

# Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos.

*Adjectives Budget: An institutional approach to the experiences of  
Participatory budget in Argentine local governments.*

**Por Sonia Liliana Ramella\***

**Fecha de Recepción:** 23 de noviembre de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 03 de marzo de 2015.

## RESUMEN

El Presupuesto Participativo es un mecanismo de control social difundido y promovido en los gobiernos locales argentinos. A raíz de esto, el tema cobró relevancia y visibilidad en el ámbito académico en distintas revistas, seminarios, publicaciones, etc. Sin embargo, al ser en la Argentina aún incipiente su debate teórico, es usual encontrar conceptualizaciones de Presupuesto Participativo que incluyan como elementos constitutivos algunas características que responden a diseños institucionales específicos. Este trabajo propone una conceptualización de carácter procedimental de Presupuesto Participativo y representativa de las experiencias argentinas vigentes durante el año 2011. Asimismo, describe algunas variantes más usuales de su diseño institucional y agendas pendientes de investigación.

**Palabras clave:** *Presupuesto Participativo, Diseño institucional, Análisis comparado.*

## ABSTRACT

Participative Budget is used by Argentinean local governments for making social accountability. Since 2011, there were around 46 experiences in Argentina, everyone with its particular institutional design. At the same time, in many publications defines his attributes like universal participation, redistribution, adaptability, etc. however, each one of those adjectives are linked with a particular institutional design strategy. This article discusses the convenience of the different concepts of participative budget. First of all, I describe the mains institutional designs in terms of participative, territorial normative and financial dimensions. Finally, I propose a concept which represents all the different Argentinean cases.

**Keywords:** *Participative Budget, Institutional Design, Comparative Analysis.*

## I. Definiendo el Presupuesto Participativo en la Argentina

---

\* Magister en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y doctoranda en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Correo electrónico: soniaramella@yahoo.com.ar

¿De qué hablamos cuando hablamos de Presupuesto Participativo (en adelante, PP) en la Argentina? ¿Cuáles son los elementos comunes entre las experiencias de Presupuesto Participativo que se implementan en la actualidad? El presente artículo de investigación surge a partir de estos interrogantes los cuales, a su vez, son fundamentales a fin de elaborar una definición conceptual mínima de lo que se entiende por Presupuesto Participativo en el marco de las experiencias registradas en la Argentina durante el año 2011. Si bien se ha escrito en abundancia sobre dicho fenómeno desde hace más de dos décadas, es común encontrar en numerosas conceptualizaciones la inclusión de propiedades características pertenecientes a casos puntuales que luego se “hicieron extensibles” a todo el universo. En consecuencia, no permite cristalizar la multiplicidad de “tipos” o modelos institucionales existentes y, al mismo tiempo, conspira contra la posibilidad de avanzar hacia sistematizaciones y clasificaciones que permitan conocer mejor el fenómeno.

En este contexto, y siguiendo la innovadora propuesta de Collier y Levitsky (1998) para aportar un enfoque metodológico más adecuado a los debates sobre la conceptualización de la democracia en América Latina, es que nos proponemos analizar críticamente el uso de ciertos adjetivos y proposiciones en la definición conceptual de experiencias de Presupuesto Participativo vigentes en gobiernos locales argentinos durante el 2011.

En el ámbito académico es posible identificar diversos esfuerzos tendientes a conceptualizar al Presupuesto Participativo como mecanismo de participación ciudadana. Aunque, si bien es cierto que las definiciones que se dieron sobre el mismo son muy variadas, es posible distinguir dos grandes corrientes: definiciones mínimas basadas en características procedimentales; y aquellas de índole normativa que lo conciben bajo determinados “tipos ideales” o metas que deben alcanzarse.

Respecto a las concepciones de naturaleza procedimental, podemos destacar la señalada por Goldfrank quien lo identifica como “un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones, pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto público” (2006:2). Asimismo, y siguiendo la misma línea, Cabannes lo define como “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de toda una parte de los recursos públicos” (2005:15). Por último, y entre los enunciados elaborados por académicos argentinos, podría señalarse la propuesta por Rofman que entiende al PP como: “la habilitación de espacios de participación directa o semidirecta (ya sea vinculante o consultiva) de los ciudadanos respecto de la asignación del presupuesto en ámbitos locales, organizados territorialmente” (2007:11).

Por su parte, en las tradiciones más normativas, muchas de ellas inspiradas en la experiencia de Porto Alegre, encontramos conceptualizaciones que utilizan una gran variedad de “propiedades” inherentes a determinadas formas que adopta este mecanismo de participación ciudadana. En efecto, es posible hallar definiciones de Presupuesto Participativo como las expuestas por los promotores de la experiencia de Porto Alegre; quienes lo entienden 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). También bajo esta mirada prescriptiva podemos ubicar la definición propuesta por Llamas (2004) quien entiende al PP como:

una herramienta de intervención ciudadana, probablemente la más compleja y conocida de las modalidades de democracia participativa local, que permite implicar a la población en la toma de decisiones públicas y persigue promover la participación de la población en la gestión pública, concretamente en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos de la planificación presupuestaria. Donde en última instancia, el valor agregado es la disminución de las desigualdades y la reducción de la segregación espacial y social (Llamas Sánchez, 2004: 330).

Finalmente, y ya en el caso argentino, debe mencionarse que la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación entiende al PP como “un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, delibera y decide la asignación de recursos públicos y controla su ejecución” (2011:4).

Si se analizan las definiciones propuestas desde una perspectiva normativa, se observa que al Presupuesto Participativo se le suman, como elementos constitutivos del mismo, adjetivos y propiedades que, en realidad, estará condicionada según el diseño institucional adoptado. Algunos de los elementos habitualmente comprendidos en las conceptualizaciones de Presupuesto Participativo son:

- -La flexibilidad institucional y su capacidad adaptativa (ajustarse su metodología de implementación año tras año).
- -La participación universal de los ciudadanos.
- -Referencias a participación ciudadana universal en la toma de decisiones, asignación y control de los recursos.
- -La capacidad redistributiva del PP.

Tal como ocurre a nivel mundial (Cabannes, 2005:17), no existe un modelo único de Presupuesto Participativo sino que, por el contrario, es posible identificar diversas formas de organizarlo. La presencia de esta heteroge-

neidad de “modelos” o diseño institucionales obedece que a múltiples causas (tradiciones, cultura cívica, historia local, etc.); también se manifiesta entre las experiencias de Presupuesto Participativo de los gobiernos locales argentinos.

Tomando como referencia la definición procedimental de Presupuesto Participativo elaborada por Goldfrank, se intentará construir una definición conceptual “representativa” de las experiencias registradas en la Argentina durante el año 2011 sin incurrir en estiramientos conceptuales<sup>1</sup> y demás errores de generalización. Para ello, se tomará como referencia un estudio previo en el cual se describen los diseños institucionales de los casos registrados en la Argentina (Ramella, 2012).

El presente artículo de investigación se estructura de la siguiente manera: a continuación, se analizarán los principales adjetivos que se proponen para conceptualizar de una manera más adecuada a los casos de Presupuestos Participativos vigentes. En ese mismo apartado, se debatirá respecto de algunas variantes que adoptan tres de sus dimensiones (la Normativa, la Financiera y la Participativa), de las cuales se desprenden los adjetivos y afirmaciones vinculadas a las bondades o propiedades del instrumento de participación institucional. Luego de describir cada una de ellas, presentaremos algunas conclusiones de carácter preli-

---

1 Tal como lo destaca Sartori (1994), uno de los riesgos presentes al desarrollar estudios comparados es establecer conceptualizaciones que contengan elementos que no necesariamente son propios del fenómeno, sino más bien manifestaciones específicas del mismo, cometiendo “estiramiento conceptual”. Particularmente en materia de diseño institucional de Presupuesto Participativo, se incurre en esta falencia si se incluyen en la categoría general más abstracta elementos característicos de las distintas tipologías de PP.

minar, las cuales a su vez, apuntan a fijar agendas de investigación sobre el tema.

## II. El diseño institucional del PP y sus adjetivos

Desde una perspectiva de ingeniería institucional, la utilización del método comparado para el análisis de las distintas experiencias de Presupuesto Participativo, nos permite identificar tanto sus elementos constitutivos comunes como las particularidades encerradas en cada una de ellas. Este proceso nos habilitará, a su vez, a colaborar en el debate conceptual en torno al mismo. En diversos estudios comparados del diseño institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo (Cabannes, 2004; Cabannes, 2005; Montecinos, 2011, etc.), se aborda el análisis bajo cuatro grandes dimensiones:

**1. Normativa:** los criterios según los cuales se estructura (no codificación y codificación) la metodología de implementación de cada experiencia de Presupuesto Participativo.

**2. Territorial:** criterio bajo los cuales se organiza el territorio del gobierno local en el que se llevará a cabo la experiencia.

**3. Financiera:** mecanismos de cálculo y asignación de los recursos económicos que se destinarán para la ejecución de proyectos elaborados en el marco del Presupuesto Participativo.

**4. Participativa:** los criterios ordenadores de la participación ciudadana.

Estas dimensiones serán los ejes sobre los cuales se ordenará el debate en torno a las afirmaciones y a los adjetivos asignados a dicho mecanismo de participación ciudadana.

### II.1. La flexibilidad del diseño institucional del Presupuesto Participativo

Si lo que se pretende es indagar en torno de la flexibilidad de su diseño institucional, ne-

cesariamente se debe profundizar en las particularidades de la “Dimensión Normativa”, es decir, en la existencia (o ausencia) de reglamentos codificados y/o de instrumentos jurídicos locales que articulen su metodología de implementación.

En efecto, quienes difunden la inclusión del PP como mecanismo de participación ciudadana, argumentan que dada la *flexibilidad* de su diseño institucional, cada gobierno local puede adaptarlo permanentemente a la realidad de manera dinámica. Esto significa que cada gobierno local organiza<sup>2</sup> y ajusta el procedimiento de participación ciudadana de acuerdo a las necesidades y a los recursos con los que cuentan, a sus objetivos estratégicos, a sus demandas ciudadanas, etc., sin necesidad de apelar a mecanismos institucionales complejos. Sin embargo, esta capacidad adaptativa puede estar condicionada por distintos elementos, tales como: el tipo de instrumento que regula la metodología de implementación, la existencia de un reglamento de aplicación que cuente con mecanismos específicos de revisión y, como ocurre en algunos casos, puede darse que a pesar de existir mecanismos de revisión metodológica, el equipo técnico municipal no incorpore las sugerencias y/o modificaciones necesarias a la luz de la puesta en práctica del proceso.

De acuerdo a las experiencias de Presupuesto Participativo registradas en la Argenti-

---

2 Si bien el presupuesto participativo es un instrumento de participación ciudadana que requiere de ciertas condiciones institucionales para ser implementado, cada gobierno local puede estructurar el proceso de acuerdo a sus prioridades y objetivos políticos. Por ejemplo, si quieren fomentar la participación de las instituciones intermedias, si se desea llevar a cabo una política de inclusión social de determinados sectores sociales, anclarlo institucionalmente en el área de hacienda, etc.

na durante el año 2011, es posible identificar (casi en igual cuantía)<sup>3</sup> diseños institucionales cuyo protocolo de implementación se encuentra diseños normativos “formales”<sup>4</sup> e informales. En el primer caso, se hace referencia a las experiencias que articulan algún grado de codificación en documentos escritos (ya sea total o parcialmente). Por el contrario, las segundas son tan sólo reglas de juego conocidas y compartidas por los participantes no articuladas bajo ningún documento y que son creadas, comunicadas y reforzadas por fuera de los canales oficiales (Helmke y Levitsky, 2004: 727).

Respecto de aquellos casos que reglamentaron su procedimiento es posible a su vez ordenarlos según se trate de instrumentos jurídicos locales de mayor jerarquía legal tales como las Cartas Orgánicas<sup>5</sup>, ordenanzas o decretos municipales), o bien de reglamentos dictados

por el organismo local encargado de su puesta en marcha.

Una segunda consideración en relación a la codificación de su procedimiento está vinculada al contenido incluido en su codificación, tales como la existencia de una “cláusula revisora” que prevé la modificación de las pautas allí contenidas.

Finalmente, el último punto a considerarse es la revisión metodológica efectiva, es decir, su capacidad adaptativa. Ello significa que si una vez identificadas las falencias en la implementación del proceso, se modifican con la intención de mejorar el desempeño del mismo. En efecto, y tras revisar las experiencias argentinas vigentes durante el año 2011, se identificó situaciones de “rigidez” (de no adaptación de su metodología) tanto en las que contaban con reglamentos codificados como quienes no la compilaron.

De esta manera, y con ánimo de mostrar las grandes variaciones en la materia, es posible ordenar a los diseños institucionales de los marcos normativos bajo cuatro grandes tipos:

**Rigidez Estructural:** en ella están comprendidas las experiencias que cuentan con un reglamento totalmente codificado, sin ninguna cláusula revisora y, por ende, se implementa de manera sostenida en el tiempo sin evaluar su funcionamiento y las modificaciones necesarias. Por ejemplo, el Presupuesto Participativo de Río Grande es reconocido en el artículo 72 de su Carta Orgánica<sup>6</sup> y, tiene estipulada

---

3 En base a un estudio comparado de las distintas experiencias de Presupuesto Participativo registradas en la Argentina durante el año 2011, se identificó que de las 48 experiencias, 23 cuentan con reglamentación a través de instrumento jurídico y una por reglamento interno dictado por el equipo técnico municipal encargado de la puesta en marcha del proceso (Ramella: 2012, 34).

4 Uno de los ejes para identificar las instituciones informales lo constituye la existencia o ausencia de codificación (Leiras; 2004:69). En este sentido, son plausibles de identificarse como informales aquellas experiencias de Presupuesto Participativo que no articulan sus reglas de juego bajo codificaciones.

5 En virtud del artículo 5 de la Constitución Nacional de la República Argentina, los regímenes municipales de las Provincias deben reconocer la autonomía institucional, política, administrativa y financiera a sus Municipios. Sin embargo, para el 2011, cinco provincias aún no reconocía de manera plena esta po-

---

testad, siendo imposible que los Municipios dictasen su Carta Orgánica Municipal.

6 El artículo 72 de la Carta Orgánica de la Municipalidad de Río Grande establece: El mecanismo participativo en materia presupuestaria tiene como objetivo promover la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y su control.

El Municipio consecuentemente asegura:

en la Ordenanza N° 2588<sup>7</sup> su metodología de implementación. Cabe destacar que en dicho plexo normativo, su implementación se realiza sin posibilidad reales<sup>8</sup> de modificar su procedimiento a menos que se modifique la ordenanza (imposible sin consenso político en la Honorable Concejo Deliberante) actualmente vigente.

**Rígido:** Dentro de esta categoría se enmarcan los casos que independientemente de su codificación en documentos escritos, y la existencia de “cláusulas revisoras”, su implementación se lleva a cabo sin introducir las modificaciones tendientes a remover las fallas o dificultades detectadas durante el proceso. Por ejemplo, el Presupuesto Participativo Cór-

doba, cuenta con una amplia codificación de su metodología de implementación y dentro de ese plexo normativo, está contemplada la posibilidad de generarle modificaciones a los fines de mejorar su funcionamiento. En efecto, el Grupo Promotor de Participación Ciudadana emite un documento en el cual se recomiendan aspectos metodológicos que precisarían ser modificados (e incluso se sugieren alternativas pertinentes). Sin embargo, y más allá de las recomendaciones elevadas de manera reiterada, la Secretaría de Participación Ciudadana (a través de la Junta de Participación Vecinal) no incorpora ninguna de ellas (Ramella, 2012). Tal como lo refleja el documento presentado por la agrupación ciudadana “Nuestra Córdoba”:

---

1. *Participación en la formulación de metas y prioridades presupuestarias.*

2. *Los procedimientos para un adecuado control comunitario de la ejecución presupuestaria.*

3. *La difusión del régimen participativo para la planificación presupuestaria.*

4. *La generación, sistematización y libre acceso a la información pública de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.*

5. *La generación de indicadores y parámetros de evaluación homogéneos en todo el Municipio.”*

7 En la Ordenanza N° 2588, se establece que el Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente ordenanza. Sin embargo, este proceso nunca fue concluido. Asimismo, cabe destacar que de esta ordenanza (hoy vigente), no se desprende la posibilidad de modificar sus aspectos metodológicos.

8 En el artículo N° 16 de la Ordenanza N° 2588 se establecía que el Poder Ejecutivo Municipal debía reglamentarla. Sin embargo, e independientemente de la inexistencia de ese reglamento, cabe destacar dicha ordenanza regula prácticamente la totalidad de los aspectos vinculados a la participación, monto asignado, criterio de distribución de los fondos, la zonificación, instancias del proceso, etc.

(...) En ese informe, a lo largo de 57 ítems (desde el 16 al 73) con observaciones y propuestas, algunas en forma general y otras puntualmente, brindábamos nuestros puntos de vista, basados en la experiencia del seguimiento a prácticamente todas las instancias del PPC -desde la presentación del correspondiente proyecto de Ordenanza, su discusión en el Concejo Deliberante, la aprobación de la Ord. 11.499-, durante todo el proceso de su implementación en 2008 y realización en el 2009. Procuramos en dicho documento, reflejar los antecedentes, definiciones y demás normas contenidas en la ordenanza citada, con el sentido de enfatizar los aspectos conceptuales sobre los que se fundamentara. Asimismo punto a punto analizamos cada una de sus instancias metodológicas, observando también aquellos aspectos operativos que se ponen de manifiesto en la práctica. Las observaciones y sugerencias, en términos generales siguen siendo válidas hasta la actualidad, ratificando lo escrito en ellas, puesto que en lo fundamental, el proceso ha continuado de la misma forma durante 2010 (...)<sup>9</sup>.

---

9 Fragmento del Acta de Compromiso Público con la Ciudadanía de Córdoba, Por una “Córdoba Sustentable”, pág. 18.

**Semirrígido:** Aquí se posicionan todos los reglamentos de funcionamiento que se encuentran codificados y que, dentro de su cuerpo normativo, cuentan con una cláusula revisora que permiten ajustar el diseño institucional a fin de mejorar el rendimiento. En estos casos, periódicamente se incorporan las sugerencias y cambios emanados de la puesta en marcha del proceso. Dentro de esta categoría encontramos al Presupuesto Participativo de Avellaneda, cuyas reglas de juego se encuentran contenidas en un reglamento elaborado por el técnico local. Si bien en el mismo no está explicitada ninguna cláusula revisora, lo cierto es que todos los años (al finalizar cada edición) los participantes recomiendan aquellos aspectos que desean modificar al proceso de implementación y son incorporadas en la edición del año próximo. Tal como lo expresa el responsable del programa:

(...) No, nosotros tenemos un reglamento interno que es el... que tiene ver con quiénes pueden votar... esto sí lo tomamos desde La Plata, tomamos bastante, (...) el armado de asambleas.... Nosotros de un año para el otro, ya cambiamos (...) Sí, cambiamos el reglamento, cambiamos el Plan de Trabajo, de donde fijamos sede... hicimos bastantes cambios. Si querés yo te digo cómo empezamos en el 2010 y después como (...).<sup>10</sup>

---

10 Fragmento de entrevista de la autora con el responsable del programa, 13 de Agosto de 2011.

**Flexibilidad Plena (Flexibles):** Estos son aquellos diseños institucionales que no están codificados en instrumentos jurídicos y/o reglamentos escritos, y cuya metodología se va modificando de acuerdo a los resultados de su puesta en práctica. Dentro de este grupo de experiencias, una de las más destacadas son las llevadas a cabo por los Municipios de General San Martín, La Costa y Morón (todos pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires). El Presupuesto Participativo Morón por ejemplo, y de manera ininterrumpida a la fecha, no ha elaborado documento alguno que articule y estructure las principales reglas de juego de la experiencia. No obstante ello, la Dirección de Organización y Participación Comunitaria revisa y ajusta la metodología del proceso es al finalizar cada edición. Tal como lo señala la dirección:

(...) En nuestra experiencia no tenemos armado un reglamento de funcionamiento del Programa de Presupuesto Participativo, entre otras razones porque todos los años evaluamos la experiencia y realizamos modificaciones para tratar de mejorar su funcionamiento (...).<sup>11</sup>

A modo de cierre, y bajo los elementos analizados hasta el momento, algunas de las experiencias vigentes podrían ser ordenadas del siguiente modo:

---

11 Respuesta enviada el día 18 de mayo de 2011 a una solicitud de información de la autora.

**TABLA N° 1:**  
**Adjetivo para describir la capacidad de adaptabilidad al contexto local según la clase de codificación del reglamento del PP.**

| Experiencia      | Clase de Codificación       |                   |                             | Adjetivo Sugerido |
|------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|
|                  | Codificación de metodología | Cláusula revisora | Modificación del Reglamento |                   |
| Avellaneda       | Si                          | No                | Si                          | Semirrígido       |
| Córdoba          | Sí                          | Si                | No                          | Rígido            |
| Río Grande       | Si                          | (ambigua)         | No                          | Rígido            |
| Gral. San Martín | No                          | No                | Si                          | Estructural       |
| Morón            | No                          | No                | Si                          | Flexible          |
| Viedma           | No                          | No                | No                          | Flexible          |
|                  |                             | No                |                             | Rígido            |

Fuente: Elaboración propia.

En efecto, a la luz de los casos mencionados se observa que la flexibilidad del PP se vincula tanto con algunas decisiones de ingeniería institucional adoptada como también de las prácticas habituales en la gestión local. De ello se desprende que la ausencia de codificación de su metodología de implementación no se traduce necesariamente en un diseño institucional “flexible”. Si se observan las experiencias de General San Martín (Provincia de Buenos Aires) y Viedma (Provincia de Río Negro), si bien ambas coinciden en carecer de protocolo de implementación escritos, sus comportamientos son completamente diferentes. La primera de ellas, generó modificaciones metodológicas permanentemente (siendo un PP Flexible), mientras que la segunda no revisa y por consiguiente no ajusta su mecanismo de implementación (Ramella, 2012). En consecuencia, la “flexibilidad” del diseño institucional de cada experiencia estará condicionada tanto por la cultura revisora como por la decisión de codificar el protocolo de implementación, el mecanismo de codificación seleccionado (reglamento interno, Carta Orgánica Municipal, ordenanza, etc.), el alcance de la codificación (la totalidad o parcialidad de las reglas de juego) y la rigurosidad de la codifi-

cación (el carácter de imposición, recomendación o bien reconocimiento) (Ramella, 2012).

## II.2. La participación ciudadana en el Presupuesto Participativo

*“(...) Y para mí es una tranquilidad porque el presupuesto participativo es muy sencillo: eligen la obra los vecinos, la votan, y fundamentalmente la van controlando en la ejecución. Entonces prácticamente yo ni necesito inspectores municipales: los inspectores municipales son los frentistas que están permanentemente delante de la obra para que la obra se realice como corresponde (...)”<sup>12</sup>.*

Tal como lo refleja el comentario con el que abrimos este segundo tipo, es común referirse al Presupuesto Participativo bajo proposiciones tales como: “los vecinos eligen, votan y controlan la ejecución de las obras”. Sin embargo,

12 Discurso en la localidad de Los Hornos del Intendente Pablo Bruera, 4 de octubre de 2011.

y a los fines de no incurrir en generalizaciones indebidas, es preciso analizar con mayor detenimiento al menos los siguientes tres aspectos vinculados a la participación ciudadana:

- Actores habilitados a la participación ciudadana.
- Instancias del proceso abiertas a la participación ciudadana.
- El máximo rol adoptado por la ciudadanía durante el proceso.

### A. Actores habilitados a la participación

Una de los principales aspectos a ser analizados es en relación a los actores habilitados formalmente a participar de las distintas instancias del PP; independientemente de qué tipo de actores tengan mayor injerencia en el proceso<sup>13</sup>. En efecto, de acuerdo a los actores habilitados a participar durante el proceso, los casos registrados en los gobiernos locales argentinos pueden ser clasificados en torno a cinco categorías:

**Modelos Universales:** Cualquier ciudadano a título individual (no organizado), es decir, sin necesidad de pertenecer a alguna organización. Entre las experiencias más destacadas se encuentran: el Partido de La Costa (Provincia de Buenos Aires), y Rosario (Provincia de Santa Fe).

**Mixta:** En estos diseños institucionales, pueden ser protagonistas del proceso tanto los ciudadanos no organizados como las ins-

tituciones intermedias. Una experiencia comprendida dentro de este grupo lo constituye el Presupuesto Participativo de San Miguel<sup>14</sup> (Provincia de Buenos Aires).

**Mixto estratificado:** Aquí se encuentran aquellos diseños en los cuales la participación de los distintos actores (tanto los de naturaleza universal como colectiva) está circunscripta a instancias específicas del proceso (Villa María, Rafaela, Río Grande)<sup>15</sup>.

---

14 En San Miguel, para que pueda funcionar el Foro Barrial, el mismo debe estar integrado por un mínimo de 30 vecinos/as y estar avalado por tres organizaciones sociales de trabajo reconocido en el barrio y estar debidamente acreditadas (personería jurídica) ante la municipalidad.

15 En Villa María, depende de la instancia, son los actores habilitados para participar. Por ejemplo, la identificación de necesidades y problemas la hacen las organizaciones intermedias (en el Consejo Barrial) y la votación es general. En el caso de Rafaela, hay mucho cambio en relación al rol de los actores: el voto es “por familia”, en las asambleas diagnósticas participa cualquiera y, finalmente las comisiones vecinales tienen varios roles destacados. En palabras de una responsable del Equipo Técnico Local: “*Las comisiones vecinales están conformadas por vecinos que son elegidos en elecciones democráticas cada dos años, y por lo tanto, entendemos que son sus representantes legítimos. (...) Las comisiones vecinales nos ayudan a organizar cada una de las asambleas vecinales, informando a los vecinos y chequeando el espacio físico, que generalmente es la sede vecinal, un edificio municipal que se les cede en comodato para que ellos lo gestionen (lo pueden alquilar para fiestas, organizar talleres, etc.). Durante la asamblea, son considerados como otros vecinos más. Luego, en la etapa de análisis de factibilidad y confección de anteproyectos, ellos actúan como delegados, chequeando y corrigiendo cada*

---

13 Al igual que lo acontecido en otras experiencias de Presupuesto Participativo llevadas a cabo en otros países (Blanco: 2002, 16), en la práctica la participación ciudadana puede estar “sesgada” hacia determinados sectores. Sin embargo, y dado que no todas las experiencias argentinas sistematizan los perfiles sociopolíticos y socioeconómicos de los ciudadanos, no es posible realizar este tipo de clasificaciones de manera sistemática.

**Colectivos:** Sólo participan las personas que representan instituciones intermedias y/o determinados colectivos sociales. Dentro

*uno de ellos. En la distribución de encuestas, también colaboran, chequeando esta actividad, comunicando a los vecinos, explicando el proceso. Están presentes en el escrutinio, necesariamente, como fiscalizadores. Luego en la etapa de definición final del proyecto técnico vuelven a evaluar los proyectos y controlan toda la ejecución. Esta última tarea es central. Inclusive permanentemente se realizan reuniones con las áreas técnicas y ejecutivas para rendir cuentas del grado de avance o resolver problemas que puedan surgir durante la ejecución”. Por último, en el caso de Río Grande, para el proceso de diagnóstico tanto zonal como del Foro ciudad pueden participar todos los vecinos; mientras que en las Organizaciones No Gubernamentales están autorizadas a participar sólo como ejecutoras de proyectos.*

de esta categoría es posible encontrar al presupuesto participativo del municipio de La Matanza, en la Provincia de Buenos Aires.

**Colectiva Exclusiva:** A diferencia de los modelos de participación colectiva, en estos sólo se prevé que la participación ciudadana gire en torno a un único actor durante todo el proceso. Concretamente, dentro de este grupo encontramos el Presupuesto Participativo de Viedma y que, al igual que el otro caso de participación exclusiva, el actor habilitado es la organización intermedia de carácter territorial denominada “Vecinales” (Ramella, 2012).

De este modo, si se ubicara a las experiencias en una línea que va de mayor a menor participación, aquellas experiencias tales como La Costa (Provincia de Buenos Aires) que promueven una mayor presencia del ciudadano individual podrían ser asociadas a un modelo de “Democracia Participativa”; mientras que casos como La Matanza estarían más cercanas al Modelo de Democracia Representativa (Cabannes; 2004).

**TABLA N° 2:**  
**Casos de PP en la Argentina según tipos de actores sociales habilitados a participar del Presupuesto Participativo**

| Democracia Participativa |   | Democracia representativa         |                                  |
|--------------------------|---|-----------------------------------|----------------------------------|
| Universal                | Mixto en todo el proceso  | Mixto Estratificado               | Colegiados / Colegiado exclusivo |
| La Costa<br>Rosario      | Gral San Martín<br>La Plata<br>Morón<br>San Miguel<br>Mendoza<br>Río Grande | Córdoba<br>Villa María<br>Rafaela | La Matanza<br>Neuquén<br>Viedma  |

Fuente: Elaboración propia.

### **B. Instancias abiertas a la participación ciudadana**

Cuando se referencia a la participación ciudadana dentro de esta herramienta, suele ponderársela por encima de otros instrumentos

participativos argumentando que en ella existe una intervención integral del ciudadano a lo largo de todo el proceso. En efecto, y más allá de la cantidad y el formato de las asambleas existentes en cada experiencia de Presupuesto Participativo, lo importante es analizar las

instancias del proceso abiertas a la ciudadanía, pudiendo así identificarse:

- Procesos de exclusiva participación en el diagnóstico.
- Procesos participativos centrados en el diagnóstico y elaboración de proyectos.
- Participación en la selección de los proyectos elaborados.
- Revisión metodológica y monitoreo de proyectos en ejecución.

Nuevamente, en este punto hay una gran diversidad de “modelos” entre las experiencias argentinas. En efecto, si se pretende analizar la apertura del proceso a la participación ciudadana, es importante identificar cuáles y cuántas son las instancias dispuestas a la intervención del vecino.

Asimismo, si ordenáramos los diseños según su carácter participativo, no sería conveniente considerar que aquellas experiencias que permiten la intervención del ciudadano en la elección de los proyectos, también lo son en la elaboración de los mismos. En otras palabras, y a la luz de experiencias como la de Morón<sup>16</sup>, las instancias participativas no necesariamente respetan el orden lógico del proceso (diagnóstico, formulación del proyecto, selección de proyectos y monitoreo y evaluación).

A continuación, y a los fines de mostrar la heterogeneidad en materia de apertura a la participación ciudadana, se ilustrarán algunas experiencias de presupuesto participativo.

**TABLA Nº 3:**  
**Nivel de democracia participativa en casos de PP de la Argentina (2011)**  
**según las instancias abiertas a la participación ciudadana en el proceso.**

| Democracia Participativa  |   |  |   |
|---|---|--|---|
| -   |   |  | +   |
| Asamblea diagnóstica  | Elaboración de proyectos  | Selección de proyectos   | Monitoreo   |
| La Costa<br>La Plata<br>Morón<br>San Fernando<br>Córdoba<br>Villa María<br>Rafaela<br>Rio Grande<br>Mendoza<br>Viedma | La Costa<br>La Plata<br>San Fernando<br>Córdoba<br>Villa María<br>Rafaela<br>Rio Grande | La Costa<br>La Plata<br>Morón<br>San Fernando<br>Córdoba<br>Villa María<br>Rafaela<br>Rio Grande | La Costa<br>La Plata<br>Morón<br>San Fernando<br>Córdoba<br>Villa María |

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, y en base a las experiencias previamente caracterizadas, se observa que los diseños institucionales con más instancias abiertas a la participación ciudadana, tienden a pro-

mover la participación ciudadana vinculante, dado que las personas pueden tener un rol más protagónico y trascender a la mera consulta.

16 En el caso de Morón, durante el 2011, los proyectos se elaboran por los equipos de Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) y el

monitoreo de la ejecución de estos se lleva a cabo mediante los Consejos Vecinales (creados en el marco de Plan de Desarrollo Estratégico 2004) que tienen lugar dentro de cada UGC.

### C. Máximo rol de la ciudadanía durante el proceso

Un tercer elemento, y muy vinculado a las fases abiertas a la participación ciudadana es el rol que cada uno de ellos obtiene. En efecto, de acuerdo a los momentos habilitados para participar, las personas podrán incidir con un rol:

- Consultivo (si sólo participan diagnosticando).
- Deliberativo (si tienen la posibilidad de colaborar en la elaboración del proyecto).

- Electivo (si pueden decidir qué proyectos priorizar).
  - Evaluativo (si tienen facultades para intervenir en la revisión metodológica y/o seguimiento de ejecución de los proyectos).
- En este sentido, y teniendo en cuenta las instancias del proceso habilitadas a la participación ciudadana podríamos caracterizar a las experiencias del siguiente modo:

**TABLA N° 4:  
Casos de PP en la Argentina (2011) según el máximo rol permitido de participación en el PP.**

| - Participación   |  | + Participación   |
|-------------------|--|---|
| Consultiva        | Electiva   | Evaluativa  |
| Mendoza<br>Viedma | La Costa<br>La Plata<br>Morón<br>Córdoba<br>Villa María<br>Rafaela<br>Rio Grande | La Costa<br>La Plata<br>Morón<br>Córdoba<br>Villa María |

Fuente: Elaboración propia.

De los tres aspectos inherentes al carácter participativo desagregados anteriormente, se observa que los distintos adjetivos referidos a la participación ciudadana tales como "universalidad", "carácter vinculante"; estarán condicionados por las particularidades institucionales que adopte cada experiencia. En efecto, si se ordenan los PP de acuerdo a las instancias abiertas a la participación y el grado

de inclusión participativa, es posible observar una gama que va desde aquellos casos como el Partido de La Costa que abren la participación al ciudadano individual con capacidad de intervenir tanto en la selección como en las instancias evaluativas; hasta los que sólo permiten la participación de un único actor para la instancia de diagnóstico (tal como sucede en Viedma).

**GRÁFICO N° 1:**  
**Los roles participativos según la máxima instancia abierta a la participación ciudadana en algunas experiencias de PP<sup>17</sup>**

| SEGÚN GRADO DE INCLUSIÓN PARTICIPATIVA | SEGÚN INSTANCIAS ABIERTAS A LA PARTICIPACIÓN |                                  |
|--|--|----------------------------------|
|  | +  | -                                |
| +                                      | Universal                                    |                                  |
|  | Electiva/ Evaluativa<br>(La Costa)           | Mixto                            |
| -                                      |  | Electiva<br>(Rafaela)            |
|  |  | Mixto Estratificado<br>(Córdoba) |
|  |  | Diagnóstico/deliberativo         |
|  |  | Colegiados<br>(Viedma)           |
|  |  | Diagnóstico                      |

Fuente: Elaboración propia.

### II. 3. Distribución de los recursos

Una de las principales decisiones en materia de diseño institucional que deberán ser atendidas por el Presupuesto Participativo consiste en definir si a través del mismo se desarrollará una política de inclusión social, si utilizará como premio al “buen ciudadano”, o bien si se mantendrán las estructuras sociales preexistentes. Estas metas a su vez, deberán cristalizarse en la adopción de los criterios de asignación de fondos entre las “áreas operativas”<sup>18</sup>.

En definitiva, de la combinación de elementos institucionales, podría clasificarse a sus diseños según los fines perseguidos y/o su impacto esperado. En este sentido, y en un intento por caracterizar el impacto social esperado con la implementación de mecanismos de Presupuesto Participativo, encontramos diseños:

**1. Equitativos:** Bajo estos diseños institucionales se propone brindar igualdad de preferencias a todos los grupos sociales protagonistas del Presupuesto Participativo, manteniendo así las brechas sociales preexistentes. Esta clase de diseño se corresponde a su vez

17 La clasificación aquí presentada es para fines estrictamente descriptivos y didácticos.

18 Dado que cada una de estas áreas o zonas en las que se divide el territorio comprometido en el programa de PP tiene una finalidad meramente instrumental de facilitar la participa-

ción ciudadana; a partir de aquí, me referiré a ellos como “áreas operativas”.

con criterios de Asignación Uniforme<sup>19</sup> de fondos públicos entre las distintas "regiones administrativas" bajo las cuales se ordena la jurisdicción que participará de la experiencia. Ello significa que cada una de ellas recibe igual cantidad de dinero para la formulación de proyectos bajo el PP.

**2. Redistributivo / inclusivo:** Tiene por finalidad utilizar los fondos del PP para reducir la brecha de desigualdad social entre los distintos grupos participantes del PP. En estos casos, la distribución monetaria para la elaboración de proyectos es realizada siguiendo patrones de discriminación positiva asignándoles montos superiores a las regiones administrativas que presentan mayor nivel de carencias y/o vulnerabilidad social. Entre los criterios comúnmente empleados para establecer una asignación de recursos encontramos:

1. *Poblacionales.*

2. *Necesidades Básicas Insatisfechas* (infraestructura urbana, social, etc.).

3. *Combinado:* bajo este criterio se ponderan dos o más elementos que dan cuenta de la situación socioeconómica de la población.

Algunas de las experiencias registradas durante el 2011, y más allá del efecto redistributivo alcanzado, una parte de los recursos económicos se distribuyeron entre las áreas operativas del distrito teniendo en cuenta diferentes criterios que obedecían a la vulnerabilidad social y/o necesidad en ellos. Por ejemplo, en el caso de Morón, la distribución de los recursos fue estructurada en base a la cantidad de habitantes y a la situación socioeconómica de la población<sup>20</sup>. En efecto, se pudo saber que a zonas como Castelar Sur, Morón Sur y en algunos barrios de El Palomar (en donde

se encuentran los hogares con mayores carencias del distrito) se le destinaron la mayor cantidad de recursos para la elaboración de proyectos<sup>21</sup>.

Por su parte, en el Presupuesto Participativo de San Fernando, la asignación de fondos entre las distintas zonas, era la resultante entre el tamaño poblacional<sup>22</sup> y demás indicadores socioeconómicos mensurados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). Tal como lo describe una responsable del Presupuesto Participativo San Fernando:

(...) Entonces, lo que hicimos fue nuclear esta zona, o sea... con... después, cuando quedan divididas así en 5, la zona más poblada obviamente es la zona oeste, que es la más desfavorecida digamos de una manera... porque son los barrios que lindan con Reconquista que son, bastante.... Digamos, ahora tienen una serie de mejoras a través del promedio, etc.... pero históricamente fue el más desfavorecido y es el sector más favorecido. Así que de alguna manera sí, porque bueno: las zonas más pobladas van a tener más plata pero acá se divide en tres, y vos ves que acá esta división en tres, eh... obviamente la más poblada es esta, después el sigue esta, después la zona de (...), después Virreyes Centro y después (...) es la que menos población tiene...." (...) "...Porque nos parecía... o sea el dato de NBI primero que teníamos era del censo. Porque si bien nosotros tenemos datos del AUMEC, los datos del AUMEC son datos de encuestas, son datos que.... Los últimos datos son del 2001, por ende también nos parecía que tomar un dato de NBI no sé si iba a tener mucho sentido y aparte porque capaz que

---

19 Aclarar que suelo hablar de asignación territorial uniforme porque generalmente hay organización territorial para implementación del PP.

20 Este indicador fue construido en base a los datos obtenidos en el Censo Nacional 2010.

---

21 Esta referencia se encuentra en la página 10 del informe "Presupuesto Participativo: en Morón, los vecinos y las vecinas deciden" elaborado por la Municipalidad de Morón, 2009.

22 El tamaño poblacional de cada zona era extraído de las mediciones del AUMEC.

se te dispara mucho la diferencia. Entonces, se priorizó tener en cuenta el dato de menores de 18 como un dato de bueno: de alguna manera tener más población joven, también una señal de... de que por ahí necesitan un poco más de recursos.... Pero bueno, fue un criterio como puede ser otro. Por eso también San Fernando Oeste y ¿Carupà? Tienen población más envejecida, entonces por eso también le dispara un poco para abajo el monto. Ehmmm... pero bueno, este año lo cambiamos de alguna manera porque teníamos datos nuevos, aumentó el monto.... Entonces cuando fuimos a hacer un análisis del 50 y 50 se disparaba mucho la diferencia. Entonces queríamos que a todos les aumente más o menos proporcionalmente el monto, entonces al final hicimos 75% y 25%. O sea, el 25% del presupuesto respecto a la población... y teníamos datos del 2010 del censo (ya los datos provisionales) y después sumamos el 25% respecto de las situaciones poblacionales. Que también es un corte medio raro porque nosotros tenemos dividido en zona 1, 2 y 3 pero uno no puede hacer el corte en la zona 2. Entonces también es un dato que no es muy muy específico por ese motivo. De cualquier manera, como la distribución... tanto el monto como la distribución la decide el ejecutivo. Entonces nosotros tenemos la posibilidad de año a año cambiarlo. O sea aumentarlo y vemos cómo lo distribuimos. También vamos viendo eso, o sea si en un momento se ve la necesidad de cambiar el criterio se puede hacer: no es que está fijo por reglamento sino que el ejecutivo tiene la potestad de determinarlo año a año...”<sup>23</sup>.

Por su parte, el Partido de la Costa estructura su **lógica redistributiva** tomando en consideración algunas particularidades propias de

aquellos Gobiernos Locales cuya economía se estructura en torno a la industria turística. En efecto, la asignación de los recursos se calcula en base a una combinación de elementos como: *Población estable, propietarios no residentes*<sup>24</sup>, *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*, *“Cobrabilidad” de las Tasas Municipales* y el financiamiento de infraestructura social y urbana proveniente del Gobierno Nacional y Provincial en cada una de las zonas en las que se subdivide el territorio para la implementación del PP.

Finalmente, el Presupuesto Participativo de Rosario, establece que se deberán distribuir los recursos asignados al PP entre los 6 (seis) distritos de la ciudad en un 50% en partes iguales y, el 50% restante, de manera directamente proporcional al grado de escasez que establezca el índice de Carencia<sup>25</sup>.

**3. Indefinida / ambigua:** La asignación de fondos públicos entre las áreas operativas no necesariamente conlleva como finalidad provocar un impacto redistributivo hacia las zonas más vulnerables. Este es el caso de aque-

---

24 El Partido de la Costa, al ubicarse en la zona costera de la Provincia de Buenos Aires, cuenta con barrios en los cuales se registra una gran cantidad de propiedades con residentes no permanentes dado que las mismas fueron concebidas como residencias para épocas estivales.

25 Según el artículo 5 de la Ordenanza N° 7869 dictada por el Honorable Concejo Deliberante de Rosario, *“La distribución de recursos asignados al Presupuesto Participativo para cada distrito se realizará de la siguiente forma: el 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales para cada uno de los 6 (seis) distritos y el 50% (cincuenta por ciento) en forma directamente proporcional al grado de marginación urbana que establezca anualmente el cálculo del Índice de Carencia para el que se utilizarán datos disponibles del último censo, Encuesta Permanente de Hogares y estadísticas por las dependencias municipales.”*

---

23 Entrevista a Virginia Sanz, Miembro del Equipo Técnico del Presupuesto Participativo del Municipio de San Fernando, realizada en Agosto de 2011, mimeo, pp. 5 y 6.

los presupuestos participativos cuyo criterio de asignación de recursos es *Por proyecto*. Esta modalidad, garantiza cierta equidad entre las distintas áreas en que se subdividió el municipio. En este caso, el punto de comparación (o equidad) no es en términos monetarios (cantidad de dinero) sino de los proyectos que serán financiados por cada área. Sin embargo, ello no necesariamente se traduce en la realización de los proyectos más costosos en las áreas más desfavorecidas. En palabras de la responsable del Presupuesto Ciudadano y Gestión Participativa de Rafaela:

(...) Respecto a la distribución del dinero, lo que planteamos es que colocamos por delante la necesidad antes que el monto. Es decir, existen barrios que necesitan obras más costosas que otros y no necesariamente por la situación económica de la población. Por ejemplo, en la edición 2009, la obra más costosa fue un desagüe en un barrio de clase media. De todas formas, se fija un monto mínimo y máximo estimativo y flexible por año. Si tenemos que hablar de un criterio que defina una situación en casos específicos es el de la equidad (...)<sup>26</sup>.

**4. Regresiva:** Estos casos se caracterizan por organizar la distribución de los recursos monetarios del PP como “premio” al desempeño ciudadano de cada sector participante en cuestión. En términos concretos, en el Artículo 22 de la Ordenanza 3352 el Presupuesto Participativo de Ushuaia asigna los recursos del siguiente modo:

Los Distritos obtienen su porción del Presupuesto Participativo de acuerdo a los resultados obtenidos a lo largo del período analizado, para lo cual se definen a continuación los parámetros que se utilizan para la medición de cada uno de los criterios:

i) Devolutivo: criterio fiscal. Está conformado por el porcentaje de cumplimiento tributario realizado en cada Distrito sobre el total de recaudación del Municipio. La recaudación genuina se define como todo ingreso del Municipio por impuestos, tasas, contribuciones, multas, etc., que por Ordenanza Municipal los contribuyentes que habitan la ciudad, deban realizar. El porcentaje obtenido por cada Distrito en este rubro, se aplica en forma directa y automática sobre la partida del Presupuesto Participativo correspondiente al Criterio Devolutivo.

ii) Poblacional: criterio demográfico. Está conformado por el porcentaje de población que habita en cada Distrito o beneficiarios directos e indirectos de la organización temática respecto del total del Municipio. El resultado que obtenga cada Distrito y organización temática se aplica en forma directa y automática sobre la partida del Presupuesto Participativo correspondiente al Criterio Poblacional.

iii) Responsabilidad Comunitaria: Es un criterio de responsabilidad social. A través de éste, se busca calificar la conducta de los individuos que influyen en el cotidiano desenvolvimiento de cada Distrito. Por reglamentación se establecen los Indicadores de Afinidad Social que se evalúan. La medición de los mismos está a cargo de los organismos públicos competentes, responsables y correspondientes para cada indicador, los cuales elevan la información recabada al Municipio, el cual la remite a la institución que se define en el Artículo 12 para la realización de los cálculos. El resultado que obtenga cada Distrito u organización temática se aplica en forma directa y automática sobre la partida del Presupuesto Participativo correspondiente al Criterio de Afinidad Social.

iv) Participación: Es un criterio que refleja el nivel de participación de la sociedad en actividades, campañas y herramientas institucionales e informales de participación, propuestas por el Municipio u promovidas por autogestión. Mediante sus indicadores se busca calificar el

---

26 Respuesta del funcionario enviada por correo electrónico a la autora el 8 de julio de 2011.

involucramiento vecinal a través de la participación directa y de las organizaciones formales e informales de cada distrito y eje temático. Por reglamentación se establecen los Indicadores de Participación. La medición de estos indicadores está a cargo de los organismos públicos municipales, respaldada por diversos registros de sus actividades. El resultado que obtenga cada Distrito y organización temática se aplica en forma directa y automática sobre la partida del Presupuesto Participativo.

Finalmente, si bien no se pretende ordenar las experiencias de acuerdo al impacto que cada diseño alcanza en materia de inclusión/exclusión, podría afirmarse que los modelos adoptados por Rosario, San Fernando, La Costa, Morón (independientemente de la intensidad de cada uno) se ubican entre los más inclusivos; mientras que el criterio distributivo establecido por el Municipio de Ushuaia se encontraría en el extremo opuesto.

**TABLA Nº 5:**  
**Casos de PP en la Argentina (2011) clasificados por grado de inclusividad, criterio distributivo e impacto social.**

| MENOS INCLUSIVO / MÁS INCLUSIVO | CRITERIO DISTRIBUTIVO    | IMPACTO SOCIAL/ EFECTO  |
|---------------------------------|--------------------------|---|
|                                 | ZONA/ TEMÁTICA PONDERADA | REDISTRIBUTIVO / INCLUSIVO (PARTIDO DE LA COSTA, MORÓN; SAN FERNANDO) |
|                                 | POR PROYECTO             | AMBIGUO (RAFAELA)   |
|                                 | ASIGNACIÓN UNIFORME      | EQUIDAD DE TRATO (VIEDMA, NEUQUÉN, MENDOZA)                           |
|                                 | MERITOCRÁTICOS           | REGRESIVO (USHUAIA)   |

Fuente: Elaboración propia.

### Conclusiones

A lo largo de este artículo de investigación se ha puesto en evidencia la complejidad de referirse al presupuesto participativo bajo un concepto que sea representativo de todo el universo de casos y que, al mismo tiempo, refleje las particularidades y/o características propias de cada una de las experiencias vigentes en la Argentina. De este modo, y evitando caer en definiciones imprecisas, se puede proponer conceptualizar al PP como: “un proceso de consulta popular respecto del uso de una cierta cantidad de fondos públicos para la elaboración de proyectos que la ciudadanía considere primordiales” (Ramella, 2012).

Partiendo de esta definición mínima y procedimental, es posible referirse al fenómeno identificando aquellos elementos a partir de los cuales se obtiene variabilidad. De este

modo, al referenciar al Presupuesto Participativo se supera la barrera de la casuística o autorreferencia sin incurrir en problemas tales como el “estiramiento conceptual”. Por su parte, esto también nos ha permitido apreciar la “capacidad de viaje” del concepto. Ello significa que de acuerdo al diseño institucional adoptado por cada experiencia, se cristalizarán en “variantes” a través de las cuales será posible identificar las “tipologías” emergentes. De este modo, un mismo PP es susceptible de adquirir múltiples adjetivos de acuerdo a las particularidades adoptadas en materia normativa, territorial, participativa y financiera. En efecto, una experiencia podrá ser al mismo tiempo flexible, universal y redistributiva.

Por otra parte, la descripción de las distintas formas o “modelos” en las que se cristalizan los elementos propios de cada diseño institu-

cional, nos ha permitido reflejar con mayor claridad el vínculo entre ellas y determinados resultados. De este modo, nos ha sido posible identificar bajo qué condiciones un Presupuesto Participativo puede ser adjetivado como universal, redistributivo, flexible, etc.

Asimismo, a lo largo de este artículo se ha propiciado no sólo la construcción de un concepto abarcador y representativo de las experiencias argentinas, sino también se ha buscado conocer más sobre las distintas "formas" adoptadas en cada una de ellas por un instrumento de gestión "transversal" a toda la administración pública local.

Al igual que otros instrumentos de gestión, el presupuesto participativo permite alcanzar distintos objetivos políticos. Cada uno de los "adjetivos" utilizados para referirse al Presupuesto Participativo se encuentra en estrecha vinculación con los objetivos políticos propuestos, los cuales, a su vez, deberán encontrar un correlato con un determinado diseño institucional.

Finalmente, este trabajo deja abierta la agenda de investigación de distintos temas vinculados a la eficiencia de la gestión pública, en particular para aquellos aspectos que no se relacionen directamente con la ingeniería institucional del PP como ser: el carácter redistributivo de cada experiencia, el grado de participación ciudadana, entre otros.

## Referencias bibliográficas

- Altimir, O. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago- Chile. Recuperado de: [http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-/Altimir%20Oscar%20\(1979\)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-/Altimir%20Oscar%20(1979)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf)
- Arriagada, I. (2005). Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista de la CEPAL* 85, abril. Recuperado de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/arriagada.pdf>
- Blanco, I. (octubre, 2002). Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- Cabannes, Y. (2005). Presupuesto Participativo y Finanzas Locales. Segunda versión ampliada. *Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y el Caribe. PGU-ALC/UN-HABITAT*, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Brasil- Quito.- Programa de Gestión Urbana - UN/HABITAT.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals. *UN-HABITAT*. Quito - Urban Management Programme / UN-HABITAT.
- Cabannes, Y. (2005). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. Colombia: USAID.
- Collado, A. (2004). Análisis espacial y localización geográfica de la pobreza en el gran área Metropolitana de Costa Rica. *Documento N°10* elaborado por la Academia de Centroamérica. San José de Costa Rica.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1998). Democracia con adjetivos. *Revista Ágora*, N° 8.
- Echavarría, C. Y Otros (septiembre, 2005). Presupuesto Participativo: Límites y Potencialidades de la experiencia Cordobesa. Presentado en VII Seminario de RedMuni: La gestión Local en Argentina: Situación y Perspectivas. Campus de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, e Instituto Nacional de la Administración Pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Genro, T. y De Souza, U. (1998). *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxitos, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26 N° 2, pp. 03- 28.
- Gomá, R-, Blanco, I. (octubre, 2002). Gobiernos locales y redes participativas. Ponencia presentada en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública*. Lisboa- Portugal.
- Fidyka, L. (septiembre, 2004). Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino. Ponencia presentada en el *VI Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales*. Universidad Nacional de Villa María. Villa María (Córdoba).
- Font, J. y Otros (2000). Mecanismos de Participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD: Administración Pública y Ciudadanía*. Caracas. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0038104.pdf>
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspective on Politics*, Vol. 2, No. 4 (pp 725-740).
- Honorable Concejo Deliberante De Rosario. (2005). *Ordenanza N° 7869*.
- Honorable Concejo Deliberante De Río Grande. (2008). *Ordenanza N° 2588*. La misma se encuentra publicada en el Boletín Oficial N° 335 del 30 de mayo.
- Ladizeski, P., Casparrino, C. (2004). Presupuesto Participativo: ¿una herramienta legitimante o construcción de poder popular? *Cuaderno de Trabajo N° 52*- Departamento de Estudios Políticos. Centro de Cultura de Cooperación-Edición del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Buenos Aires- Argentina.
- Leiras, M. (2004). ¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales? En *Estudio de Política Comparada* (pp. 65-92). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Llamas Sánchez, F. (2004). Los Presupuestos Participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. Publicado en *Psychosocial Intervention*, vol. 13, núm. 3, 2004, pp. 325-344.
- Livi-Bacci, M. (1994). *Pobreza y Población*. Disertación preparada para la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo. Facultad de Ciencia Política. Universidad de Florencia. Recuperado de: [http://200.9.3.98/publicaciones/xml/1/34411/LCG.164\\_p4.pdf](http://200.9.3.98/publicaciones/xml/1/34411/LCG.164_p4.pdf)
- Municipalidad De Morón. (2009). *Presupuesto Participativo: en Morón, los vecinos deciden. Informe de Presupuesto Participativo Morón de 2006 a 2009*. Buenos Aires: mimeo.
- Municipalidad De Rosario. (2011). *Formulario de Presentación Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2011 de la experiencia Presupuesto Participativo Rosario*. Documento elaborado por la Subsecretaría General presentado ante la comisión de asuntos Municipales y Administrativos del Honorable Senado de la Nación. Buenos Aires: mimeo.
- Nuestra Córdoba. (2011). *Acta de Compromiso Público con la Ciudadanía de Córdoba: por una Córdoba Sustentable. Informe de Avance 2010*. Buenos Aires: mimeo.
- Grupo Promotor De Participación Ciudadana. (2011). *Documento digitalizado*. Recuperado de <http://grupopromotordeparticipacionciudadana.blogspot.com.ar/>
- Montecinos, E. (2009). En De la Maza, G. y Flores, D. (Eds.). *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana. Corporación. Innovación Ciudadana*. Santiago de Chile: Universidad de los Lagos, pp. 144-159.
- Montecinos, E. (2011). Democracia y Presupuesto Participativo en Chile: ¿complemento o subordinación en las democracias locales? *Revista de Ciencia Política* Vol. 31, 2011, n° 1, pp. 63- 89.
- Municipalidad De Morón. (S/D). *Presupuesto Participativo: en Morón, los vecinos y vecinas deciden*. Buenos Aires: mimeo.

- Pineda Nebot, C. (2004). Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de estudios locales* N° 78 Nov- Dic. Recuperado de: [http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/241\\_Los%20presupuestos%20participativos%20en%20Espa%C3%B1a%20balance%20provisional%20\(Carmen%20Pineda%20Nebot\).pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/241_Los%20presupuestos%20participativos%20en%20Espa%C3%B1a%20balance%20provisional%20(Carmen%20Pineda%20Nebot).pdf)
- Ramella, S. (2012). *Diseños institucionales de los Presupuestos Participativos en Gobiernos Locales argentinos*. (Tesis en proceso de Maestría no Publicada) Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Ramella, S. (2011). *El Presupuesto Participativo, algo más que un instrumento de Participación Ciudadana*. Columna de Debate presentada en el sitio Ciudadanía 3.0, Universidad de Salamanca. Recuperado de <http://www.ciudadania20.org/node/189#.Tm140Gz1AUk>. facebook
- Ramella, S. (2011). *Entrevista realizada al responsable del PP del Municipio de Avellaneda, Fabián D'Aloiso. Municipalidad de Avellaneda*. Septiembre. Buenos Aires: mimeo.
- Ramella, S. (2011). *Entrevista a Virginia Saenz como integrante del equipo de coordinación de PP San Fernando*. Agosto. Buenos Aires: mimeo.
- Ramella, S. (2011). *Cuestionario complementario realizado al Municipio de Rafaela para la caracterización de la experiencia de Presupuesto Ciudadano y Gestión Participativa*. Agosto. Buenos Aires: mimeo.
- Rofman, A. (noviembre, 2007). *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y El Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. ISTR y CIAGS/UFBA.
- Sartori, G. y Morlino, L. (Comps.). (1994). *La comparación en las Ciencias Sociales*. México D. F.: Ed. Alianza.
- Schneider, A., Goldfrank, B. (2006). Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Río Grande do Sul. *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*, pp. 253- 291. Recuperado de [www.clacso.org.ar/biblioteca](http://www.clacso.org.ar/biblioteca)
- Tecco, C. y López, S. (julio, 2005). *La relación entre política, gestión local, responsabilización: contexto y actores*. VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Córdoba: SAAP, UCC, UNC.