

# 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.

Alejandro López Accotto [alopez@ungs.edu.ar](mailto:alopez@ungs.edu.ar)

Cristian Adaro [cadaro@ungs.edu.ar](mailto:cadaro@ungs.edu.ar)

Irene Grinberg [igrinber@ungs.edu.ar](mailto:igrinber@ungs.edu.ar)

Carlos Martínez [cmartinez@ungs.edu.ar](mailto:cmartinez@ungs.edu.ar)

Investigadores y Docentes

Área de Estado, Gobierno y Administración Pública

Instituto del Conurbano

Universidad Nacional de General Sarmiento

(5411) 4469-7788

## RESUMEN

El artículo presenta y examina una nueva herramienta en el campo de las políticas públicas: el *Presupuesto Participativo*. El análisis se realiza a partir de una doble mirada: El Presupuesto Participativo como instrumento de gestión municipal y como experiencia de participación ciudadana, constituyendo de esta manera, un novedoso modelo de integración, organización y gestión local. El estudio se centra en el proceso de implementación del PP en Argentina, explorando las diversas modalidades y criterios de ejecución que ha tenido en los municipios, analizando la articulación con otros actores sociales que intervienen en el proceso, y planteando los avances así como también los desafíos que aún quedan por resolver en el perfeccionamiento de un proceso democratizador de las decisiones y las acciones entre gobierno y sociedad.

**Palabras claves:** Presupuesto Participativo, Democracia Participativa, Gobiernos Locales, Gobernanza.

## ABSTRACT

This paper presents and discusses a new tool in the field of public policy: the participatory budgeting. The analysis is based on a double point of view: the participatory budget as a tool for municipal management and participatory budget as experience of citizen participation. Those contributions are very important to install a new model of integration, organization and local management. The study focuses on the implementation process of participatory budgeting in Argentina through the exploration of the various methods and performance criteria developed by local governments and verifying the articulation with other social actors involved in the process. Principal challenges and progress will be presented in order to support a democratic process of decisions and actions with common participation between government and society.

**Keywords:** Participatory Budgeting, Participatory Democracy, Local Government, Governance.

## I. Introducción

Las reformas económicas de carácter neoliberal que se implementaron durante los años noventa en los países de América Latina, junto con las transformaciones políticas e institucionales asociadas a las mismas, dieron como resultado una de las mayores crisis socio-económicas y de gobernabilidad democrática que se manifestara en los países de la región luego del período dictatorial.

La tendencia a la descentralización y transferencia de competencias de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales fue una de las principales medidas que se implementaron durante la década del noventa como parte de una estrategia de achicamiento y debilitamiento de los gobiernos centrales, a la vez que significaba una minimización del gasto público. Sin embargo, esta política tuvo una connotación dual a nivel local.

Por un lado, los municipios han visto transformarse sus funciones, responsabilidades y atribuciones, debiendo atender una mayor cantidad de servicios a la comunidad, sin por ello contar con los recursos técnicos, jurídicos, económicos, humanos y administrativos que requiere tal incremento en el volumen y complejidad de sus tareas.

Por otra parte, se resignificó el ámbito local: los municipios comenzaron a tener una mayor importancia por la cercanía existente entre gobernantes y gobernados, dando origen entonces a prácticas y formas organizativas muy heterogéneas para hacer frente a la retirada del Estado y especialmente del nivel central.

Este escenario posibilitó las condiciones para el surgimiento de la cuestión del desarrollo local<sup>1</sup> en las agendas<sup>2</sup> de gobierno y en ámbito académico y favoreció una creciente participación ciudadana, acercando las decisiones cada vez más a la gente. Es este el contexto, en que han ido surgiendo nuevas herramientas de gestión pública vinculadas con estrategias participativas

En tal sentido, los espacios locales, por su escala y cercanía, son un ámbito privilegiado para generar esta participación. Por ello, lograr una verdadera gobernabilidad democrática local es un reto de la nueva gestión municipal orientada al desarrollo sostenible.

El presente artículo toma por objeto de estudio a una de las más innovadoras herramientas de lo que se ha llamado la nueva gestión local<sup>3</sup> y que ha surgido en el marco de los cambios sociales, económicos y políticos antes mencionados: el *Presupuesto Participativo* (en adelante PP).

Para ello, se examina su origen, diseño e implementación en Argentina, situando la mirada en dos planos de análisis: su capacidad transformadora como herramienta de gestión local y su potencial como experiencia de democracia participativa. También se analiza con detenimiento un punto clave en la relación entre ambas concepciones: el juego de apoyos y alianzas entre los gobiernos

locales y otras instituciones y actores sociales en el desarrollo de esta importante política pública de participación ciudadana y profundización de la democracia.

Además de la literatura relacionada con la cuestión y la normativa en la materia, la principal fuente de información utilizada en el presente estudio son los datos de la Encuesta Permanente a Municipios con PP en Argentina (en adelante EPMPPA) que nuestro equipo del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento (en adelante UNGS) viene desarrollando desde el año 2008.

En cuanto a la estructura del artículo, la Sección II presenta un marco teórico que pretende integrar el análisis PP a la corriente de estudios acerca de la gobernanza y de las políticas de participación ciudadana a nivel local.

En la Sección III se define con precisión el concepto y objetivos del PP y se presenta su situación en Argentina, desde un punto de vista cuantitativo, mostrando el crecimiento de su adopción por parte de los gobiernos locales, desde que su origen, hace ya una década.

En la Sección IV se describe el marco institucional y el entramado legal que sustenta el desarrollo del PP en el caso argentino, desde la Constitución Nacional (CN) hasta las normas de los gobiernos locales, pasando por el nivel intermedio de gobierno (provincias).

En la Sección V se analiza el PP en tanto presupuesto, en decir por sus criterios de determinación y distribución de recursos y proyectos y según su forma de reglamentación.

La Sección VI estudia el PP en Argentina, como experiencia de democracia participativa, focalizando en la diversidad de concepciones implícitas sobre la participación y en el rol de los ciudadanos y ciudadanas que de ellas se deriva, así como en el papel central que las estrategias comunicacionales y la ejecución de los proyectos tienen en el logro de niveles altos y crecientes de participación. Del mismo modo se busca enfatizar el impacto del PP en la “creación de ciudadanía”, entendida como el incremento de las capacidades de las personas para entender, controlar y participar en las acciones de gobierno.

En la Sección VII se investigan, a su vez, los efectos del PP como instrumento de gestión, es decir sus impactos hacia dentro de las estructuras políticas y burocráticas de los gobiernos locales, en tanto agente de una transformación desde un modelo de gestión local tradicional hacia otro más transparente, abierto y participativo.

En la Sección VIII se describe el entramado de actores y alianzas que los gobiernos locales han establecido en Argentina con el objeto de desarrollar el PP. Se destaca al respecto la acción desplegada por las universidades, tanto en términos efectivos como por el importante aporte que pueden hacer al respecto. El estudio cuantitativo y descriptivo es complementado con el análisis de la experiencia de nuestra propia institución en la materia.

La Sección IX analizan en profundidad las acciones de la UNGS en materia de PP, como caso de acción concertada entre distintos actores sociales con interés en esta política.

Finalmente, la Sección X presenta las principales conclusiones sobre avances, problemas, desafíos y oportunidades que surgen del desarrollo del PP en Argentina y que esperamos puedan servir para la reflexión y la acción en otros países de América Latina.

## **II. Gobiernos locales y gobernanza**

La República Argentina cuenta con tres niveles de gobierno, el nacional, el provincial y el municipal. Este último se ha configurado en las últimas décadas como el espacio de mayores transformaciones e innovaciones, al menos en lo que hace a promover la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas.

Tras la ola neoliberal y el paradigma de descentralización de funciones estatales, los gobiernos municipales atienden demandas de la ciudadanía, crecientes en volumen y diversidad<sup>4</sup>. Se plantean entonces nuevos desafíos en lo económico, político y social, que los obliga a repensar tanto su misión y organización, como sus funciones, las que se han ido desplazando desde el modelo tradicional de administración de las ciudades simbolizado en la tasa municipal de Alumbrado, Barrido y Limpieza como fuente primordial de recursos y declaración de intenciones a un modelo de gestión en red representativo de un cúmulo de nuevas esferas de acción que, sin implicar un abandono de las funciones básicas de ordenamiento y servicios urbanos, implican ahora intervenir en una serie de temas que van desde lo ambiental hasta el desarrollo productivo y el combate a la pobreza, pasando por problemas tales como la atención de la salud, la educación, el cuidado o la seguridad ciudadana.

Las transformaciones e innovaciones de la gestión pública local, van en el sentido de reconocer que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos económicos e instituciones necesarios para gobernar. Como señalan Blanco y Gomá, “las dificultades del Estado ante las transformaciones se asientan a lo largo de cuatro ejes muy dinámicos: las crecientes dificultades del conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad post-industrial, y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica; la complejidad de valores intereses y preferencias en juego, que no solo poseen múltiples sujetos, sino que son ellos mismos cambiantes e inestables; el carácter insostenible de la concepción jerárquica del gobierno; la creciente interdependencia de problemas y actores políticos, que cuestiona seriamente el modelo clásico de políticas públicas unidireccional y segmentado.” (Blanco y Gomá 2003:1).

Para explicar y entender tales transformaciones en la relación Estado-Sociedad y dar cuenta de las nuevas formas de gobierno que en ellas se originan, la ciencia política ha elaborado el concepto de *gobernanza* como una aproximación analítica a estas redes de flujos emergentes, que plantean novedosos desafíos, tanto a los distintos niveles del Estado, como a los diversos actores sociales. Así, en términos generales, la gobernanza “refiere a un cambio en el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, en el que se pone el acento en la ciudadanía activa y la

vincula, en definitiva a debates más amplios en torno a la democracia deliberativa, el comunitarismo y la visión neorrepública de la sociedad civil.” (Natera 2004:10).

Por su parte el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en su aproximación al concepto de gobernanza explicita que la misma tiene como fin que: “Las personas participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas.” (PNUD 2002: 51)

El concepto de gobernanza se encuentra entonces íntimamente relacionado a un incremento en la densidad de la democracia, por medio de la combinación de los mecanismos tradicionales de representación política con otros de tipo más directo vinculados con la motorización de intereses y demandas de tipo sectorial o comunitario. Se puede afirmar que la gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno y gestión pública caracterizado fundamentalmente por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y actores no estatales en el marco de redes decisionales cada vez más complejas que incluyen a los diferentes niveles de gobierno, al sector privado y a distintos actores sin afán de lucro<sup>5</sup>.

De este modo es posible identificar dos puntos de vista contemplados por el concepto de gobernanza: “La versión negativa resalta la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las imposiciones y regulaciones de la Administración. Aquí, el elemento normativo es que los ciudadanos saben mejor que el Estado lo que quieren y necesitan y, por tanto, está perfectamente justificado que intenten encontrar la forma de evitar las incursiones de la autoridad y la burocracia en su esfera. La versión positiva, por su parte, apuntaría a que existen recursos en la sociedad lo suficientemente sólidos como para poder diseñar e implementar eficazmente las políticas y esos recursos deben ser aprovechados. Se asume que las redes, comunidades u otros agregados de organizaciones de intereses existentes en los distintos sectores de políticas están en disposición de dar forma a las políticas o asistir al gobierno en su implementación. La fuerza e incluso la dominación de la sociedad constituyen una ventaja para el gobierno, pues permite al sistema llegar a decisiones mejores (en el sentido de más eficaces, eficientes y justas).” (Navarro Gómez 2002: 2).

El presente trabajo parte de la segunda visión, identificada con el republicanismo y la democracia y no de la primera más cercana al liberalismo<sup>6</sup>. No se trata entonces de cuestionar la acción pública, identificando a la gobernanza con la resistencia de la sociedad ante el avance del Estado, sino de mostrar las potencialidades de la acción concertada y cooperativa de actores y recursos estatales y no estatales en pos de lograr una mejora en el funcionamiento y los resultados de las políticas públicas.

Según Jiménez, la gobernanza puede entonces conceptualizarse en términos modernos a partir de las siguientes ideas:

“a) La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, en la medida en que involucra actores no estatales. La interdependencia entre organizaciones contribuye a opacar los límites entre el sector público, el privado y el voluntario.

b) La gobernanza se refiere también a instituciones, específicamente a un tipo de arreglos institucionales proclives a la cooperación e interacción social.

c) Incluye la idea de auto ajuste, tomada tanto de la cibernética como de la concepción de un mercado autorregulado en un cuadro de relaciones triangulares entre actores públicos de todos los niveles, actores de la sociedad civil y actores económicos.

d) El paso de una dirección jerárquica de la sociedad -concepción tradicional de gobierno- hacia estilos de decisión más horizontales y cooperativos, que se expresan en diversas estructuras de gobierno, algunas de las cuales son redes de políticas.

e) Los actores en red se relacionan de modo más cooperativo, lo que implica la negociación y no la imposición como modo de llegar a acuerdos. Esto no excluye la posibilidad de conflicto, sino la vocación de intercambiar recursos, conciliar intereses y lograr compromisos mutuos.

f) La gobernanza implica una transformación de las estructuras institucionales formales. Las estructuras de gobernanza gozan de diversos niveles de autonomía respecto del aparato político administrativo. No obstante, el Estado conserva una capacidad imperfecta e indirecta para dirigir estas estructuras y, fundamentalmente, las redes.

g) Implica la descentralización y fragmentación de la gestión en procesos que tienen lugar en múltiples sitios geográficos y en diversos niveles institucionales, como en el caso de la Unión Europea.” (Jiménez 2008; 4).

De esta forma la noción básica que identificamos a partir del concepto de gobernanza es la decisión política de parte de las autoridades estatales, más o menos voluntaria, de compartir el poder, de democratizar las decisiones de gobierno, incorporando a actores no estatales, que se espera representen lo más ampliamente posible los distintos intereses sociales, en el diseño, implementación, evaluación y control de las acciones de gobierno.

En cuanto al ámbito local, la riqueza de la gobernanza y la gestión de redes de participación ciudadana radican en: “la identificación de la organización municipal con las peculiaridades y los intereses del colectivo y del territorio al que atiende; visibilidad, cercanía y accesibilidad; la idea de que la administración local es más versátil y flexible para atender las demandas concretas de los ciudadanos; las mayores posibilidades de las administraciones locales de crear las condiciones favorables para la inclusión de individuos o colectivos interesados en los temas públicos.” (Natera 2004: 23).

De esta forma, es clara la ventaja comparativa del nivel local de gobierno para transformar la gestión pública desde un modelo tradicional hacia uno participativo, respecto a los gobiernos centrales y provinciales, dado que resultan en la forma más cotidiana, accesible y conocida de Estado para buena parte de la población. Entonces, los riesgos de ser la primer línea de contención de las demandas sociales pueden volverse una oportunidad para el tránsito hacia la construcción de un Estado mejor, más eficaz, justo y transparente.

Así, puede afirmarse que: “Las redes en el nivel local tienen una característica que las diferencia de las que se constituyen a nivel nacional y es que tienden a incorporar en su seno a los ciudadanos anónimos. Mientras que la noción de gobernanza en el nivel de gobierno central nos hace pensar en redes constituidas por actores públicos (correspondientes a los distintos niveles de gobierno -incluido el nivel supranacional- y demás agencias públicas) y por los representantes de grupos económicos y sociales (mundo empresarial, ONGs,

asociaciones, etc.), en las formas locales de articulación de las decisiones encontraríamos con relativa frecuencia a los ciudadanos como actores de la red, esto es, presentes en foros, grupos y otras fórmulas relacionales que aseguran su participación en los procesos decisorios<sup>5</sup>. La participación ciudadana en el ámbito local y no en otros es hasta cierto punto lógica si consideramos que éste es el nivel de gobierno más próximo al ciudadano y donde se puede articular de una manera más efectiva.” (Navarro 2002:6).

En conclusión, la gobernanza puede oficiar de hilo conductor entre las teorías de la Nueva Gestión Pública, sobre todo a nivel municipal y el concepto de desarrollo local. Esto es posible si se define el desarrollo local como algo más que el mero crecimiento o aún diversificación de la economía, contemplando asimismo una efectiva mejora en las condiciones de vida de la población, una mayor justicia distributiva, la sustentabilidad en materia medioambiental y la profundización de la vida democrática. Y si se identifica a los nuevos modelos de gestión local, como más abiertos, participativos y transparentes respecto a la concepción tradicional de la administración pública municipal. Así, podríamos conceptualizar a la gobernanza y a los distintos instrumentos utilizados para fortalecerla, entre los que se inscribe el Presupuesto Participativo, como los cambios en el desarrollo de las políticas públicas municipales, en pos de lograr un modelo de gestión participativo que permita conducir y fortalecer los procesos multidimensionales de desarrollo local.

Es este el marco teórico que definimos para analizar el Presupuesto Participativo, contemplando tanto sus impactos directos sobre el desarrollo local, visibles en una mayor participación popular y por tanto una mayor democracia, como sus efectos indirectos, vinculados con una transformación en la forma en que los estados municipales operan.

### **III. El Presupuesto Participativo y su evolución en la Argentina**

El PP es una herramienta de participación popular que combina la democracia representativa (indirecta) con la democracia participativa (directa). Sousa Santos lo define 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 etapas de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión.” (Sousa Santos 2004: 25).

La visión original presente en la ciudad donde nace el PP, la brasileña Porto Alegre, parte de un diagnóstico negativo de las políticas públicas, identificadas con la tradición paternalista y autoritaria vigente en buena parte de América Latina, pero no busca reducir la esfera de lo público sino revalorizarla con la participación popular. Así, uno de los impulsores del PP en Porto Alegre lo definió como: “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública.” (Genro y De Sousa 1998: 123).

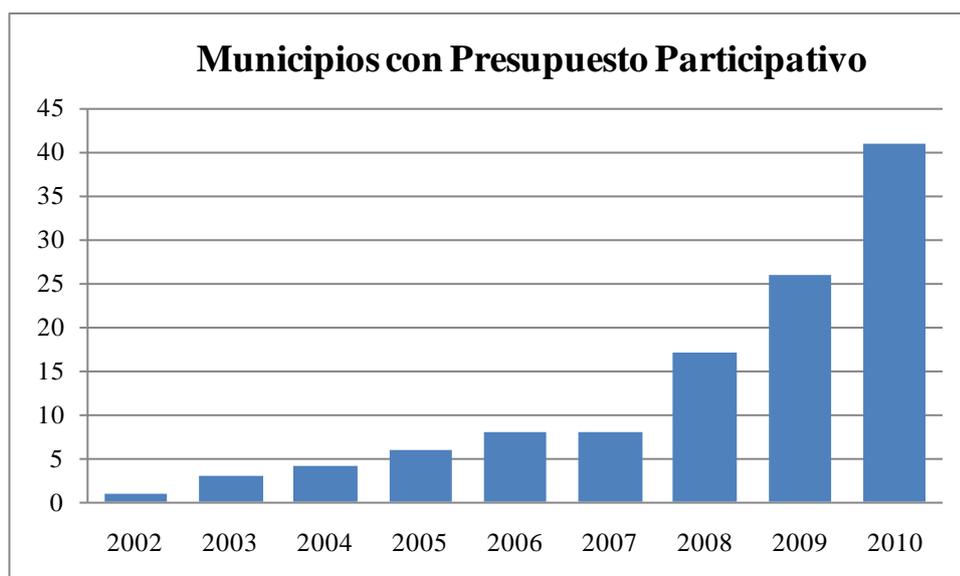
En esta concepción, es posible advertir la idea de que el PP permite fortalecer la democracia, no negando la importancia de su faz delegativa (que en buen parte de América Latina ha sido un derecho, que por medio de la participación popular, se ha arrancado de las garras de feroces dictaduras) sino enriqueciéndola por medio de mecanismos participativos.

Algunos de los objetivos que el PP puede contribuir a lograr, en tanto instrumento político y por tanto herramienta de transformación de la realidad, son:

- a) El cambio de las condiciones de vida y mejoras infraestructurales en toda la ciudad, manteniendo una propuesta reequilibradora en lo territorial y distributiva en lo económico.
- b) La recuperación del prestigio social de la política.
- c) La participación ciudadana.
- d) La inversión de prioridades al favorecer o discriminar positivamente a los grupos o sectores más vulnerables.
- e) La ruptura del clientelismo.
- f) El perfeccionamiento de la gestión local.
- g) El control fiscal por parte de la ciudadanía al Estado.
- h) La combinación de democracia participativa y directa.
- i) La democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal<sup>7</sup>.

Desde su nacimiento en 1989 en Porto Alegre, el PP ha transitado por tres fases históricas: “Fase I: Experimentaciones, desde 1989 hasta 1997, Fase II: Masificación brasileña de 1997 a 2000, y Fase III: Expansión fuera de Brasil y diversificación, a partir de 2000” (Cabannes 2005: 8). En esta última se inscribe su difusión en Argentina.

En la República Argentina la aplicación del PP surge tras el estallido económico, político y social de fines de 2001, en el marco de una profunda crisis de representación. A lo largo de la primera década del siglo XXI un creciente número de gobiernos locales ha comenzado a aplicar el PP, totalizando en 2010 cuarenta y uno municipios. La importancia poblacional de tales territorios es tal que, en 2010, uno de cada cuatro habitantes de la nación vivía en un municipio con PP, totalizando más de once millones de personas.



Fuente: Red Argentina de Presupuestos Participativos [www.rapp.gov.ar](http://www.rapp.gov.ar)

Resulta notorio el importante crecimiento en la cantidad de distritos que cuentan con Presupuesto Participativo, a partir del año 2008.



Fuente: Red Argentina de Presupuestos Participativos [www.rapp.gov.ar](http://www.rapp.gov.ar)

Es evidente que la incorporación de nuevos municipios en los últimos años corresponde a comunas de mayor tamaño, dado que la población que vive en municipios con PP ha crecido más velozmente que la cantidad de distritos con Presupuesto Participativo.

En cuanto a la distribución territorial de los municipios con PP en Argentina, la mayor parte de los mismos se concentra en las provincias más pobladas y desarrolladas: Buenos Aires (14) y en menor medida Santa Fe (7), Córdoba (4) y Mendoza (3). Se destaca asimismo la Provincia de Tierra del Fuego, donde sus dos municipios tienen PP.



A nivel regional, como puede apreciarse en el mapa de municipios argentinos con PP (publicado en [www.rapp.gov.ar](http://www.rapp.gov.ar)) además de la Región Central (la más desarrollada), el PP ha logrado cierta difusión en la Región Patagónica donde todas las provincias que la componen cuentan con al menos un municipio que está desarrollando esta política. En la Región Noroeste apenas un municipio tiene PP y en la Región Nordeste tres, con la particularidad de que en dos de ellos la aplicación de esta política data de los últimos dos años.

Si bien no puede deducirse de los datos anteriormente citados una relación unívoca y directa entre grado de desarrollo y adopción de la herramienta, no puede ser casual el hecho de que el PP prácticamente no haya sido implantado en las regiones que presentan un mayor atraso relativo en términos de desarrollo. A su vez, gran parte de los municipios con PP en Argentina, son ciudades con más de cincuenta mil habitantes, concentradas básicamente en las cercanías de los ríos Paraná y de la Plata.

Puede afirmarse entonces que la difusión del PP en Argentina muestra un gran dinamismo en los últimos años, visible en el hecho de que buena parte de las mayores ciudades del país lo han adoptado. Sin embargo, aún un 96% de los municipios argentinos no cuentan con PP incluyendo a ciudades muy importantes y a regiones enteras del país, que por sus características económicas, políticas y sociales se verían particularmente beneficiadas del impulso al desarrollo local y a la modernización participativa de la gestión municipal que puede producir la adopción del PP.

Conviene entonces analizar el entramado legal e institucional del desarrollo del PP en Argentina, que en parte permite explicar el patrón característico de su desigual difusión a lo largo del territorio nacional.

#### **IV. Marco institucional del Presupuesto Participativo en Argentina**

En Argentina, el Art. 1º de Constitución Nacional (CN) establece un sistema de gobierno que adopta la “forma representativa, republicana y federal”. A su vez, por el Art. 22 de la CN se define cabalmente la forma representativa, al normar que: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”.

Sin embargo, la misma CN habilita algunos mecanismos de democracia semi-directa, como el de Iniciativa Popular (Art. 39) que permite a la ciudadanía la presentación de proyectos de leyes y el de Consulta Popular (Art. 43) por el que el voto directo de la población permite transformar proyectos en leyes.

Por su parte, el artículo 75, inciso 22 de la CN, establece que una serie de Declaraciones, Convenciones y Pactos internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo Nacional, y aprobados por el Congreso de la Nación, tienen jerarquía constitucional, así como las condiciones necesarias para que eventualmente otros Tratados se agreguen a tal listado, declarándolos complementarios de los derechos y garantías consagrados en la CN.

En tal sentido, dos artículos de tratados internacionales habilitan la participación directa de la ciudadanía: el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantizan el derecho a la participación, directa o indirecta, en los asuntos públicos, a todas las personas. El derecho a la participación, directa e indirecta, en los asuntos de Estado, está garantizado entonces por la carta magna de la nación y pactos internacionales con rango constitucional

En el segundo nivel del Estado, varias provincias promueven la aplicación del PP. El régimen municipal de la provincia de Entre Ríos, establecido por Ley provincial N° 3.001 actualizada en 2006, establece en su Artículo 120 respecto al presupuesto municipal: “Pudiendo confeccionarse el mismo a partir de la participación ciudadana. A tal efecto los municipios dictaran la ordenanza respectiva estableciendo el mecanismo de la participación y control democrático de la gestión la que deberá contener como mínimo lo siguiente”. Desagregando como el primer contenido u objetivo mínimo, el: “Posibilitar la participación en las distintas etapas del presupuesto participativo a todos lo ciudadanos habilitados a votar que acrediten domicilio permanente en el municipio”. Es decir que en el caso de Entre Rios, el estado provincial contempla que los municipios adopten el PP y establece para el mismo la participación sin otras restricciones que la mayoría de edad y en todas las etapas del proceso, mencionando específicamente el rol de control ciudadano sobre la gestión pública. Sin soslayar lo valioso de la norma, es necesario recordar que sin embargo en Entre Rios un 90% de los municipios no tienen PP.

También en el nivel subnacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene un status de cuasi-provincia, en su Constitución reconoce el Presupuesto Participativo en su Artículo 52, el cual establece el carácter participativo del presupuesto.

Finalmente, la provincia de Buenos Aires, instrumentó el Decreto N° 3.333/05 y creó el Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo y, por otro lado, invitó a los municipios a sumarse a esta iniciativa. Si bien el programa no se desarrolló, el mencionado decreto suele ser utilizado en los antecedentes y justificaciones de proyectos de ordenanzas en los municipios Bonaerenses a la hora de establecer el PP.

En el último de los niveles del Estado argentino, el municipal, encontramos la contribución más significativa a la instalación del PP, tanto por su incorporación en las Cartas Orgánicas, como en la sanción de ordenanzas, decretos municipales u otras normas municipales. Así, en algunas provincias donde la autonomía municipal permite a los Estados locales tener su propia Carta Orgánica, el PP está contemplado en la misma.

Como ejemplo se puede mencionar la Carta Orgánica del Municipio de Posadas, capital de la Provincia de Misiones, en el noreste argentino, que en su Art. 48 establece: “Todos los ciudadanos de Posadas tienen derecho a participar opinando sobre la aplicación de los fondos públicos del Presupuesto Participativo y controlar las rendiciones de cuentas referentes a su utilización”. Pese a este importante antecedente normativo, hasta el momento Posadas no cuenta con PP.

También la Carta Orgánica del municipio de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco, también en el noreste del país, contempla el tema del PP en su Art. 197 por el que: “Se establece el carácter participativo del presupuesto”. Agregando en el artículo 198 que: “Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las jurisdicciones territoriales del Municipio en las etapas de elaboración, definición, acompañamiento y control de la ejecución del presupuesto anual”. Vale recordar que Resistencia implementa el PP desde el año 2009.

De esta manera, si bien en principio la forma de gobierno adoptada por Argentina no habilita la participación directa de la ciudadanía, sí instala algunas herramientas de democracia semi-directa. Además al adherirse a tratados internacionales, introduce la posibilidad de generar mecanismos de participación directa de la población. Por otro lado, se evidencia que de todos los niveles del Estado, el local es el que más ha contribuido a la expansión y consolidación de esta política de participación popular.

Sin embargo es necesario remarcar que, si bien el marco institucional obliga o habilita, según los casos, la aplicación del PP, en los hechos no es determinante, dado que muchas veces la política se implementa a pesar de no contar con un gran respaldo normativo mientras que en otras experiencias a pesar de lo establecido en la legislación provincial y aún en las mismas normas del municipio, el PP no se lleva a la práctica.

Por lo tanto se podría afirmar que si bien el marco institucional es importante existen otras cuestiones más definitorias, como el entramado local y, en especial, la decisión del Poder Ejecutivo para habilitar canales de participación a la ciudadanía.

Al respecto, se destaca la iniciativa del Gobierno Nacional que desde la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, ha impulsado la adopción del PP con el “Programa de Promoción y Apoyo a la implementación del Presupuesto Participativo”, que promueve, fortalece y expande este dispositivo de democracia directa.

Ello ha llevado a múltiples actividades de asistencia técnica a equipos municipales, a la organización de tres encuentros nacionales de municipios con PP y, fundamentalmente, a la creación, decidida en 2008, de la Red Argentina de Presupuestos Participativos, coordinada en forma conjunta entre la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

Se verifica así que más allá de ciertos avances en el terreno legislativo y normativo, en los hechos la proliferación de experiencias de PP en Argentina en los últimos años, halla como principales factores explicativos fuertes decisiones políticas del poder ejecutivo local en los distritos donde las mismas han tenido lugar y cierta presencia del tema en la agenda del Poder Ejecutivo Nacional materializada

fundamentalmente en acciones concretas de promoción de la herramienta, tales como la capacitación y el aprendizaje horizontal entre municipios con diferentes grados de experiencia en materia de adopción del PP.

## **V. El Presupuesto Participativo como presupuesto: Distribución y reglamento.**

Las experiencias de PP en los municipios argentinos han proporcionado una variedad de criterios a la hora distribuir los recursos y en cuanto a la reglamentación de las distintas etapas que conforman el proceso.

Un primer punto es identificar quien decide acerca de la distribución de los recursos que integran el PP, lo que implica una cuestión más amplia: dar cuenta de qué actor o actores reglamentan en forma general el proceso.

En Argentina, el origen de las distintas experiencias de PP han sido iniciativas del poder político local. Según la EPMPPA en un 40% de los municipios relevados el PP surge, al menos normativamente, como una Ordenanza del Concejo Deliberante, esto es del Poder Legislativo Local. Tal tipo de norma, suele tener márgenes más o menos amplios para su posterior reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Local. Así, en la totalidad de los casos conocidos, el reglamento del PP, al menos durante el primer año, emana de la autoridad política. Ello no quita que en algunas experiencias, haya surgido con el correr del tiempo en un reglamento pactado por los propios vecinos, que incluye, en varios casos, la cuestión de las formas y criterios de distribución de los fondos del PP.

Sin embargo, subsiste un tema que, al menos en Argentina, queda siempre como una potestad del gobierno local, la determinación del monto total o porcentaje del presupuesto municipal general que se pone a consideración de la ciudadanía. A partir de datos de la EPMPPA se observa que lo habitual es que los municipios con PP en Argentina destinen al mismo entre un 1% y un 2% de sus recursos totales, con valores mínimos y máximos registrados del orden del 0,2% y del 7%, respectivamente.

Vale aclarar, por si los montos parecen exigüos, que por lo general el PP opera con una lógica de base cero<sup>8</sup>, es decir que cada año la ciudadanía discute nuevamente el monto total puesto en juego, lo que imposibilita tratar proyectos de gran envergadura, con carácter plurianual, aunque no quita que algunas iniciativas se repitan año a año. Tampoco se consideran en el PP gastos recurrentes, esto es erogaciones de carácter permanente, verbigracia salarios u otro tipo de pagos continuos por bienes, servicios o transferencias. Por tanto, el porcentaje asignado al PP depende, además, del grado de rigidez de los respectivos presupuestos municipales. Así, los gobiernos locales pueden asignar al PP los recursos que exceden sus gastos en personal, servicio de la deuda y servicios especiales urbanos (recolección y disposición final de residuos sólidos) entre otros pagos perentorios. De allí que el margen de asignación de recursos al PP dependa de variables históricas y estructurales que condicionan la voluntad política de la administración local.

Una vez dispuesto entonces el monto de recursos que ha de tratarse en el PP la siguiente cuestión es determinar la base conceptual a partir de la que se

distribuirán tales recursos públicos. Ello puede formar parte de la auto reglamentación, aunque, al igual que decisiones posteriores sobre distribución de fondos, por lo general no se incorpora al debate en el primer año, no por menospreciar el potencial de los acuerdos populares sino, para justamente facilitar el proceso sin introducir desde el principio una discusión que puede empantanar los debates, especialmente cuando no se ha desarrollado plenamente una cultura de la participación entre la población.

Las modalidades que suele adoptar conceptualmente la distribución de recursos en el marco del PP son de dos tipos. La más habitual, predominante en Argentina, consiste en distribuir los recursos con algún criterio territorial, esto es a partir de una subdivisión geográfica del municipio. La otra modalidad, menos difundida, pero de gran riqueza conceptual y que puede yuxtaponerse a la anterior es el desarrollo de ejes temáticos, reconociendo que existen cuestiones, verbigracia transporte, que incumben sino a varias regiones del municipio y que no pueden acometerse a través de un enfoque parcelado.

También pueden destinarse recursos en forma separada para atender la problemática especial de determinados grupos poblacionales como pueden ser los y las jóvenes e incluso, niños/as reconociendo necesidades y visiones particulares y distintas en tales generaciones respecto a las del conjunto indiferenciado de la población.

En Argentina prima el uso de una distribución territorial, si bien cada vez más municipios cuentan con PP joven e incluso algunos están evaluando la posibilidad de introducir un PP destinado a la niñez.

Es interesante señalar la relación entre PP y descentralización municipal. En algunos casos, como el del municipio de Morón (del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires), el PP se distribuye geográficamente de acuerdo a la subdivisión del territorio que previamente se había realizado en el marco de un proceso de descentralización municipal dirigido a acercar y facilitar a la población el acceso a los servicios y trámites municipales. Así, el PP estuvo diseñado para apoyarse en un proceso previo de descentralización. Simétricamente, en el municipio de Villa María, (de la zona central del país), la distribución espacial realizada en el marco del PP se usó para la descentralización municipal, que a su vez, se apoyó en el PP para obtener visibilidad en el territorio. Cerca del 40% de los municipios relevados en la EPMPPA declaran que el PP se vincula con un proceso de descentralización municipal.

Por otra parte, en base a la experiencia internacional, en buena parte recogida por los distritos que adoptan la herramienta en Argentina, puede sugerirse que una vez consolidado el PP como política pública y establecida en cierto grado una cultura de la participación comprendida como espacio para el debate, la necesaria negociación y la toma de decisiones en forma colectiva, estarían dadas las condiciones para que se dé un proceso enriquecedor y aprovechable de discusión en las asambleas acerca del reparto de los recursos entre zonas.

Es habitual entonces que, en un primer momento, los gobiernos locales determinen los criterios de distribución geográfica de los recursos al interior del territorio, sin ponerlos a discusión entre la población. Normalmente, y a los fines de

evitar reacciones negativas por parte de la ciudadanía respecto a tal reparto, es usual equiparar o el monto total o per cápita que recibe cada zona.

Sin perjuicio de ello, en casi el 30% de las experiencias captadas por la EPMPPA se ha introducido algún criterio de distribución según necesidades aplicando indicadores objetivos como por ejemplo el de Necesidades Básicas Insatisfechas o información propia sobre carencia de equipamiento urbano u otras necesidades. Tal tipo de criterio es a su vez coherente con los que surgen en los casos en que la propia población discute la distribución. Por ejemplo en el Municipio de Zárate, en la Provincia de Buenos Aires, en su auto reglamento, vigente a partir del segundo año de desarrollo del PP, los participantes han establecido la necesidad de considerar criterios de justicia social en el reparto de los fondos.

De este modo se verifica en la práctica que el PP suele contemplar, al menos una vez consolidado como política de estado a nivel local, un objetivo de redistribución del gasto hacia los sectores sociales y zonas del territorio más postergados.

Más allá de los criterios utilizados para la distribución de los recursos en términos territoriales subsisten otras cuestiones vinculadas con las alternativas que se dan a la hora de asignar los recursos, como por ejemplo las tensiones existentes entre financiar un gran número de proyectos, atendiendo la mayor cantidad posible de reclamos particulares o grupales o bien concentrar los recursos en la realización de unos pocos proyectos buscando resolver cuestiones que por su mayor complejidad o por afectar a una parte mayor de la población resultan mucho más onerosos.

Priorizando el primer criterio, de atender un número mayor de necesidades, es que un 20% de los municipios han informado en la EPMPPA acerca de la incorporación de topes al costo máximo que puede tener un proyecto. A su vez, un 15% de los distritos consideran que los proyectos deben tener cierta escala mínima para que lograr un impacto perceptible en la vida de la población y por tanto han establecido un número máximo de proyectos a ser financiados por el PP, para evitar una fragmentación extrema en las acciones desarrolladas.

Ello, junto con la heterogeneidad de los montos en consideración, es consistente con el hecho de que un 30% de los municipios hayan financiado con el PP no más de diez proyectos cada uno, mientras que otro 30% de los municipios encuestados, han elegido llevar adelante más de cincuenta proyectos cada uno.

La cuestión de la escala de los proyectos, también puede ser regulada por auto reglamento, resultando en todos los casos un aspecto más de la distribución de los recursos.

Al respecto, interesa señalar que una escala demasiado pequeña en la dimensión de los proyectos conspira contra la posibilidad de que la ciudadanía discuta cuestiones cada vez mayores y por tanto de una creciente trascendencia para la vida de la población. Este aspecto, junto con el alcance de la auto reglamentación, son cuestiones sustantivas que hacen a la calidad de los procesos participativos.

## **VI. Presupuesto Participativo y participación ciudadana: alcance y formas.**

Vale recordar que el PP, por definición, consiste en la distribución de una parte de los gastos presupuestados en un determinado año a través de la decisión de una parte de la ciudadanía identificada como aquellas personas que habitan un territorio y que tienen la voluntad y disponibilidad de formar parte de tal proceso.

De allí que, a la hora de medir su importancia cuantitativa resulte clave conocer la proporción de la población de cada distrito que forma parte del proceso decisorio desarrollado a través del PP. Dado que cada distrito desarrolla el proceso y por tanto define y cuantifica la participación de la población, de un modo diferente, las comparaciones cuantitativas deben relativizarse.

Dado que el PP suele llevarse a cabo a través de una serie de reuniones (asambleas, jornadas o talleres, según corresponda) en cada una de las zonas en que se divide el territorio, una primer cuestión que surge es acerca de cómo se va a medir la participación. Por ejemplo: ¿Debe considerarse igual a dos personas que asisten a una reunión cada una que a otra que participa de dos reuniones? ¿Hay que establecer un número mínimo de presencias para considerar a un mero asistente como un participante real?

Del mismo modo, no son iguales, en términos de la calidad de la participación, las distintas formas de implementación del PP. Así en algunas experiencias se establecen foros barriales cuyos asistentes, en muchos casos, definen prioridades, escogen alternativas e incluso diseñan (o al menos codiseñan) los proyectos a ejecutar. Mientras que en otros casos la decisión final corre por cuenta de un colectivo más amplio que el de los participantes en los foros. En las experiencias de este tipo, los asambleístas buscan generar apoyo para sus ideas y propuestas en eventos de carácter más masivo comúnmente denominados ferias de proyectos donde suelen asistir ciudadanos que no han tomado parte en ninguna reunión previa.

Es claro que no es equivalente la participación de quien desarrolla todo el proceso a la de quien se limita a participar en la elección final y aún en este caso resta resolver el grado de correspondencia entre quien asiste personalmente a una feria de proyectos y quién vota en forma no presencial a través de Internet, teléfono u otras vías. En resumen, lo que cada comuna considera participantes está íntimamente ligado al concepto de participación incorporado en el diseño del PP en cada municipio.

A su vez, resulta claro que la base para una participación real es la información previa, así solamente las decisiones informadas pueden considerarse estrictamente tales, sin sombra de duda acerca de manipulaciones sobre las mismas. De allí que resulte particularmente preocupante el hecho de que un 20% de los municipios para los que se cuenta con datos, no contemplen procesos previos de información a la ciudadanía acerca del PP. No es de extrañar entonces que en estos casos no solamente la calidad de la participación resulte seriamente comprometida, sino que incluso los niveles de participación logrados en estos distritos sean un 40% inferiores a los obtenidos por los municipios que sí han desarrollado procesos previos de información ciudadana.

De este modo, considerando el carácter relativo de los datos, dadas las distintas definiciones de participación que subyacen a cada diseño de PP y a la calidad, cantidad y oportunidad de los procesos de información a la población, la información sobre participación no puede ser fácilmente comparable entre los distintos desarrollos.

Sin olvidar tales cuestiones, vale destacar que el nivel de participación informado en la EPMPPA es, en promedio, del orden del 1% de la población total de cada distrito. Sin embargo, en un 40% de los casos tal guarismo no llega al 0,5%.

Vale destacar que este resultado no es de por sí positivo o negativo sino que su evaluación depende en buena parte de la calidad de los procesos participativos. Así, la participación de una persona, debidamente interiorizada en el tema, en media docena de asambleas, en la definición de prioridades, el diseño de proyectos, la elección de alternativas, el control de lo ejecutado y la reglamentación del proceso es sin duda de una riqueza mucho mayor, que el hecho de que diez habitantes de un territorio hayan votado, presencial o telemáticamente un proyecto que no terminan de comprender bien, por falta de información, cómo se ha originado, en qué consiste o en el marco de qué procesos se inscribe.

Otra cuestión que llama la atención es que el 30% de los municipios para los que se cuenta con datos, reconozca una tendencia decreciente en la evolución de la participación, lo que lleva a reflexionar acerca de las dificultades de los procesos propios de esas experiencias.

En todos los casos se trata de municipios que informan que el nivel de visibilidad y conocimiento acerca de la experiencia de PP entre los habitantes no es buena, sino apenas regular. A ello se adiciona, en algunos casos, la inexistencia de procesos previos de información a la ciudadanía y en otros un mal funcionamiento en los mecanismos de ejecución de las obras y servicios que surgen del PP.

Podemos decir entonces, que si la magnitud, absoluta o relativa, de participantes poco dice acerca del potencial de cada experiencia para profundizar la vida democrática, la evolución de la misma arroja algunas pistas acerca de la buena salud de los procesos.

Así, los datos disponibles permiten colegir que una caída en la participación podría relacionarse con fallas en la labor del gobierno local tendiente a sostener el PP, bajo la forma de una insuficiente difusión del PP, procesos de información ciudadana débiles e incluso atrasos y problemas en la ejecución de los proyectos priorizados por la población.

Todo ello implica descrédito e indiferencia popular respecto al PP y reduce en gran medida sus posibilidades de sostenerse como política y cumplir con sus objetivos: promover la conciencia ciudadana, los valores comunitarios y la cultura de la participación.

Esta revalorización y reapropiación de lo público, puede a su vez funcionar como una comunicación de dos vías, no solamente permitiendo una mejor atención de las necesidades de la población sino también incrementando los recursos públicos que solventan tales servicios. Así, aunque los municipios encuestados no

consideran relevante el efecto positivo del PP sobre la cobrabilidad de las tasas municipales, la noción de ciudadanía incluye la idea de ciudadanía fiscal entendida que sostiene que los servicios públicos, es decir de todos y todas, deben asimismo ser financiado por la comunidad íntegra. Ello está presente por ejemplo, en la experiencia del municipio de Mendoza (en el Oeste de Argentina y capital de la provincia homónima) en que la política ha sido impulsada desde la Secretaría de Hacienda y la concepción integral de construcción de ciudadanía incluye la ampliación de la ciudadanía fiscal<sup>9</sup>.

Se concluye que, por la heterogeneidad con que se aplica el PP, no existe un solo tipo, ni una calidad única de participación. El potencial de la participación ciudadana es de por si enorme, aún si consideramos únicamente sus efectos directos, producidos por el crecimiento personal, comunitario y como colectivo social, de los vecinos y vecinas que en asamblea deciden por si mismos el destino de parte de los fondos públicos.

## **VII. El Presupuesto Participativo como instrumento de gestión pública local**

Como ya se ha detallado un primer efecto del PP en términos de impacto sobre la gestión pública local radica en su capacidad para complementarse con procesos de descentralización territorial. Incluso en los municipios en que tales procesos no se han desarrollado, el PP ha servido como una forma de territorializar la gestión en términos de llevar la acción estatal local a todos los rincones del distrito, incluyendo de este modo a regiones históricamente postergadas u olvidadas en las agendas públicas de gobierno.

Un segundo efecto, en este caso directo, de la adopción del PP por parte del gobierno local, es la incorporación en su estructura funcional de las nuevas actividades en el marco del PP. Al respecto, la categoría que se otorga al área encargada del PP puede ser un indicador de la importancia que se asigna a la cuestión en la agenda política del gobierno. En el caso argentino, la EPMPPA revela que en el 80% de los casos se trata de una Secretaría, el máximo nivel jerárquico contemplado generalmente en las administraciones públicas locales argentinas. Sin embargo, del mismo relevamiento surge que en el 70% de los casos tales áreas cuentan con menos de diez funcionarios y que la media es de menos de seis funcionarios.

Sin perjuicio de ello, la lógica de funcionamiento del PP hace imprescindible que funcionarios de todas las áreas de gobierno estén implicados con la política, a los fines de agilizar la ejecución de los proyectos y determinar su factibilidad técnica, además un modelo de gestión participativa requiere de un cambio institucional para asegurar su buen funcionamiento. Así, es fundamental, que personal de distintas áreas del gobierno municipal (legal, hacienda, obras públicas, salud y cultura, entre otras) participe mas o menos activamente del proceso de PP.

De este modo es posible observar que no todas las personas que trabajan en las áreas de PP realizan una labor directamente vinculada con el proceso, por tratarse en muchos casos de personal de apoyo. Del mismo modo, el número de funcionarios de otras áreas que efectivamente se dedican al PP es bastante acotado.

Sin embargo, desde el punto de vista del impacto directo del PP sobre las estructuras funcionales de los municipios argentinos, el resultado es más bien modesto. Ello genera algunas dudas sobre la capacidad de los distintos gobiernos locales para sostener adecuadamente el proceso, dado que el PP, como cualquier otra política pública, necesita de cierta masa crítica en materia de recursos financieros, materiales, organizacionales y humanos para desarrollarse correctamente y lograr los objetivos buscados.

El principal efecto que la adopción del PP busca lograr sobre el modelo de gestión de los gobiernos locales es de tipo indirecto, ya que no es posible sostener una política de esta naturaleza con una estructura que forma vertical y compartimentada.

Esta circunstancia es ampliamente reconocida por los municipios que han implementado el PP, como se constata en el hecho de que, según la EPMPPA el 90% de los distritos encuestados consideran que la participación de las estructuras técnicas sectoriales es relevante o muy relevante en el desarrollo del PP.

Ello obedece a que el PP implica un cambio en la forma de funcionar de los municipios, en tanto la participación popular exige brindar respuestas, literalmente, a los distintos requerimientos de la ciudadanía. Así, es habitual que los responsables técnicos de las distintas áreas del gobierno municipal participen de los foros, al menos en la instancia de información acerca de la viabilidad de los distintos proyectos o ideas propuestas por la población. Tal presencia implica a veces el primer canal de acceso entre los responsables de las distintas políticas públicas locales y la ciudadanía a la que están dirigidas y funcionan como un espacio de intercambios mutuo que enriquece tanto a los ciudadanos que pueden así comprender mejor el funcionamiento del gobierno local y plantear sus demandas con mayor efectividad, como a los propios funcionarios para quienes la relación directa con la población puede resultar también en un elemento enriquecedor de sus prácticas.

De esta manera la revalorización de lo público no solo se considera como un objetivo hacia la ciudadanía sino también para los mismos funcionarios de carrera, que acosados por la coyuntura, corren el riesgo de olvidar que el objetivo de la labor estatal es perseguir el bien común o, como suelen expresar algunos especialistas en el tema, producir valor público<sup>10</sup>.

Del mismo modo, el hecho de que en el 85% de los casos relevados por la EPMPPA se contemplen mecanismos de participación popular en el control de la ejecución de los proyectos ayuda a la instalación de una cultura de control en las administraciones públicas locales, lo que permite operar con mayor transparencia y efectividad.

En lo referente a los legisladores locales (concejales), en el 60% de las experiencias encuestadas el PP se origina a partir de una ordenanza votada por el Concejo Deliberante, a la vez que se les reserva un papel relevante en su implementación.

En el 100% de los casos, los legisladores conservan el control sobre un mecanismo clave, ya que los presupuestos locales, deben ser aprobados por el

Concejo Deliberante, incluyendo la parte de los mismos destinada al PP. Así, los legisladores conservan la potestad de legalizar y hacer efectivo o no el mandato popular vigente en el PP.

Por ello es importante que se comprometan con el proceso, de modo tal de dar estabilidad y sustentabilidad al PP, más allá de los cambios en el gobierno de turno. Para ello es fundamental que reconozcan, tal como suelen hacerlo los titulares del ejecutivo local (intendentes) que han impulsado el PP, que compartir el poder puede permitirles ganar legitimidad.

Para los intendentes la apuesta por el PP radica, entre otras cosas, en comprender que no es posible gobernar en soledad y que la integración de la población en las decisiones de gobierno permite tanto lograr mejores resultados en la gestión, en cantidad, calidad y pertinencia respecto a las necesidades sociales como dar a conocer mejor las acciones de gobierno.

De este modo, a nivel político el PP brinda la posibilidad de ganar legitimidad, redoblando la apuesta por más y mejor democracia y por una ciudadanía informada que pueda mejorar y apreciar los resultados de la gestión, chance aprovechable tanto por los representantes del poder ejecutivo como legislativo local. Mientras que a nivel técnico, el PP permite instaurar hacia dentro de las administraciones públicas locales un modelo de gestión participativa y una cultura de control, a la vez que contribuye a mejorar las capacidades de los funcionarios, que en el foro público reconocen las necesidades de la población y son reconocidos por el valor público que logran generar.

El desarrollo local que el PP promueve parte tanto de una intensificación de la vida democrática, posible por un más pleno ejercicio de los derechos humanos relacionados con las posibilidades de todas las personas para participar de las decisiones que las afectan, como de un fortalecimiento de la gestión pública, que lejos de limitarse a los proyectos del PP, permite contar con un aparato público mejor preparado para fomentar la actividad económica, mejorar las condiciones de vida de la gente y garantizar la sustentabilidad medioambiental, entre otras cuestiones.

## **VIII. Articulación del Presupuesto Participativo con otros actores sociales**

El PP, como cualquier otra política pública, requiere para su éxito de la concurrencia y cooperación de una red compleja de actores y se diferencia de otras herramientas participativas y formas de cogobierno por el énfasis puesto en interpelar a los ciudadanos en su carácter de tales, es decir no como miembros de ningún colectivo particular, más allá del de habitantes de un determinado territorio. Ello no impide que en muchos casos se reserve cierto protagonismo a las distintas organizaciones de la sociedad civil durante el proceso del PP, tal como lo declaran un 50% de los municipios encuestados.

Esta circunstancia se relaciona, en algunos casos, con la historia del territorio y la forma en que el PP se desarrolló. Así, por ejemplo en el caso de San Miguel (municipio que integra el área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires) el PP se originó como una demanda social motorizada por un conjunto de organizaciones de

la sociedad civil que lograron imponerla, primero en la agenda legislativa y luego entre las prioridades de gobierno. Tanto el protagónico rol reservado a las organizaciones en su PP, como el hecho de que San Miguel sea el municipio que mayor porcentaje de sus recursos totales (7%) asigna a este proceso, en buena medida obedecen a esta historia.

Son muchos los casos en que distintas organizaciones ajenas al entramado de actores técnicos y políticos de los poderes legislativos y ejecutivos locales, han realizado un aporte significativo al PP en Argentina: un 70% de los gobiernos municipales encuestados declaran que han desarrollado el PP contando con apoyos de organizaciones externas.

Se verifica entonces, en línea con la idea de gobernanza, que el desarrollo de las políticas públicas, máxime en el caso de las de carácter participativo, requiere de una suma tal de saberes y de la movilización de una diversidad de recursos, que muchas veces superan las posibilidades del actor estatal que la impulsa.

En el 40% de las respuestas obtenidas por la EPMPPA se señala que las Universidades han representado un apoyo significativo para el desarrollo del PP, destacándose su aporte para dotar de solvencia técnica al proceso.

Resulta interesante considerar si el rol de las universidades se ha limitado a atender las solicitudes de asistencia técnica de las comunas o si además han funcionado como agentes de difusión y promoción del PP haciendo visible esta cuestión en las agendas políticas de los gobiernos locales. La idea de que el papel de las universidades en los procesos de PP se relaciona con su vinculación con el territorio se refrenda en el hecho de que se trata de instituciones públicas cuyo radio de acción se identifica con las zonas en que más se ha desarrollado la herramienta, tales como la región nordeste del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, la Patagonia o las márgenes del alto Paraná.

A su vez, el 30% de los apoyos obtenidos por los municipios para desarrollar el PP ha provenido de una pléyade de actores estatales, tales como otros municipios con experiencia en la materia, estados provinciales, el Estado Nacional y Agencias de Cooperación Internacional, incluyendo a organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas. En este caso se ve nuevamente la potencialidad, en términos de sinergias y aprendizajes cruzados de la instauración de foros de intercambio de experiencias acerca del desarrollo del PP en Argentina.

En cuanto a los apoyos de Organizaciones de la Sociedad Civil, representan casi un 20% del total encuestado, con un destacado rol de las Organizaciones Barriales, especialmente en distritos muy densamente poblados, como los del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires.

El 10% restante de los apoyos registrados corresponde a un conjunto heterogéneo de instituciones que van desde actores corporativos (empresarios y trabajadores) y político partidarios, hasta compañías privadas que han prestado apoyo técnico al proceso, pasando por organizaciones de carácter más plural tales como mesas de concertación locales que han contribuido a dotar de legitimidad y transparencia a esta política.

El rol de las organizaciones ajenas al municipio no solamente resulta enriquecedor para el proceso del PP, por la pluralidad de las miradas y por la diversidad de los recursos movilizados sino que gana en importancia si se consideran lo exiguo de los recursos humanos que los distintos distritos suelen consagrar al desarrollo del PP.

A su vez, es necesario destacar la importancia de una iniciativa que busca favorecer aprendizajes cruzados y que sin duda ha jugado un rol fundamental en el crecimiento del PP en Argentina durante los últimos años, al facilitar los intercambios de experiencias, difundir la política y ofrecer su capacidad técnica en la materia.

Desde 2009, funciona la Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP) que integra a gobiernos locales con PP, contando a la fecha con veintidós municipios que han adherido formalmente a la misma en carácter de miembros titulares.

Asimismo, pueden integrar la RAPP como miembros adherentes las: “Universidades, organizaciones de la sociedad civil, y ciudadanos y ciudadanas comprometidos/as activamente con en el desarrollo de experiencias de presupuesto participativo” (Art. 3º del Estatuto de la RAPP. A su vez, la RAPP incluye como miembros permanentes a las dependencias del poder ejecutivo nacional que han promovido su creación: la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

Esta consolidación institucional de la promoción del PP marca claramente un hito en la Argentina. Sin embargo, no puede considerarse un proceso acabado ni mucho menos, ya que aún subsisten importantes desafíos, tales como lograr un mayor desarrollo del PP en el país, especialmente en las regiones noreste y noroeste. En términos generales puede aspirarse a un mayor fortalecimiento institucional de la RAPP, que se materializaría bajo la forma de más y mejores acciones de difusión, capacitación y creación de conocimiento en torno al PP.

Como conclusión, se resalta que es clave para extender y mejorar los procesos de PP en Argentina, el trabajo en red entre organizaciones gubernamentales de todo nivel y tipo, técnicas y políticas, instituciones académicas y otros actores de la sociedad civil.

## **IX. La experiencia de la UNGS en la promoción e implementación del Presupuesto Participativo**

Desde el año 2006 la Universidad Nacional de General Sarmiento acompaña y articula con diferentes actores sociales la promoción e implementación de Presupuestos Participativos en el nivel local de gobierno. En esta sección se desarrolla brevemente el trabajo realizado por la universidad, en relación a esta importante política pública.

Una primera actividad fue la de asistir a organizaciones sociales y políticas del municipio de San Miguel que impulsaban el desarrollo del PP en el distrito.

Posteriormente se acompañó y asistió al propio Municipio en la implementación de esta política.

Asimismo, desde el año 2008 la UNGS asiste al municipio de Zárate en la formulación e implementación del Presupuesto Participativo en su territorio.

Finalmente la universidad es miembro constituyente de la RAPP, espacio estratégico para el desarrollo del PP en Argentina, donde desarrolla un nivel creciente de actividades.

La UNGS viene participando, en el marco de la RAPP, en diversas actividades de promoción del PP en diferentes puntos de país, tales como las que han tenido lugar en los municipios de Tapalqué, Benito Juárez y Cañada de Gómez (pertenecientes a la zona central del país) y en eventos de capacitación y sensibilización a funcionarios locales de los municipios de Benito Juárez (Buenos Aires), Cañada de Gómez (Santa Fe) y Bella Vista (Corrientes), a lo largo del año 2010.

Finalmente, la UNGS ha suscrito un convenio con la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros para asistir a distintos municipios interesados en implementar el PP, en el marco del cual ha brindado capacitación a los promotores territoriales del PP de Cañada de Gómez, municipio que lo está implementado a partir del presente año 2011.

### San Miguel

El municipio de San Miguel se encuentra ubicado en la zona noroeste del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y contaba en 2010 con una población de 281.120 habitantes, repartidos en una superficie de 83 km<sup>2</sup>.

La propuesta del presupuesto participativo fue promocionada desde dos sectores. Por un lado desde el poder legislativo un concejal presentó sendos proyectos de ordenanzas en los años 2004 y 2005, los que fueron rechazados por abrumadora mayoría de los concejales. Por otro lado distintas organizaciones sociales, con inserción en el territorio, propiciaban la adopción de mecanismos de democracia participativa en los gobiernos locales de la región. El hecho más importante de este período fue la realización de un congreso de organizaciones sociales a fines del año 2006 que generó la articulación entre los actores para insistir nuevamente con el proyecto de ordenanza. Este 1er Congreso de Vecinos y Organizaciones Sociales del Noroeste del Gran Buenos Aires, se realizó en el Campus de la Universidad, lo que pone de manifiesto el compromiso de la institución desde la génesis del proceso.

El contexto de este período, está marcado por un poder ejecutivo local que representaba una tradición autoritaria de gobierno, verdadera antítesis de todo lo que la gobernanza y el PP significan. A la vez que evidenciaba debilidades en la gestión y en su posicionamiento político, en tanto oposición al gobierno provincial y nacional. Por su parte, a finales del 2005 hubo un recambio en la composición del legislativo local, incorporándose al cuerpo concejales de organizaciones sociales y sectores progresistas afines al PP.

Es en ese marco de debilidad institucional del ejecutivo, recambio en el legislativo y cierto fortalecimiento de la sociedad civil, que a fines del año 2006, tras numerosas marchas y contramarchas, el Concejo Deliberante finalmente aprobó la Ordenanza de creación del PP.

Se destaca en la norma la creación de un “Foro de organización y Seguimiento” integrado por partes iguales por funcionarios del ejecutivo, concejales y miembros de entidades y organizaciones sociales. En este instrumento legal se reconoce formalmente el rol de la Universidad en su sanción y por ende en la creación del Presupuesto Participativo en San Miguel, reservándole un importante papel en sus sucesivos procesos.

Así en este primer momento el aporte más significativo de la Universidad fue su apoyo a la movilización popular y el asesoramiento técnico brindado en materia legislativa, que alentaron la sanción por parte del poder legislativo local de un mecanismo de democracia participativa, en un municipio con una tradición política de oposición a ella.

Posteriormente la UNGS jugó un rol clave, al colaborar en la instalación de la cuestión del PP en buena parte del territorio. Ello fue posible por medio del desarrollo de un trabajo denominado: Ampliación y sustentabilidad democrática: contribuciones para la implementación de la ordenanza sobre el presupuesto participativo en la localidad de San Miguel. Uno de los principales productos del proyecto fue la elaboración de una cartilla sobre presupuesto municipal, presupuesto participativo y formulación de proyectos. La misma fue utilizada en encuentros de capacitación que se realizaron en tres barrios del distrito con cuatro encuentros por barrio y cientos de participantes.

En el año 2008, el compromiso institucional de la UNGS con el PP en San Miguel se profundizó fructificando en una cooperación muy valiosa. Como parte de la misma, la UNGS forma parte del Foro de Organización y Seguimiento del PP, que busca constituirse en un espacio multiactoral de fortalecimiento y monitoreo de la implementación de esta política en San Miguel.

A propuesta de la UNGS, el gobierno de San Miguel creó la figura de los “promotores” del PP.

La misma consiste en la incorporación de personas que no suelen formar parte de la estructura formal del municipio antes de la adopción del PP y que por lo general (pero no necesariamente) son jóvenes estudiantes o graduados del nivel superior de educación (profesorados terciarios o universitarios) que conocen el territorio.

Su principal misión es facilitar, moderar y organizar los foros barriales, así como promover y difundir el PP. Para ello son capacitados en temas de finanzas públicas municipales, formulación de proyectos, diagnóstico participativo y comunicación popular así como en el marco político-normativo e histórico del PP, siendo también recomendable que puedan conocer a fondo el funcionamiento interno y los servicios prestados por el gobierno municipal, de modo tal de poder asesorar mejor a las personas que participen en las asambleas.

En nuestra experiencia, estos promotores y promotoras del PP han logrado en todos los casos llevar adelante con éxito la compleja tarea de romper la barrera de escepticismo que suele presentar la población, especialmente en aquellos distritos con escasa tradición participativa. Ello es posible, mediante el esfuerzo, la coordinación, el entusiasmo y la formación del equipo. Y por el hecho de tratarse de personas que no suelen ser identificadas por la población con los atributos (no siempre exentos de prejuicios) más negativos de la gestión local, como el clientelismo y paternalismo para el caso de los funcionarios políticos y la falta de motivación y excesiva burocratización en lo que concierne al personal técnico.

La labor realizada por estos estudiantes fue muy positivamente valorada por el gobierno municipal, pero sobretodo por los ciudadanos que participaron del proceso de deliberación: en los diagnósticos participativos, en la formulación de los proyectos y finalmente en la selección de los mismos en asamblea. No sorprende entonces que otros treinta estudiantes hayan participado del proceso en 2009 y doce más en 2010.

### Zárate

La experiencia de interacción de la UNGS y el municipio de Zárate se enmarca en el desarrollo del PP en un distrito de escala mediana y fuerte diversidad territorial.

El municipio de Zárate se encuentra en la provincia de Buenos Aires, sobre la costa del Río Paraná y tiene una población de 111.597 habitantes repartidos en un territorio de unos 1.200 km<sup>2</sup> la mitad del cual es de tipo insular.

En este caso la UNGS viene trabajando con el gobierno municipal desde fines del año 2008. Al igual que en San Miguel, se empezó con una prueba piloto de sensibilización de la población de algunos barrios, labor en la que participó un grupo de estudiantes de la UNGS, utilizando una cartilla de capacitación elaborada por la propia Universidad.

La UNGS asesoró al Municipio en el diseño de la reglamentación y las características del PP y en la programación de su implementación.

A comienzos del año 2010 se procedió a la formación de estudiantes de distintos establecimientos de educación superior de la zona como promotores del PP a los fines de desarrollar la experiencia en todo el territorio del distrito. Tal estrategia ha mostrado ser acertada, dado que la labor de dichos promotores y promotoras ha sido muy positivamente valorada por parte tanto de la población como de los equipos técnicos y políticos del gobierno municipal.

Entre las singularidades del municipio relacionadas con el PP, se puede mencionar que su localidad cabecera está densamente poblada y que cuenta con una zona rural y una zona insular, presentando esta última alarmantes niveles de atraso relativo respecto al desarrollo del resto del territorio, lo que a priori constituye una mayor complejidad en las problemáticas sociales y en la formulación de los proyectos.

En el caso de Zárate, la funcionaria municipal responsable del proceso cuenta con sólida experiencia internacional en este tipo de política pública, lo que

ha repercutido en un excelente aprovechamiento por parte de los promotores barriales, de la capacitación brindada, mostrando así, una vez más, la importancia de la disponibilidad, no sólo en cuanto a suficiencia, sino también de calificación, de los recursos humanos comprometidos con esta importante política de intensificación de la vida democrática y desarrollo local.

El grado de participación de los vecinos logrado en el primer año ha sido relativamente alto comparado con otras experiencias y con las expectativas previas y la calidad del proceso ha sido muy positivamente valorada por los participantes. Una prueba de ella es el auto reglamento consensuado al final del primer proceso de PP, que formaliza un aspecto que ya había surgido espontáneamente en algunos foros, mostrando el nivel de conciencia cívica y comunitaria logrado por el PP: la adopción de criterios de justicia social en la distribución territorial de los fondos. En este caso se prevé que la UNGS puede aún realizar aportes valiosos, por ejemplo en temas como el asesoramiento técnico necesario para definir tales criterios o en la sensibilización respecto a su eventual incorporación al momento de seleccionar los proyectos, así como en la evaluación de un proceso notable por su calidad.

A partir del análisis de las actividades reseñadas, puede apreciarse el potencial de recursos que las instituciones académicas, como la UNGS, pueden poner en juego en beneficio de la promoción, formulación e implementación de la política de PP tanto en términos de asistencia técnica como en roles menos tradicionales, al instituirse como verdaderos actores sociales con capacidad para influir y articular propuestas superadoras en pos de fortalecer la democracia en nuestro país.

## **X. Conclusiones**

El concepto de gobernanza, según su tratamiento en el presente artículo, resulta útil para reflejar la relación entre los cambios en el funcionamiento de las administraciones públicas locales, inspirados en parte por el paradigma de la Nueva Función Pública y la promoción del desarrollo local, entendido como fenómeno polisémico que incluye, no exhaustivamente, la actividad económica, las condiciones de vida, la cuestión medioambiental y la profundización de la vida democrática. Es en este último objetivo, aún cuando busca asimismo aportar con los otros, que el PP, enmarcado en el concepto de gobernanza, puede realizar un aporte de relevancia.

En Argentina, la aplicación del PP ha nacido al calor de la peor crisis de representación del período post dictatorial y su desarrollo en el país muestra el potencial del que, a nuestro entender, es uno de sus objetivos fundamentales: expandir la democracia, complementando su faz delegativa con la participativa, a la vez que incrementa la legitimidad del sistema representativo de gobierno.

El PP, en tanto presupuesto, consiste en la distribución de una parte del gasto público local, cuyo objeto específico se somete al debate de la población. En Argentina la distribución del monto total del PP es predominantemente territorial, sin considerar una base temática, más allá de las experiencias de PP joven que varios municipios vienen desarrollando. A su vez, la forma en que se distribuyen territorialmente los recursos, suele ser una potestad del gobierno municipal, al

menos al inicio de los distintos procesos de PP. Una vez madurada la experiencia, en varios casos tal distribución se ha modificado en el marco de los reglamentos dictados por los propios participantes. El paso usual de un criterio de reparto igualitario a otro que considere cuestiones de justicia social, por decisión estatal o popular, marca claramente el potencial redistributivo y re equilibrador del PP.

En cuanto al PP como política de participación popular, las diversas formas en que los gobiernos locales conciben y contabilizan la participación impiden una comparación directa, en cambio la práctica señala que una estrategia comunicacional adecuada y la ejecución en tiempo y forma de los proyectos que surgen de los foros, son condiciones necesarias para lograr y mantener niveles de participación significativos. Cualitativamente, para que la participación pueda ser considerada tal es requisito insoslayable contar con procesos previos de información a la población y la calidad de tal participación dependerá en buena medida de los niveles de involucramiento previstos para la ciudadanía. Así, diagnosticar es mejor que solo elegir alternativas y diseñar proyectos supera al mero diagnóstico y el control ciudadano de los proyectos enriquece aún más la participación.

Respecto a los cambios que el PP implica para la gestión local, facilita los procesos de descentralización municipal, colabora en la instalación de una cultura de control y de un modelo de gestión participativa con foco en la producción de valor público al poner cara a cara a los funcionarios y a la población, a la vez que a nivel político muestra las potencialidades de compartir el poder para ganar legitimidad.

Desde el punto de vista de la gestión participativa y en definitiva de la gobernanza, el PP en tanto política pública evidencia la necesidad de contar con el apoyo y la movilización de recursos diversos por parte de un grupo complejo de actores, que excede a las autoridades locales, incluyendo a otros niveles de gobierno, al sector privado, a organizaciones de la sociedad civil y a las instituciones académicas.

## Notas

<sup>1</sup> Las distintas definiciones del concepto de desarrollo local, dentro de las diferentes formas de adjetivación del desarrollo, se presentan en Boisier (1999).

<sup>2</sup> Para un excelente estado del arte acerca de las formas en que se configura la agenda pública, en el marco amplio de los estudios sobre el ciclo de las políticas públicas, ver Aguilar Villanueva (1996).

<sup>3</sup> Es clara la relación entre esta nueva gestión local y la denominada nueva gestión pública, en su versión post liberal. Los cambios en dicho concepto, presentes en el paulatino reemplazo de las tres “e” (economía, eficiencia y eficacia) por un arco más amplio de principios, que incluyen la adaptabilidad, innovación, representación y participación, como guías para la acción estatal, pueden consultarse en López (2003).

<sup>4</sup> Se puede relacionar la expansión del campo de acción de los gobiernos locales, en términos de complejidad y diversidad de sus tareas, con el efecto concomitante

de la descentralización, modernización, integración, apertura, urbanización y agudización de la pobreza urbana, de gran vigencia en la actualidad Caplán de Cohen (2000).

<sup>5</sup> Para un debate profundo sobre el concepto de gobernanza y los actores implicados en ella, ver Mayntz (2000), Mayntz (2001), Pierre y Peters (2000) y Pierre (2000).

<sup>6</sup> Al respecto: “En síntesis, tanto la democracia como el republicanismo tienden hacia el polo de una alta decisividad, o efectividad, del poder político.”... “En cambio, el liberalismo tiende al polo de la protección, centrado en la esfera privada.” (O’Donnell 2004: 16).

<sup>7</sup> Los impactos en las condiciones de vida, en la justicia social y en el equilibrio territorial, así como en la valoración social de la política se desarrollan en (Merino 2000: 73). Los efectos sobre la participación de la ciudadanía se detallan en (Cabannes 2005: 43), (Cabannes 2006: 6) y (Teixeira, Grazia, Albuquerque y Puntual 2004: 5). Los resultados en términos de discriminación positiva y atención a grupos vulnerables y de erosión del clientelismo político se estudian en (Cabannes 2005: 43) y (Teixeira, Grazia, Albuquerque y Puntual 2004: 5). Las potencialidades en materia de mejoramiento de la gestión municipal y control fiscal ciudadano se exploran en (Teixeira, Grazia, Albuquerque y Puntual 2004: 5). La riqueza de combinar la democracia directa y la representativa se describe en (Genro y De Souza 1997: 12). Finalmente, el logro de relaciones más democráticas entre Estado y sociedad, en el seno de ámbitos públicos no estatales, es investigado en (Teixeira, Grazia, Albuquerque y Puntual 2004: 5) y (Genro y De Souza 1997: 12).

<sup>8</sup> La técnica de presupuesto base cero es analizada en Gómez Castañeda (1995) pp. 33-45.

<sup>9</sup> La ciudadanía fiscal juega, junto con otras cuestiones, un rol importante en el proceso de democratización de la democracia, tal como se detalla en Kerz y Leiras (2004) pp. 485.

<sup>10</sup> El concepto de valor público es desarrollado en profundidad en Moore (1998) pp. 59-100.

## **Bibliografía**

Aguilar, Villanueva, Luis, 1996, «Estudio introductorio». En Problemas Públicos y agenda de gobierno. Compilado por Luis Aguilar Villanueva. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.

Albuquerque, Maria y Texeira Ana, 2006, «Presupuesto Participativo: proyectos políticos, cogestión del poder y alcance democrático.» En Dagnino, E., Rivera, A. La disputa por la construcción democrática en América Latina (Eds). Ciesas, México.

Blanco, Ismael y Gomà, Ricard, 2003. «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones.» En Revista del CLAD. Reforma y Democracia. No. 26. Caracas.

Blanco, Ismael, 2002, «Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas.» Ponencia VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

Boisier, Sergio, 1999, «Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?». Revista Paraguaya de Sociología, núm. 104, pp. 7-30. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción.

Brugué, Quim.; Gomà, Ricard y Subirats, Joan, 2001, «El gobierno del territorio: del Estado a la red.» En Redes, territorios y gobierno, Q. Brugué ...[et al], Barcelona, Diputación de Barcelona.

Cabannes, Yves, 2004, «72 Respuestas a las 72 Preguntas frecuentes sobre los presupuestos participativos.» UN-HABITAT.

Cabannes, Yves, 2005. Presupuesto Participativo y finanzas locales. Documento base red URBAN Nº 9. Alcaldía Porto Alegre, Porto Alegre.

Caplán de Cohen, Norma, 2000, «La clave de las finanzas municipales.» Revista Enoikos, núm. 16, pp. 65-76. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Delgado, García, 1997 «Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión». En Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina. FLACSO-UBA-UCC, Buenos Aires.

Genro, Tarso y Souza, Ubiratan, 1998, Orçamento Participativo. A experiencia de Porto Alegre. Fundação Perseu Abramo, Porto Alegre.

Gómez Castañeda, Juan, 1995, «Técnicas de elaboración presupuestaria.» Documentos de Trabajo Serie Gobierno y Administración Pública, núm. 195. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.

Jiménez, Willians, 2008, «El enfoque de políticas públicas y de gobierno. Propuestas de encuentro». En Revista del CLAD. Reforma y democracia. No. 41. Caracas.

Kerz, Mercedes y Leiras, Santiago, 2004, «Que veinte años no es nada... Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina.». Revista SAAP, volumen 1, núm. 3, pp. 475-488. Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.

López, Andrea, 2003, «La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual.» Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento núm. 68. Dirección de Estudios e Información del Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

Mayntz, Renate, 2000, «Nuevos desafíos de la teoría de governance» Instituciones y Desarrollo. Madrid.

Mayntz, Renate, 2001, «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna». En *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, N° 21. CLAD, Caracas.

Moore, Mark, 1998, *Gestión Estratégica y creación de valor en el Sector Público*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

Natera, Antonio, 2004, «La noción de gobernanza como gestión Pública participativa y reticular». Documento de trabajo “política y gestión”, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.

Navarro, Gómez Carlos, 2002 «Gobernanza en el ámbito local.». Ponencia VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

O'Donnell, Guillermo, 2004, «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política.». *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, pp. 11-31. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Madrid.

Paz Conejero, Enrique, 2005, «Globalización, gobernanza local y democracia participativa» En *Cuadernos constitucionales de la Cátedra de Fadrique Furió Ceriol*.

Pierre, Jon, 2000, *Debating Governance*. Oxford University Press, Oxford.

Pierre, Jon y Peters, Guy, 2000, «Governance, Politics and the State». MacMillan Press LTD, Londres.

PNUD, 2002, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.

Prats Joan, 2004 «Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo». Colección de Documentos. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona

Santos, Boaventura de Sousa, 1998, «Subjetividad, ciudadanía y emancipación». En *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Editorial Uniandes. Universidad de los Andes. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Santos, Boaventura de Sousa, 2004. *Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre*. Abya-Yala. Quito,

Texeira, Ana; de Grazia, Grazia; Albuquerque, Maria y Puntual, Pedro, (2004) «Presupuesto Participativo. Democratización de la gestión pública y control social». Fórum Nacional de Participacao Popular, Porto Alegre.