesto Participativo (en adelante PP), apareció como una herramienta innovadora que permite replantear el modo de planificar y gestionar el territorio, incorporando las perspectivas de distintos actores en un escenario de creciente complejidad y promoviendo formas más directas y vinculantes en los asuntos de gobierno (Cabannes, 2005).

La democracia representativa que adoptan los países latinoamericanos mantiene un carácter indirecto de participación. Frente a ella, el PP se constituye en una política de participación popular que incorpora el concepto de democracia participativa, de carácter directo. Esto se debe a que tiene la virtud de involucrar a la ciudadanía en la decisión de los asuntos públicos de forma continua y vinculante, permitiendo el control de las autoridades políticas.

Sousa Santos (1998: 25) entiende al PP como *“una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y paternalista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes eta-*

pas de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión”. Por otra parte, Martínez y Arena (2011) lo definen como *“un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en el cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales”*.

La idea de gobierno público interpela las visiones tradicionales de los gobiernos locales, y los enfrenta al desafío de generar un cambio de paradigma hacia su interior. Los mecanismos participativos necesitan para su sostenibilidad que las burocracias superen la lógica tradicional normativo-procedimental y la manera de estructurar los problemas (y sus soluciones) de forma sectorial, que otorga a cada área los saberes técnicos y el monopolio de la intervención sobre las cuestiones que le son relevantes frente a la ciudadanía.

El PP involucra a los distintos sectores de la administración municipal y requiere de una mayor interrelación de los mismos, desafiándolos a establecer un vínculo más directo con las demandas sociales. Las necesidades que los propios vecinos priorizan en el proceso participativo colisionan con la planificación técnica y sectorial de las áreas tradicionales del Estado, porque dichas demandas no suelen estructurarse en áreas específicas de competencia como obras públicas, desarrollo social, educación, salud, etc., sino que exigen respuestas transversales al municipio.

Carmona (2011) afirma que para permitir la conducción y el fortalecimiento de los procesos participativos al interior del territorio local, debe establecerse en el aparato administrativo un modelo de gestión más amplio y relacional. Pero, ¿qué relación de causalidad se puede establecer entre las transformaciones de las estructuras administrativas y la adopción del PP? Montecinos (2009) refiere a estudios que, en base a las experiencias documentadas, buscan establecer las condiciones previas para garantizar que el instrumento logre sus objetivos. Desde una visión contrapuesta, surge como cuestión si la adopción de experiencias de PP tiene alguna implicación en la transformación de la gestión de los gobiernos locales, de modo de favorecer su éxito.

En esta línea, el presente trabajo tiene como objetivo indagar el impacto generado por esta política participativa en la modernización de las administraciones locales de la Argentina.

Como hipótesis de investigación se sostiene que la adopción de una práctica de presupuesto participativo no genera cambios e innovaciones significativos ni

garantiza el logro de sus objetivos si no hay un proceso conjunto de transformaciones en las estructuras y en el funcionamiento del municipio, que permitan aprovechar su potencial modernizador.

Los datos de este estudio surgen de los resultados obtenidos en el marco del proyecto de investigación “El Presupuesto Participativo en la Argentina. Alcances y perspectivas en materia de transformación política, social y de gestión pública” llevado a cabo entre los años 2012 y 2015 por un equipo de investigadores del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que relevó quince casos representativos de municipios con PP mediante técnicas cuali-cuantitativas, basadas en entrevistas en profundidad y el análisis documental y de fuentes de datos secundarios.

A su vez, la información se ha reforzado con los datos de tres ondas de Encuestas Nacionales a Municipios con PP, realizadas por el Programa Nacional de Presupuesto Participativo de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

La primera encuesta, realizada en el año 2008, consistió en un cuestionario semi-estructurado enviado por correo electrónico a los responsables de área donde se gestiona el PP, los que contaron con la asistencia telefónica de los encuestadores.

Los componentes principales consultados fueron:

- a) Información general sobre el municipio;
- b) Información del área municipal responsable del PP;
- c) Finanzas y presupuesto municipal;
- d) Aspectos generales del presupuesto participativo;
- e) Participación ciudadana;
- f) Proyectos;
- g) Apoyos externos;
- h) Metodología de implementación;
- i) Gobierno y administración local.

Como resultado, se obtuvo información de 19 municipios con PP. La experiencia se repitió con la misma metodología y en base a los mismos ejes temáticos en los años 2011 y 2014, consiguiendo datos de 35 y 42 municipios, respectivamente.

1.1. La modernización en el ámbito municipal

Es amplia la literatura que se ha hecho eco del concepto de modernización y su aplicación a los aparatos

burocráticos estatales (Boeninger, 1995; Boisier, 1995; Iturburu, 1999; Oszlak, 1999; entre otros). En términos generales puede entenderse a ésta como un proceso político-técnico que busca el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las organizaciones públicas (Dufour e Ingelmo, 2014), de modo de que estén en condiciones de regular de forma efectiva las relaciones sociales, contribuyendo a una mayor gobernabilidad.

En la práctica, la necesidad de cambios y transformaciones frente a las alteraciones en el entorno existente y los intentos por mejorar los servicios públicos ofrecidos a la comunidad, lleva a los gobiernos a establecer fenómenos de adaptación que se valen de una *“nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y sobre cómo ha de materializarse ésta”* (Villoria Mendieta, 1996:15–16). Esta necesidad de adaptación queda especialmente en evidencia cuando se trata de gobiernos locales, debido a la cercanía establecida entre gobernante y gobernado, lo que resulta en una posibilidad de mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Siguiendo esta línea teórica, ante los profundos cambios operados en la sociedad, entra en crisis la lógica organizacional burocrática weberiana, que si bien otorga racionalidad al quehacer del administrador público, centra su responsabilidad en los procedimientos. Esta característica de las burocracias lleva a establecer organizaciones rígidas, con falta de involucramiento y exceso de compartimentación, incapaces de dar respuestas diferentes e innovadoras frente a las nuevas demandas de la ciudadanía.

Frente a esta posición, aparecen visiones gerenciales que plantean la necesidad de dotar de mayor flexibilidad a las organizaciones públicas:

“Se trata de pasar a gobiernos «abiertos e innovadores» donde las estructuras organizativas tienden a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el trabajo en equipos, o en todo caso, dejar la hipertrofia del principio de legalidad y de normas como límites, sino como herramientas de gestión” (García Delgado, 1997: 8).

El acento en la gestión refiere a una nueva forma de canalizar las demandas de la ciudadanía, donde las políticas públicas se traducen en la producción de bienes y servicios, y es en función de esa producción que cobra sentido la adaptación de las organizaciones.

Varios autores se han preguntado si en los gobiernos locales latinoamericanos las administraciones públicas se organizan de acuerdo a los modelos reseñados. La conclusión es que en las prácticas administrativas

prevalecen rasgos patrimoniales y clientelares (Bresser Pereira, 2002; Cao, 2008). Si bien se ha adoptado el modelo weberiano en las formas, ello ha sido puramente ceremonial, ya que “lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”” (Prats i Catalá, 2003). El término “buropatología” hace referencia a lo que Suárez e Isuani (1998) asociaron con la abundancia de procedimientos burocráticos innecesarios, la superposición y duplicación de roles y funciones, los costos excesivos de las adquisiciones estatales y el sobredimensionamiento de las estructuras organizativas.

En el caso argentino, además de las falencias enumeradas, se suma una conducción altamente informal de las estructuras municipales por parte de los Intendentes, quienes reservan una cuota muy amplia de poder.

“Ello hace que las estructuras orgánicas municipales sean muy dinámicas: la creación o disolución de unidades, o los cambios de denominación, pueden responder a tendencias en los gobiernos locales [...], a procesos de descentralización provincial [...], o simplemente, a la necesidad de generar un cargo para un militante o un nuevo aliado político” (Cao, 2008).

Las dificultades de gestión se evidencian en una deficiente planificación, en la poca difusión del presupuesto por programas, en la ausencia de control de gestión, en unos circuitos administrativos informales, en bajos niveles de capacitación de los recursos humanos y en unos sistemas de información inadecuados, entre otros (Cravacuore, 2007).

Son pocos los gobiernos locales argentinos que han avanzado hacia nuevas formas internas de gestión orientadas al ciudadano, priorizando una visión estratégica de ciudad y favoreciendo procesos de descentralización. En general, la incorporación de tecnologías de gestión se volcó a mejorar las estructuras tradicionales existentes, más que a generar transformaciones en la articulación interna y externa de los municipios, en sus vínculos con la sociedad civil y en sus espacios de construcción y gestión de políticas (Grandinetti, 2003).

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS

Montecinos (2009) sistematizó los estudios sobre el PP en América Latina, condensando los mismos en tres perspectivas de análisis que han intentado dar cuenta de las experiencias de manera generalizada y comparable. El primer grupo de investigaciones se centra en

las bondades de la implantación del PP para resolver diversos problemas que hacen a la relación Estado-ciudadanía. En el segundo, el eje está puesto en el diseño institucional del PP, atendiendo a las condiciones previas y el rol de las instituciones políticas en su desarrollo. El tercer grupo refiere a la herramienta como una institución de la democracia participativa, que legitima y complementa las instituciones democráticas tradicionales.

Respecto del segundo de los enfoques, la mirada institucional permite ordenar la información empírica básicamente bajo cuatro dimensiones: un componente fiscal-financiero; uno participativo; uno organizativo-territorial; y uno legal-normativo (Ramella, 2012; Cabannes, 2005: 9).

El análisis propuesto en la investigación que sirve de marco para este trabajo continúa la línea precedente, aunque adopta una mayor complejidad que le permite establecer nexos con el tercer tipo de estudios sobre PP. Las dimensiones que abarca son:

a. La financiero-distributiva, que analiza la importancia del PP en relación con el presupuesto municipal y el sesgo de los distintos criterios de distribución que operan sobre los fondos asignados a esta política pública;

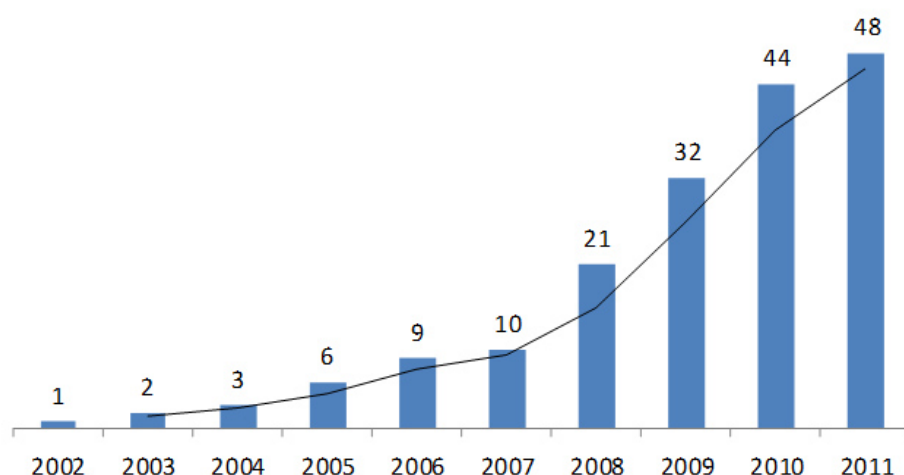
b. La participativa, que refiere a los aspectos distintivos que caracterizan los diferentes tipos de participación de la ciudadanía y los espacios de articulación multiactoral generados;

c. La político-institucional, que busca reflejar el peso del PP en las relaciones políticas del territorio, el papel de las legislaturas locales, los diseños institucionales implementados y la secuencia del proceso; y d) la intraburocrática que refiere a los impactos del PP al interior del aparato municipal y sobre las formas y lógica de funcionamiento de la gestión local (Carmona y Martínez, 2013).

Las características generales del PP en Argentina, que se sintetizan a continuación, refieren a las tres primeras dimensiones, dado que la última de ellas conforma el eje de discusión del presente estudio que analizaremos con detenimiento en la siguiente sección.

El PP comenzó a implementarse en Argentina luego de la crisis de fines del año 2001, en un contexto de gran descrédito hacia el sistema político-representativo junto con demandas de la ciudadanía a favor de una mayor participación en las decisiones públicas (Carmona, 2012: 81). La adopción de la herramienta respondió, en un principio, a la necesidad de legitimación de los gobernantes frente a los vecinos.

Gráfico 1. Municipios argentinos con presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia en base a Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP).

En el Gráfico n° 1 puede observarse cómo la herramienta fue adoptándose gradualmente por parte de los municipios argentinos, iniciando con una experiencia en el año 2002. Luego se produce una inflexión de la tendencia entre los años 2007 y 2008, con una fuerte expansión (se pasó de 10 a 21 municipios).

El Programa Nacional de Presupuesto Participativo ha estimado que en el año 2015 ya cerca de sesenta gobiernos locales cuentan con PP. Los datos disponibles elevaban el número a 48 para el año 2011.

Si bien la adopción del PP alcanza en Argentina apenas al 5% de los gobiernos locales con rango municipal, el hecho de que un tercio de los municipios argentinos con más de 100.000 habitantes cuenten con este instrumento, produce que hoy en día uno de cada tres argentinos viva en una localidad con alguna experiencia de PP (Martínez y Arena, 2013).

Respecto a los recursos en discusión, los mismos alcanzan un promedio del 2% del presupuesto total y un 15% del destinado a obras públicas (Martínez y Arena, 2013). Los proyectos implicados son principalmente para pequeñas obras de infraestructura urbana o comunitaria que implican refacciones o ampliaciones de alcance limitado. En menor medida se llevan adelante proyectos sociales (asistencia social, cultura, educación y salud), de seguridad y socio-productivos (Carmona y Martínez, 2014: 290).

La distribución de los recursos puede responder a criterios temáticos o territoriales (Cabannes, 2005). Una concepción temática busca resolver cuestiones transversales que afectan al conjunto del municipio y que exceden al ámbito territorial de pertenencia inmediata de los vecinos. En los municipios argentinos la modalidad privilegiada es la territorial, por la cual se subdi-

vide la superficie en zonas especialmente delimitadas por barrios (o un conjunto de éstos). Esta partición geográfica puede estar relacionada con procesos de descentralización previos o concomitantes. En este caso, la intención es *“favorecer la aplicación de esta política en todo el territorio de los distritos en cuestión, fortaleciendo el entramado comunitario propio de las distintas zonas en que suele subdividirse la superficie del municipio”* (López Accotto, Carmona y Martínez, 2012).

El PP se desarrolla en etapas, las que comprenden la difusión, información, diagnóstico, elaboración y selección de proyectos, que corresponden a la fase de formulación, y la ejecución y control (Martínez y Arena, 2011). Las instancias de participación de los vecinos se centran esencialmente en la formulación y el control (Ramella, 2012). La ciudadanía participa en espacios específicos –los foros o asambleas– donde interactúan principalmente con los promotores del PP.

En general, las prácticas de PP muestran un elevado grado de apertura a la participación de los ciudadanos, buscando involucrar a grupos de población que suelen tener más dificultades para hacerlo como las mujeres y los jóvenes (Carmona y Martínez, 2014).

Según Cabannes (2005), las formas de participación en las diferentes instancias del PP se pueden clasificar en directas –donde cada vecino tiene el derecho de participar en las asambleas– y en indirectas –en cuanto el ciudadano no tiene un control directo del proceso al estar representado por un líder–.

La mayor parte de los municipios con PP en Argentina tienen estructuras de delegación y representación, ya sea por ser miembro de alguna organización de la sociedad civil o mediante la elección de consejeros entre los propios ciudadanos (Carmona y Martínez, 2013).

Estas prácticas favorecen y refuerzan la organización territorial de los vecinos.

En la mayor parte de los casos la implementación del PP se asocia a una gestión política en particular (en cabeza del intendente). Este es un aspecto que puede atentar contra la permanencia en el tiempo del instrumento, ya que ante escenarios de cambios en el color político de las autoridades municipales, y en ausencia de consenso, corre riesgo de discontinuarse la experiencia (ibíd.). Por otro lado, el respaldo de los procesos de PP mediante el dictado de Ordenanzas u otro tipo de normas, no parece garantizar de por sí la continuidad de la herramienta.

III. LA APROPIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES

Para dar cuenta del impacto que la implementación del PP produce al interior del aparato municipal y sus formas de funcionamiento, se consideran para los casos estudiados las siguientes dimensiones de análisis:

- a) Ubicación institucional del PP y su relación con otras áreas;
- b) Recepción de las nuevas demandas ciudadanas y su inclusión en la agenda gubernamental;
- c) Adopción o refuerzo de procesos de descentralización;
- d) Aparición de otras políticas innovadoras.

A partir del marco teórico expuesto, nos proponemos responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los alcances y efectos del PP dentro de la estructura burocrática municipal?; ¿Qué rol cumple como elemento modernizador de la gestión pública local?; ¿Es realmente un instrumento innovador o sólo constituye un mecanismo de legitimación política?; ¿Cómo logra que la administración local lo adopte como una política central de gobierno?

2.1. La ubicación institucional del PP y su relación con otras áreas

Dentro de la estructura municipal, el PP aparece fuertemente relacionado con la figura del Intendente. En base al relevamiento de la III Encuesta Nacional de Presupuesto Participativo (año 2014), en algo más del 52% de los casos figura dependiendo de la Secretaría de Gobierno o similar. En efecto, una característica saliente del PP en la Argentina es el rol importante del Ejecutivo para su adopción como una decisión política propia, más que a partir de una demanda de la

ciudadanía. En el 12% de los casos, el Intendente ha jerarquizado el área, dándole categoría de Secretaría. El anclaje dentro de otras Secretarías más sectoriales se verifica en el 33% de los casos. Realizando un estudio de panel con los ocho municipios de los que se cuentan datos en las tres ondas de Encuestas, se verifica la tendencia a la jerarquización del PP para cuatro casos, sea mediante la creación de Secretarías respectivas o estableciendo una relación directa con el Intendente a través de la Secretaría de Gobierno, en tres no hubo variaciones y en una experiencia dejó de estar en cabeza del Jefe de Gabinete para pasar a depender de otra Secretaría.

La intención, al menos desde lo formal, ha sido dar un mayor apoyo político a los coordinadores del PP de modo de ponerlos a la par de los funcionarios de otras áreas al momento de discutir las prioridades de políticas y las diferentes visiones al respecto. Esto ha permitido poner en evidencia los problemas internos de comunicación y favorecer la búsqueda de soluciones, aunque no siempre con el éxito esperado.

En base a las entrevistas realizadas, se observa que los funcionarios de las Secretarías tradicionales se han mostrado muchas veces reticentes a participar de los debates en el marco de la implementación del PP, y su presencia en los foros territoriales ha estado ligada más bien a la presión del Intendente. En la práctica, su colaboración se redujo en muchos casos a asimilar el tratamiento de los expedientes de proyectos del PP al funcionamiento tradicional, asociando a la herramienta desde su visión a un área específica y no como política de gestión global.

Es así como la adopción del PP tiene implicancias no previstas, principalmente en la dificultad de relación entre las áreas, problema sin solución si el gobierno no se compromete en un profundo proceso de transformación.

En algunas experiencias, cuando el cortocircuito entre las áreas puso en peligro la supervivencia de la herramienta, reflejada en bajos niveles de ejecución, la coordinación del PP optó por contratar técnicos y especialistas que representan los saberes sectoriales, de modo de poder prescindir de la estructura existente. Incluso, en ciertos casos han establecido algún tipo de cogestión con los vecinos, de manera formal o ad-hoc, otorgando fondos a organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, sociedades de fomento, asociaciones vecinales, etc.), las que finalmente se hicieron cargo de ejecutar los proyectos.

Los métodos reseñados no sólo impiden procesos de modernización en la administración, sino que además

implican una tercerización de funciones que son propias al municipio, pero que éste lleva de manera deficiente (manejo de expedientes, procesos de licitación, ejecución de obras, etc.), por lo que se debilita la presencia del Estado.

Si bien los mecanismos de cogestión tienen un elemento positivo de participación de organizaciones intermedias, generan un escenario donde el PP se transforma en una especie de isla diferenciada del resto del municipio. En efecto, las otras áreas perciben a la oficina de PP como un “municipio paralelo”, que realiza tareas que les son propias, interfiriendo en las respectivas planificaciones sectoriales. Esto genera un aislamiento que vulnera la legitimidad interna de la herramienta y dificulta gravemente su desenvolvimiento.

Las situaciones reseñadas pueden pasar desapercibidas si, pese a los conflictos, se logra mantener un nivel de ejecución de proyectos aceptable, aún a costa de esquemas organizativos defectuosos y un uso ineficiente de los recursos por parte del gobierno local.

2.2. La recepción de las nuevas demandas ciudadanas y su inclusión en la agenda gubernamental

Las experiencias identificadas con la visión de “municipio paralelo” impiden una sintonía adecuada entre las demandas de los vecinos y las decisiones de la administración, lo que se traduce hacia el interior de la administración como un divorcio entre el trabajo de los promotores territoriales del PP –encargados de las diferentes fases de formulación y en relación directa con la ciudadanía– y aquellos que, por sus recursos y capacidades, deberían llevar adelante la ejecución de los proyectos.

En otros casos, se ha intentado realizar una apertura, procurando generar visiones compartidas entre los diferentes Directores, mediante la incorporación del PP al entramado funcional del municipio. Es así que las áreas no sólo han colaborado con la ejecución de los proyectos del PP, sino que también han tomado como insumo demandas que resultan del diagnóstico de la herramienta, haciendo lugar dentro de su planificación ciertos proyectos que el municipio asume como prioritarios o políticamente rentables y que originalmente no entraban dentro de los límites de evaluación y selección de proyectos de PP.

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

fácil conciliar estas nuevas demandas con las que el área considera prioritarias, especialmente en los casos de Obras Públicas, donde existe algún tipo de planificación que mira el conjunto del territorio a mediano plazo, mientras que las necesidades que surgen de los foros de PP en su gran mayoría se relacionan con cuestiones delimitadas territorialmente al barrio o a la zona de los vecinos participantes y que muchas veces requieren pronta resolución.

La importancia del involucramiento e interrelación de las Direcciones para lograr la supervivencia de la herramienta toma relevancia al considerar la cantidad de funcionarios abocados al PP. Mediante el estudio de panel de las tres olas de Encuestas Nacionales a Municipios con Presupuesto Participativo se observa que se trata de equipos limitados, cuyo personal no siempre tiene una dedicación exclusiva y requiere el apoyo y la articulación con funcionarios y técnicos provenientes de otras áreas tanto en el momento de la formulación de los proyectos (para el estudio de viabilidad), como en la ejecución.

2.3. La adopción o el refuerzo de procesos de descentralización

Según la III Encuesta Nacional de Presupuesto Participativo, sólo un 36 % de los casos vinculan al PP con un proceso de descentralización previa. Aun así, la modalidad de aplicación del PP en Argentina mediante la división en territorios, favorece el impulso descentralizador, especialmente en los municipios geográficamente extensos, heterogéneos y con alta densidad de población. El PP representa en sí una política de ejecución descentralizada, ya que las asambleas y los proyectos se realizan en los distritos de los gobiernos locales, coherente con una forma de gestión descentralizada (Carmona y Martínez, 2014).

Sin embargo, los foros territoriales tienden a reflejar esencialmente las cuestiones vecinales centradas en el micro espacio urbano, no por falta de buenas prácticas en la implementación, sino por una limitación en la concepción de la herramienta, ya que “...el propio diseño del Presupuesto Participativo condiciona la forma de encarar las preocupaciones de los vecinos, haciéndolos concentrarse en su barrio” (Annunziata, 2011: 139).

Esta modalidad territorial genera en la práctica una fragmentación de la visión sobre el municipio, reduciendo la decisión a la escala de proyectos y dificultando el empoderamiento de los ciudadanos para que éstos definan las políticas prioritarias basadas en un concepto integral de ciudad. En este sentido, el PP parece haberse orientado a transmitir demandas loca-

lizadas geográficamente y de pequeña escala, lo que quita poder modernizador a la herramienta. En los pocos casos en que se planteó la apertura de las decisiones a ejes temáticos, dichas experiencias tuvieron fuertes resistencias y dificultades al enfrentarse con aparatos administrativos rígidos y estancos.

Los municipios que han implementado PP, logrando reestructuraciones que favorecen la instauración de un modelo de gestión relacional, han sido aquellos que anterior o conjuntamente adoptaron una visión integral reflejada en estrategias de planificación de ciudad, en muchos casos mediante el impulso de procesos de descentralización. Allí las demandas que emergieron de los foros participativos pudieron permear todo el entramado municipal, nutriendo a las áreas, las que han ajustado su planificación a las demandas vecinales.

En esos casos se intentó dar soluciones que abarquen las cuestiones en forma particular pero también integral. Así, han surgido demandas cuya solución no estaba al alcance de la herramienta ni del presupuesto o la competencia del municipio, pero que fueron tomadas y redireccionadas con el fin de lograr el financiamiento o los acuerdos necesarios para su consecución. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la creación de una escuela en un territorio que carecía de establecimientos. Por un lado, el financiamiento de la inversión excedía al monto disponible del PP; por el otro, la potestad sobre las funciones educativas estaba reservada a la provincia. El gobierno local consideró la necesidad de los vecinos en función de la infraestructura educativa existente en el territorio y tomó la decisión de coordinar una solución con la provincia, con la disposición de cofinanciar la construcción de la escuela.

En experiencias más afianzadas, resultó fundamental la relación que se terminó estableciendo entre la participación ciudadana y la conformación de planes estratégicos por parte del municipio, donde el diagnóstico participativo retroalimenta y orienta la planificación a mediano plazo (Allegretti, García Leiva y Paño Yáñez, 2011: 55–56). Entonces, si bien el proceso de PP continuó teniendo un fuerte anclaje barrial o zonal, pudo favorecerse un intercambio que permita al ejecutivo municipal ir hacia una idea más amplia de desarrollo a escala ciudad.

2.4. La aparición de otras políticas innovadoras

Se ha relacionado la aparición de innovaciones en políticas públicas con la existencia planes estratégicos enmarcados dentro de una gestión estratégica, ya que permiten pensar la ciudad en su conjunto con una vi-

sión de largo plazo (Carmona, 2012: 53–55). Desde este punto de vista, el PP no parece corresponderse con el surgimiento de ciertas herramientas que involucran a la ciudadanía, tales como los mecanismos de control y rendición de cuentas, o los abordajes integrales en campos de políticas específicas, que sí se asocian a la presencia gestiones estratégicas.

Sin embargo, el relevamiento de casos ha ofrecido varios testimonios que permiten relacionar la visibilización de demandas durante los foros del PP con la creación posterior de foros temáticos participativos. Esto ha sucedido cuando las características propias de la herramienta resultaban limitadas para abarcar problemas transversales al municipio, que exceden la idea de proyectos y exigen una atención más permanente por parte del gobierno. Tal es el caso de los consejos asesores temáticos (tercera edad, niñez, género, etc.). De este modo, se pudo experimentar una exitosa ampliación de redes que vinculan el Estado con la sociedad.

Ante la aparición e impulso de políticas innovadoras, se ha apreciado que luego de varios años el PP alcanza una etapa en la que queda en cierta medida relegado frente a los demás canales participativos asentados. Este fenómeno lo que hemos entendido como una “burocratización” de la herramienta, en cuanto a que ha perdido su carácter transformador (López Accotto, Martínez y Papparás, 2014). Ahora bien, más que un signo de rigidez, esto sería consecuencia de la incorporación de altas instancias de participación y de una estructura modernizada de gestión municipal.

III. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha intentado describir las características generales que adquiere el presupuesto participativo en los municipios argentinos y su importancia creciente dentro de las políticas públicas adoptadas a nivel local.

En primer lugar, la adopción de la herramienta en Argentina ha respondido en gran medida al interés despertado en las autoridades políticas locales (en la figura del Intendente), para dar mayor visibilidad a la gestión y otorgar legitimidad frente a los electores, todo ello dentro de una lógica de acumulación política.

Sin embargo, la introducción del PP como modo de obtener más legitimidad del gobierno por medio de la participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado, está limitada por la complejidad que presenta hacia el interior de la administración, especialmente cuando están presentes lógicas burocráticas patrimonialistas que adoptan posiciones reactivas escudadas

en el formalismo y el apego a los procedimientos.

En los casos donde se introdujo la herramienta en el marco de procesos de modernización administrativa orientadas a una idea de desarrollo local integral, generalmente acompañados de algún tipo de descentralización (donde se pudo producir un refuerzo entre la implementación de la herramienta y la delegación de autoridad de funciones a los territorios), la misma gozó de mayor sustentabilidad, ya que favoreció una gestión relacional acreditada por una mayor colaboración entre las áreas de gobierno.

Los equipos técnicos del PP, incluyendo los coordinadores zonales, son quienes tienen mayor relación con los vecinos, y por lo tanto, funcionan potencialmente como un canal directo de comunicación hacia dentro del municipio de las demandas ciudadanas. Cuando estos equipos tienen una articulación aceptada con el aparato municipal, aun siendo limitados en número de personas, facilitan la comunicación de las necesidades de los vecinos y se hace partícipe a los funcionarios de las diversas áreas, lo que termina materializándose en políticas públicas que enriquecen el proceso de gestión política del municipio.

No se verifica que resulte un limitante para su desarrollo el monto del presupuesto destinado al PP, ya que los efectos potencialmente modernizadores que contiene la herramienta exceden ampliamente el límite impuesto desde la lógica puramente financiera-distributiva, y pueden impactar de muy distintas formas en el resto de los recursos presupuestarios.

La creencia de que implementar una propuesta de PP en el entramado municipal con un fuerte anclaje territorial sobre bases partidarias o de organizaciones sociales basta para garantizar el éxito de esta política pública, resulta una visión limitada que puede llegar a horadar la aceptación de la herramienta con pérdida de participación, y frustrar la posibilidad de un cambio profundo en la gestión municipal. Tal es el caso de los municipios que se centraron únicamente en la obtención de resultados, con el propósito de presentar a la ciudadanía un número importante de proyectos ejecutados.

La esencia del PP es la de transformar la relación entre la ciudadanía y el gobierno local, empoderando a los vecinos para que puedan decidir en base a sus deseos y necesidades, y controlar la gestión municipal. Para lograr este objetivo, las estructuras municipales deben ser lo suficientemente flexibles como para incorporar la herramienta a su funcionamiento, ya que *“mientras más enraizado esté el proceso participativo en la administración, mayor capacidad de maniobra e influencia sobre el*

funcionamiento del proceso tendrá la ciudadanía” (Allegratti, García Leiva, y Paño Yáñez, 2011: 51).

En definitiva, se puede afirmar que el aprovechamiento de los efectos modernizadores del PP hacia el interior de la administración, mediante la adopción de lógicas de gestión relacional y reestructuraciones orientadas a la identificación y satisfacción de las demandas ciudadanas, potencian el desarrollo de visiones estratégicas y mecanismos de planificación de mediano plazo.

REFERENCIAS

- Allegratti, G., García Leiva, P., y Paño Yáñez, P. (2011): *Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga, España: Diputación de Málaga, Proyecto PARLOCAL.
- Annunziata, R. (2011): “Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del municipio de Morón” en G. Nardacchione (Ed.): *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*, pp. 97–183. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento; Prometeo Libros.
- Boeninger, E. (1995): “Reforma y modernización del Estado en América Latina” en *Reforma y modernización del Estado*. LC/IP/L. 107, pp. 155-191.
- Boisier, S. (1995): *La modernización del Estado: una mirada desde las regiones*. Santiago de Chile. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación.
- Bresser Pereira, L. C. (2002): “Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (3), 1–24.
- Cabannes, Y. (2005): “Documento Base: Presupuesto participativo y finanzas locales: Segunda versión ampliada”. Recuperado de: http://proweb.procompa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9_esp/usu_doc/db_rede_9_mai0_2005_reformatado_em_set_2006_con_indice.pdf
- Cao, H. (2008, noviembre): “La administración pública argentina: nación, provincias y municipios”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2014/06/cao-h-la-administracion-publica-argentina.pdf>
- Carmona, R. (2011): “Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas. Alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-sociedad”, en G. Nardacchione (Ed.): *Todos juntos: Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*, pp. 27–95. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento; Prometeo Libros.
- ____ (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas* (Primera edición). Los Polvorines, Argentina: Ediciones CICCUS; Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Carmona, R. y Martínez, C. (2013): “El presupuesto participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. Un balance en el escenario argentino reciente”. *Revista ABRA*, 33 (47), pp. 26–36. Recuperado de: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/5585/html>
- ____ (2014): “Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires”. *Región y Sociedad* (61), pp. 267–308. Recuperado de: <https://www.colson.edu.mx:4433/Revista/Articulos/61/8Carmona.pdf>
- Cravacuore, D. (2007): “Los municipios argentinos (1990 - 2005)”, en D. Cravacuore y R. Israel (Eds.): *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1900 - 2005)*, pp. 25–49. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Recuperado de http://ichem.uaautonoma.cl/wp-content/uploads/2014/09/libro_procesos_politicos_comparados_en_argentina_y_chile.pdf
- Dufour, G. e Ingelmo, M. (2014): “La sustentabilidad de los procesos de modernización estatal: creación de capacidades institucionales, problemas de coordinación y desafíos de planificación”, en J. Walter, D. Pando, y M. S. Arquerros Mejica (Eds.): *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*, pp. 197–221. Victoria, Argentina: SAAP, Sociedad Argentina de Análisis Político; CERALE, Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa, Universidad de San Andrés. Recuperado de: <http://repositorio.udea.edu.ar/jspui/bitstream/10908/2751/1/1%5bP%5d%20Cap%208-La%20sustentabilidad%20de%20los%20procesos%20de%20modernizaci%C3%B3n%20estatal...-G.%20Dufour%20y%20M.%20Ingelmo.pdf>

García Delgado, D. R. (1997): "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión" en D. R. García Delgado (Ed.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, pp. 13-40. Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: http://www.pueblosenred.org/fotos/mb_contenidos/mb_arch_75_Nuevo%20modelo%20de%20gesti%F3n%20local.pdf

Grandinetti, R. M. (2003): "La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?" *Revista de Ciencias Sociales*, 9 (2), pp.191-204. Recuperado de: <http://www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/rcs/article/view/13216>

Iturburu, M. S. (1999): *Municipios argentinos: Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigaciones. Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf

López Accotto, A., Carmona, R., y Martínez, C. (2012): *Aspectos económicos y de gestión pública del Presupuesto Participativo en Argentina*. Universidad Nacional de Córdoba. 45 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina. Recuperado de: http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/45jifp_t37.pdf

López Accotto, A., Martínez, C., Grinberg, I., y Adaro, C. (2011): "Nuevos modelos de gestión local: la articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina". *Revista Pueblos y Fronteras*, 7 (13). Recuperado de: http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/a12n13/art_04.html

López Accotto, A., Martínez, C., y Papparás, R. (2014, julio): *La política de Presupuesto Participativo como elemento innovador de los gobiernos locales*. Centro de Graduados - UNTREF. I Congreso Articulación entre lo Público y lo Privado, Caseros, Argentina. Recuperado de: <http://untref.edu.ar/wp-content/uploads/2014/01/Congreso.pdf>

Martínez, C., y Arena, E. (2013): *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Recuperado de: http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf

Montecinos, E. (2009): "El Presupuesto Participativo en América Latina: ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), pp. 145-1174. Recuperado de: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/montecinosreformaydemocracia2009.pdf

Oszlak, O. (1999): "De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado", *Nueva sociedad*, 160, pp. 81-100. Recuperado de: <http://m.www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/De%20menor%20a%20mejor%20el%20des%20de%20la%20seg%20ref%20del%20E.pdf>

Prats i Catalá, J. (2003): *Reinventar la burocracia y construir una Nueva Gestión Pública*. Barcelona, España. Recuperado de: <https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/03/39514892-05-reinventar-la-burocracia-joan-prats.pdf>

Ramella, S. (2012): *Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina*. Tesis de Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Sousa Santos (de), B. (1998): "Subjetividad, ciudadanía y emancipación", en B. de Sousa Santos, C. Bernal y M. G. Villegas (Eds.): *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*, pp. 285-344. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.

Suárez, F. e Isuani, F. (1998): "Innovación en las organizaciones: una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas", *Nueva Época, Revista de Investigaciones del INAP*, (0), pp. 13-27.

Villoria Mendieta, M. (1996): *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Colección Estudios. Serie administración general. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado.