



FLACSO
ARGENTINA

**“UN ANÁLISIS DE LA LITERATURA ACADÉMICA SOBRE
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LATINOAMÉRICA:
LOS CASOS DE ARGENTINA, CHILE, PERÚ y URUGUAY”**

Tesis para obtener el título de Magíster en Desarrollo Humano

MARIANO SUÁREZ ELÍAS

TESIS DIRIGIDA POR: ALEJANDRO NOBOA Y BENJAMIN GOLDFRANK

Buenos Aires, abril de 2015

“(…) una mayor libertad aumenta la habilidad de las personas para ayudarse a sí mismas, y también para influir en el mundo.”

Amartya Sen (1999)

AGRADECIMIENTOS

Siempre la elaboración de una tesis es un trabajo que se experimenta como bastante solitario, no obstante, siempre existen determinadas personas e instituciones que de diferentes maneras apoyan la realización de este complejo y trabajoso emprendimiento. En ese sentido quiero expresar mi especial agradecimiento a:

- Mis directores de tesis Alejandro Noboa y Benjamin Goldfrank, dos expertos en el estudio de los procesos participativos en Latinoamérica, por sus agudas críticas y sugerencias y fundamentalmente por su gran generosidad.
- A mis compañeros/as del Grupo de Estudios sobre Participación y Descentralización (GEPADE) del Departamento de Ciencias Sociales de la Regional Norte de la UdelaR con quienes hemos discutimos cotidianamente sobre el devenir de estos procesos.
- Al equipo de Desarrollo Humano de FLACSO (Argentina) por su gran cordialidad y profesionalidad que hicieron mucho más fácil y disfrutable la tarea de estudiar.
- A la Comisión Sectorial de Enseñanza y a la Comisión Coordinadora del Interior de la UdelaR (Uruguay) por el apoyo económico para mis estudios de maestría.
- Finalmente, un agradecimiento especial a mi esposa Fabiana por su apoyo constante e incondicional y por sus apuntes críticos, y a mi hijo Joaquín por la inyección anímica que me aportó a diario con su sonrisa.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN (5)

CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO (8)

- 1.1. El problema de investigación (8)
- 1.2. Descripción de la metodología (9)
 - 1.2.1 Las fases del proceso de investigación (9)
 - 1.2.2. El universo de análisis (10)
 - 1.2.3 Elaboración del corpus (11)
 - 1.2.4 Procesamiento y análisis de la literatura (11)
 - 1.2.4.1. Descripción del procedimiento (11)
 - 1.2.4.2. Descripción de las categorías de análisis (15)

CAPÍTULO II: MARCO DE REFERENCIA TEÓRICA (18)

- 2.1. Sobre el concepto de participación (18)
- 2.2. Participación y desarrollo humano (19)
 - 2.2.1. Conceptos fundamentales del desarrollo humano (19)
 - 2.2.2. La capacidad de agencia (21)
- 2.3. La emergencia de modelos democrático-participativos (22)
 - 2.3.1. Las nociones de democracia participativa y gobernanza (22)
 - 2.3.2 El Presupuesto Participativo como instrumento de gobernanza (25)
 - 2.3.3.1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo? (25)
 - 2.3.3.2. Los orígenes del Presupuesto Participativo (26)

CAPÍTULO III: DESCRIPCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS Y PRINCIPALES LÍNEAS DE INVESTIGACION (28)

- 3.1. Introducción (28)
- 3.2. El ejemplo de Porto Alegre (28)
 - 3.2.1. Orígenes y aspectos generales de la experiencia (28)
 - 3.2.2. Sobre la deliberación (29)
 - 3.2.3. Aspectos distributivos (30)
- 3.3. Descripción de las experiencias estudiadas (32)
 - 3.3.1. El PP en Uruguay (32)
 - 3.3.2. El PP en Perú (33)
 - 3.3.3. El PP en Argentina (35)
 - 3.3.4. El PP en Chile (36)
- 3.4. Las agendas de investigación de los cuatro países (36)
 - 3.4.1. Tipologías propuestas en la literatura (36)
 - 3.4.2. La tipología propuesta en este trabajo (38)
 - 3.4.3. Aspectos pendientes en las agendas de investigación (42)
- 3.5. A modo de síntesis (43)

CAPÍTULO IV: LA CAPACIDAD DE AGENCIA (45)

- 4.1. La participación en números (45)**
- 4.2. La deliberación en el proceso (47)**
- 4.3. El PP y la inclusión social (51)**
 - 5.3.1. Participación según edad (51)**
 - 5.3.2. Participación según sexo (53)**
 - 5.3.3. Participación según nivel socioeconómico (55)**
- 4.4. Relevancia de los temas abordados en el PP (57)**
- 4.5. Forma en que se puede participar del PP (60)**
- 4.6. Empoderamiento de los participantes (63)**
- 4.7. A modo de síntesis (66)**

CAPÍTULO V: LA DIMENSIÓN DISTRIBUTIVA DEL PP (69)

- 5.1. Introducción (69)**
- 5.2. Tipología de los PP (70)**
- 5.3. La redistribución como criterio de clasificación (70)**
 - 5.3.1 Aspectos distributivos en Argentina, Chile, Perú y Uruguay (71)**
- 5.4. Conclusiones (73)**

CAPÍTULO VI: CONDICIONES PREVIAS PARA EL ÉXITO (75)

- 6.1. Introducción (75)**
- 6.2. Lo que dice la teoría (75)**
- 6.3. Estudios de casos sobre condiciones previas (76)**
- 6.4. Estudios que identifican algunas variables favorables en los diferentes procesos (79)**
- 6.5. A Modo de síntesis (80)**

CONCLUSIONES (82)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS (91)

ANEXO I

Detalle sobre los trabajos que conformaron el corpus discriminado por países

ANEXO II

Cuadros de procesamientos de hallazgos

ANEXO III

Ley Marco de PP en Perú

INTRODUCCIÓN

La última década del siglo XX y las primeras del siglo XXI han sido testigos de una revalorización de la idea de participación, que viene acompañada de importantes innovaciones en materia de programas participativos. En este escenario, la región latinoamericana ha tenido un papel protagónico, generando instrumentos participativos que luego fueron exportados al resto del mundo. Dentro de estos mecanismos, esta investigación se centra en el Presupuesto Participativo (a partir de ahora PP) originado en Porto Alegre y hoy practicado en todos los continentes del mundo.

Esta revalorización del concepto de participación puede leerse desde una transformación mayor en la propia noción de desarrollo. Dicho cambio, implica la puesta en marcha de modelos alternativos que conciben al desarrollo como una construcción en la que deben implicarse los propios ciudadanos, participando activamente en la definición de prioridades y en la ejecución de proyectos. Este esquema que involucra múltiples actores, necesita para su puesta en marcha, de un gobierno compuesto de múltiples niveles dotados de capacidades relacionales para conducir un proceso complejo de gestión, en el cual se van construyendo redes decisionales (Carmona, 2005).

En esta línea, que privilegia el papel de actores sociales, Amartya Sen (2010) plantea el concepto de agencia como un componente fundamental en su enfoque de las capacidades, y su aporte luego es recogido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un elemento clave del desarrollo humano. El término agencia alude a la capacidad de las personas de transformar su propia realidad. Dicho de otra forma la agencia es la potencialidad de los individuos para perseguir y alcanzar lo que valoran para su vida (Sen, 2010).

Sin embargo, la búsqueda del desarrollo no siempre ha tomado este rumbo de la participación ciudadana y la descentralización, y los contenidos del mismo, no siempre han tomado en cuenta las múltiples dimensiones que involucran la calidad de vida de las personas como lo plantea el paradigma del desarrollo humano. Una mirada histórica al concepto de desarrollo, nos muestra que éste se vinculó en un principio a una fuerte planificación centralizada, que reproducía la línea lógica de desarrollo recorrida por el mundo industrializado (Noboa, 2012). Para Rostow, existían cinco etapas claramente identificables en el camino de un pueblo hacia su desarrollo: 1) la sociedad tradicional; 2) irrupción de fuerzas desarrollistas externas; 3) el take off o despegue; 4) progreso sostenido y socialización; 5) la era de la madurez del consumo (Capalbo, 2008: 27).

En los orígenes de los Estados latinoamericanos también prevaleció esta lógica dominando un concepto de Estado, política y democracia de tipo contractualista. En este escenario se conformó en los Estados nacionales una estructura fuertemente centralizada y una lógica censitario representativa; y lo local, la descentralización y la participación ocuparon un lugar marginal (Ternavieso, 1989 citado por Sánchez, 2012).

Hacia mediados del siglo XX, tras la crisis del liberalismo económico, surgirían en el continente los modelos de Estados benefactores. Se trataba de una forma de Estado articulada en función de una lógica nacional, en la cual la toma de decisiones era exclusividad de gobernantes y técnicos nacionales, quienes ejercían una influencia vertical sobre las áreas periféricas (Arocena, 1986; Franco, 1995). El modelo mostraba

optimismo en el Estado como agente de cambio (Veneziano, 2009, citada en Sánchez, 2012). La idea central era que el Estado era el encargado de pensar en el conjunto de la población y que él sabía cuáles eran las necesidades de las personas y cuál era la forma más adecuada para atenderlas, siendo concebidos los ciudadanos como meros usuarios de la oferta estatal (Franco, 1995).

Luego, y tras la crisis del Estado Benefactor, el modelo que primó en el continente fue el neoliberalismo, el que incorpora en el lenguaje la temática de la participación, pero dándole una funcionalidad con el ajuste estructural y achicamiento del Estado que se proponía como principio rector. De manera que la participación ciudadana tampoco es vista en este modelo como un instrumento verdaderamente transformador y generador de desarrollo (Goldfrank, 2012 citado por Sánchez, 2012).

Como hemos mencionado, en la actualidad se han desatado en buena parte del mundo procesos que persiguen el desarrollo de un modo absolutamente diferente, en donde el empoderamiento de la sociedad civil y la descentralización comienzan a jugar un rol central. Estos elementos unidos a la contextualización de las diferentes fases de los procesos de desarrollo, con respecto a las condiciones de cada comunidad local, se constituyen en criterios rectores de estas visiones (Noboa, 2012).

En este sentido, adhiriendo a estas nuevas concepciones del desarrollo, la investigación que aquí se presenta pretende realizar un estado de la cuestión referido a la participación ciudadana en el PP, que actualmente es la política participativa de mayor popularidad y difusión a nivel mundial. La propuesta busca indagar la forma como la literatura académica ha abordado la participación en los PP analizando las principales perspectivas teóricas y los hallazgos empíricos generados en los trabajos referidos a la temática en Argentina, Chile, Perú y Uruguay. La bibliografía se leerá realizando una mirada crítica desde el enfoque del desarrollo humano.

Se asume que habiendo pasado más de dos décadas de las primeras experiencias de PP, resulta fundamental el esfuerzo de integrar el conocimiento existente en la materia, problematizando sobre las producciones académicas que han acompañado este proceso. Esta investigación busca sistematizar y organizar la variada literatura existente en la materia de manera de lograr dimensionar las líneas de trabajos desarrolladas.

Lograr organizar la producción académica existente en materia de participación ciudadana en los PP puede resultar un insumo más en la reflexión sobre esta temática, permitiendo calibrar mejor el posicionamiento de las perspectivas en futuros trabajos sobre el tema. Por otro lado, teniendo en cuenta la centralidad que tienen los procesos de participación y la conformación de esquemas de gobernanza para el fortalecimiento de los sistemas democráticos, resulta útil sistematizar y ordenar los fundamentos teóricos y la evidencia empírica existente sobre las bondades, las condiciones para que se desarrollen plenamente y los riesgos asociados a la ejecución de uno de los principales instrumentos de gobernanza a escala local recomendado tanto por las instituciones internacionales de desarrollo como por muchos gobiernos (de izquierda y derecha).

Organización de la tesis

En el capítulo 1 se presenta el diseño general de la investigación, se define el objeto de estudio y los objetivos del trabajo. En este apartado se justifica a su vez la selección de casos y los criterios de elaboración del corpus.

En el capítulo 2 se describe el encuadre teórico que permite contextualizar el surgimiento de los PP a partir del análisis de la importancia de la participación en las democracias contemporáneas que da lugar a un modelo de democracia participativa y un modelo de gestión relacional (gobernanza). También se incorpora la visión del desarrollo humano como perspectiva que rescata la visión del ciudadano como agente de transformación.

En el capítulo 3 se presentará primeramente la experiencia de Porto Alegre, la cual se ha convertido en una referencia y un punto de comparación de las experiencias posteriores desarrolladas en diferentes partes del mundo. Luego se describirán algunos aspectos comunes de los diseños institucionales de los países estudiados para finalmente analizar las agendas de investigación que han acompañado estas experiencias.

En el capítulo 4 se analizará la literatura en relación a la capacidad que han mostrado los PP para la generación de agentes. El concepto de agencia será operacionalizado en este trabajo en las siguientes variables: cantidad de participantes, mecanismos de toma de decisión, forma en que se puede participar, inclusión social en los procesos, empoderamiento y relevancia social de los temas en que se participa.

En el capítulo 5 se analiza la bibliografía que refiere a los aspectos distributivos del PP. Primeramente se presentará una tipología de los PP para luego ingresar en el componente redistributivo como un eje central de la clasificación que divide a los PP entre aquellos con distribución igualitaria y aquellos con distribución equitativa. Finalmente analizaremos el comportamiento de esta variable en los cuatro países estudiados.

En el capítulo 6 se analizan las condiciones previas para el éxito del PP. Primeramente, se presentará a nivel general cuáles han sido las variables que diferentes autores han mencionado como condiciones previas que favorecen el éxito de los PP. Luego, se presentarán los estudios empíricos encontrados sobre el tema referido a alguno de los cuatro países en cuestión.

Por último, en las conclusiones se realizará una síntesis de los principales colofones de cada capítulo reflexionando a la luz de las preguntas y los objetivos de la investigación.

CAPÍTULO I

DISEÑO Y MARCO METODOLÓGICO

1.1. El problema de investigación

La propuesta busca indagar las producciones académicas que han acompañado el desarrollo de los PP en Argentina, Chile, Perú y Uruguay. Por un lado, se busca conocer qué se ha estudiado sobre el tema, y por otro, en base a los trabajos académicos, recabar e integrar el conocimiento existente sobre determinados aspectos vinculados a la participación y puesta en marcha de los PP.

La bibliografía se leerá realizando una mirada crítica desde el enfoque del desarrollo humano. Se tendrán en cuenta también aspectos como: el tipo de investigaciones que se han desarrollado sobre la temática; las conclusiones a las que llegaron; los instrumentos de recolección de datos utilizados; las perspectivas teóricas desde la que se abordó el objeto. Los trabajos académicos en los que se basará la investigación estarán enmarcados temporalmente en el período que comprende desde 1989 hasta la actualidad.

El interés de esta investigación está centrado en dar respuesta a las siguientes preguntas:

¿De qué modo las producciones académicas que estudian la participación en los presupuestos participativos para Argentina, Chile, Perú y Uruguay han postulado (teórica y empíricamente) la relación entre la implementación de ésta política y el fortalecimiento de la capacidad de agencia de la ciudadanía?

¿Cuál es el vínculo planteado por la literatura entre presupuestos participativos y representación de los sectores excluidos?

¿Cuáles son las condiciones previas que favorecen el éxito de los procesos participativos en los PP?

¿Qué características ha asumido la distribución de los recursos en el PP?

¿En qué medida es posible identificar diferencias en los planteos sobre la participación entre los estudios de experiencias surgidas de iniciativas locales y las desarrolladas por mandato de leyes nacionales?

¿Qué tipo de estudios sobre presupuesto participativo es posible identificar en el período estudiado?

Objetivos

Objetivo general

- Identificar qué se ha estudiado sobre PP en Argentina, Chile, Perú y Uruguay y qué se sabe sobre los procesos participativos en estos países.

Objetivos específicos

- Analizar la forma en que las producciones académicas surgidas a partir de finales de la década del 80 han postulado la vinculación entre la implementación de presupuestos participativos y el fortalecimiento de la capacidad de agencia de la ciudadanía.
- Releva, sistematizar y analizar las principales producciones académicas que abordan el estudio de la participación en los presupuestos participativos considerando los siguientes aspectos:
 - I) Representación de los sectores excluidos.
 - II) Condiciones previas de la comunidad que favorecen la participación.
 - III) Posibles diferencias entre experiencias impulsadas por leyes nacionales (Perú) y las generadas por iniciativas locales (Argentina, Chile y Uruguay).
- Ordenar y analizar el conocimiento existente en relación a la distribución de los recursos en el PP.
- Identificar vacíos o aspectos poco tratados en los estudios que abordan la temática de la participación en los PP.
- Evaluar las diferentes perspectivas y enfoques que se pueden detectar en los trabajos que abordan el estudio de los presupuestos participativos.

1.2. Descripción de la metodología

1.2.1 Las fases del proceso de investigación

Esta investigación tiene como sustento metodológico el modelo de investigación documental. Siguiendo a Baena (2011) podemos decir que una investigación documental consta de los siguientes pasos: 1) plan de trabajo, 2) recopilación del material, 3) organización del material, 4) análisis de la información y reseña crítica, 5) redacción de un borrador, y 6) presentación final.

Dados los objetivos del estudio, en los cuales no solamente se busca categorizar los trabajos existentes, sino dar respuestas a determinadas preguntas de investigación sobre las características que han asumido los PP en los países estudiados, en cada interrogante se buscará realizar una nueva elaboración que sintetice de los hallazgos disponibles. Dicha elaboración teórica como sugiere Sabino (1997) no afirma la verdad sobre el tema en cuestión sino que sirve como punto de partida para realizar nuevas investigaciones que amplíen el espectro de problemas y soluciones sobre las preguntas en cuestión. Esta metodología cualitativa de análisis documental permite realizar una síntesis de la literatura científica existente sobre determinado tema agregando información acerca del mismo y mejorando la calidad de la información existente.

De acuerdo a los modelos de estado de la cuestión propuestos por Medina Mora (1999) en el presente trabajo, se combinaron tres modelos: de *recopilación*, de *confrontación* y de *reseña crítica*. De *recopilación* porque se relevaron las principales producciones académicas que abordan el estudio de la participación en los PP en los países seleccionados. De *confrontación* porque se observaron las diferentes perspectivas y

enfoques y sus cambios a lo largo del tiempo, marcando cuáles son los principales puntos de acuerdo y desacuerdo en particular en relación a los siguientes ejes centrales: capacidad de los PP para conformar agentes, implicación de los sectores excluidos y riesgos y obstáculos asociados a la implementación de los PP, y de *reseña crítica* porque se observará desde el punto de vista del desarrollo humano las producciones existentes buscando posibles aportes desde la perspectiva para el estudio del tema.

1.2.2. El universo de análisis

La literatura académica en la que se basó la investigación fueron las producciones teóricas e investigaciones empíricas referidas a la participación en los PP en los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Chile, Perú y Uruguay. Temporalmente está limitada a los trabajos que aborden la temática a partir fines de la década del 80 hasta la actualidad.

El inicio de la indagación en 1989 tiene que ver con que es en ese año que aparece la primera experiencia de política pública que somete el presupuesto al debate público y que utiliza este nombre, en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. A su vez, casi al simultáneo comienzan a surgir otras experiencias en Uruguay y Venezuela y posteriormente la política se multiplica por todo el mundo generando diferentes matices en el diseño según el contexto en el que se aplica y las metas de quienes lo están aplicando (Goldfrank, 2006).

Por su parte, la selección de los países, tiene que ver con una primera indagación en la literatura y la consulta a expertos que mostraron la escasa presencia de esfuerzos sistemáticos que dieran cuenta del estado de conocimiento en la temática. En el mismo sentido, la no inclusión de Brasil, a pesar de su centralidad tanto en la cantidad y calidad de las experiencias como en la vasta literatura que las acompaña, tiene que ver con que la indagación preliminar dio cuenta de la existencia de investigaciones actuales¹ y de calidad académica sobre el estado del arte del PP en dicho país, por lo cual su inclusión no hubiese generado un aporte significativo. Por otro lado, la variable que jugó un papel clave en la definición de casos es el grado de institucionalización de las experiencias. La literatura establece que dentro de los niveles de institucionalización el corte más interesante está en ver si para los gobernantes locales es opcional o no la aplicación del PP, en ese sentido la incorporación de Perú, regulado por leyes nacionales, permite comparar el funcionamiento con relación a los otros países, que tienen, en el caso de Argentina la mayoría de las experiencias reguladas por Ordenanzas del Concejo Deliberante de la ciudad y Uruguay y Chile, en donde predominan los PP regulados por normas del ejecutivo local, con el agregado en el caso de Chile de que no cuenta con legislación en ninguno de los niveles que promueva la descentralización y la participación ciudadana. Como toda selección, es en algún sentido arbitraria, ya que los casos posibles, tomando en cuenta la originalidad del aporte y el grado de institucionalización, son más que estos cuatro, pero el objetivo de la tesis es hacer el aporte para algunos casos latinoamericanos teniendo en cuenta estos criterios, sin agotar las posibilidades.

¹Véase por ejemplo Duarte Costa, D. (2010). *Vinte anos de Orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros*. En *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* / v. 15, n. 56 • São Paulo: ISSN 1806-2261.

Como el objetivo del trabajo es generar un estado del conocimiento sobre la temática en los cuatro países se optó por incluir en el corpus todos los trabajos de investigación que se encontraran, independientemente del nivel al que refirieran, y luego someterlos al análisis de calidad y contenido, sin embargo, salvo el caso de Perú donde existen tres niveles de PP (regional, provincial y distrital) en el resto de los países el PP se desarrolla a nivel del gobierno de la ciudad (Municipio o Intendencia). La definición metodológica considera a su vez el hecho de que no es tan vasta la literatura de los países estudiados como para ameritar la selección de algunas experiencias puntuales.

1.2.3 Elaboración del corpus

Los materiales con los que se construyó el *corpus* fueron libros académicos, tesis de posgrados, investigaciones de grupos académicos, producciones teóricas (incluidos estados de la cuestión) publicadas en revistas académicas especializadas o sitios de encuentros académicos. La búsqueda de los materiales se realizó a través de la revisión de la bibliografía existente en las bibliotecas de Regional Norte de la UdelaR y del Departamento de Ciencias Sociales de la UdelaR. A su vez utilizando los soportes informáticos se revisaron actas de Congresos y Simposios, revistas científicas indagando en redes de carreras, buscadores académicos como el *Google Scholar* y *Windows Live Academic*. Se rastrearon los materiales por autor, tema y palabras claves. El criterio para una primera selección fue tomar los textos que incluyeran las palabras presupuesto participativo y el nombre de alguno de los 4 países que comprende el trabajo.

En una primera instancia se registraron 38 trabajos para Argentina, 18 para Chile, 35 para Perú y 24 para Uruguay. En una siguiente etapa, de análisis primario se valoraron el origen y la autoridad académica de los autores (valor de autoridad) así como la cercanía y el valor del contenido con relación a nuestro problema de investigación (valor de contenido). Se consideraron trabajos sobre realidades específicas de la región, trabajos de sistematización de experiencias a escala nacional y esfuerzos anteriores por organizar el conocimiento existente sobre el tema. Finalmente, luego de una primera evaluación de expertos se incorporaron algunos textos claves que permitieron darle forma definitiva al corpus. Luego de esta etapa el corpus quedó constituido por: 23 trabajos sobre Argentina, 13 trabajos sobre Chile, 16 trabajos sobre Perú y 18 trabajos sobre Uruguay. En total se conformó un corpus de 70 trabajos.

1.2.4 Procesamiento y análisis de la literatura

1.2.4.1. Descripción del procedimiento

La lectura de la bibliografía hallada estuvo guiada por las preguntas de investigación, los objetivos y las orientaciones hipotéticas. Su tratamiento implicó la construcción de fichas (ver cuadro 1) para recuperar y organizar los hallazgos más relevantes de la búsqueda.

Cuadro 1: Ficha para lectura de materiales

País	
Período al que refiere el trabajo	
Universo de análisis	
Objeto de estudio	

Nombre del trabajo/Tipo de documento	
Autor, año, editorial	
Tipo de PP: por ley nacional o iniciativa local	
Tipo de trabajo según enfoque desde el cual estudia el PP	
Tipo de investigación/Instrumento de recolección de datos utilizado	
Cuántos participan	
Característica y relevancia de los temas de participación	
Forma de participación (individual o colectiva)	
Empoderamiento y aprendizaje	
Vínculo entre PP y participación de sectores excluidos	
Condiciones previas identificadas como favorables al éxito de la participación en el PP	
Condiciones identificadas como obstáculos a la participación en los PP	
Riesgos asociados a la aplicación del PP	
Aspectos vinculados a la equidad en la distribución del presupuesto	
Principales conclusiones a las que aborda	
Alguna otra observación	
Comentarios generales sobre el trabajo	
N° de planilla	

La organización, integración y evaluación del corpus tuvo en cuenta: el progreso de la investigación existente, la clarificación del problema abordado, el tipo de investigaciones que se han desarrollado sobre la temática, los instrumentos de recolección de datos utilizados, la perspectiva teórica desde la que se abordó el objeto, las conclusiones a las que se arribó, las posibles relaciones, contradicciones, lagunas e inconsistencias en la literatura. A su vez, de acuerdo a los intereses de este trabajo se clasificó la bibliografía según: a) la línea de investigación dentro de la que es posible ubicarlo b) la postura que se plantea sobre las potencialidades del PP para fortalecer la capacidad de agencia de los ciudadanos; y c) la postura sobre la participación de sectores excluidos y d) los riesgos y obstáculos identificados en las experiencias estudiadas.

El siguiente cuadro muestra las dimensiones, variables e indicadores que guiaron el análisis:

Cuadro 2: Dimensiones, variables e indicadores

Dimensiones de análisis	Variables	Indicadores
Capacidad de agencia	-Cantidad de participantes	-% de personas que participan en relación al total. -Tendencia de la participación en el tiempo. -Principales motivos que influyen en el número de participantes.
	-Mecanismos de toma de decisión	-Importancia asignada a la votación/deliberación en el proceso.
	-Forma en que se puede participar	-Participación de ciudadanos individualmente o en organizaciones.
	-Inclusión social en los procesos participativos.	-Participación según condición socioeconómica.
		-Participación según género.
		-Participación según edad.
	-Empoderamiento	-Capacidad de toma de decisiones de los participantes.
-Aprendizaje social en el proceso.		
-Relevancia social de los temas sobre los que se participan.	-Alcance territorial de las propuestas. -Capacidad de transformación de elementos estructurales. -Percepción ciudadana sobre la importancia de las propuestas.	
Distributiva	-Distribución del presupuesto asignado al PP según la condición social de las personas.	-Criterio de distribución del presupuesto establecido en el diseño - Impacto distributivo generado
Tipo de trabajo	-Según objeto de estudio	-Principales interrogantes que busca responder el trabajo
	- Condiciones sociales.	-Predisposición de la sociedad civil a

Condiciones previas que influyen en el éxito de la participación		participar.
	- Condiciones políticas.	-Condiciones institucionales -Compromiso de los gobernantes locales - Posicionamiento de la oposición -Peso político de la oposición
	- Condiciones económicas.	-Capacidad económica del municipio - Nivel de autonomía de gasto

Luego que se realizó la lectura de toda la bibliografía y que se generó una ficha para cada uno de los trabajos se procedió a la recuperación y organización de la información a través de la construcción de cuadros en los cuales se organizaron los hallazgos según país y categoría. Para el análisis de cada variable se construyó un cuadro en el cual cada extremo agrupó los hallazgos principales de cada país. El siguiente es un ejemplo que ilustra el procedimiento en la variable *cantidad de participantes en el PP*.

Cuadro 3: Cantidad de participantes en el PP

Argentina	Chile
<ul style="list-style-type: none"> - Es el mecanismo que logra mayor participación (Annunziata, 2013). - La etapa que más convoca a la participación es la votación. (Annunziata, 2013). - En la etapa de votación hay un promedio de 2,5% aún cuando hay realidades muy heterogéneas (Carmona, 2009). -Algunos trabajos hablen de 1% de promedio en la etapa de votación (López, Martínez y Adaro, 2010a; López, Martínez y Adaro, 2010b). -La dificultad mayor está en mantener activa a la población sin que la participación se estanque o disminuya. (Bloj, 2009) (Caso Rosario). -La disminución de la participación a medida que avanza el proceso parece estar condicionada por la demora en la ejecución y la comunicación de lo ejecutado (López, Carmona y Martínez, 2012). (En Zarate) -El 30% de los municipios que respondieron a la encuesta reconoce una participación decreciente. (López, Martínez y Adaro, 2010b) -En un universo de 10 municipios entre 2008 y 2010 la participación se triplicó en promedio, paso de 1,3% a 3,9% (López, Carmona y Martínez, 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> - En Buin, Negrete, San Antonio, Freirina y Lautaro la participación es considerada alta y torna el 10%. Se considera una variable clave el sostenimiento en el tiempo y la vinculación entre PP y otros instrumentos de participación y planificación local (Montecinos, 2007). - En los casos donde se da democracia representativa comunitaria y los delegados tienen potestades de priorizar y seleccionar proyectos la participación es menor (Montecinos, 2007). - El PP a diferencia de anteriores mecanismos distribuidores de recursos genera mayor adhesión y permanencia de las organizaciones participantes. Se considera más transparente (Salinas, 2012) (La Serena y Lautaro). - Hay estudios que marcan un carácter elitista y precario de la participación en algunas experiencias donde hay una escasa ampliación de la base social y de los dirigentes sociales (Delamaza, 2010) (Talcahuano y Cerro Navia).
Uruguay	Perú
<ul style="list-style-type: none"> - Montevideo logró mejorar la transparencia administrativa y la prestación de servicios pero no generó una actividad ciudadana sostenida ni amplia. La variable que más afectó negativamente el proceso fue la institucionalización de los partidos de oposición que forzaron cambios que abogaban por un diseño más formalizado en el cual el aporte ciudadano estaba limitado y subordinado a las estructuras formales de los partidos (Goldfrank, 2006). - No hubo participación en la autorreglamentación ni en la viabilidad de los proyectos (Sánchez, 2012) - Tanto en la capital como en el interior de Paysandú se presentó una tendencia creciente de la participación entre el 2005 y el 2009. Se distancia de las mesetas históricas de la región (Martínez, 2008). - Se aprecia que cuando la ciudadanía vota directa y autónomamente la participación se aprecia como más atractiva (Veneziano, 2001). (Montevideo) 	<ul style="list-style-type: none"> - Desde el 2005 el PP muestra un número creciente de participantes registrados. El número promedio de agentes participantes en los últimos 5 años se ha duplicado (Banco Mundial, 2010). - A medida que se avanza en el proceso el número de participantes desciende sustantivamente (Banco Mundial, 2010). - Aspectos que perjudican la participación: bajo cumplimiento de los proyectos, escasa capacitación de agentes (Banco Mundial, 2010). - Bloj advierte en Villa Salvador un problema de desconexión entre las bases y las dirigencias de las organizaciones sociales (Bloj, 2009). - Es todavía un proceso de elite, pocos ciudadanos conocen o entienden el proceso (McNulty, 2012). - Los actores que participan no son representativos de las

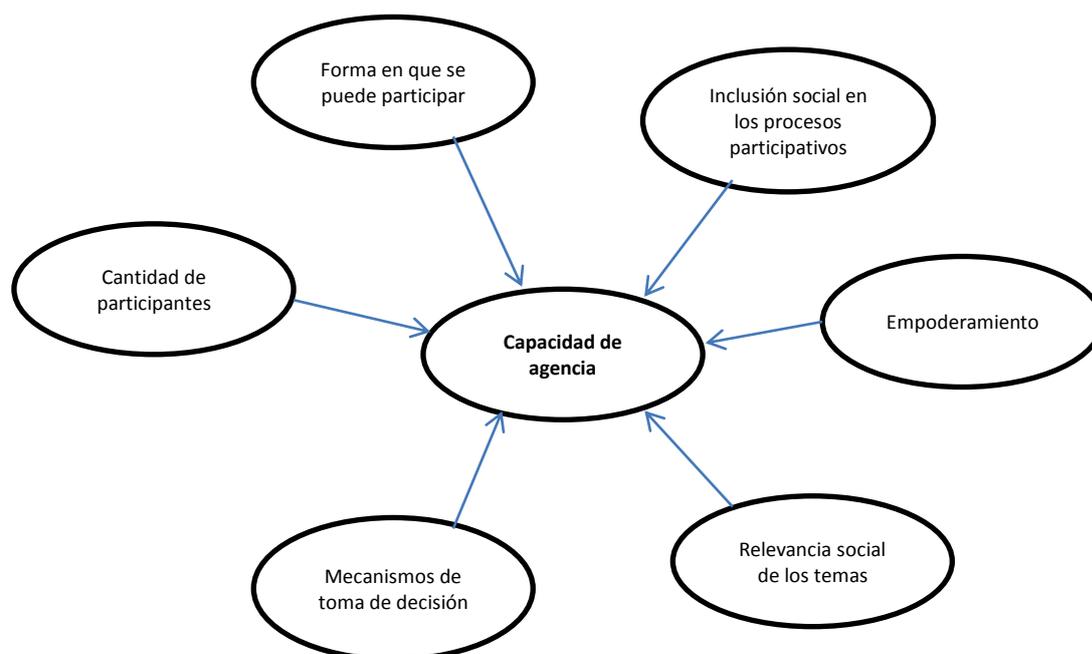
<ul style="list-style-type: none"> - En el 2008 se organiza el V foro ciudadano con el objetivo de renovar el modelo de participación. Considerando que el otro había llegado a su techo. (Chaves) Montevideo. - El nivel más bajo de participación se da en Paysandú en el 2005 con 1,98% y el más alto también en esta ciudad con el 13,65% (Martínez, 2008). - La votación es el momento que más convoca (Gutiérrez, 2011). 	<p>diferentes clases de OSC regional y local.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se propone no medir el éxito por el N° de participantes ya que el diseño apunta a organizaciones no a ciudadanos. La propuesta es medir por el N° y tipo de organizaciones (McNulty, 2012). - 2 aspectos exitosos: 1) un N° importante de organizaciones en el debate de los recursos públicos. 2) una mayor atención a la situación de los pobres (McNulty, 2012).
---	--

El procedimiento implica abstraer el análisis para tomar aquellos elementos que mejor representan la variable para la experiencia estudiada. La elaboración de los cuadros no implica la reproducción textual del autor sino un parafraseo de la idea principal que se quiere registrar. Una vez construidos los cuadros y teniendo en cuenta la contextualización de los datos contenidos en ellos, se puede apreciar una idea global de la variable que permite extraer conclusiones generales y por países. El procedimiento permite a su vez visualizar con facilidad posibles lagunas en determinados temas de interés.

1.2.4.2. Descripción de las categorías de análisis

A) Capacidad de agencia: alude a la capacidad de las personas de transformar su propia realidad. En otras palabras la agencia es la capacidad de los individuos de perseguir y alcanzar lo que valoran para su vida (Sen, 2010). La capacidad de agencia como dimensión analítica será traducida en este trabajo en las siguientes variables: cantidad de participantes, mecanismos de toma de decisión, forma en que se puede participar, inclusión social en los procesos participativos, empoderamiento y relevancia social de los temas en que se participa.

Diagrama 1: componentes de la dimensión capacidad de agencia



Cantidad de participantes: refiere al número de ciudadanos al que logran involucrar los PP en relación a la población total de la localidad en cuestión. La variable permite observar en qué nivel se han ampliado el número de tomadores de decisiones (Ver cuadro 3).

Forma de participación: es posible pensar en tres sistemas diferentes de participación. Uno poniendo el acento en el ciudadano individual. Otro colocando el centro en las asociaciones de la sociedad civil. Y finalmente, un ámbito de participación mixto en el que tanto el ciudadano individual como las asociaciones participan de las discusiones presupuestarias.

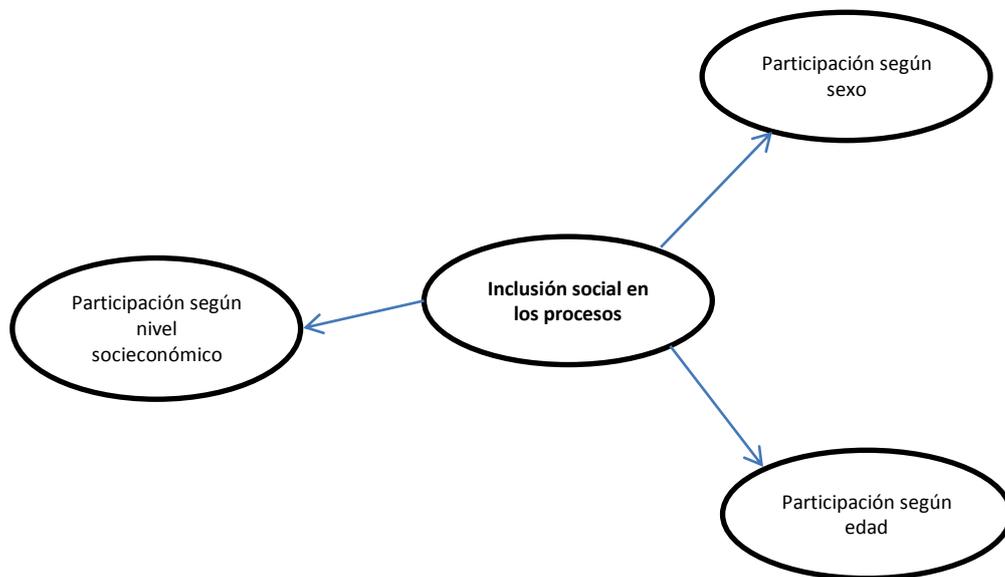
Mecanismos de toma de decisión: pueden identificarse dos modelos típicos de toma de decisión uno basado en la competencia entre propuestas que se seleccionan a partir de un proceso de votación y otro basado en el consenso generado a partir de instancias de deliberación ciudadana. Estos son modelos ideales en general lo que se identifican son combinaciones de ambos con énfasis en uno u otro proceso.

Relevancia social de los temas en que se participa: implica tanto al potencial transformador de las propuestas ciudadanas como a la importancia subjetiva que los temas trabajados tienen para los participantes. Es decir, se observa en qué medida los diseños permiten realizar transformaciones estructurales de la sociedad o impulsan más hacia propuestas domésticas (o a la inversa) y en qué medida los ciudadanos los ciudadanos prefieren discutir sobre grandes o pequeñas transformaciones y si los programas permiten o limitan la incorporación de sus temas relevantes a la agenda de trabajo.

Empoderamiento: refiere a la fuerza real de los participantes en la toma de decisiones y el control. Comprende el carácter vinculante o no vinculante de las decisiones en torno a la distribución del presupuesto asignado, la capacidad de modificar las reglas de juego, las posibilidades de control de los ciudadanos sobre la gestión pública y los aspectos subjetivos que tienen que ver con los cambios experimentados por los sujetos que implican un aprendizaje sobre las complejidades de la realidad social.

Inclusión social en los procesos participativos: se refiere a la posibilidad de participar y a las condiciones de participación de los diferentes grupos de ciudadanos poniendo especial énfasis en aquellas categorías de ciudadanos que tradicionalmente han jugado roles marginales en los procesos políticos, económicos y sociales. Se debe observar entonces si estos procesos de participación han logrado ampliar el derecho a la ciudadanía tendiendo puentes hacia la integración social o simplemente han reproducido las estructuras existentes. En este trabajo se analizará la inclusión social según los siguientes criterios: edad, género y nivel socioeconómico.

Diagrama 2: componentes de la variable inclusión social



B) Distributiva: alude a la forma como se distribuye el presupuesto asignado al programa. Se puede pensar en dos diseños de asignación: uno de división igualitaria de montos entre los diferentes foros o distritos y otro de división no igualitaria, en donde a través de diversos mecanismos se promueve una mayor asignación de recursos a zonas más desfavorecidas.

C) Tipo de trabajo: categoriza los trabajos que componen el corpus de acuerdo al interés central de los objetos de estudios.

D) Condiciones que influyen en el éxito: se refiere a los aspectos sociales, políticos y económicos, tanto estructurales como coyunturales, que favorecen un buen desarrollo de la participación en el PP.

CAPÍTULO II

MARCO DE REFERENCIA TEÓRICA

2.1. Sobre el concepto de participación

Como es común en conceptos de mucha resonancia académica, social y política su significado es objeto de debate y reviste una gran polisemia. Sin intentar resolver este problema se busca ordenar algunos de los términos del debate y explicitar a los efectos de esta investigación cuál será el alcance que le daremos al concepto.

El significado más genérico del término puede extraerse de la Real Academia Española en donde participar es entendido como la intervención de un sujeto en lo que le es común (Sánchez, 2009). Este primer concepto pese a su generalidad tiene dos grandes implicancias, por un lado, quedan fuera lo que algunos autores han llamado formas pasivas de participación como la lectura de periódicos, interés por la política, entre otras (Schneider, 2007) ya que participar implica intervenir, actuar; por otro lado, como menciona Grau (2009) participares siempre un acto social, ya que no es posible participar de forma privada, para sí mismo, sino que siempre implica un grupo más amplio de personas.

En un sentido similar, Seligson discutiendo contra los significados restringidos de participación define la misma como *“comportamiento que influye o pretende influir en la distribución de los bienes públicos”* (1978:6 citado en Schneider, 2007). En este concepto la distribución de los bienes públicos puede venir como consecuencia del accionar del Estado o de la comunidad, por lo que el concepto incluye tanto la participación social (proyectos barriales, comedores comunales, etc.) como la participación política (acción dirigida al gobierno en alguno de sus niveles).

Sin embargo, hay trabajos que resaltan la necesidad de abandonar conceptos tan amplios y estudian el fenómeno de la participación a partir de algunos aspectos específicos de este concepto general.

Por un lado, hay autores que se interesan por la participación únicamente, en tanto la acción que pretende intervenir sobre la comunidad está dirigida al gobierno en alguno de sus niveles.

“(…) todo proceso político por el que los miembros de una comunidad política determinada toman parte en el proceso de definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, y por tanto, en el proceso de toma de decisiones que afectan a la comunidad” (Pineda, 2001:162).

“(…) participación ciudadana puede ser definido como toda acción individual o colectiva que pretende provocar/producir –de forma directa o indirecta- algún tipo de resultado político en los distintos niveles del sistema político” (Schneider, 2007: 45).

De manera que el interés está centrado en la acción de los individuos, que pretende incidir directa o indirectamente en el gobierno. Como puede verse, esta definición es más restringida que la anterior ya que deja afuera formas de participación comunitarias, que no implican vínculos con los gobiernos. Algunos autores, prefieren referir a esta forma de participación como participación ciudadana o participación política. Sin embargo, algunos aportes diferencian la participación electoral (selección de

representantes) de la ciudadana (decisiones o influencias realizadas durante el período de gobierno) y a ambas las colocan dentro del concepto de participación política (Verba y Nie, 1972 en Schneider, 2007). También, se ha tendido a diferenciar la participación ciudadana canalizada a través de mecanismos institucionalizados, es decir, canales de participación propuestos por el gobierno, y la participación realizada por fuera de las ofertas participativas del gobierno, protestas, huelgas, y diferentes formas de manifestaciones.

Una variante que complejiza un poco más el esquema es la propuesta por Cabannes (2004) en donde se habla de participación comunitaria cuando la acción de los ciudadanos está dirigida a transformar algún elemento a nivel barrial o comunitario (de proximidad) aun cuando esta transformación implique vínculos con algún nivel de gobierno, por ejemplo, a través del PP. El autor reserva el término de participación ciudadana para aquella participación en la cual las problemáticas sobre las que se dialoga trascienden el espacio inmediato de los vecinos y tienen que ver con la ciudad o el municipio.

En esta tesis referida a la participación en los PP, se optó por un concepto participación ligado a lo que hemos presentado como participación ciudadana, en el sentido de interacción entre ciudadanos el gobierno, y dentro de ella a la que está referida a las políticas públicas en sus diferentes etapas. El siguiente concepto presentado en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Función Pública sintetiza la idea que asumiremos en esta tesis:

“(…) se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (CLAD, 2009: 4 y 5).

2.2. Participación y desarrollo humano

2.2.1. Conceptos fundamentales del desarrollo humano

El paradigma del desarrollo humano se basa en el enfoque de las capacidades, cuyo autor más influyente es el economista Amartya Sen. Esta perspectiva, constituye la base conceptual del PNUD, quien en su primer informe sobre desarrollo humano lo define como el proceso para ampliar las oportunidades de los individuos y el nivel de bienestar que han alcanzado (Deneulin, 2012).

El desarrollo humano implica: “(…) *el aumento de las capacidades del ser humano para decidir libremente acerca de su vida y su futuro, el desarrollo humano y el índice que se utiliza para acercarse al mismo, involucran cualidades de evolución del ser humano, más allá de las estrictamente económicas*” (Calderón en PNUD 2010:17). Desde esta perspectiva, el crecimiento económico es percibido como un medio (para ampliar las libertades) y no como un fin. El grado en que los ingresos económicos pueden llevar a una expansión de las capacidades depende de la asociación de este elemento con otros factores sociales, políticos e incluso individuales, que permiten darle un uso que favorezca la consecución de objetivos cultural o individualmente definidos (Calderón y Loayza, 2002). Dicho de otra manera, la calidad de vida depende de lo que

el sujeto sea capaz de conseguir, de las formas en que sea capaz de vivir y esto no es reducible al concepto de ingresos o servicios disponibles. La idea planteada por Sen (2000) indica que el aprovechamiento de los recursos disponibles varía según determinadas circunstancias personales (edad, salud, etc.) y socioculturales (educación, capital social, etc.). Se puede ilustrar de la siguiente forma: una persona con conocimientos elementales de salud e higiene es capaz de mantenerse más saludable con los mismos recursos que quienes no tengan estos conocimientos (Cejudo, 2007). Sin embargo, los recursos disponibles tienen un valor instrumental y se transforman en habilitaciones para poder hacer determinadas cosas, constituyen requisitos indispensables para tener capacidad. Por ejemplo, si una persona no tiene dinero, ni derecho a un subsidio alimenticio u otro recurso, no tendrá la habilitación para adquirir alimentos, por lo cual estará limitado en su capacidad (Cejudo, 2007). Además del concepto de habilitaciones (como el conjunto de recursos que se tiene bajo control), el paradigma se asienta sobre las ideas fundamentales de funcionamientos, capacidades, libertades y agencia.

Los funcionamientos son considerados la noción primaria del enfoque. Podemos decir que Sen (2000) llama funcionamientos a las actividades que tienen una utilidad para la persona, que requieren de ciertos recursos y dependen de circunstancias personales y sociales. Los funcionamientos son las cosas que la gente hace o las circunstancias en las que está el sujeto, lo cual depende de las habilitaciones de las que dispone y del uso que puede hacer de ellas (Cejudo, 2007). Mientras que el concepto de capacidad, alude al conjunto de posibilidades de ser o hacer lo que la persona valora, el funcionamiento es lo que la persona logra hacer o ser al vivir. La capacidad sería entonces la combinación de alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr. Para mencionar un ejemplo sencillo, una mirada hacia los funcionamientos puede mostrar que una persona está estudiando una carrera determinada en una determinada institución y una mirada hacia las capacidades implica observar dentro de qué posibilidades de carreras e instituciones esta persona eligió dicha opción para funcionar. El funcionamiento nos muestra un estado de situación, pero no implica la posibilidad real de elegir funcionar así o no, lo cual se expresa a través de la noción de capacidad de funcionar (Arnau, 2008).

El término capacidad puede ser pensado en tres niveles diferentes. Por un lado, la capacidad como poder para lograr algo, por ejemplo, un título profesional. Por otro lado, como ya mencionamos está la capacidad de funcionamiento como la posibilidad de elegir una manera de funcionar, por ejemplo, la selección de carrera o institución. Finalmente, se habla de “conjunto capacidad” que está formado por todos los funcionamientos de los que es capaz la persona, englobando de esta manera las diferentes formas y estilos de vida posibles (Toboso, 2008). Es precisamente la idea de capacidad la que representa la libertad de los sujetos para elegir dentro de determinados cursos la vida que tienen razones para valorar (Sen, 2000). Es decir, que cuanto mayor sean las capacidades de las personas, más libres son las mismas, al tiempo que el desarrollo debe pensarse como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban las personas.

La idea de libertad en el desarrollo humano difiere de la idea liberal de libertad identificada como libertad negativa, en el sentido de ausencia de interferencias, es decir, tengo libertad en la medida que nadie interfiera en mis actividades propias de la esfera de la vida privada o del mercado (Berlin, 1958). El enfoque entiende la libertad en el

sentido que Berlin (1958) identifica como libertad positiva, que tiene que ver con la posibilidad o habilitación para tomar las propias decisiones en base a sus valores. Es una libertad de hacer en la que el individuo es sujeto, no objeto.

Finalmente, como se ha dicho, en la perspectiva del desarrollo humano el individuo asume un papel central en la construcción de un escenario que expanda las libertades transformándose de esta manera en un agente (Sen, 2010). El concepto de agencia fue introducido a la terminología del desarrollo humano por Sen, quien lo tomó como un elemento fundamental en su teoría. La idea fundamental es que la ampliación de las libertades humanas, que es el propósito del desarrollo humano y que implica multiplicar las opciones que posibilitan que cada individuo pueda convertir en realidad la vida que desea vivir, implica no solamente tener oportunidades y capacidades, sino la capacidad y la voluntad de actuar para que estas opciones se conviertan en realidad. La agencia puede ser pensado como el medio para convertir en realidad algo que sujetos tienen en potencia (Zorro Sánchez, 2010). Para Sen (2003) *“la calidad de vida de las personas puede mejorar de forma significativa en términos de bienestar y de libertad individual, pero (al mismo tiempo) la agencia humana puede generar de forma deliberada mejoras importantes en términos de organización y compromiso social”*. Para este autor el enfoque del desarrollo humano se compone de dos dimensiones centrales, el aspecto humano y el aspecto de agencia, por un lado se trata de cómo se puede mejorar la calidad de vida de las personas y por el otros de cómo estas mejoras se pueden generar a partir del involucramiento y participación de las personas (PNUD, 2009).

Esta noción de agencia, tiende puentes entre la perspectiva del desarrollo humano y la literatura referida a la democracia participativa y gobernanza, asignándole al ciudadano un papel protagónico en el devenir de la historia. En el siguiente apartado se desarrollará más en profundidad esta idea.

2.2.2. La capacidad de agencia

Para el desarrollo humano la condición de ciudadano no debe concebirse únicamente desde la pertenencia a una comunidad política, con derechos y deberes, debe tenerse en cuenta también la capacidad de actuar y generar cambios, los que se deben juzgar desde las propias valoraciones y objetivos de las personas (Posas, 2008). En ese sentido, el desarrollo humano busca que el ciudadano transite de una actitud pasiva a una posición de ciudadano activo.

A la capacidad de elegir las metas y lograrlas a partir de su propia acción se le denomina capacidad de agencia. Para el desarrollo humano, la expansión de las libertades no se produce a partir de la acción de un Estado paternalista que proporciona recursos y servicios a la ciudadanía, sino que necesita de la participación activa de los sujetos que se transforman en agentes capaces de construir participativamente el escenario que desean. Los ciudadanos son concebidos como sujetos racionales capaces de autogestionar su cotidiano y cuyos juicios y valores adquieren un papel central. Sen (2000) señala la importancia de la participación ciudadana, más allá de la eficiencia en la toma de decisiones considerando el proceso participativo como un valor en sí mismo.

Es evidente que existe una relación dialéctica entre libertades y agencia, por un lado, la expansión de las libertades se produce a partir de la intervención del ciudadano

transformado en agente, y por otro, esa capacidad de agencia se ve fuertemente potenciada o condicionada por la existencia de libertades. Para Sen *“lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas”* (2004:19 citado en Posas, 2008). De manera que existen determinadas privaciones a las libertades que dejan pocas oportunidades a los ciudadanos para ejercer su agencia razonada.

Si pensamos en el diseño de las políticas públicas desde una mirada del desarrollo humano, en éstas los ciudadanos no pueden asumir el rol tradicional de usuarios pasivos de programas técnicamente sofisticados, sino que deben participar en el proceso de definición, implementación y evaluación de los programas o planes. Una mayor capacidad de agencia implica también poder formular las prioridades y los valores en los cuales se basaran los mismos (Posas, 2008).

En ese sentido, desde la óptica del desarrollo humano es necesario observar si las políticas respetan la capacidad de agencia de las personas promoviendo la participación de las mismas con especial énfasis en los grupos marginados (Deneulin, 2012). Aquí podemos considerar preguntas tales como: *¿en qué medida los procesos institucionales de participación favorecieron la capacidad de las personas (en especial la de los marginados) de dar su voz en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas?* En este punto, es preciso tener en cuenta el tipo de participación ciudadana que se promueve desde los programas, ya que no todo tipo de participación mejora la calidad de la democracia y expande las capacidades. Por ejemplo, si determinadas políticas aumentan la participación, pero ésta se vuelve patrimonio de grupos pequeños y relativamente poderosos, sin ampliar la influencia de los más pobres, no se estará contribuyendo al desarrollo humano (PNUD, 2006). Otro aspecto a considerar, es que las libertades y la capacidad de agencia tienen una expansión mayor cuando se participa decidiendo sobre los aspectos más importantes no contribuyendo demasiado las situaciones en las que la participación en los programas se limita a aspectos de poca relevancia para las personas (PNUD, 2006).

2.3. La emergencia de modelos democrático-participativos

2.3.1. Las nociones de democracia participativa y gobernanza

A fines de la Segunda Guerra en el mundo se instala un predominio de la democracia elitista-competitiva, cuyos fundamentos teóricos pueden encontrarse en autores como Weber, Pareto, Schumpeter, Dahl y otros. La idea fundamental de este modelo se puede encontrar en la obra de Joseph Schumpeter quien sostenía que la democracia era solo un medio, un procedimiento para elegir gobernantes y legitimar sus decisiones. La propuesta era analizar la democracia como un mercado político, donde los ciudadanos eran vistos como consumidores políticos, que compraban con su voto determinadas ofertas a partidos y candidatos (Schumpeter, 1942). De manera que este modelo hace de las elites políticas (y su competencia) los únicos protagonistas de la escena democrática, siendo los ciudadanos básicamente pasivos por carecer de las condiciones de autodisciplina y reflexividad necesarias para la actividad política cotidiana (Vergara, 1999).

Sin embargo, durante la década del setenta surgen modelos alternativos a la democracia elitista, que en parte vienen a dar respuesta a muchos problemas no resueltos por estos modelos y las crecientes insatisfacciones que traían aparejadas. Entre los autores más influyentes en este modelo de democracia participativa podemos encontrar a: Habermas, Duverger, McPherson, Pateman, Poulanzas y otros. La democracia participativa puede definirse como un: *“(...) sistema democrático de gobierno que para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de los niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible”* (Ganuza, 2003:18).

Dentro de las formas de democracia que integran a los ciudadanos en la toma de decisiones pueden establecerse clasificaciones, Ives Cabannes (2004), propone una clasificación en democracia participativa y democracia representativa comunitaria. Por un lado, existen procesos en los cuales los ciudadanos participan directamente en la toma de decisiones, ya sea en las asambleas o en las instancias de votación. Aquí, los ciudadanos controlan directamente en todo momento el proceso. Si bien pueden existir delegados o consejeros, éstos emanan directamente de la ciudadanía y cualquiera puede ser electo. Esta es la forma de democracia que el autor llama democracia participativa. Por otro lado, existen instancias que han sido bastante comunes en los PP en Latinoamérica en las que los ciudadanos no actúan directamente sino mediante sus líderes electos a través de las organizaciones sociales, sindicales, etc. El autor, denomina a estas prácticas democracia representativa comunitaria y sostiene que a pesar de la cercanía entre los líderes sociales y los ciudadanos esta práctica democrática no está exenta de presentar los mismos problemas que la democracia representativa convencional.

En la misma línea que los teóricos de la democracia participativa se comienza a hablar, primero en los círculos especializados y luego en el debate público, del término gobernanza, aludiendo a una particular forma de estructurar el poder de decisión sobre la cosa pública que lleva a un desdibujamiento de las esferas de lo público y privado. Este modelo, cobra fuerza como diagnóstico de algunas gestiones y como recomendación para otras luego del fracaso del modelo neoliberal.

“Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados (Carmona, 2005:1).

“La gobernanza sugiere “horizontalidad” en la gestión del poder, con vistas a la resolución de problemas complejos y con participación de todos los actores involucrados. En este sentido, se opone a la noción clásica de “gobierno”, empleada para designar a la autoridad tradicional del Estado centralizado que asume -o debiera hacerlo- funciones de interés general por medio de una estructura vertical y delegativa” (Graña, 2009:5).

El nuevo modelo muestra un optimismo simultáneo en la sociedad y en el Estado, busca generar un enraizamiento virtuoso entre los mismos. La apuesta es hacia una forma de gestión que rompe con el alto nivel de jerarquización de la política tradicional y genera una idea de política más horizontal, en donde la frontera entre la esfera pública y la privada se vuelven cada vez más difusas. Rompe con la idea de lo público separado radicalmente de la sociedad civil, por el contrario, apela a la articulación imprescindible

de estos dos campos, la implicación de los ciudadanos en los objetivos de la política pública, conformando de esta manera una modalidad innovadora de gestión pública.

Esta nueva forma de gestión implica la necesidad de articular redes y estas a su vez constituyen una nueva morfología social que rompe con las desgastadas jerarquías de las organizaciones tradicionales (Riechman y Fernández Buey, 1995). Brugué, Gomà y Subirats sostienen que:

“El gobierno de la red, por otra parte, supone que esta nueva governance ya no es únicamente un reto para el Estado, en tanto que organización política que tradicionalmente ha monopolizado las responsabilidades del gobierno, sino que afecta a todos aquellos actores (públicos y privados) que participan de las distintas redes territoriales. Esta dispersión de las responsabilidades de gobierno ha propiciado dos líneas de reflexión: la incorporación de la sociedad civil a las tareas de gobierno y la aparición, en el ámbito institucional, de un gobierno multinivel donde debe articularse el eje local-global” (2002:303).

Como puede advertirse la descentralización y la participación ciudadana son dos componentes fundamentales para este complejo modelo. Debe tenerse en cuenta que muchos autores señalan que para que este modelo de gestión tenga posibilidades de éxito es fundamental que exista voluntad política por descentralizar y revalorizar el actor local y también capital social acumulado que demande y se apropie de esa descentralización y participación (Veneziano, 2009; Andrioli, 2011).

El fundamento principal de este complejo sistema de gestión tiene que ver con las crecientes dificultades que atraviesan las democracias representativas contemporáneas para dar respuesta eficaz y eficientemente a las demandas de la ciudadanía (Montecinos, 2007). Siguiendo a François Graña (2009) se puede decir que el escenario que propicia este nuevo modelo tiene que ver con una crisis o cuestionamiento de los canales tradicionales de representación democrática, que a su vez, viene acompañado de una deslegitimación de las decisiones técnico-científicas. Ya no hay asuntos puramente técnicos en los cuales la ciudadanía delegue absolutamente la decisión a cuadros especialistas, sino que reclama formar parte de decisiones como el tratamiento de residuos nucleares, el trasplante de órganos, la habilitación para el funcionamiento de fábricas con determinados niveles de contaminación, etc., de igual modo, las políticas públicas tradicionales que conciben al ciudadano como objeto de intervención y no como sujeto de transformación, en las cuales los representantes definen tanto la problemática como la forma de abordaje, encuentran hoy importantes problemas de legitimidad más allá de sus logros materiales. La pregunta hoy es ¿a quién corresponde decidir? La política y su soporte técnico-científico han visto, desde las últimas décadas del siglo XX, erosionada su legitimidad para hablar en representación de los demás. Graña (2009) concluye que en realidad se trata de un proceso de deslegitimación de la delegación de decisiones de cualquier índole. Dicho de otra manera, la única forma de lograr decisiones legítimas es involucrando a los ciudadanos en el proceso.

Desde el punto de vista politológico, este argumento de la deslegitimación de la delegación es fundamental para entender los móviles que llevan a los políticos a pensar en gobiernos descentralizados (multiniveles) y en los que las decisiones se toman en diálogo con la ciudadanía. La lógica sería que nadie cede poder porque sí (ni a la ciudadanía, ni a otros niveles de gobierno), pero cuando el diagnóstico muestra una erosión de ese poder, el empoderamiento de la sociedad civil puede ser visto también

como una estrategia para recuperar el reconocimiento para gobernar (aunque con otra estructura).

Existen, sin embargo, otros argumentos complementarios. Algunos, que tienen que ver con aprovechar el conocimiento de la experiencia de los ciudadanos sobre su realidad cotidiana, lo cual combinado con los criterios de viabilidades técnicas y políticas pueden enriquecer las políticas públicas. Otros, en los que este diálogo social entre organizaciones de la sociedad civil, políticos, científicos y demás, termina enriqueciendo los puntos de vista y generando con el transcurso del tiempo un mejoramiento en la calidad de las decisiones.

“Este proceso permite romper con la alienación tradicional de los liderazgos comunitarios que entienden que el problema no es exclusivo de su calle y de su barrio. Las personas comienzan a comprender que sus problemas no son ajenos a la situación global de la economía, a la situación social nacional, inclusive a la situación internacional. Los vecinos superan la actitud simplemente demandante y localista y pasan a asumir una actitud protagónica en los destinos de su ciudad” (Harnecker, 1999:7).

2.3.2 El Presupuesto Participativo como instrumento de gobernanza

Como se ha dicho, en los esquemas de gobernanza la esfera de lo público y lo privado se desdibuja, ya que actores privados comienzan a tomar protagonismo en la definición de la cosa pública, para ello es necesario generar mecanismos que permitan hacer efectivo el funcionamiento de la red decisional y permitan que el gobierno se coloque como uno de los actores de la red articulado el proceso de interacción entre actores público y privados. Uno de los mecanismos más innovadores para desarrollar esta tarea lo constituyen los PP.

2.3.3.1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo?

Existe una gran diversidad de experiencias de PP a nivel mundial y una variedad de alcances en las definiciones del mismo que pueden alcanzar o no a las diferentes versiones. Ubiratan De Souza lo define de la siguiente forma:

“El Presupuesto Participativo (PP) es 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 del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada” (De Souza, 2000: 1).

A nivel general, Leonardo Avritzer (2002) entiende que el PP es una práctica local de deliberación pública en torno al presupuesto. Por su parte, Costa (2008) advierte que a pesar de que en el PP se discuten aspectos presupuestarios, el mecanismo es más que un instrumento técnico de gestión económica y debe ser tomado como un instrumento de planeamiento con inmenso contenido técnico y social que busca cuidar los recursos públicos e invertirlos de forma de atender las necesidades del municipio y las demandas prioritarias de la población.

Es posible afirmar que no existen dos experiencias de PP iguales, sino que cada localidad va adaptando el diseño según las características del lugar, las condiciones económico-presupuestales de los municipios y las intenciones de los diseñadores. Algunas variables en torno a las cuales se puede establecer diferencias son: ¿quiénes pueden participar?, ¿qué carácter adquieren las decisiones tomadas por la ciudadanía?, ¿cómo se toman esas decisiones?, ¿qué porcentaje del presupuesto es sometido al debate público?, ¿qué grado de formalidad jurídica tiene la política?, ¿cuáles son los mecanismos de seguimiento y control?, y ¿cuál es el ámbito en el cual se organiza la participación?

Más allá de las diferencias Barragán (2011) siguiendo a Ganuza y Gómez (2008) establece algunas características compartidas:

1. La discusión se realiza en torno a las finanzas públicas.
2. Todas las experiencias se llevan a cabo en escenarios que implican la existencia de sub-unidades (barrios o distritos) y en un espacio general que los incluye (la ciudad).
3. El desarrollo de las experiencias es periódico (anualmente o con otra periodicidad).
4. Existen instancias de rendición de cuentas sobre los resultados del proceso que permiten valorar la gestión de los gobernantes y los efectos de su participación.

Por su parte, el profesor Boaventura de Sousa Santos (2003) establece los siguientes principios para caracterizar los PP: 1) existe una participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún status especial; 2) se combina la democracia directa y la representativa y la dinámica asigna competencias a los propios participantes en la definición de las reglas internas; y 3) se asignan recursos para la inversión de acuerdo a criterios generales y técnicos. Es decir que se busca compatibilizar los deseos ciudadanos con las exigencias técnicas y legales que debe tener la acción del gobierno.

Se prefiere en esta tesis un concepto de alcance intermedio como el propuesto por Goldfrank, quien busca apartarse tanto de las definiciones demasiado generales como de las demasiado particulares, y lo define como:

“(…) un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales” (2006: 4).

2.3.3.2. Los orígenes del Presupuesto Participativo

En la mayor parte de la literatura sobre el tema se presenta al PP como una invención del Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre en el año 1989. Sin embargo, sus orígenes son más complejos ya que como señala Goldfrank (2006) sin utilizar el nombre existen otras experiencias anteriores en Brasil en las que se sometía el presupuesto al debate público. En la misma línea Gómez (2007 citado en Montecinos, 2009) entiende que el PP surgió en los municipios brasileños de Vitoria, Velha y Ubelandia. A su vez, fuera de Brasil existen otros partidos de izquierda que implementaron programas de PP casi al mismo tiempo que el PT, uno fue el partido La Causa (CR) en Guayanas, Venezuela y otro fue el Frente Amplio en Montevideo, Uruguay, en 1990 (Goldfrank, 2006). Es claro que más allá de quien haya sido el que primeramente lo puso en marcha,

lo importante es que existía un caldo de cultivo para el surgimiento de este tipo de mecanismos y que fue Porto Alegre la ciudad que le dio nombre y que se convirtió en la experiencia más influyente para la implementación en otras partes de Brasil y del mundo.

Siguiendo los aportes de Cabannes (2004) podemos denominar a esta etapa fundacional como de *experimentación* en donde los PP se ligan a gobiernos de izquierda y se conciben como herramientas para profundizar la democracia y lograr la justicia social. Hay una segunda etapa de expansión que el autor denomina de *masificación brasileña* y comprende el período desde 1997 al 2000 en donde cientos de municipios brasileños adoptaron la herramienta generando variaciones notables en los diseños. Si bien aún mantiene un componente ideológico, en esta etapa la herramienta comienza a ser mirada con buenos ojos más allá de la izquierda. Finalmente, tenemos una etapa de *expansión y diversificación mundial* que comprende desde el 2000 hasta la actualidad. En la misma, se produce una expansión del PP por todo el mundo y comienza a ser vista por los organismos internacionales como una herramienta eficaz para el buen gobierno. También en esta etapa toman fuerza los modelos liberales de PP con un corte más electoralista que deliberativo.

Actualmente la experiencia ha sido adoptada con diferentes variantes en muchas partes mundo entre ellas en **América Latina:** Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Colombia, Bolivia, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Ecuador, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, México, entre otros. En **América Anglosajona:** Canadá y EE.UU. En **Europa:** Bélgica, Portugal, España, Francia, Holanda, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Irlanda, Albania, Armenia, Bulgaria, Rumania, Rusia, Ucrania, etc. En **África:** Senegal, Madagascar, República Democrática del Congo, Mali, Egipto, Kenya, Mozambique, Sudáfrica, Uganda, Zambia, Zimbabue, Tanzania, Camerún entre otros. En **Asia:** Sri Lanka, Sumatra, Corea del Sur, Bangladesh, Filipinas, India, Tailandia y otros. En **Oceanía:** Nueva Zelandia, Australia, entre otros.

CAPÍTULO III

DESCRIPCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS Y PRINCIPALES LÍNEAS DE INVESTIGACION

3.1. Introducción.

En el capítulo 3 se describirá primeramente la experiencia de Porto Alegre, ésta se ha convertido sin duda, a lo largo de los años, en un símbolo para las prácticas de democracia participativa a nivel mundial. Es por esta razón que se incluye en este trabajo (pese a que Brasil no forma parte de los países seleccionados) un apartado en el cual se presentan algunos de los rasgos más sobresalientes de la experiencia a efectos de calibrar mejor el análisis de los demás casos. Luego se describirán algunos de los aspectos más generales y comunes de los diferentes diseños institucionales de PP desarrollados en los cuatro países estudiados. Finalmente, se analizarán las agendas de investigación que han acompañado el desarrollo de las experiencias de estos cuatro países.

Es por esta razón que se incluye en este trabajo (pese a que Brasil no forma parte de los países seleccionados) un apartado en el cual se presentan algunos de los rasgos más sobresalientes de la experiencia a efectos de calibrar mejor el análisis de los demás casos seleccionados a partir de la cercanía o distancia con algunos de sus elementos claves. Luego se describirán algunos de los aspectos más generales y comunes de los diferentes diseños institucionales de PP desarrollados en los cuatro países estudiados. El objetivo de esta descripción es facilitar la comprensión de los capítulos posteriores en donde se analizará el funcionamiento del PP en relación a las dimensiones analíticas definidas en este trabajo. Finalmente, se analizarán las agendas de investigación que han acompañado el desarrollo de las experiencias de estos cuatro países.

3.2. El ejemplo de Porto Alegre

La experiencia del PP de Porto Alegre se ha convertido sin duda, a lo largo de los años, en un símbolo para las prácticas de democracia participativa a nivel mundial (Rendón, 2006). Es considerado como el pionero y para muchos se trata de la experiencia más evolucionada de democracia participativa de Latinoamérica. En este apartado el interés estará centrado en analizar dos de sus elementos más reconocidos: su componente fuertemente *deliberativo* y su vocación por la *justicia social* que lo llevan a desarrollar uno de los más complejos sistemas de redistribución de recursos. Exceden a los propósitos de este apartado la realización de una evolución cronológica que muestre los cambios en el tiempo de la experiencia y las coyunturas políticas que los ambientaron.

3.2.1. Orígenes y aspectos generales de la experiencia

Porto Alegre es la ciudad capital de Rio Grande do Sul, tiene una superficie de casi 500 km², y una población de más de 1 millón 300 mil habitantes. En ella el PP surge en el año 1989 de la mano de llegada del PT (Partido de los Trabajadores) al gobierno de la ciudad. Si bien el triunfo del PT debe ser considerado como un elemento clave que impulsa la puesta en marcha de la experiencia (Veneziano, Maurich y Loeck, 2005) también se deben considerar otros aspectos, como la existencia de fuertes movimientos

sociales que reclamaban transformaciones en esta línea, entre ellos las asociaciones de moradores (Movimento dos Sem-Teto y el Movimento dos Transportes Coletivos) [Signorelli, 2014]. Otro elemento que facilita la puesta en marcha del PP por parte del Partido de los Trabajadores, es la reforma de la Constitución de 1989 que genera autonomía en los municipios en relación a la forma de elaborar el presupuesto (Veneziano, Maurich y Loeck, 2005). La mayor autonomía política y financiera le posibilita a los municipios elaborar su propia ley orgánica, administrar sus cuentas y aumentar su recaudación (Ribeiro Días, 2000).

A diferencia de otras experiencias importantes como la Montevideo o Buenos Aires, la de Porto Alegre no está apoyada en una estructura de descentralización previa (Veneziano, Maurich y Loeck, 2005). Este aspecto llevó a que a efectos de implementar el PP se generará en 1992 una forma de desconcentración administrativa (los Centros Administrativos Regionales) que sustituyen una anterior regionalización, pero esta no solo tuvo problemas para su conformación a la largo de la historia, sino que tuvo que convivir con otra forma de división administrativa en la ciudad generada a efectos de la planificación urbana, lo cual fue generando desarticulación y rispideces (Signorelli, 2014). Otro aspecto característico de Porto Alegre es el carácter informal de su diseño ya que no existe una legislación local que regule el funcionamiento del PP y éste se rige por un reglamento interno que es modificado por los propios delegados y concejeros.

El PP de Porto Alegre es un mecanismo muy complejo de elaboración del presupuesto municipal. El procedimiento en su conjunto articula tres objetivos básicos: fortalecer la democracia participativa, contribuir a la equidad o justicia distributiva y la eficacia técnico-política (Rendón, 2006).

3.2.2. Sobre el procesos deliberativo

Es uno de los elementos claves de la experiencia que ha servido para la conformación de un tipo ideal con el cual se han observado muchos procesos tanto dentro como fuera de Brasil. Fung y Wright (2003) distinguen los procesos de deliberación de aquellos que se caracterizan por la competencia de intereses opuestos. En Porto Alegre el componente deliberativo es fundamental, más allá de que como indica Abers (2003) la motivación de los vecinos a incorporarse al proceso nace en general de intereses particulares, una vez que se incorporan al proceso deliberativo la gente comienza a darse cuenta de las necesidades de los demás y a desarrollar un sentido de solidaridad, colocando sus intereses en una perspectiva más amplia.

Uno de los aspectos interesantes del proceso es que la deliberación ciudadana no se produce únicamente en la definición de los aspectos presupuestales, sino también en la conformación de un autoreglamento que se actualiza periódicamente sin la participación de las autoridades municipales, esta es una competencia del Consejo de Presupuesto Participativo (COP). En estas discusiones a cargo de los delegados que conforman el consejo se definen aspectos como: el sistema de elección de delegados, las formas de representación, los criterios de distribución de recursos dentro de la instancia de PP, las responsabilidades del COP, el número de reuniones plenarias y temáticas, entre otros.

La discusión presupuestaria en Porto Alegre es un proceso de alta complejidad que va pasando por varias etapas con diferentes fases. En su conjunto las diferentes etapas de este proceso, con altos niveles de deliberación ciudadana, se conocen como ciclo del PP

de Porto Alegre. Describiremos brevemente este proceso siguiendo en este punto a Signorelli (2014).

1) Reuniones preparatorias: en ellas se eligen delegados para el Foro de Delegados. Estos foros regionales se reúnen cada 15 días durante todo el año y en ellos se toman las decisiones más significativas para ser llevadas primero a las asambleas y luego al COP. Signorelli (2014) señala que en esta fase es frecuente encontrar fuertes tensiones y discusiones ya que están en juego los recursos para las regiones.

2) Priorización: es una etapa de menos deliberación ya que en ella el Intendente rinde cuenta de lo hecho el año anterior y lo que se puede hacer en el presente, y a su vez toman la palabra 10 oradores ciudadanos anotados en los días previos. En este escenario de poco debate se eligen las prioridades para cada región y los consejeros que integrarán el COP.

3) En el mes de junio se reúnen los delegados y consejeros, generalmente sin la presencia del gobierno municipal, y terminan de definir las demandas que llevarán al COP.

4) De julio a octubre se da lugar a la elaboración del presupuesto municipal por parte del COP. Las comisiones temáticas y regionales entregan al GAPLAN (Gabinete de Planeación, órgano responsable de la coordinación del presupuesto municipal) un documento sistematizado que presenta las directrices y prioridades. Con esta documentación, el GAPLAN lleva a cabo un cálculo ponderado de las prioridades, lo cual se explicará en el apartado siguiente sobre los aspectos distributivos.

5) Basados en las definiciones el gobierno elabora la matriz presupuestaria y el COP se centra en el diseño del plan de inversiones (que incluye la lista de todos los proyectos aprobados), y discute el presupuesto municipal.

El proceso de PP dura prácticamente todo el año, salvo febrero en el cual hay un receso, además las definiciones más importantes suceden dentro de ámbitos asamblearios que se van dando a lo largo del año, esto motiva altos niveles de deliberación que en este caso además suceden entre un número importante de ciudadanos.

3.2.3. Aspectos distributivos

El interés acá está centrado básicamente en analizar la contribución al segundo objetivo, equidad o justicia distributiva. En Porto Alegre al menos formalmente se discute el 100% del presupuesto municipal²:

“En Porto Alegre, el 100% del presupuesto es considerado participativo, porque el Consejo del Presupuesto Participativo (COP, en portugués) compuesto por delegados electos en el proceso examinan e inciden sobre el presupuesto total (antes de ser

²En Mundo Novo, un municipio de 16 000 personas ubicado en Mato Grosso do Sul - Brasil, también se coloca el 100% del presupuesto al debate ciudadano, pero en este caso, a diferencia de Porto Alegre, la ciudadanía lo hace de forma directa y a través de plenarias abiertas. Es considerada la forma más avanzada de PP en donde se discute hasta el salario del Alcalde (UN-HABITAT, 2004: 42).

presentado a la Cámara Municipal). La parte debatida en asambleas en las cuales todos los ciudadanos pueden participar corresponde al 100% del recurso de inversión, el cual varía de año a año y supera el 10% del presupuesto total” (UN-HABITAT, 2004: 42).

De manera que en Porto Alegre en las asambleas populares y temáticas se decide sobre propuestas de inversiones, y en el COP, los consejeros electos en las asambleas, discuten el conjunto del presupuesto que se presentará al legislativo. Se debe tener en cuenta aquí que los consejeros pueden redefinir políticas gubernamentales pero no tienen posibilidades de alterar montos de gastos rígidos como sueldos o vinculaciones constitucionales (Cabannes, 2004)

A grandes rasgos el procedimiento implica la división de la participación en 16 asambleas territoriales y 5 foros temáticos. Las asambleas territoriales debatirán y escogerán en orden de importancia las cuatro primeras prioridades en un conjunto de 13 servicios del municipio. A la primera prioridad se le asigna 4 puntos y a la cuarta 1 punto. Además de las áreas prioritarias los participantes plantean demandas concretas y propuestas de inversión. En una segunda instancia, todas las prioridades de las 16 regiones se suman y de ahí resultan los aspectos prioritarios para el año siguiente a nivel de ciudad. Se debe tener en cuenta que esta síntesis de las prioridades de la ciudad realizada a partir de las prioridades de las regiones, se hace siguiendo determinados criterios que le dan el componente de equidad al gasto, teniendo en cuenta las características de cada la región. Estos criterios se pueden sintetizar de la siguiente forma:

“1) La población residente en la región o área de carencia en cuestión. Así, cuanto mayor es la población total de la región o la población residente en las áreas de carencia, mayor es el puntaje atribuido al caso; 2) El grado de carencia que la región presenta en el ítem de inversión de que se trata. De la misma forma que el criterio anterior los puntajes indican que cuanto mayor fuera la carencia de la región en ese ítem, mayor será el puntaje para ese caso; 3) El grado de prioridad atribuido al ítem de inversión elegido en cada región. Cuanto más prioritaria fuera la demanda sectorial indicada por la región mayor será su puntaje en aquel sector de inversión en cuestión” (Fedozzi, 2000:38-39 en Rendón, 2006:230).

A cada uno de estos criterios a su vez se le asigna un peso ponderado que luego formará parte de la ecuación para definir las prioridades de la ciudad. Hay que tener en cuenta que tanto los criterios como los pesos ponderados de los mismos se han ido modificando en el tiempo para darle un mayor sentido de equidad. En un principio se consideraba como un criterio el nivel de participación de la región pero luego se advirtió que esta era también una fuente generadora de inequidad. Rendón (2006) sugiere que las comunidades han preferido un sistema que prioriza la atención de las mayores carencias y no la mayor movilización o el aporte económico. Esto en su conjunto da cuenta de un cambio en la cultura cívica ya que con anterioridad se daban competencias entre regiones por obtener mayores recursos (Rendón, 2006).

Además de las instancias territoriales en Porto Alegre existe una discusión temática que también se incluye en el armado del presupuesto en la cual no se discuten propuestas puntuales sino más bien políticas de alto impacto para la ciudad. Las temáticas trabajadas en estas comisiones son: transporte y circulación; salud y asistencia social;

educación, cultura y recreación; desarrollo económico y tributación; organización de la ciudad y desarrollo urbano (Harnecker, 1999).

Este complejo procedimiento que combina la proporción de carencias de la población con lo que ella escoge a través de la deliberación en el espacio público (Rendón, 2006) ha llevado a lo largo del tiempo a que Porto Alegre se convierta en la ciudad con mejor calidad de vida de las capitales brasileñas (Cabannes, 2004). Algunos de los logros del PP de Porto Alegre en términos de equidad mencionados por Cabannes (2004) son:

a) En el área de vivienda, a pesar de que los recursos y las definiciones estratégicas se concentran en el gobierno federal, fue posible ampliar la cantidad de construcciones y frenar de esta manera la expansión del déficit habitacional.

b) En lo que respecta a la pavimentación se logró reducir el déficit y se mejoró el acceso al transporte colectivo y a equipamientos públicos en las áreas más carenciadas de Porto Alegre.

c) En relación al área acceso al agua y saneamiento básico se amplió el porcentaje de economías que reciben aguas tratadas (de 94,7% a 99,5% en 2002), aumentó el porcentaje atendido por red de alcantarillado y el porcentaje de aguas servidas tratadas.

d) En materia educativa se amplió el número de escuelas públicas municipales, se ampliaron los servicios educacionales incluyendo alfabetización para adultos. A través del PP se creó el Programa Convenio Guarderías que alcanza en 2004 a 126 guarderías (aproximadamente 10.000 niños).

e) En el área de salud se desarrolla un programa que realiza trabajo preventivo y atención a la familia, se estima que en 2004 eran unas 25.000 familias las beneficiarias del programa.

3.3. Descripción de las experiencias estudiadas

A nivel general, lo primero que hay que destacar es que de los cuatro países estudiados, solamente Perú a regulado la implementación y los principales aspectos del diseño a través de leyes nacionales, en los otros tres países los PP surgen a iniciativa de los gobiernos subnacionales y como sostiene Montecinos (2012), muy ligados a la voluntad del Alcalde. Esta diferencia ha llevado a que Perú, por un lado, cuente con una cantidad mucho mayor de experiencias, ya que su implementación no queda a discrecionalidad del gobierno local, y por otro, tenga una relativa homogeneidad en cuanto a los grandes lineamientos del diseño institucional.

3.3.1. El PP en Uruguay

En el caso de Uruguay en donde los gobiernos municipales (tercer nivel) recién han sido instalados hace unos años, las experiencias de las que se tiene noticias provienen del gobierno departamental (segundo nivel) y representan un 42% del total. Más específicamente de 19 departamentos, 8 han desarrollado experiencias de PP: Montevideo, Paysandú, Rivera, Maldonado, Salto, Florida, Canelones, y Cerro Largo. De estos 8 departamentos, actualmente siguen con la implementación 5 de ellos: Montevideo, Maldonado, Canelones, Florida y Paysandú y como sostiene Iván Sánchez

(2012) los últimos dos departamentos de la lista vienen restándole importancia y minimizando la experiencia.

Algunos rasgos característicos de las diferentes experiencias son presentados en Sánchez (2013):

1. En todos los casos el PP se implementa a iniciativa del partido del gobierno departamental.
2. El objetivo de democratizar la gestión departamental hace que los PP se enmarquen en programas más amplios de descentralización.
3. Las decisiones son tomadas a través de votos secretos y universales y no otras formas assembleístas de decisión.
4. El escaso carácter formal de los PP lleva a que no existan normativas que establezcan el carácter vinculante de las decisiones de la ciudadanía.
5. En relación a la periodicidad, tres experiencias son quinquenales (Canelones, Maldonado y Rivera) y el resto anuales³.
6. Las experiencias prevén el gasto del PP dentro del presupuesto quinquenal generando un rubro dentro del mismo.

3.3.2. El PP en Perú

El Perú ha avanzado en los últimos años en la conformación de un modelo de descentralización que implicó la creación de mecanismos concretos para su desarrollo. En este marco es que surgen los Planes de Desarrollo Concertado y los PP. Para el desarrollo de este proceso de descentralización y participación, se genera un marco normativo de alcance nacional dentro del que se encuentran la Ley de bases de la descentralización, la Ley orgánica de municipalidades y Ley marco de Presupuesto Participativo entre otras (Llona y Soria, 2003).

Esta normativa nacional lleva a que la ejecución de los PP se realice más allá de la voluntad del gobierno de turno. A su vez, establece que el PP se desarrollará en tres niveles distintos: regional, provincial y distrital. Se espera a su vez que el carácter y el contenido de los proyectos se oriente en función del nivel en el cual se participe y en función de los marcos de desarrollo más generales construidos participativamente, también a nivel regional, provincial y distrital, y expresado en los Planes de Desarrollo Concertado (para el largo plazo) y el Plan estratégico institucional (mediano plazo). Otro aspecto sobresaliente del PP peruano es que está dirigido de forma exclusiva a organizaciones sociales que deben registrarse para participar transformando a sus representantes en agentes participantes.

El proceso del PP peruano tiene una gran complejidad y puede ser sintetizado en las siguientes fases:

Fase 1. Preparación

En esta fase, los gobiernos regionales y los locales junto con sus respectivos Consejos de Coordinación se encargan de difundir y sensibilizar a la población sobre el PP para cada año. Se debe disponer a través de la Oficina de Planificación y Presupuesto de la

³ Cabe aclarar que Montevideo, a partir del año 2007 se convierte en una experiencia bi-anual.

información de los Planes de Desarrollo Concertado, los Planes Estratégico Institucional (gobierno regional), Plan de Desarrollo Institucional (gobierno local), detalle de los proyectos aprobados el año anterior, etc.

Fase 2. Convocatoria

En esta etapa, los gobiernos regionales y locales convocan a las organizaciones a participar en el PP de ese año, para ello hacen uso de los diferentes medios de comunicación. También, es en este momento que los ejecutivos regionales y locales proponen la ordenanza del proceso participativo, la que debe ser aprobada por el Concejo Regional o Municipal según corresponda. Esta ordenanza, reglamenta la participación en el PP indicando cómo deben conformarse y qué roles tendrán los equipos técnicos, los mecanismos de identificación y registro de los agentes participantes, las facultades y responsabilidades de los mismos, el cronograma de ejecución, entre otros.

Fase 3. Identificación y registro de agentes participantes

Los agentes participantes son elegidos para cada edición por las organizaciones a las cuales representan. Para ello, los gobiernos regionales y locales dispondrán de registros que formalizaran la presencia de las organizaciones. Se deberá promover la participación en el proceso de distintas representaciones sociales tales como: Universidades, Direcciones Regionales, Asociaciones Juveniles, Colegios Profesionales, Organizaciones de Base, Entidades Públicas de Desarrollo, etc.

Fase 4. Capacitación de los agentes participantes

En esta etapa, se desarrollan a través de diferentes mecanismos (talleres, reuniones o asambleas) instancias de capacitación para los agentes participantes. Esto se realiza con el objetivo de informar y lograr una comprensión de las tareas que involucran al proceso.

Fase 5. Desarrollo de talleres de trabajo

En esta fase los agentes participantes se reúnen a discutir el plan de desarrollo de la región y dan prioridad a los temas de los proyectos que deben ser financiados en el nuevo presupuesto (McNulty, 2012). Dicho de otra forma, sobre la base del Plan de Desarrollo Concertado se plantean las acciones a implementar. El número de talleres deberá ajustarse a las necesidades propias de cada lugar.

Fase 6. Evaluación técnica

El equipo técnico debe evaluar en esta etapa cada proyecto propuesto y, tomando en cuenta el acuerdo sobre las prioridades, recomienda los proyectos que deben ser financiados. La evaluación debe tener en cuenta la viabilidad técnica y financiera del proyecto.

Fase 7. Formalización de acuerdos y compromisos

Los proyectos aprobados por el equipo técnico son presentados a los agentes participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de acuerdos. Esto se lleva a cabo durante una reunión regional, donde los agentes participantes a través de una votación elaboran la lista final. Dicha lista se envía al Consejo Regional o el Consejo Municipal según corresponda, para su aprobación. Cabe acotar que la última palabra la tienen los gobiernos regionales o provinciales aún cuando en general se respeta la voluntad de los agentes (Montecinos, 2012).

Fase 8. Rendición de Cuentas

Esta fase en realidad tiene un componente de realización permanente en donde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos Regionales o Locales proporcionan la información sobre el avance de la ejecución física y financiera de los proyectos. Esta rendición permanente se complementa con instancias anuales, semestrales y trimestrales; en las que se dan a conocer a los agentes participantes el grado de cumplimiento de los acuerdos del PP del año anterior, al tiempo que también se aprovecha a comunicar los resultados generales de la gestión del año anterior, así como el logro de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.

3.3.3. El PP en Argentina

En Argentina el PP se empieza a instrumentar tras la crisis de fines de 2001 que genera importantes conflictos económicos, políticos y sociales. Tiene un fuerte anclaje en la búsqueda de fortalecer la democracia representativa a través del complemento con un mecanismo de democracia directa (López, Carmona y Martínez, 2012). En el año 2011, la implementación alcanzaba a casi el 5% del total de las municipalidades. Es un porcentaje muy bajo, aunque se debe tener en cuenta que incluye municipios con cantidades de población muy elevada que llevan a que uno de cada tres argentinos viva en municipalidades con PP (López, Carmona y Martínez, 2012).

En Argentina predominan los PP con lógicas territoriales en las cuales se divide el territorio en distritos y se busca la aplicación de esta política en todo el territorio. De esta forma se intenta fortalecer el tejido comunitario de todo el territorio. Sin embargo, existen algunas experiencias con lógicas temáticas que atienden a problemas transversales entre las diferentes zonas, la experiencia más importante en este sentido tiene lugar en el municipio de Río Grande donde el 10% del monto del PP se destina a temáticas de la ciudad en su conjunto (López, Carmona y Martínez, 2012).

En lo que respecta al nivel de institucionalización, se puede decir que tiene un grado intermedio. No está consagrada en leyes nacionales pero en muchos casos cuenta con ordenanzas del legislativo local o en algunos casos una resolución del ejecutivo local. Existe una promoción importante del PP y se destaca el apoyo que ofrece la Red Argentina de Presupuesto Participativo (Montecinos, 2012).

En lo que refiere a la secuencia en el proceso en general, los PP en Argentina se llevan a cabo a lo largo de entre tres y cinco etapas, además de la ejecución y el control de los proyectos. Estas etapas incluyen: información, diagnóstico, elaboración de proyectos y priorización de los mismos. En general, este proceso se lleva a cabo en un lapso de cinco meses (López, Carmona y Martínez, 2012).

Sobre el aspecto de la priorización de los proyectos, cabe acotar que existen varios formatos, en algunos casos se definen en las propias asambleas a través de la búsqueda de consensos o por voto de los participantes y en otros se pone a consideración del conjunto de la población a través de instancias especiales que suelen denominarse ferias de proyectos o mediante las votaciones.

Respecto a la forma de participación, en algunos casos se participa en calidad de ciudadano y en otros a través de formas de intermediación como puede ser a través de organizaciones sociales (Neuquén, Las Heras y La Matanza). La otra forma de intermediación es a través de la selección de delegados que asumen protagonismo en determinadas etapas del proceso. Según un estudio de López, Carmona y Martínez (2012) esta modalidad se desarrollaba en el 51% de los casos relevados. El mismo estudio da cuenta que en el 50% de los casos estudiados los municipios recibieron apoyo externo para el diseño ya sea de universidades, de organismo internacionales, del gobierno central, de otros municipios, etc.

3.3.4. El PP en Chile

En Chile las experiencias de PP surgen como iniciativa local contando con un bajo nivel de institucionalización, dado que no cuenta con legislación que promueva la descentralización y la participación ciudadana en la toma de decisiones, ya sea a escala nacional, regional o local. Dentro de este escenario la voluntad de los alcaldes para disparar los procesos y para definir reglas de juego, es señalada como un elemento esencial. Como contrapartida, el rol del Concejo Municipal, si bien en lo formal resulta relevante, dado que es el cuerpo representativo el que aprueba o rechaza los montos presupuestarios, su papel tiene un reconocimiento secundario, no siendo casi reconocido por la comunidad.

Por otra parte, los PP que predominan en Chile son más bien de corte liberal, según Montecinos (2009) en estos modelos la votación universal y secreta para la toma de decisiones adquiere un papel protagónico siendo escaso el componente de negociación y deliberación ciudadana. Sin embargo, este autor menciona que existen algunas experiencias en el país en donde el diseño institucional se acerca más al predominante en Brasil en donde la deliberación asamblearia ocupa el papel central.

Otro rasgo característico de los PP en Chile es que la participación que se convoca, en general, no está mediada a través de organizaciones sociales, sino que los ciudadanos pueden participar de forma individual. Esto ha provocado en Chile el surgimiento de nuevos liderazgos sociales emanados de estos procesos participativos.

3.4. Las agendas de investigación de los cuatro países

3.4.1. Tipologías propuestas en la literatura

Como señala Montecinos (2012) es posible identificar dos criterios utilizados para agrupar los estudios sobre PP, el primero, es de carácter histórico y el segundo, en relación al objeto de estudio. Se realizará aquí un breve repaso de la propuesta de Montecinos referida al objeto de estudio remitiendo lo relacionado al enfoque histórico propuesto por Cabannes (2004) para el enfoque histórico y de Montecinos (2009) para el enfoque del objeto de estudio.

Como fue explicado en el capítulo II Cabannes (2004) grupa los trabajos en tres grupos. El primer grupo de estudios se produce en una etapa histórica que va desde 1989 a 1997 denominada como *experimentación*, en la cual se inventa esta modalidad de gestionar los recursos públicos, en primer lugar en Brasil (Porto Alegre y Santo André) y después en Uruguay (Montevideo). Los PP estaban ligados a los gobiernos de izquierda y se concebían como herramientas para profundizar la democracia (participativa) y lograr la justicia social (Sánchez, 2013). La segunda etapa histórica, se denomina *masificación brasileña* y comprende el período de 1997 al 2000 en donde cientos de municipios brasileños adoptaron la herramienta generando variaciones notables en los diseños (Montecinos, 2012). En esta etapa todavía se mantiene el componente ideológico de la primera, pero hay una gran masificación y comienza a existir una aceptación del instrumento más allá de la izquierda (Sánchez, 2013). La tercera etapa propuesta por Cabannes (2004) es la de *expansión y diversificación mundial* que comprende desde el 2000 hasta la actualidad, en la misma, se produce una expansión del PP por todo el mundo y comienza a ser vista por los organismos internacionales como una herramienta eficaz para un buen gobierno (Sánchez, 2013). En esta etapa toman fuerza los modelos liberales de PP con un corte más electoralista que deliberativo.

Por su parte, desde el enfoque del objeto de estudio, Montecinos (2009) propone agrupar los trabajos también en tres conjuntos. Según la clasificación del autor cada generación de estudios estuvo marcada por intereses propios.

Una *primera generación* de estudios se centra básicamente en las experiencias de Brasil (y en menor medida de otros países latinoamericanos) y su enfoque apunta a dar cuenta de las bondades de los PP y su contribución a diferentes ámbitos como forma para resolver problemas de corrupción, déficit de ciudadanía, clientelismo, etc. y diagnosticar los aportes del PP a la generación de capital social, a la rendición de cuentas, a la efectividad de las políticas públicas, etc. Este tipo de estudios se encuentran con mayor intensidad entre 1990 y el 2000 (primera y segunda etapa de Cabannes).

Algunos de los trabajos característicos de este grupo mencionados por el autor son: los estudios de Souza (1998; 2001) sobre las contribuciones del PP al fortalecimiento de las instituciones representativas de la democracia y a las sociedades latinoamericanas. Un trabajo de Nylen (2003) interesado en la representación de los excluidos y en el pluralismo de la democracia con estudios focalizados en Brasil. La investigación de Wampler (2004) orientada hacia la transparencia y la rendición de cuentas en donde pueden verse casos en los que efectivamente se logra transparencia y fiabilidad ante los ojos de los ciudadanos. También hay investigaciones centradas en el aporte del PP a superar el problema de la pobreza y a fortalecer el capital social (Navarro, 1998; Gómez, 2007; Abascal, 2004; Jacques, 2003; Baiocchi, 2001). Finalmente, hay estudios interesados en analizar las bondades de los PP a través de las experiencias impulsadas por leyes nacionales, uno de los autores más importantes en este punto es Benjamin Goldfrank, quien concluye que no ha habido un éxito generalizado tal como se esperaba a luz de los resultados de las experiencias locales (Montecinos, 2009).

Los estudios de *segunda generación* se focalizan en analizar los diseños institucionales del PP y las condiciones previas que han contribuido a su éxito. El interés central está en el análisis de cómo hacer para que los PP se conviertan realmente en instrumentos participativos y cuáles son los requisitos previos del lugar, que aparecen como variables

explicativas del éxito. Se destacan aquí los aportes realizados por Goldfrank (2006) y Cabannes (2005) que analizan las características de los diseños institucionales y las condiciones previas que han determinado el éxito de los PP en América Latina y en el caso de Cabannes también parcialmente en Europa (Montecinos, 2009). En relación a las condiciones previas, Goldfrank (2006) identifica siete componentes claves: voluntad política del alcalde y técnicos, capital social (sobre todo presencia de organizaciones civiles dispuestas a participar), personal municipal competente, tamaño reducido del municipio, existencia de recursos fiscales suficientes, plataforma legal (leyes que incentivan la participación ciudadana) y descentralización política (Montecinos, 2009). En relación a los diseños institucionales Cabannes (2005) propone cuatro dimensiones (y dieciocho variables) para analizar y diferenciar los modelos existentes: participativa, financiera/fiscal, normativa/legal y territorial (Montecinos, 2009).

Por su parte, los estudios de *tercera generación* estudian a los PP como instrumentos de democracia participativa y se analiza la relación que se produce entre él y las instituciones representativas. Una de las preguntas claves es: ¿cómo y por qué los PP complementan o se subordinan a las instituciones representativas? (Montecinos, 2009). Tanto la *segunda* como la *tercera generación* de investigaciones de Montecinos, se desarrollan básicamente en la etapa de *expansión y diversificación mundial* de Cabannes (Sánchez, 2013).

En este grupo de estudios Montecinos muestra la existencia de varios trabajos que reconocen la dificultad de compatibilizar la representatividad con los instrumentos de democracia participativa como el PP, debido a la creciente complejidad de preferencias de los ciudadanos (Pires, 2000 en Montecinos 2009). Por su parte Cabannes (2004 y 2005), propone avanzar en el debate en relación a si los PP son un instrumento que ocupan un vacío de la representatividad, y por tanto, son un elemento central de la democracia representativa o son espacios de democracia participativa de la proximidad circunscriptos a los problemas del barrio (Montecinos, 2009). Existe un relativo consenso sobre la necesaria complementariedad entre las instituciones participativas y las representativas, aun cuando hay autores como Goldfrank (2007) que plantean que hay una relación confusa entre estos dos tipos de instituciones en el sentido de relaciones de complementariedad o subordinación. En el mismo sentido, existen algunos trabajos que muestran que la experiencia de los PP se ve truncada por el predominio de las instituciones representativas, tal es el caso del PP de San Pablo estudiado por Tatagiba y Teixeira (2007) [Montecinos, 2009]. Como plantea Montecinos (2009) la agenda de investigación sigue abierta, ahora más inclinada a dar respuesta a la pregunta ¿en qué condiciones los PP actúan como complemento, subordinación o sustitución de las instituciones representativas?

3.4.2. La tipología propuesta en este trabajo

En este trabajo se analizaron y clasificaron las investigaciones según su objeto de estudio. La propuesta se hace en base al corpus elaborado para los cuatro países que comprenden la investigación. La tipología que se propone agrupa los trabajos en cinco tipos que se describirán a continuación.

1) Estudios sobre la participación, este tipo de investigaciones centran su interés en el tipo de participación que se produce en los PP. Algunas de las variantes de estos estudios son:

a) Trabajos que analizan el vínculo entre la emergencia del PP y sus características con el signo ideológico del gobierno local que lo propone. En este sentido Annunziata (2013), en un estudio sobre los PP de Rosario y Morón muestra como en estos dos gobiernos locales progresistas con voluntad de promover la participación y pioneros en la implementación del PP en Argentina, se genera, sin embargo, una participación más ligada a la gestión del entorno inmediato y marcada por la fragmentación. La autora concluye que no se puede asumir que a nivel local la participación no tiene carácter político y recomienda incluir este componente para tener mayores logros en términos de equidad.

b) Investigaciones sobre las características vinculadas al carácter de gobierno local y las consecuencias que sobre la participación en el PP generan las transformaciones de este nivel. En este sentido, Bascondi (2009) en un estudio sobre el Municipio de San Fernando, sostiene que es necesario tiempo y esfuerzo, tanto del ámbito político como de la ciudadanía, para que la experiencia pueda continuar e impactar positivamente en ese ámbito local.

c) Trabajos que analizan el perfil y la cantidad de participantes (Echavarría, 2005; Romero, 2006; Ford, 2006; López, Carmona y Martínez, 2012; Martínez y Arena, 2013), en este punto hay un relativo consenso en relación a que el PP es la política participativa que logra sostener una mayor convocatoria, pero sin embargo, aún se maneja con números minoritarios de la población. También, en relación a que los diseños de convocatoria abierta dirigidos a los ciudadanos logran una mayor y más diversa convocatoria que los diseños dirigidos exclusivamente a organizaciones.

d) Abordajes sobre la forma en que se puede participar (Bloj, 2009; McNulty, 2012 y otros), aquí el acento está puesto en analizar las fortalezas y debilidades de los modelos que vehiculizan la participación de manera individual y los organizacionales. Por el lado de la participación individual se argumenta que de esta forma se evitan los problemas de legitimidad derivados de representatividad comunitaria (Suárez, 2014; Montecinos, 2007; Llona y Soria, 2004 entre otros), a su vez este modelo logra captar una mayor cantidad de participantes. Por su parte, los argumentos más recurrentes en favor del modelo basado en organizaciones tienen que ver con que permiten fortalecer el tejido social a través de la conformación de las redes asociativas, al tiempo que permite transformar internamente las organizaciones generando de esta manera una transformación social más allá de la realización de los proyectos puntuales en el PP (Bloj, 2008; McNulty, 2012).

e) Estudios sobre las características que asume el propio proceso participativo (Goldfrank, 2006; Sánchez, 2012; Montecinos, 2011; Noboa et al, 2013, entre otros). Aquí, se advierte la existencia de dos modelos de diseño que marcan los procesos participativos. Uno de inspiración brasileña basado en los procesos de deliberación asamblearia y la construcción de consensos. Otro de corte más liberal, en el cual la competencia electoral a través del voto universal representa la base del modelo. Este último modelo ha tomado mucha fuerza en la región por fuera de Brasil (Goldfrank, 2006).

2) El PP desde la perspectiva de la transformación social, estos trabajos se preocupan sobre todo por identificar las transformaciones que logra realizar el PP sobre

diferentes dimensiones de la realidad social, así como de las potencialidades de transformación de la herramienta. Algunas de las interrogantes específicas de esta línea son:

A) Las transformaciones sobre la forma de legitimidad política abordada por Annunziata (2011a; 2011b), en donde puede verse como los PP institucionalizan una política de la singularidad de la experiencia, que llevan a operar una forma de legitimidad de los problemas concretos, de lo cotidiano, que se opone a la forma de legitimidad basada en la representación político- partidaria y en el saber técnico.

B) Los efectos de la politización sobre la capacidad de transformación de los procesos participativos. Este aspecto, fue analizado por Dennis Rodgers (2005) en el Municipio del Abasto en Buenos Aires, planteando que el potencial de transformación del PP va más allá de su forma de reclutamiento. El argumento central es que las asambleas no son meros reflejos de las voluntades de políticos o punteros barriales, sino que a pesar de la influencia de estos actores (que movilizan a muchos ciudadanos) las asambleas generan, en muchos casos, esferas de autonomía en donde los sujetos logran correrse de las indicativas político-partidarias y actuar como agentes transformadores.

C) Los aspectos vinculados a la redistribución del presupuesto, en donde existen una serie de trabajos que analizan los diseños de los PP en relación a la distribución de los fondos (Martínez y Arena, 2011; López y Carmona, 2012; Grey Figueroa, s/d; Castro, 2005; Masdeu, 2004; Goldfrank, 2011, entre otros). Estos aspectos fueron más trabajados en Argentina y en Perú, siendo de interés marginal en Chile y Uruguay. Se distingue la existencia de dos modelos de distribución, uno tendiente a la igualdad y el otro a la equidad. En el primer caso, se distribuye la misma cantidad de fondos independientemente de las características de la población, y en el otro, se toman una serie de indicadores privilegiando en el reparto a las zonas más desfavorecidas.

D) Los impactos del PP desde la perspectiva de los protagonistas. Se destacan aquí los estudios de Delamaza y Ochsenius (2010) en Chile, y Noboa, et al. (2013) en Uruguay. El estudio de Delamaza y Ochsenius (2010) indagan sobre los impactos, las potencialidades y limitaciones de los PP desde la perspectiva de los protagonistas en las experiencias de Cerro Navia y Talcahuano y concluyen, que se trata de experiencias cupulares, verticales y centralizadas, que en los hechos habilitan a la participación únicamente a segmentos exclusivos de la ciudadanía local. Por su parte, el trabajo de Noboa et al. (2013) analizan desde la perspectiva de los sujetos involucrados en las experiencias de los PP de Salto y Paysandú las dimensiones organizacional (diseño), social y psicológica. Uno de los aspectos que se resalta es que el diseño de Salto enfatiza más en las instancias de negociación y construcción de consensos y el de Paysandú en la competencia electoral.

E) La influencia del PP sobre la transparencia en la gestión municipal. Para el caso de La Serena y Lautaro (Chile) Salinas (2012), muestra resultados positivos en lo que respecta al acceso a la información de la ciudadanía sobre los asuntos públicos y la rendición de cuentas.

F) Capacidades estatales del PP para determinados logros como ser la contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Bou Geli, García Leiva y Paño Yáñez (2012), concluyen para Uruguay, República Dominicana y España que los PP ayudan a

alcanzar los ODM estudiados y que esta incidencia es diferente dependiendo de las condiciones socioeconómicas de los territorios. También, hay un trabajo de Bloj (2008) en Rosario sobre capacidades para ampliar la participación en los asuntos públicos, controlar la gestión, fortalecer el tejido social y promover la revinculación Estado/sociedad civil. etc. en donde se concluye que existe una cierta contradicción entre desalentar la participación colegiada y la búsqueda de fortalecer el tejido social.

G) Por otro lado, dentro de este grupo de estudios, se pueden encontrar investigaciones que analizan el alcance de la transformación de las propuestas, en términos de extensión territorial (vecindario, barrio, distrito o ciudad) o la vocación por resolver problemas concretos o de orientación de políticas públicas (Bloj, 2008; Llona y Soria, 2004; Annunziata 2011a; Annunziata 2011b, entre otros). El eje de la discusión en este tema, tiene que ver con la pertinencia de que en los PP se aborden discusiones y se elaboren proyectos sobre situaciones puntuales de la cotidianeidad de los vecinos o por el contrario se busquen articular propuestas de mayor escala, capaces de pensar en problemas más abarcativos en términos de impacto y con una visión de desarrollo sobre la ciudad o la región. Los estudios muestran un predominio del enfoque territorial, con inclinación a resolver temáticas puntuales del vecindario.

3) El PP y la forma de relación entre Estado y sociedad civil, se trata de investigaciones que buscan dar cuenta si la implementación del PP modifica el vínculo entre ciudadanía y gobierno, en este sentido, una de las interrogantes de mayor interés tiene que ver con la complementariedad, contradicción o subordinación de la democracia participativa con relación a las instituciones representativas (Montecinos 2009; Sánchez, 2012; Annunziata, 2011; Bravo, 2009; Colina y Hoffman, 2009; Medina, 2012; y otros). Como se ha mencionado, se puede apreciar un relativo consenso sobre la necesaria complementariedad entre las instituciones participativas y las representativas. Sin embargo, hay autores como Goldfrank (2007) que plantean que se presenta una relación confusa entre estos dos tipos de instituciones en el sentido de relaciones de complementariedad o subordinación. Montecinos (2009), plantea como una interrogante interesante, a seguir en la actualidad ¿en qué condiciones los PP actúan como complemento, subordinación o sustitución de las instituciones representativas? En posteriores estudios el autor, plantea que los PP desarrollados en escalas mayores presentan más dificultades para la complementariedad con las instituciones representativas (Montecinos, 2012).

4) Diseño institucional y condiciones para el éxito o la emergencia de los PP, aquí utilizamos básicamente el mismo alcance que le da Montecinos (2009) a este grupo estudios. Éstos en algunos casos se centran en conocer las características de los diseños institucionales y los efectos sobre la participación y potenciales de transformación (Goldfrank,2006; Cabannes, 2005; Montecinos, 2012). Y en otros casos, en dar cuenta de los elementos sociales, políticos y económicos que actúan como estímulos para la emergencia o el éxito del PP (Goldfrank, 2006, Cabannes, 2005 entre otros).

En relación a los diseños institucionales se destaca el estudio de Montecinos (2012) para Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el mismo, se plantea que en general, la lógica predominante es de arriba hacia abajo, es decir, desde el gobierno a la sociedad, sin mostrar una conducción del proceso a través de los líderes de la sociedad civil.

En relación a las condiciones previas, uno de los trabajos más destacados es el de Benjamin Goldfrank (2006) para las ciudades de Porto Alegre, Caracas y Montevideo, en donde se resalta el papel de las variables descentralización y grado de institucionalización de los partidos de oposición. Esta última variable juega un papel central para explicar el mayor éxito del PP de Porto Alegre (con baja institucionalización de los partidos) en relación a Montevideo (con una alta institucionalización de los partidos de oposición).

5) Transformaciones en los sujetos: este grupo de estudios rescatan el potencial del PP para transformar los agentes que se involucran en el proceso. Los estudios en esta línea no son abundantes. Algunos de ellos son: Lerner y Schugurensky (2007) quienes apoyan con una completa evidencia empírica el efecto educativo del PP de Rosario. Los datos mostraron que a partir del involucramiento en el PP los ciudadanos se han vuelto más informados, democráticos, capaces, comprometidos y cuidadosos con su espacio urbano. Por su parte Noboa et al. (2013) analizan el PP a partir de tres componentes: organizacional, social y subjetivo (individual), en este último, observan tanto los procesos de aprendizajes sobre la democracia, como los elementos de dignificación que aparecen en los sujetos a partir del involucramiento en los PP de Salto y Paysandú.

3.4.3. Aspectos pendientes en las agendas de investigación

A pesar de que a nivel general existe bastante literatura sobre los PP, cuando se observa este corpus en función de aspectos específicos se identifican muchas lagunas y aspectos poco estudiados. En general, en los cuatro países no son demasiados los investigadores que trabajan en el tema, siendo Argentina el país que cuenta con mayor producción al respecto además de mayor facilidad de acceso a datos como producto del trabajo de la Red Argentina de Presupuesto Participativo⁴. En Chile el grueso de las investigaciones las realiza el equipo del Campus de Osorno de la Universidad de los Lagos destacándose las investigaciones de Egon Montecinos. En Uruguay, se coincide con Sánchez (2013) en que la mayor producción es de tipo oficial (Intendencias, OPP, etc.) y de cooperación internacional (MUNICIPA, PNUD, etc.), con una incipiente presencia de las universidades en el estudio del tema, aspecto que también pudimos observar en el caso de Perú.

En Argentina, hay un vacío en relación a la sistematización y análisis de los diseños institucionales, según los modelos típico-ideales brasilero y liberal, es escasa la producción en relación a la participación según un enfoque de género, existiendo básicamente trabajos descriptivos, también es escasa la producción en relación a la participación juvenil y la de los sectores más pobres en los PP. En lo que respecta a los estudios que abordan la distribución de los recursos en el PP, existen varios trabajos que analizan y sistematizan los diseños según la forma como distribuyen el presupuesto, pero hay una carencia de estudios que analicen el impacto real de la distribución. El estudio de las condiciones previas para el éxito tampoco ha sido un tema priorizado por la academia argentina.

En Chile, no se encontraron investigaciones sobre participación según sexo, ni sobre nivel socioeconómico, y salvo casos puntuales las investigaciones no presentan

⁴Es una red formada por la secretaría de Relaciones Parlamentarias, de la Jefatura de Gabinete de la Nación; la secretaría de Asuntos Municipales, del Ministerio del Interior y todos los municipios que apliquen PP y deseen integrarla.

desagregación de participación según grupo de edades. Al igual que en Argentina, hay algunos aportes que analizan el diseño según el criterio de distribución, pero no se registraron estudios sobre el impacto de la aplicación de estos diseños.

En Perú, no se encontraron investigaciones sobre participación juvenil y algunas tenues investigaciones sobre participación según sexo y según nivel socioeconómico, pero aún quedan muchas preguntas sin responder en estos temas. En relación al análisis de los diseños según los modelos liberal y brasileño solo se encuentran algunas referencias puntuales. En lo que respecta al estudio de las condiciones previas, hay muy poco desarrollo sobre todo para un país tan atractivo si se tiene en cuenta la cantidad de experiencias y el carácter obligatorio del desarrollo de las mismas. En relación a la dimensión distributiva, al igual que Argentina y Chile, tiene algunos esfuerzos de sistematización y análisis de diseño, pero no se encontraron estudios que aborden a través de indicadores el nivel en que las inversiones del PP se orientan a los pobres.

En Uruguay, no se registraron investigaciones sobre participación juvenil, hay algunos estudios que analizan el rol de las mujeres en el proceso, pero existe una carencia importante de datos cuantitativos. Una situación similar sucede con la participación según nivel socioeconómico. En relación a la dimensión distributiva, no se registraron investigaciones que analicen los diseños existentes según este criterio y existen solo algunas investigaciones puntuales sobre Montevideo vinculadas a impactos distributivos.

3.5. A modo de síntesis

En este capítulo realizamos una presentación del caso de Porto Alegre como caso paradigmático que estableció una medida de comparación con las diferentes experiencias dentro y fuera de Brasil. Describimos, a su vez, los trazos más generales de los diseños de PP en los cuatro países. Luego, describimos las líneas de investigación identificadas en nuestro corpus. A grandes rasgos identificamos cinco líneas:

1) *Estudios sobre la participación*: investigaciones que centran su interés en el tipo de participación que se produce en los PP.

2) *El PP desde la perspectiva de la transformación social*: estos trabajos se preocupan sobre todo por identificar las transformaciones que logra realizar el PP sobre diferentes dimensiones de la realidad social, así como de las potencialidades de transformación de la herramienta.

3) *El PP y la forma de relación entre Estado y sociedad civil*: son investigaciones que buscan dar cuenta si la implementación del PP modifica el vínculo entre ciudadanía y gobierno.

4) *Diseño institucional y condiciones para el éxito o la emergencia de los PP*: se utiliza aquí, el mismo alcance que le da Montecinos (2009) a este grupo estudios, centrados, en algunos casos, en conocer las características de los diseños institucionales y los efectos sobre la participación y potenciales de transformación, y en otros, en dar cuenta de los elementos sociales, políticos y económicos que actúan como estímulos para la emergencia o el éxito del PP.

5) *Transformaciones en los sujetos*: este grupo de estudios rescatan el potencial del PP para transformar los agentes que se involucran en el proceso.

Finalmente, identificamos algunos temas pendientes en las agendas de investigación de los países que nos muestran que quedan muchas preguntas sin responder. Por ejemplo, algunas preguntas interesantes para seguir indagando en cualquiera de los cuatro países son: ¿Cuál ha sido el impacto redistributivo del proceso? ¿Cuáles son las características de los PP en relación a la inclusión social de jóvenes, mujeres y sectores más pobres? ¿Cuál es el rol de los partidos políticos en los procesos participativos? También es notoria la escasez de estudios vinculados a las transformaciones de los sujetos vinculados a los procesos participativos del PP. Se puede decir que la temática no se ha transformado en un tema prioritario en las Ciencias Sociales de estos países, con algo más de desarrollo en Argentina.

CAPÍTULO IV

LA CAPACIDAD DE AGENCIA

Como se ha dicho, la noción de agencia es un componente clave para la perspectiva del desarrollo humano. A grandes rasgos, agencia alude a la capacidad de las personas de transformar su propia realidad. De esta forma, referir a un agente significa referir a alguien que actúa y produce un cambio en su entorno. En otras palabras, la agencia es la capacidad de los individuos de perseguir y alcanzar lo que valoran para su vida (Sen, 2010).

En este punto, es preciso tener en cuenta el tipo de participación ciudadana que se promueve desde los programas, ya que no todo tipo de participación mejora la calidad de la democracia y expande las capacidades. Por ejemplo, si determinadas políticas aumentan la participación, pero ésta se vuelve patrimonio de grupos pequeños y relativamente poderosos, sin ampliar la influencia de los sectores tradicionalmente marginados, no se estará contribuyendo al desarrollo humano (PNUD, 2006). Otro aspecto a considerar, es que las libertades y la capacidad de agencia tienen una expansión mayor cuando se participa decidiendo sobre los aspectos más importantes (según los valores de las personas) no contribuyendo demasiado las situaciones en las que la participación en los programas se limita a aspectos de poca relevancia para los participantes (PNUD, 2006).

Esta será la mirada que orientará el análisis en este apartado. La capacidad de agencia como dimensión analítica será traducida en este trabajo en las siguientes variables: cantidad de participantes, mecanismos de toma de decisión, forma en que se puede participar, inclusión social en los procesos, empoderamiento y relevancia social de los temas en que se participa.

4.1. La participación en números

Uno de los aspectos interesantes para analizar en las políticas participativas como el PP es el número de ciudadanos que logran involucrar en relación a la población total. También es relevante conocer la tendencia de esta participación a largo plazo, así como los principales elementos que están marcando una mayor o menor adhesión. En este punto del análisis, el interés está centrado en estos aspectos tratando de dimensionar la participación en los países estudiados.

Lo primero que se puede marcar es que en general, a pesar de que se considera al PP como el mecanismo que logra mayor participación (Annunziata, 2011), los estudios muestran que aún en las etapas de votación (que son las que más convocan) no se logra superar en la convocatoria el 15% de la población. De manera que aún las experiencias más exitosas movilizan un número minoritario de la población. En general, las tendencias participativas son más bajas, por ejemplo, los estudios en Argentina muestran en la etapa de votación un promedio de entre 1% (López, Martínez y Adaro, 2010) y el 2,5% de la población (Carmona, 2013) dentro del cual es posible encontrar realidades muy heterogéneas. En Chile, Montecinos (2007) da cuenta de que la participación promedio en cinco experiencias: Buín, San Antonio, Negrete, Freirina y Lautaro es del entorno del 10% y es considerada alta. Sin embargo, otros estudios para las localidades de Talcahuano y Cerro Navia muestran que el PP en estas localidades

tiene un carácter elitista, en donde se registra una escasa ampliación de las bases sociales en los procesos participativos (Delamaza y Ochsenius, 2010). En Uruguay, el registro más bajo de la participación evidenciado por Martínez (2008) corresponde a la edición 2005 del PP de Paysandú con un 1,98%, mientras que la marca más alta también se registra en Paysandú en edición 2009 con un 13,65%. Para el caso de Perú, un estudio del Banco Mundial del año 2010 estima que en todo el país participan anualmente unas 150.000 personas; un número significativo de participantes, aunque no comparable con las experiencias más exitosas como la de Porto Alegre. Sin embargo, Stephanie McNulty (2012) advierte la conveniencia de no medir el éxito de la convocatoria en función del número porcentual de participantes, sino en función del número y tipo de agentes participantes. Este argumento se basa en el hecho de que el diseño del PP del Perú está dirigido a organizaciones (que deben cumplir con determinadas formalidades) y no a ciudadanos. La autora considera que todavía el proceso de participación en los PP de Perú pueden calificarse de elitista, ya que muy pocos ciudadanos saben o entienden el proceso; sin embargo, advierte del éxito de estos procesos en dos dimensiones: 1) logran involucrar un número importante de organizaciones en el debate de los recursos públicos; y 2) el gasto asume una inclinación a favor de los más pobres. Se sabe a su vez, que desde el año 2005 el PP muestra en Perú una tendencia creciente en el número promedio de agentes participantes, habiéndose duplicado en 5 años (Banco Mundial, 2010; McNulty, 2013). Este aumento de agentes participantes, involucra tanto al nivel regional como al provincial y distrital. Sin embargo, el nivel regional es el que presenta registros más confiables; en este nivel, la participación de los agentes aumentó de 2592 en 2008 a 3596 en 2009. Luego, disminuyó a 3129 en 2010 y 2818 en el 2011, volviendo a aumentar en 2012 llegando a 3213 agentes (McNulty, 2013). A pesar de este aumento en el número de organizaciones se sabe que a medida que avanza el proceso en las diferentes etapas que lo componen el número de participantes efectivos desciende sustantivamente (Banco Mundial, 2010).

En cuanto a la tendencia de la participación a medida que avanzan las ediciones, se encuentran evidencias en diferentes direcciones en todos los países estudiados. Por un lado, tenemos aquellas experiencias que encuentran enormes dificultades para mantener o aumentar el caudal de participación en el tiempo, por ejemplo, López, Martínez y Adaro (2010) muestran que el 30% de los municipios que respondieron al cuestionario de su investigación en Argentina, reconoce una participación decreciente en su localidad. Por su parte Goldfrank (2006), expone como la pionera experiencia de Montevideo logró mejorar la transparencia administrativa y la prestación de servicios, pero no logró generar un activismo ciudadano sostenido, ni amplio, estancando la participación a partir del año 2004. Rosario también constituye un caso de PP en el que luego de algunos años de éxito inicial ha descendido paulatinamente la participación (Signorelli, 2009; Bloj, 2009).

Por el otro lado, se poseen experiencias en las que a medida que van madurando, van creciendo en la cantidad de ciudadanos que logran convocar. En este sentido, en un universo de 10 municipios estudiados en Argentina, la participación promedio se triplicó entre 2008 y 2010, pasando de 1,3% a 3,9% (López, Carmona y Martínez, 2012). La experiencia de Paysandú, en Uruguay, también mostró esta tendencia creciente entre el período 2005-2009, tanto en la capital como en el interior del departamento, pasando de ser la experiencia en la que menos participaban a la que mayor participantes convocaba a nivel nacional (Martínez, 2008). Por su parte, el caso

de Perú medido por el número de agentes participantes, mostró una tendencia creciente desde el 2005 al 2010 disminuyendo en 2011 y 2012 para volver a crecer en 2012 (McNulty, 2013). Para el descenso en 2010 y 2011 que representó un corte de dos años en la tendencia creciente algunos autores sugieren como posible explicación el hecho de que la política genera los mayores niveles de expectativas pero también de frustración sobre todo cuando las autoridades regionales no financian los proyectos enviados luego de los procesos participativos (McNulty, 2013).

Como señala Veneziano (2001) cuando la ciudadanía vota directa y autónomamente la participación se aprecia como más atractiva. En el mismo sentido Salinas (2012) muestra que para La Serena y Lautaro en Chile, el PP, a diferencia de otros mecanismos anteriores de distribución de recursos, genera mayor adhesión y permanencia de las organizaciones participantes, debido a que se lo considera más transparente. Sin embargo, esta confianza en la herramienta puede verse afectada negativamente por variables tales como la demora en la ejecución de los proyectos aprobados y la inadecuada comunicación de lo ejecutado, lo cual va generando un descreimiento en el proceso y una disminución de la participación (López, Carmona y Martínez, 2012; Banco Mundial, 2010, McNulty, 2013). También en aquellos casos donde existen delegados que asumen el protagonismo en determinadas rondas del PP la desconfianza en los mismos aparece como una variable que desincentiva la participación. Este es el argumento de Signorelli (2009) para explicar la caída del 30% anual en la participación del PP de Rosario entre 2006 (uno de los momentos más altos en cuanto a participación) y 2009. Por su parte Goldfrank (2006), destaca el papel de una variable que afectó la adhesión y el sostenimiento en el tiempo del activismo en el PP de Caracas y Montevideo, la fuerte institucionalización de los partidos de oposición, que provocaron con el tiempo un entorpecimiento de los programas de participación frenteamplistas y causeristas, provocando cambios en los diseños hacia modelos más formalizados y restrictivos, en donde el ciudadano perdió protagonismo frente a los actores políticos. Finalmente, la escasa capacitación de los ciudadanos en procesos complejos como el peruano pueden también generar límites a la ampliación de la participación (Banco Mundial, 2010).

En síntesis, la participación en los PP de los países estudiados, muestra que es una herramienta con un alto potencial de convocatoria que, sin embargo, a pesar de ser el programa participativo que más convoca, aún se mueve dentro de márgenes minoritarios de la población. En algunos casos, la sucesión de ediciones va mostrando una maduración que lleva a una mayor apropiación de la herramienta por parte de la ciudadanía, mientras que en otros, el proceso se desgasta y se llega a una meseta o se inicia una tendencia decreciente.

4.2. La deliberación en el proceso

Otro aspecto relevante en el análisis de los procesos participativos pasa por identificar de qué tipo de participación se habla, es decir, qué es lo que hace el ciudadano cuando se involucra en estos procesos.

Para analizar este punto es útil retomar la discusión teórica entre democracia participativa y democracia deliberativa, entre las cuales se evidencian ciertas tensiones conceptuales. Si se piensa en términos típicos ideales, podemos decir que la democracia participativa aboga por un involucramiento masivo de las bases en la toma de

decisiones. Se puede expresar en formatos de asambleas generales, plebiscitos, referéndum, etc. y no necesariamente implica la existencia de espacios deliberativos (Sintomer y Ganuza, 2011). Por otro lado, la democracia deliberativa en sus versiones más habituales propuestas por Rawls y Habermas se basa en tres principios: *el principio de discusión*, reducido a la dimensión argumentativa y el intercambio ideológico; *el principio de inclusión*, que es interpretado según unos mínimos que llevan a que la apertura a todas las personas pueda hacerse a partir de la conformación de un grupo socialmente representativo, más que a través de la inclusión real del mayor número posible de ciudadanos; y *el principio de publicidad*, que como sostienen Sintomer y Ganuza (2011) puede ser relativizado, pudiendo ciertos espacios públicos funcionar a puertas cerradas. La tensión entre los modelos se evidencia en el hecho de que un mayor número de participantes podría relativizar la calidad de los procesos deliberativos. De manera, que si bien no son nociones incompatibles, ponen el acento en aspectos diferentes, y aunque existen varios intentos de sintetizar estos dos modelos en algunos instrumentos democráticos, todavía se está lejos de llegar a un paradigma unitario (Sintomer y Ganuza, 2011).

Estas tensiones entre democracia participativa y democracia deliberativa, también tienen su correlato en los diseños de los PP. La literatura académica que ha evaluado esta dimensión, sugiere la existencia de dos modelos diferentes de participación en los PP. Uno, inspirado en las experiencias brasileñas sobre todo en Porto Alegre, con un fuerte componente deliberativo, que como se ha dicho se desarrolla a través de asambleas de ciudadanos en las que se debate y priorizan los elementos de la inversión anual, y en donde funcionan foros regionales o temáticos, en los cuales los delegados negocian durante el año con las autoridades los detalles del presupuesto (Goldfrank, 2006). A pesar de que el componente deliberativo es un elemento prioritario del PP de Porto Alegre, sus altos niveles de participación popular podrían llevarlo a ser considerado un modelo híbrido entre participación y deliberación. Fuera de Brasil, sin embargo, emerge un modelo de corte más liberal, el cual bajo el ala de algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, ha logrado una expansión paulatina que lo transforma en predominante en la región (Goldfrank, 2006). Este modelo, tiene una lógica más consultiva, en la cual la deliberación juega un papel marginal y la elección de los proyectos por medio de una votación popular, se constituye en el momento más importante del proceso (Montecinos, 2009). A diferencia del modelo brasileño, caracterizado por ser abierto, informal y deliberativo, éste es más regulado, formal y consultivo (Goldfrank, 2006).

En Uruguay, predominan actualmente los PP inspirados en el modelo por representación (que en algunos autores aparece mencionado como liberal) con una impronta representativo-electoral, en donde se utiliza el voto secreto, y no otro mecanismo como el voto a mano alzada para la priorización de propuestas. Esto refleja el fuerte peso histórico de la democracia representativa en la cultura política del país (Chaves, 2012). En el caso de Montevideo, tal como lo señalan Goldfrank (2006) y Montecinos (2009), el diseño va sufriendo modificaciones, girando de un modelo más deliberativo a uno más electoralista. En sus orígenes el PP montevideano implicaba la elaboración del presupuesto quinquenal a través de asambleas vecinales convocadas por el gobierno departamental, y donde los Consejos Vecinales cumplían un rol clave, recogiendo anualmente las demandas mediante reuniones con vecinos, elaborando los proyectos y acordando con el gobierno la ejecución. En una segunda etapa, se divide el procedimiento en una instancia de participación directa de los ciudadanos a través del

voto secreto y universal, y otro procedimiento, con otros fondos, en el que los Consejos Vecinales discutían y decidían cuales eran los proyectos y acciones a financiar con estos recursos. Finalmente, en el año 2011 solo se mantiene la modalidad de participación directa de los vecinos, lo que es evaluado como un diseño más bien representativo-electoral (Montecinos, 2009). En el mismo sentido Signorelli (2014) señala que el PP montevideano no tiene actualmente una instancia deliberativa diagnóstica, y para la presentación de proyectos no requiere ninguna actividad de deliberación grupal previa. Por otro lado, dentro del proceso no se conforman Consejos de Participación, si bien existen los Consejos Vecinales que intervienen en el proceso (sobre todo en la etapa de evaluación y ajuste de las normas), pero éstos no son propios del proceso de PP (Signorelli, 2014). Por otro lado, Veneziano (2013) indica que en la experiencia de Montevideo existe un componente deliberativo pero que éste tiene que ver con la evaluación y formulación del co-reglamento llevada adelante por la Comisión Departamental de PP, la cual es integrada por mayoría de representantes de los Consejos Vecinales más dos miembros de la Intendencia. La autora señala que este es un espacio de deliberación pero sobre reglas no para definir prioridades que constituye la idea del PP.

El toque distintivo para el caso uruguayo lo proporciona la experiencia de Salto, en donde a diferencia de las demás experiencias el elemento más importante no es la votación, sino las instancias de asamblea, en las cuales se van tejiendo los consensos para que cada Coordinadora Zonal, integrada por decenas de organizaciones, logre presentar un proyecto común de impacto para la zona. La votación en esta experiencia solamente cumple el rol de generar los mínimos apoyos exigidos, pero no hay competencia entre propuestas. En un trabajo de investigación desarrollado por Noboa, Bisio, Suárez y Robaina (2013) se compara la participación del PP de Paysandú con relación al de Salto, y se concluye que mientras el acento en el PP de Paysandú está dado en la competencia entre proyectos, que llegó a convocar casi el 14% de la población; en Salto se promueve la priorización de necesidades, la definición de estrategias consensuadas y la elaboración de proyectos de forma colectiva (Noboa, et. al., 2013). En el caso de Paysandú son muchas las personas que participan en la elaboración de cientos de iniciativas que se presentan en la ciudad. Sin embargo, las propuestas no suelen tener mucha base deliberativa (Suárez y Noboa, 2012). En el mismo sentido Iván Sánchez (2012), destaca que en el PP de Paysandú un mes y medio o dos (período entre apertura y cierre de la convocatoria) difícilmente permitan el debate, resaltando además que las asambleas territoriales no funcionan como ámbitos deliberativos, sino como espacios de exposición por parte del polo institucional. De manera que en Paysandú, la misma lógica de la competencia permite a las personas colocar sus iniciativas en consideración, sin necesidad de someterse a largos procesos de debate, que pueden resultar tediosos para personas no acostumbradas a esos mecanismos. Sin embargo, los mismos participantes remarcan las injusticias derivadas de las diferencias en el potencial electoral de las instituciones que compiten, o de la profesionalización de la participación, en términos de estrategias electorales, que desarrollan algunas instituciones. En Salto, en cambio, si bien se logra mucho más deliberación y lógicas de razonamiento que trascienden los problemas particulares, la participación suele recaer más en las personas con trayectoria, como representantes barriales, que son los que tienen mayor experiencia en las lógicas asamblearias (Suárez y Noboa, 2012).

En Chile, como señala Medina (2012), la mayor parte de los procesos se orienta por el estilo liberal y consultivo, en el que se da mayor importancia a los aspectos de priorización de proyectos, que a la deliberación. En estos casos, prácticamente no existe la discusión, sino más bien un proceso de consulta sobre las necesidades prioritarias de los votantes. Los esfuerzos principales de los municipios pasan por superar el número de votantes del año anterior. Sin embargo, Montecinos (2009) advierte que a pesar de la predominancia del modelo liberal existen algunos casos más cercanos al modelo brasileño, donde se puede ver una mayor deliberación. Dentro de estos casos, se menciona a Negrete, San Joaquín, San Antonio y Lautaro, en donde se advierten niveles más altos de deliberación en las asambleas territoriales, aunque estos procesos están limitados por los escasos presupuestos destinados (Montecinos, 2007). La razón de esta orientación más deliberativa se asocia al liderazgo de los alcaldes (y la escasa oposición política registrada a este nivel) que han logrado conformar un espacio más amplio de democracia comunitaria, dentro del cual el PP es una parte. A su vez, los equipos técnicos tienen una visión más integral de la participación. Finalmente, se identifican en estas localidades ciertas historias previas de experiencias participativas (Montecinos, 2007).

Para los casos de Perú y Argentina no hay demasiados estudios que aborden el análisis desde esta perspectiva. Uno de los pocos trabajos que se refieren a este punto para el caso peruano es el de Goldfrank (2006), en donde se concluye que la orientación del PP peruano es más bien liberal, con un diseño regulado, formal, consultivo y orientado a organizaciones ciudadanas existentes. Se destaca que los PP creados en ámbitos locales tienden a ser más informales y deliberativos, debido a que los alcaldes que llevan adelante el PP responden a peticiones de los movimientos sociales y a que los formatos abiertos permiten a los alcaldes atraer nuevos electores (Goldfrank, 2006). El autor concluye, a su vez, que la mayoría de los casos de PP exitosos registrados en Perú tiene un formato más informal y deliberativo; y fueron impulsados antes de la ley de 2003 que transforma el proceso en obligatorio (Goldfrank, 2006).

Si bien en el caso de Argentina no se encontraron trabajos que abordaran de forma agregada esta dimensión, hay algunos trabajos que sugieren la existencia de procesos cercanos al modelo brasileño. En ese sentido Denis Rodgers (2005), en su estudio sobre el Municipio del Abasto (Buenos Aires), muestra que la deliberación asamblearia actúa como una micro esfera de autonomía ciudadana. Se destaca que pese a la fuerte politización del proceso de PP porteño, la dinámica asamblearia permite generar esferas de autonomía, que posibilitan a los ciudadanos participantes correrse de las indicativas de los partidos políticos, y actuar como verdaderos agentes transformadores. Por su parte Annunziata (2013), menciona que en el caso de Morón y Rosario, existen instancias de deliberación y negociación entre ciudadanos, y entre éstos y los representantes, pero entiende que no se trata de una deliberación desinteresada, en busca del “bien común”, como lo plantearía el modelo de democracia deliberativa, sino que la deliberación se presenta como medio para conciliar partes e intereses diversos. Aún así, entiende que el mecanismo no carece de importancia.

De esta manera es posible afirmar que el modelo predominante en los PP de Chile, Perú y Uruguay es el liberal, aún cuando todos los países registran algunas experiencias minoritarias cercanas al modelo brasileño. Para el caso argentino no se encontraron suficientes trabajos interesados en esta dimensión, lo que imposibilita extraer conclusiones más allá de algunas experiencias concretas.

4.3. El PP y la inclusión social

Dentro del análisis de la capacidad de agencia, el tema de la inclusión social, aparece como un elemento central para pensar si estos procesos de participación han logrado ampliar el derecho a la ciudadanía, tendiendo puentes hacia la integración social, o simplemente han reproducido las estructuras existentes. Lo primero que hay que tener en cuenta, es que no existe en un extremo un grupo de incluidos, y en el otro uno que no lo está, sino más bien diferentes grados de integración que establecen los sujetos en un determinado trasfondo estructural (Ávila, 2004). Es decir, que aún en los contextos de mayor exclusión, las personas tienen espacios de interacción con los incluidos, a través de redes sociales e instituciones, y poseen capacidad de agencia para desarrollar estrategias de integración. También existen casos de personas que a grandes rasgos están incluidas, pero sin embargo, por pertenecer a determinadas categorías sociales se las excluye o se les asigna roles secundarios en determinados ámbitos. De esta forma, al analizar la participación en el PP en términos de inclusión o exclusión se pondrá el acento en determinadas categorías socialmente menos valoradas, pero no se está pensando en personas con ausencia de vínculos de integración, sino con vínculos parciales o deficitarios (Ávila, 2004).

Dentro de las clasificaciones sobre exclusión Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996) identifican tres ámbitos de análisis: la exclusión socioeconómica (dificultad para insertarse en el proceso económico), la exclusión política (capacidad limitada de las personas para ejercer derechos y deberes ciudadanos) y la sociocultural (discriminación a ciertos grupos que no comparten los códigos culturales básicos de la cultura dominante). Estos ámbitos, interactúan mutuamente pudiendo reforzar sus efectos negativos, pero a su vez, una estrategia de inclusión en uno de ellos, podría tender puentes hacia la inclusión en los otros (Ávila, 2004). Por ejemplo, la inclusión ciudadana a través de la participación en las instancias del PP podría amortiguar la discriminación étnica y racial, y contribuir a la mejora de desigualdades económicas.

La propuesta de análisis para el tema de la inclusión social en los PP se propone estudiar el estado del conocimiento sobre la participación según los siguientes criterios: edad, género y nivel socioeconómico.

4.3.1. Participación según edad

Tomado la edad como criterio para analizar la inclusión social, podemos ver que los segmentos juveniles aparecen en la literatura como el grupo más vulnerable a ser excluidos de estos procesos. Los jóvenes constituyen en general una franja etaria considerada poco participativa en los asuntos públicos. Algunos estudios, que analizan la participación juvenil (de 15 a 29 años) en España, indican que la participación en el PP se orienta por una lógica de “cultura vecinal”, la que se aleja de los intereses e inquietudes de las personas jóvenes, lo cual hipotéticamente puede explicar la inhibición de los mismos a participar de estos procesos (Arnau, 2010).

A pesar de que es posible afirmar que desde el punto de vista político los jóvenes no constituyen la población de mayor interés estratégico, desde el punto de vista discursivo aparecen como una población prioritaria para captar en los programas de democracia participativa como el PP. Las discusiones principales sobre cómo captarlas, muestran tres estrategias posibles: una versión del PP especialmente dirigida a jóvenes; la

inclusión de los jóvenes en el PP general, en donde no se hace distinción etaria; y una tercera estrategia, que constituye un híbrido, en donde si bien no existe una versión específica de jóvenes al interior del PP general, sí se realizan distinciones etarias (Martínez y Arena, 2013).

Una mirada a los estudios que analizan la participación en los PP en los países estudiados, deja como saldo dos cosas: 1) La magnitud y la calidad de la participación juvenil no ha sido un tema prioritario en las agendas de investigación, dado que prácticamente no existen estudios que aborden a fondo la temática, solo es posible encontrar estudios que hacen alguna referencia puntual al tema. 2) Los escasos datos existentes sugieren con claridad, que en los países estudiados, se acompaña la tendencia general de escaso involucramiento de los jóvenes en el proceso participativo.

El país para el cual se conocen más datos de la participación juvenil es Argentina. En general, se observan registros de baja participación de esta franja etaria. López, Carmona y Martínez (2012) vinculan este escaso involucramiento de los jóvenes, al hecho de que la estrategia comunicativa no logra atraer este segmento de la población. En el caso de Buenos Aires, Romero (s/f), nos muestra que en el año 2003 el promedio de edad de los participantes era de 44 años. En 2004, la franja más participativa de esta experiencia se ubicó entre 30 y 50 años (50,5%). Mientras que los menores de 20 años solo representaban en 2004 el 4,5%, y en 2005 apenas el 1%. Un aspecto a destacar es la existencia de un número importante de municipios que implementan la estrategia del PP joven. En su estudio Martínez y Arena (2013) muestran que el 32% de los 35 municipios relevados en la muestra, utilizan esta herramienta. Sin embargo, no se conocen demasiados estudios que se hayan interesado por analizar en profundidad estas experiencias. Signorelli (2009) sostiene, para el caso de Rosario, que en general la participación es muy escasa aún en la instancia juvenil.

En los casos de Perú, Chile y Uruguay⁵ no se han encontrado datos importantes sobre la participación juvenil. Salvo en situaciones puntuales como Talcahuano y Cerro Navia (Chile), donde se destaca una baja participación juvenil, que va de la mano con la convocatoria a participar a sectores muy exclusivos de la ciudadanía, los más activos políticamente, y cercanos a las instituciones o autoridades que lo implementan (Delamaza y Ochsenius, 2010). En los cuatro países se encuentran localidades que desarrollan experiencias de PP joven y algunas otras estrategias de convocatoria juvenil.

Recapitulando, se puede decir que la temática no ha despertado mucho interés en los investigadores de los países en estudio, y que el aspecto más relevante de los hallazgos es el carácter secundario de la participación de este grupo etario en los PP. Por lo cual es posible decir, que en este punto, la herramienta no ha transformado las estructuras de poder, reproduciendo una forma de exclusión existente.

⁵En un trabajo descriptivo realizado por Martínez para la Intendencia de Paysandú se presentan en el anexo algunos datos de participación en el PP juvenil en las experiencias 2008 y 2009. Se puede extraer el número de proyectos presentados en la ciudad, 42 en 2008 y 36 en 2009, y el número de votos por proyecto los cuales sumados son: 5501 en 2008 y 9575 en 2009. Esto nos muestra un aumento sustantivo en el número total de votos entre los dos años, pero en ningún caso se puede saber el número total de votantes ya que los jóvenes pueden optar por hasta 3 proyectos en cada voto (Martínez, 2008).

4.3.2. Participación según sexo

Tal como lo muestran muchos trabajos que abordan la participación política desde una perspectiva de género, existen muchas limitantes objetivas a la participación de las mujeres, que varían en la intensidad según la sociedad.

Dentro de las limitaciones mencionadas por la literatura especializada en la temática, se pueden destacar: la problemática del tiempo libre derivada de una inequitativa distribución de las tareas domésticas; la socialización tradicionalmente recibida, que lleva a que exista una menor tendencia a asumir actitudes que son consideradas básicas en el mundo de la política; la reproducción de roles tradicionales en los ámbitos políticos, que lleva a que a muchas mujeres se les asigne dentro de estos ámbitos roles similares a los de madre o ama de casa; en los ámbitos políticos en los que existen políticos profesionales existe sobre todo, en los mayores, una resistencia a la competencia femenina que consideran menos preparada para el liderazgo (Amurrio, Larrinaga y Mateos, 2007). Tomaremos estas limitaciones largamente diagnosticadas para analizar los procesos de participación en el PP.

Una primera mirada a literatura nos muestra que en Uruguay y Argentina las mujeres han tenido un protagonismo importante en términos de cantidad de participación. En un estudio que abarca el periodo entre el 2002 y el 2006 Ricardo Romero testimonia el protagonismo de las mujeres en el PP de Buenos Aires, en donde, además, la mayoría de las participantes manifiestan que no sintieron discriminación de género. Sin embargo, el 46% piensa que existen necesidades específicas de género y solo el 14% piensa que son consideradas en el proceso (Romero, 2006). En el caso de Córdoba, la participación en 2005 era de 67,3% mujeres y 32,7% hombres, porcentajes que en diversa medida se venían manteniendo en cada una de las experiencias (Echavarría, 2005). A su vez, en Rosario, en donde el enfoque de género estuvo presente desde el principio del PP, también hubo un protagonismo femenino, existiendo en las diferentes etapas de los PP de 2007, 2008 y 2009 mayorías femeninas (Signorelli, 2009). Las únicas excepciones a esta regularidad encontradas en los estudios de Argentina, las proporcionan los casos de las votaciones del PP joven de Unquillo, y las asambleas de Berisso, en donde hubo mayorías masculinas (Martínez y Arena, 2011). Es de destacar, que el protagonismo femenino sucede aún cuando la enorme mayoría de las experiencias de PP argentinas no prevén, entre otras cosas, espacios de cuidado de niños durante las reuniones, lo que posibilitaría una mayor participación de quienes tienen aún hoy una mayor responsabilidad en la tarea de cuidados. Este aspecto, aparece mencionado por López, Carmona y Martínez (2012) como un problema que se agrava, siendo una limitante importante en aquellos foros donde asisten personas de menores recursos.

En el caso de Uruguay, como lo indican Bou Geli et al. (2012), salvo en Montevideo, en las demás experiencias no existen datos de participantes desagregados por sexo. En la experiencia de la capital, tomando como punto de partida el año 2012, las mujeres participaron en los últimos 5 años siempre en un porcentaje superior al 55%. Los datos cualitativos de las experiencias de Salto y Paysandú muestran un consenso de los participantes en cuanto al rol protagónico de las mujeres y destacan el involucramiento de las mismas durante todo el proceso (Noboa, et. al. 2013).

Esta mayor participación femenina en el PP no representa un aspecto sorprendente, ya que, como lo mencionan Noboa, et al. (2013) los espacios de participación comunitaria suelen estar cooptados por las mujeres, destacándose su involucramiento en diversas etapas. De manera, que en estos espacios de menor profesionalización de la actividad, parece haber una menor resistencia a aceptar la participación femenina.

En este punto, la excepción es Perú, donde los rasgos patriarcales ayudados por un diseño selectivo, llevaron a que los hombres constituyeran una abrumadora mayoría de los agentes participantes. Un estudio del Banco Mundial (2010), evidencia que la discriminación cultural hacia la mujer limita su participación. Las mujeres reciben menos atención de las autoridades y a nivel de organizaciones locales no logran ocupar roles de líderes. Se debe tener en cuenta, que de acuerdo con el diseño del PP peruano son los líderes organizacionales los que participan como agentes participantes. A esto debemos sumar el análisis de McNulty (2013) acerca de que cuando se convoca a participar a organizaciones y no a individuos los representantes de organizaciones con menos recursos o que tradicionalmente están ausentes en la toma de decisiones (mujeres, indígenas, afro-latinos, etc.) pueden tener más obstáculos que superar. Dicho de otra manera, el diseño corporativo se puede prestar a un grupo menos diverso de tomadores de decisiones y esto puede afectar la participación femenina. Las organizaciones con bases más fuertes y con solidez financiera, como las ONG, tenderán a enviar sus representantes al PP, y las menos formales, como las organizaciones de mujeres, no lo harán.

Las cifras muestran que en el año 2007, las mujeres representaban el 32% de los agentes participantes, el 26% de los comités de vigilancia y un 20% de Comités Técnicos (Banco Mundial, 2010). Hacia el 2011, puede advertirse un leve aumento de mujeres que asisten a las reuniones de PP regional, llegando al 30% en 2011, pero en 2012 se revierte la situación disminuyendo a 22% (McNulty, 2013). Existen hallazgos similares para los Consejos de Coordinación Regional (CCR), en donde un estudio del 2007 muestra que para siete regiones recabadas, el promedio de mujeres era 23% de los representantes de la sociedad civil (McNulty, 2013). La constatación de esta desigualdad en la participación, ha llevado a que algunos gobiernos regionales, interesados en la igualdad de género, optaran por establecer cuotas de mujeres, pero estos constituyen menos de la mitad del total de los gobiernos regionales peruanos (Llona, 2004).

Se destaca que para el caso de Chile, no se han encontrado estudios que aporten datos sobre una participación diferencial por género. Las investigaciones que integran el corpus, no dan cuenta de la cantidad de participantes hombres y mujeres, ni de los roles asumidos por éstos.

La mayor asistencia a los espacios de PP, no garantiza por sí mismo un mayor protagonismo. En ese sentido, otro aspecto analíticamente importante, tiene que ver con las dificultades que atraviesan las mujeres para ocupar lugares, en aquellos formatos que implican la delegación a ciudadanos en determinadas etapas. Esto constituye un problema en la Argentina, por el cual, varios municipios han establecido criterios de género en la selección de delegados, como estrategia para aminorarlo.

Por otro lado, retomando la división tradicional de roles, que tiene bases en los procesos de socialización, se destaca que en Perú las mujeres están más presentes en espacios de

sensibilización y capacitación, que en espacios de deliberación, donde la presencia masculina es mucho mayor (70%) (Llona, 2004). A su vez, se pueden identificar algunas temáticas típicas de reclamos femeninos, como la seguridad alimentaria y la calidad educativa (Banco Mundial, 2010). En el caso de las experiencias uruguayas de Salto y Paysandú se menciona que las mujeres, por su escasa experiencia en política, son más proclives a traducir su participación en soluciones prácticas, que en grandes deliberaciones generales sobre problemas y soluciones. A su vez, se marca un vínculo claro entre la participación femenina y la importancia de las exigencias concretas del grupo familiar, que son proyectadas hacia necesidades más generales de la comunidad (Noboa, et. al. 2013). En el caso de Rosario (Argentina) cuando los consejeros eligen un área para trabajar, urbana o social, tiende a haber una amplia predominancia de mujeres en el área social (Signorelli, 2009).

A modo de colofón, podemos decir que a pesar de que la presencia de las mujeres en la política profesional es mucho menor de que la de los hombres siendo muy inequitativa la ocupación de cargos o posiciones que concentren poder, existe una tendencia internacional a una activa participación femenina en los espacios de participación comunitaria como ser asociaciones voluntarias, organizaciones populares, comités de servicios, etc. (Del Rio y Lleó, 2007) y que esta tendencia puede verse en los casos de participación en los PP de Uruguay y Argentina, pese a que en el primero existen muchas carencias en cuanto a la desagregación de los datos según sexo. Es interesante observar que en la medida que se van generando espacios de representatividad dentro de la participación, creándose posiciones con alguna cuota más de poder (consejeros, delegados, etc.) se advierten dificultades en varias experiencias en donde las mujeres ocupan muchos menos lugares de representación comunitaria. Esto ha llevado a que varios municipios argentinos hayan establecido criterios de género en la selección de delegados, buscando amortiguar el problema.

Por otro lado, llama la atención que en caso chileno no haya estado presente el tema de la inclusión de género en los estudios revisados. En las experiencias peruanas es donde se presentan mayores desafíos en términos de inclusión de género, ya que las mujeres han tenido un rol secundario en los procesos, debido a la combinación de dos factores: la fuerte discriminación cultural, y el diseño corporativo del PP. Asimismo, la literatura advierte de las dificultades que atraviesan las mujeres para ocupar lugares en los espacios de representación comunitaria, lo cual ha llevado a que varios municipios argentinos hayan establecido criterios de género en la selección de delegados, buscando amortiguar el problema. Finalmente, es posible identificar el peso de los mandatos culturales, en una cierta inclinación de las mujeres hacia determinados roles y determinadas áreas temáticas dentro del PP.

4.3.3. Participación según nivel socioeconómico

Uno de los aspectos centrales desde la perspectiva de los posibles aportes de los PP al desarrollo humano es identificar en qué medida las personas con mayor privación socioeconómica se ven incluidas en estos procesos participativos. A pesar de la relevancia del tema, son pocos los estudios que se ocupan del mismo en los países en cuestión. Seguramente, la carencia de registros sobre las condiciones socioeconómicas de los participantes por parte de los municipios resulta una limitante importante.

En el caso de Argentina, se sabe que tomando como indicador el nivel de desarrollo de las regiones, los PP tienen una presencia mucho más notable en las ciudades pertenecientes a regiones más desarrolladas, las que a su vez, son en general, las más pobladas (López, Martínez y Adaro, 2010). También se sabe para el caso de Rosario que existe una relación positiva clara, entre cantidad de NBI del distrito y nivel de participación. La relación señala, que existe una mayor participación en los distritos más pobres. Entre el año 2003 y el 2009 los tres distritos que más participaron son los que tienen peores indicadores socioeconómicos (Signorelli, 2009). Esto, a pesar de que el acceso a la información es asimétrico en perjuicio de los distritos más pobres y que en muchos casos el PP ha contribuido a ensanchar las diferencias de posibilidades, por ejemplo, colocando computadoras únicamente en el distrito Centro para que los ciudadanos pudieran registrarse para participar en la primera ronda (Signorelli, 2009).

En el mismo sentido, en el año 2013 Alicia Veneziano señala para el caso de la capital uruguaya que los sectores de más altas NBI son los que más participan en las elecciones de los PP y de los Consejos Vecinales (Veneziano, 2013). También Goldfrank (2011) en su análisis sobre la edición 2007 del PP montevideano señala que había una correlación positiva fuerte entre pobreza y participación. En un estudio posterior Signorelli (2014) tomando en cuenta la cantidad de propuestas presentadas y la cantidad de votantes muestra que en la edición 2013 el Municipio “A”, que es el que tiene peores indicadores socioeconómicos, fue el que más participó (este nivel de participación no ocurrió en el “F” que es el que le sigue en nivel de carencias), mientras que los municipios B y CH con mejores indicadores de bienestar son los que menos participan. Si bien es posible decir que los sectores más pobres tienen una mayor inclinación a participar la autora señala que en comparación con las otras dos experiencias que estudio, Rosario y Porto Alegre, la montevideana es la experiencia en la que menos se evidencia esta relación. Se sugiere a su vez la hipótesis de que esto podría relacionarse al carácter menos equitativo de esta experiencia en relación a las otras dos. Por su parte, en un estudio comparativo entre República Dominicana, España y Uruguay, Bou Geli et. al (2012) señalan que para las experiencias uruguayas existe una carencia de datos cuantitativos al respecto, pero presentan en cambio algunos datos cualitativos. Estos afirman que en los tres países se percibe que la participación es inclusiva y que participan todos los sectores de la población, pero resaltan que no todos los sectores lo hacen en la misma intensidad y que la presencia de los sectores más desfavorecidos, aunque existe, es escasa. En esta línea, Iván Sánchez (2012) muestra, para el caso de Paysandú, la difundida percepción en la clase política, tanto en los impulsores como detractores del PP, de que una de las debilidades visibles del proceso ha sido el no lograr involucrar de forma sustancial a los sectores sociales más excluidos y menos favorecidos económicamente. Es decir, que existe una percepción de que el núcleo más pobre no se ha visto fortalecido lo suficiente. Sánchez (2012) concluye que existe un predominio y profesionalización de instituciones altamente formales en desmedro de redes populares informales, y de sectores incluidos socialmente, respecto a los excluidos.

En Perú, existen estudios que muestran que los costos de la participación constituyen barreras importantes para la inclusión de los grupos territorialmente excluidos y pobres (Banco Mundial, 2010; Jaramillo y Alcázar, 2013). Sin embargo, el Banco Mundial en el año 2010 llega a la conclusión de que los PP son socialmente inclusivos, ya que la mayoría de los participantes representan a organizaciones sociales que están más cerca de los pobres y representan sus intereses. Se indica que estas organizaciones presentan el 56% de las propuestas que se debatirán (McNulty, 2013). Esta conclusión es

relativizada por McNulty (2013) señalando que las organizaciones más cercanas a los pobres, no participan de igual forma en algunos órganos decisores. Se muestra que la composición de los equipos técnicos, que condensan una cuota importante de poder en el proceso, está en manos de profesionales de ONGs y funcionarios del gobierno. De manera que el componente de sociedad civil que integra los equipos técnicos es el menos cercano a los sectores más desfavorecidos, las ONGs no se basan en afiliación y en general son gestionadas por profesionales y personas con algunos conocimientos técnicos sobre desarrollo local. La autora, concluye que el PP en Perú ha llevado a una inclusión limitada con un impacto moderado, en donde existen nuevos actores que lograron su participación en la política subnacional, pero siguen existiendo sectores menos involucrados. Se señala que los problemas estructurales más profundos que tienen un largo arraigo en el país, como la discriminación racial, étnica, sexual y la exclusión económica, son probablemente imposibles de superar a partir de procesos participativos como el PP.

De manera que mirando los PP según la capacidad de inclusión a sectores menos favorecidos económicamente, podemos decir que hay una carencia grande de registros al respecto, lo que lleva a que la mayoría de las investigaciones no hayan profundizado en este tema. De hecho, para el caso chileno no se conocen investigaciones que aborden el tema.

A nivel general, daría la impresión de que los PP despiertan el interés de los sectores más pobres que ven en la herramienta una posibilidad de satisfacer necesidades comunitarias y por esta razón logra involucrar a sectores que antes no tenían voz. De esta manera, se logra darle más peso a las prioridades de sectores desfavorecidos. Sin embargo, como señala McNulty, refiriendo al caso peruano, esta inclusión es limitada, ya que existen algunas barreras estructurales que el PP no tiene suficiente potencial para resolver. Se entiende aquí, que esta afirmación no está exenta de validez más allá del caso de Perú, de hecho, en Porto Alegre, que es la experiencia de referencia a nivel mundial se logra incluir a los pobres, pero no a los pobres extremos (McNulty, 2013). Es decir, aquellos que han sido excluidos de la economía formal, también permanecen al margen de estos procesos. En algunos casos también se constata, que algunos PP han tendido a reforzar algunas diferencias estructurales, como la experiencia de Rosario en relación a la disposición de mayores recursos para favorecer la participación en el Centro y en el caso de Perú, con los costos derivados de la participación en el proceso.

4.4. Relevancia de los temas abordados en el PP

Una de las discusiones más recurrentes en la literatura que aborda este tema tiene que ver con la pertinencia de que en los PP se aborden discusiones y se elaboren proyectos sobre situaciones puntuales de la cotidianidad de los vecinos, o por el contrario, se busquen articular propuestas de mayor escala capaces de pensar en problemas más abarcativos en términos de impacto y con una visión de desarrollo sobre la ciudad o la región. En este sentido, es posible identificar dos enfoques en los diseños de los PP. Por un lado, el enfoque territorial en donde se trata de resolver aspectos puntuales de cada uno de los territorios en los que se divide la aplicación del programa, los fondos, generalmente se dividen en partes iguales entre los diferentes distritos y los vecinos de estos territorios, a través de diferentes mecanismos, definen libremente la temática de las inversiones. El otro enfoque es temático, en él se trata de pensar la ciudad en su

conjunto, se contemplan cuestiones transversales que exceden el territorio de pertenencia inmediata de los vecinos (Martínez y Arena, 2011).

El análisis de las producciones para los países estudiados, nos muestra que la discusión se articula también en función de estas orientaciones. En Argentina, predomina ampliamente el enfoque territorial, con algunas excepciones como el PP del Municipio de Río Grande donde el 10% del presupuesto del PP tiene un enfoque temático y el caso de Bella Vista donde los fondos se distribuyen territorialmente, pero las inversiones refieren a un único tema definido el año anterior. También, hay una impronta temática en los PP de Reconquista, Pehuajó y San Salvador de Jujuy (Martínez y Arena, 2011). En relación a los enfoques territoriales, Rocío Annunziata (2011a) menciona que en los PP de Rosario y Morón no existe ninguna instancia en la que se traten problemas del municipio de manera general, y existe una tendencia a valorar la cercanía y la proximidad, tratando de ir hacia lo más local posible. Siguiendo esta línea de análisis Ford (2007) indica que en el caso de Rosario la gestión y muchos consejeros tratan de excluir temas explícitamente ideológicos, buscando que la deliberación apunte hacia aspectos menos abstractos y con características más particulares. El autor, sostiene que esta fragmentación territorial generada por la falta de integración de distritos en el diseño, genera una limitación en la productividad social y política del PP. Esta situación, ha llevado en el caso de Rosario, Morón y Buenos Aires a que se produzca una fragmentación de demandas y proyectos (Annunziata, 2011b). Para la experiencia de Córdoba, Etcheverría (2005) destaca que los problemas tratados están referidos exclusivamente a zonas, sin considerar problemáticas comunes que afecten a varias áreas en conjunto. Por otro lado, Bascondi (2009) señala que la limitación de los fondos destinados al PP, los que a su vez se dividen en distritos, lleva a que no sea posible pensar en proyectos de más impacto, señala como en el PP del municipio de San Fernando los facilitadores debían recalcar constantemente a los vecinos este aspecto, para que las propuestas fueran realistas y viables.

La conclusión de Martínez y Arena (2011) en relación a este predominio del enfoque territorial en Argentina es que el objetivo de los PP no está centrado en los proyectos, sino en la participación. Mencionan que se trata de pequeñas transformaciones en la realidad cotidiana, que son posibles mediante el empoderamiento popular. Sin embargo, enfatizan en la necesidad de incrementar su potencial en relación a la justicia social, y entienden que para ello es necesario avanzar hacia discusiones de mayor envergadura como las producidas en las instancias temáticas, logrando integrar los territorios.

El análisis para el caso de Chile, también muestra una fuerte inclinación hacia las resoluciones de temas puntuales y cotidianos sin abordar problemas complejos o estructurales. Montecinos (2012) lo plantea en un estudio comparado de los casos de Chile, Argentina, Perú, Uruguay y República Dominicana, en donde menciona que hay una participación muy intensa pero sobre proyectos menores, sin lograr una incidencia importante en la planificación de políticas públicas de alto impacto. Por su parte Medina (2012), estudia los casos de Lautaro, Pitrufquén, Puerto Montt y Río Negro sosteniendo que el PP, más que perseguir la formulación de políticas públicas tiene como objetivo principal la priorización de demandas y de líneas de acción, que impacten directamente en los miembros de las organizaciones que participan. A similares conclusiones llegan Delamaza y Ochsenius (2010) para las experiencias de Cerro Navia y Talcahuano manifestando a su vez que ésta parece ser la intención de los diseñadores que manifiestan, en el caso de Cerro Navia, que los problemas estructurales que requieren

más inversión se resuelven a partir de otros medios. Para Delamaza y Ochsenius (2010) la intención es ampliar la gobernabilidad por parte de las agencias y autoridades locales, más que desplegar un modelo innovador de gobernanza.

En Uruguay, las experiencias de PP han sido de raigambre territorial y electoral, con la única excepción de Salto, en donde se combinó el aspecto territorial con el temático. Los resultados en este sentido acompañan las tendencias internacionales de los PP territoriales, en donde hay una dispersión temática y tratamiento de problemas puntuales. Para el caso de Paysandú, Martínez (2010) señala que en las propuestas aprobadas y ejecutadas existe un predominio de aquellas relacionadas a lo social, principalmente las vinculadas a educación, salud e inclusión social, y en menor medida existen inversiones destinadas a infraestructura para el mejoramiento de espacios públicos. La autora muestra como con el pasar de las ediciones en el PP de Paysandú ha disminuido la cantidad de proyectos presentados y sostiene que esto refleja la capacidad que han tenido organizaciones y grupos de vecinos para redefinir sus propuestas y realizar algunas acciones de forma conjunta. Cabe acotar, que el diseño del PP de Paysandú fue tendiendo más hacia las organizaciones y hacia las alianzas entre ellas, lo cual puede explicar esta tendencia.

El caso más interesante en Uruguay, por las singularidades que tuvo el diseño, es el de Salto. En esta experiencia, si bien existió una distribución territorial en siete zonas (coordinadoras zonales), los proyectos de los ciudadanos necesariamente debían referirse a algunos de las siguientes áreas temáticas: recreativo-deportivo, socio-educativo/cultural, promoción de salud y ambiental. A su vez, como el diseño impulsa a ello, la tendencia en los pocos años que se aplicó, fue a presentar nada más que un proyecto por cada coordinadora zonal, lo cual llevaba a proyectos con un nivel menor de particularidad, es decir, la problemática a abordar debía impactar sobre una población más amplia que la organización o el vecindario (Noboa, et. al, 2013). Sin embargo, como los niveles de inversión en el PP de Salto eran muy bajos, no podemos hablar de una verdadera capacidad para resolver problemas complejos más allá de la clara intención de los diseñadores.

Finalmente, en Perú hay autores que resaltan la importancia de la existencia de Planes Concertados de Desarrollos que fueron diseñados participativamente, y ven en la articulación de los PP con estos planes, una posibilidad de pensar participativamente el desarrollo de las regiones y promover acciones en esa dirección (Montecinos, 2012; Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativos⁶, 2007). No obstante, la literatura resalta las limitaciones de esta ambiciosa propuesta. Montecinos, por ejemplo, señala que a pesar de que la vinculación con los Planes Concertados y la mayor

⁶Es un colectivo integrado por: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de la Mujer y Desarrollo (MIMDES /FONCODES), Consejo Nacional de Descentralización-CND, Defensoría del Pueblo, Mesa de Concertación para la lucha contra la Pobreza (MCLCP), Asociación de Comunicadores Sociales CALANDRIA, Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo (ANC), CARE Perú - FORTALECE, Cooperación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer - UNIFEM, Grupo Propuesta Ciudadana, Programa Pro Descentralización PRODES - USAID, Proyecto Participa Perú, Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMUPE, Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local (Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativos, 2007).

proporción de presupuesto destinada al PP lleva a que se financien proyectos de más envergadura, este proceso sigue siendo limitado por la naturaleza de esta participación, la cual visualiza como reducida y con probabilidades de manipulación política (Montecinos, 2012). En el mismo sentido, el Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo, señala en su informe del año 2007, que la articulación entre los Planes Concertados de Desarrollo y los PP son fundamentales para optimizar el gasto, pero son muy difíciles de lograr, porque existen resistencias. Hay un avance, pero lento y difícil. Por su parte, Llona y Soria (2004) resaltan que son pocos los casos donde la priorización de las obras del PP se vincula con los Planes Concertados de Desarrollo. Sostienen que la priorización, generalmente, termina siendo un listado de obras pequeñas, que expresan la búsqueda de justicia en la distribución de recursos y una débil capacidad de la comunidad local para expresar una visión estratégica de desarrollo. Los temas que ganan la agenda de discusión son necesidades inmediatas tales como veredas, parques, etc. (Llona y Soria, 2004).

En conclusión, en los países estudiados se ve como predominante el enfoque territorial con temática libre. Los diseños, en general, permiten que los ciudadanos prioricen los temas que más les interesan. En ese sentido, si les interesan aspectos puntuales y cotidianos, pueden plantearlos, y si les interesa discutir problemas más abstractos, también pueden hacerlo. El problema, que en parte contribuye a la alta predominancia de aspectos domésticos, se presenta en que los fondos se dividen por territorio y eso limita la posibilidad de realizar grandes consensos para proyectos de alto impacto. De todas formas no existen demasiados indicios de que la ciudadanía esté reclamando estos espacios. Cabría preguntarse si el atractivo de la herramienta no está justamente en la posibilidad de presentar propuestas sobre aspectos que están al alcance de la mano de las personas y que redundarán en un beneficio directo y tangible para ellas. Por otro lado: ¿no es allí donde el conocimiento cotidiano adquiere mayor relevancia? El segundo problema es que reclamar una visión de desarrollo estratégico implica siempre un componente normativo que indica qué temas debieran discutirse y cuál es la dirección del desarrollo, lo que, en cierta medida, restringe técnicamente el poder del participante de marcar la agenda. Este planteo, puede encontrarse en términos similares en Annunziata (2011), en donde se sostiene (para el caso de Morón, Rosario y Buenos Aires) que en el PP frente a la legitimidad político-partidaria, del saber técnico y de lo colectivo- redistributivo, opera la legitimidad de la singularidad, de los problemas concretos del vecino, de lo cotidiano.

En relación a la necesidad de tratar temas más complejos o estructurales, que es un reclamo bastante generalizado de la academia que estudia el tema, la propuesta que aquí se hace, va en dirección de articular espacios temáticos con territoriales o la posibilidad de varios niveles, como los que están teóricamente planteados en Perú, permitiendo el abordaje de cuestiones domésticas en los niveles más micro, pasando a problemáticas de mayor impacto en la organización social en los niveles de mayor alcance territorial. Es necesario destacar, a su vez, que las preferencias de las personas hacia un tema u otro son modificables, y existen algunas experiencias que muestran algunas transformaciones con el pasar de los años, pero éstas solo son posibles, a través del diálogo social. Es posible afirmar que si a la mostrada capacidad para resolver problemas concretos de los PP, se le agrega la otra ala, la instancia de discusión y resolución de problemas estructurales, la capacidad de agencia se verá fortalecida.

4.5. Forma en que se puede participar del PP

La literatura que aborda este tema hace referencia a tres formas distintas de participar en el PP. Una pone el acento en el ciudadano individual. Otra coloca el énfasis en las asociaciones de la sociedad civil. Y finalmente un ámbito de participación mixto, en el que tanto el ciudadano individual, como las asociaciones participan de las discusiones presupuestarias (Pineda, 2005). En algunos casos estos diseños alternan entre participación individual y organizativa según la etapa del proceso.

Los principales argumentos de la participación vehiculizada de forma individual pasan por evitar los problemas derivados de la representatividad. Los mismos problemas de distanciamiento entre gobernantes y ciudadanos pueden replicarse a nivel microsociedad, en los formatos basados en organizaciones, en esta ocasión, entre los líderes organizacionales y los ciudadanos de las bases sociales (Suárez, 2014; Montecinos, 2007; Llona y Soria, 2004 entre otros). A su vez, este modo de participación organizacional no es proclive a captar grandes cantidades de participantes, ya que aquellos ciudadanos no organizados, quedan por fuera de la propuesta. De manera, que el hecho de poder participar simplemente con la condición de ciudadano, permite incorporar otras personas más allá de los dirigentes sociales (Montecinos, 2007).

Por otro lado, los argumentos más recurrentes en favor del modelo basado en organizaciones tienen que ver con que éstas son importantes vehículos para la movilización e implicación ciudadana, y los modelos basados en ellas permiten fortalecer las redes sociales y transformar internamente las organizaciones, generando de esta manera, una transformación social, más allá de la realización de los proyectos puntuales en el PP. La idea es que este tipo de diseños permiten fortalecer las organizaciones existentes y fomentan la creación de nuevas (Bloj, 2008; McNulty, 2012).

En el caso de Argentina, se identifican tanto experiencias basadas en los individuos, como en las organizaciones. En muchos casos, puede verse que dentro de los diseños que apuestan a los ciudadanos individuales, de todas formas se van generando espacios de representatividad, en lo que algunos autores han llamado democracia representativa comunitaria, que implica, que en determinadas rondas del PP los ciudadanos delegan en algunos de ellos (consejeros), determinadas potestades de decisión. Este estilo de participación puede verse en muchas ciudades, entre ellas: Rosario, Salta Fe, Bariloche, el Municipio de la Costa y Zárate (Martínez y Arena, 2011). En el caso de Rosario, Bloj (2008) sostiene que hay una contradicción entre desalentar la participación colegiada, a favor de la participación individual y la explícita búsqueda de fortalecer las redes sociales. Argumenta que esta orientación respondió a un momento determinado, en donde se reclamaban autonomías, pero hoy, debe ser revisado, ya que constituye un obstáculo para recuperar experiencias colectivas. A su vez, Signorelli (2009) muestra los problemas de legitimidad derivados de la democracia representativa comunitaria desarrollada en Rosario. Su investigación destaca que el 40% manifiesta que no confía en los consejeros, el 20% no sabe o no contesta y solo 36% confía en ellos.

Por otro lado, en Argentina, existen experiencias en las que solamente se puede participar como representante o miembro de alguna organización. Algunos de las experiencias que se enmarcan en esta forma de participación son: Neuquén, Las Heras (Mendoza) y la Matanza (Martínez y Arena, 2011).

En el caso de Chile, el modelo de participación predominante es el individual. Montecinos (2007) argumenta, que una de las diferencias que distingue positivamente al PP del programa PLADECO⁷ aplicado en Chile, es esta posibilidad de participar simplemente con la condición de ciudadano, sin necesidad de pertenecer a alguna organización social. De esta manera, el PP ha logrado incorporar otras personas y permitió el surgimiento de nuevos líderes, que se transforman en delegados y consejeros. El autor sostiene que esto ha generado una cierta tensión entre los nuevos líderes (generados en procesos altamente participativos y que poseen características de liderazgos más democráticos) y los viejos dirigentes sociales.

En Uruguay, el énfasis de los diseños está puesto en algunos casos en el componente individual, como es el caso de Montevideo (Veneziano, 2013) o el diseño original del PP de Paysandú (Suárez, 2014), en donde cada persona representa un voto o una propuesta, y en otros casos, se genera un diseño mixto en donde la convocatoria se hace a través de organizaciones sociales y la votación se produce de forma individual como es el caso de Salto, y el de Paysandú a partir de la tercera edición (Suárez, 2014; Noboa et. al. 2013; Sánchez; 2012). La experiencia de Paysandú comenzó siendo un diseño en el que se participaba de forma libre e individual, pero con el paso de las ediciones fue girando hacia un formato mixto, en donde la ejecución se hacía a través de la co-gestión y ello, llevó a que las propuestas debieran ser presentadas a través de organizaciones sociales con personería jurídica (Suárez, 2014). Por su parte, en Montevideo la elección de los Consejos Vecinales, que juegan un rol importante en los PP, se realizan de manera individual, respaldadas por organizaciones sociales o por firmas de ciudadanos, pero aun en los casos en los que se eligen con respaldo de las organizaciones sociales no son representantes mandatados por éstas, sino que representan a todos los ciudadanos del Centro Comunal Zonal (CCZ) (Gugliano, Veneziano, Maurich y Loeck, 2005). De manera que, como plantea Veneziano, la relación con las organizaciones sociales es muy débil.

Como se ha dicho, en Perú, el diseño del PP está dirigido exclusivamente a organizaciones sociales, las cuales para poder participar de esta política deben cumplir con determinados requisitos formales que le permitan registrarse y luego deben elegir a sus representantes para cada edición, a los que se les denomina agentes participantes. Hay algunos hallazgos que sugieren que el PP ha fortalecido las organizaciones participantes aun cuando, como señala McNulty (2012), este es un aspecto que no ha sido ampliamente documentado.

El estudio de Llona y Soria (2004) concluye, que este tipo de diseño en donde la participación es potestad exclusiva de las organizaciones, plantea desafíos para el ejercicio de la ciudadanía de la población, en especial considerando aquellas organizaciones tradicionales en donde no hay una comunicación fluida entre los dirigentes y las bases, no hay procesos de alternancia en los cargos y hay poca transparencia en la gestión, entre otros aspectos. Las autoras sostienen que por la poca difusión del PP y la capacidad de manejo de la información de las organizaciones tradicionales son éstas las que más participan de dicha política.

⁷Es el Plan de Desarrollo Comunal, instrumento de planificación local que por ley debe incorporar en su elaboración la participación de la ciudadanía (Montecinos, 2008).

A pesar de que el diseño del PP de Perú es definido en sus grandes trazos por una ley de alcance nacional, algunas localidades le han colocado su impronta tratando de solucionar algunos problemas derivados del diseño restringido de participación. Tal es el caso de Villa el Salvador, en donde para priorizar los proyectos se realizan asambleas en las que pueden participar todos los ciudadanos mayores de 16 años (Llona y Soria, 2004).

4.6. Empoderamiento de los participantes

Esta parte del análisis refiere a dos aspectos vinculados al empoderamiento ciudadano. Por un lado, a la fuerza real de toma de decisiones del ciudadano en relación al presupuesto destinado al PP. Y por el otro, a los aspectos generados a partir del involucramiento en el proceso y cuyos efectos van más allá de la propia política, implicando una mayor capacidad, en el sentido de Sen, de transformación de la realidad.

En relación al primer aspecto Prince, Jolíás y Doria (2012) plantean una clasificación de los PP en abiertos o semi-abiertos según quien toma la decisión final y según los requisitos para participar en el proceso. Los autores realizan una indagación en 50 municipios argentinos obteniendo datos en la mitad de ellos, cuyos resultados muestran que el 30% aplican un modelo tradicional con asambleas territoriales y/o temáticas, generación de proyectos, votación y ejecución, mientras que el 20% son semi-abiertos en los cuales la decisión última de qué proyectos aplicar no está en manos de los participantes sino de funcionarios municipales, el Poder Legislativo o el propio Poder Ejecutivo (este último sería el modelo más cerrado de todos).

Otro aspecto importante para el análisis tiene que ver con las prioridades temáticas que algunos PP establecen y que limitan las posibilidades de elegir la problemática a abordar a través de los proyectos, en ese sentido, De la Motta et al. (2004) muestra que en el caso de Buenos Aires hay una falta de participación de la ciudadanía en la definición de las prioridades y básicamente son definiciones tomadas por el gobierno. Un tercer elemento a considerar, es la autonomía con la que se toman las decisiones ciudadanas con relación a los partidos políticos, este aspecto es abordado por Dennis Rodgers (2005) en el PP porteño, que se caracteriza por ser uno de los más politizados de la región. El autor concluye que a pesar de la elevada politización que impregna el proceso, a nivel micro social, en las dinámicas de deliberación asamblearias, se generan esferas de autonomía, espacios en donde los participantes pueden correrse de las indicativas de los partidos y actuar como agentes transformadores. Si bien este es un hallazgo importante no es posible generalizarlo a todos los espacios de este PP existiendo algunas zonas donde la politización termina por desmotivar a muchos ciudadanos. El fenómeno se ve influido por el nivel socioeconómico de la zona y la inclinación política predominante. Por su parte Adriana Rofman (2007) menciona que los resultados obtenidos hasta la actualidad en Argentina son diversos, existiendo casos en donde hay un real empoderamiento de los participantes y ampliación de mecanismos de democracia y en otros la participación se reduce a formas tutelares y controladas que buscan aumentar la legitimidad de la dominación política. Por su parte Lerner y Schugurensky (2007) en el PP de Rosario sugieren que el PP no es solo un mecanismo de toma de decisiones sino que es un espacio de educación formal que promueve aprendizajes socioeducativos y democráticos. En términos generales su investigación muestra que el involucramiento en el PP de Rosario logra generar ciudadanos más informados, capaces, democráticos y comprometidos. Es posible considerar este aspecto

como un empoderamiento, en el sentido que aumenta la capacidad de los ciudadanos de generar las condiciones para la vida que desean, más allá del propio PP.

Para el caso de Chile, Montecinos (2008) identifica las formas abiertas y cerradas a la hora de la toma de decisión (la participación como tal es abierta en todos los casos). Algunos ejemplos de formas abiertas son los PP de Buin, Rancagua, Lautaro, Talcahuano y Pintana en donde se define por votación universal y secreta. Mientras que Illapel, San Joaquín, Freira, Negrete, Cerro Navia y Purranque la decisión es cerrada y selectiva. En estos casos la posibilidad de elegir está sujeta a inscripción y participación previa en el proceso de PP, y deciden en la mayoría de los casos los consejeros ciudadanos, y no los ciudadanos de manera directa y abierta.

A nivel general hay algunos trabajos que concluyen que los PP han representado avances en lo que respecta al empoderamiento de la sociedad civil. En este sentido Montecinos plantea algunos aspectos positivos y otros negativos en relación a este punto. Por un lado, en su comparación del PP con el PLADECO sostiene que el primero logra superar el nivel de consulta y diagnóstico generando una participación más activa que implica el involucramiento en el diagnóstico, definición, implementación y en la evaluación de los proyectos. Destaca a su vez el importante rol ciudadano en la fiscalización de la gestión municipal. No obstante, el autor reconoce la existencia de algunas experiencias basadas en los niveles de consulta y altamente dirigidas como el caso de Cerro Navia (Montecinos, 2006).⁸ Además, en un estudio comparativo marca la existencia de algunas limitaciones que caracterizan a los PP de la región (incluido Chile) en donde la lógica que predomina es de arriba hacia abajo sin lograr un debido empoderamiento de los receptores. No se logra que los ciudadanos conduzcan el proceso a través de la fuerza de sus líderes (Montecinos, 2012).

En el mismo sentido, Medina (2012) destaca aspectos positivos y negativos de la experiencia chilena. Afirma que a pesar de que Chile tiene la propuesta metodológica más superficial de la región, los resultados obtenidos muestran que los procesos promueven formas de capital social, lo cual es indispensable para que una propuesta de desarrollo pueda tener éxito. La crítica que realiza al diseño tiene que ver con la escasa deliberación que se promueve, con su énfasis en la priorización de necesidades sin abordar los problemas sociales de fondo y con su incapacidad para orientar políticas públicas.

En Perú y en Uruguay la modificación lograda por los PP en lo que respecta a las relaciones de poder no ha sido demasiado diagnosticada. En el caso del primero McNulty (2012) sostiene que es necesario que muchas más organizaciones se comprometan con el proceso, en especial aquellas vinculadas a grupos vulnerables. Señala además una problemática que debilita el poder ciudadano, que tiene que ver con lo engorroso y problemático de las instrucciones emitidas por el MEF que llevan a que

⁸Otro proceso evaluado negativamente puede verse en Bravo (2009) en donde se analiza la situación del PP del servicio de Salud de Talcahuano y se concluye que hay un empoderamiento limitado ya que si bien se generan espacios y mecanismos de participación ésta se encuentra institucionalizada y por consiguiente restringida en relación a lo que la ciudadanía puede hacer con los fondos destinados para ello. Se colabora con un proyecto o programa que viene definido por la institución. También (Delamaza y Ochsenius, 2010) señalan el carácter cupular y centralizado de los PP de Talcahuano y Cerro Navia. La percepción es que no otorgan autonomía y no hay un reacomodo de las relaciones de poder entre ciudadanía, sistema político y burocracia estatal.

muchos proyectos que fueron aprobados nunca lleguen a ejecutarse. En ese sentido, siguiendo a Montecinos (2012) es posible decir que Chile, Argentina y Uruguay son los países de su estudio que más eficacia logran en la ejecución de proyectos (70% de las mismas), en cambio, Perú logra ejecutar menos de un 50% de las obras aprobadas. Este es un elemento fundamental ya que el verdadero poder de los ciudadanos se refleja en la cantidad de decisiones que verdaderamente fueron puestas en práctica. Si las decisiones tienen menos de una 50% de probabilidades de ejecutarse no se puede hablar de un poder real de toma de decisión. La razón de tan bajo nivel de ejecución tiene que ver, por una lado, con el alto nivel de inversión destinado al PP que lleva a que las obras presentadas sean en general mucho más costosas, por otro lado, en Perú predomina el tipo de ejecución realizada directamente por el municipio y no a través de la co-gestión con las organizaciones, lo que lleva a que la burocracia sea mucho más pesada y lenta. Otro aspecto a considerar en Perú es que, de acuerdo con el diseño, la última palabra en la selección de proyectos la tiene el consejo municipal o regional generando de esta manera la posibilidad de que no se respete la voluntad de los agentes participantes. Este es un aspecto débil en términos de empoderamiento ciudadano, si bien como señala Montecinos (2012) se tiende a respetar en la mayoría de los casos la voluntad de las organizaciones.

En Uruguay, algunos trabajos muestran como las experiencias electorales pueden llevar a una reproducción de las asimetrías de poder existente entre actores de la sociedad civil. En el caso de Paysandú hay algunos hallazgos que sugieren un fenómeno de profesionalización de la participación en materia electoral que lleva a que existan organizaciones expertas en ganar proyectos y otras que sistemáticamente pierden, generándose una desmotivación en las últimas (Suárez y Noboa, 2013; Sánchez, 2012). Estas asimetrías tienen que ver con la cantidad de personas que se vinculan a ella (por ejemplo las instituciones educativas son muy difíciles de derrotar electoralmente), los recursos materiales que logran movilizar, la experiencia política y la capacidad de hacer alianzas entre organizaciones con fines electorales, etc. Esta problemática se refuerza con el hecho de que solamente se atendieron los problemas planteados en los proyectos ganadores, no teniendo ninguna utilidad como orientador de política pública aquellos problemas planteados en los proyectos derrotados electoralmente (Sánchez, 2012).

A su vez, Sánchez (2012) analiza como la relación de poder entre gobierno y ciudadanía no se alteró sustantivamente en Paysandú, continuando el modelo centralizador. El argumento se apoya en que el proceso fue liderado por la Dirección de Descentralización de la Intendencia y guiado más por una racionalidad técnica. De esta forma el PP en Paysandú terminó siendo una modalidad innovadora de relación Estado-sociedad civil, pero sin lograr romper la estructura dicotómica representantes-representados (Sánchez, 2012).

En el caso de la experiencia Montevideana, Veneziano (2013) analiza la evolución de la experiencia en relación al carácter que asumen las propuestas ciudadanas, señalando que en una etapa que va desde el 1990 al 1993 se implementó un proceso informal en el cual las decisiones de las asambleas no eran necesariamente tenidas en cuenta por los departamentos internos de la Intendencia de Montevideo. Luego de esta etapa, si bien las propuestas ganan en relación al peso político sigue tratándose de recomendaciones que no tienen el carácter de vinculantes, aspecto que sí se logra en la etapa actual creándose “compromisos de gestión” aprobadas por el Intendente como resolución administrativa. Otro aspecto destacado por la autora es que los participantes no solo

participan en las cuestiones presupuestales sino en el diseño institucional a través de la co-reglamentación.

Es posible extraer algunas conclusiones generales en esta categoría de análisis, por un lado, se analizó el poder real de toma de decisión ciudadana en el propio PP, y por otro, se analizó los aspectos de transformación de los sujetos o del tejido social que representan formas de empoderamiento más allá del propio PP. En relación al poder de decisión dentro del PP se pudo ver que en la mayoría de los casos se generan decisiones ciudadanas de tipo vinculantes, sin embargo existen algunas experiencias, como las de Perú o algunos municipios argentinos, donde la decisión última sobre la aprobación de proyectos no está en los ciudadanos sino en funcionarios municipales o integrantes del gobierno lo cual sin duda representa un nivel de empoderamiento menor que quienes proponen decisiones vinculantes. También existen algunas modalidades cerradas, como los de algunos municipios chilenos y argentinos, en donde si bien los ciudadanos deciden no son todos lo que pueden participar de esta etapa final sino que se actúa a través de consejeros. Vimos también que en algunos casos los ciudadanos se mueven con libertad dentro de diferentes temáticas consideradas relevantes por el grupo o la organización y en otras hay definiciones de prioridades que dan un marco a cada edición, en este punto se observaron experiencias donde estas prioridades son una forma de guiar el proceso por parte de actores políticos y técnicos, y en otros donde el marco de referencia es generado participativamente como es el caso de los Planes de Desarrollo Concertados elaborados en Perú. A su vez un aspecto que ha generado problemas para el empoderamiento ciudadano es el retraso en la ejecución de proyectos y en algunos casos la no ejecución de los mismos en ese sentido el país que enfrenta mayores desafíos es Perú.

En lo que respecta a los elementos de empoderamiento más allá de acción del propio PP se marcó la importancia de dos procesos que contribuyen al cambio social en el largo plazo. En primer lugar, el aprendizaje derivado de la deliberación ciudadana que genera individuos más informados, con mayores conocimientos de las complejidades de la realidad social, con mayores capacidades comunicativas y negociadoras y con un mayor nivel de compromiso social. Existen evidencias en este sentido en caso del PP de Rosario (Lerner y Schugurensky, 2007) y los de Salto y Paysandú (Noboa, et. al, 2013). En segundo lugar, los PP pueden generar efectos de fortalecimiento del capital social lo cual representa una empoderamiento de la sociedad civil en términos de su capacidad de articulación y organización para la acción colectiva. Este elemento fue diagnosticado por Medina (2012) para el caso de Chile.

4.7. A modo de síntesis

A partir del análisis de literatura especializada para los cuatro países se puede decir que el PP presenta muchas heterogeneidades en los indicadores que hemos seleccionado para trabajar el concepto de agencia. En general, cualquiera sea el diseño, la participación se mueve en porcentajes minoritarios. Esto a pesar de que en la región predominan los modelos liberales de PP en donde las propuestas se priorizan por voto universal, que es la etapa donde se ve mayor participación, siendo los espacios de deliberación instancias mucho más reducidas. Se sostiene aquí, que es pertinente pensar en mecanismos que amplíen esta base de participación innovando tanto en las formas de convocatoria como en los mecanismos de participación. Parece oportuno que se

potencie y amplíe la cantidad de experiencias que han utilizado en alguna parte del proceso los recursos virtuales.

En relación a la inclusión social se puede decir que, a pesar de que los PP constituyen espacios públicos para la deliberación formalmente abiertos, los problemas de las desigualdades sociales no quedan resueltos. En los países estudiados la participación de los jóvenes es marginal pese a que lo común sea habilitar la participación casi al inicio de la adolescencia; los sectores pobres, en cambio, han visto en la herramienta una posibilidad de conseguir recursos para atender sus necesidades y en ese sentido han participado, sin embargo, hay algunos trabajos que remarcan la dificultad para incorporar a los procesos a los sectores en situación de exclusión social. El caso de la participación de las mujeres existen pocas investigaciones que aborden el estudio de los PP desde esta perspectiva, sin embargo, se puede ver una tendencia a una mayor participación de las mujeres en Argentina y Uruguay, en el caso de Argentina hay algunas evidencias que muestran que cuando se practica la democracia representativa comunitaria las mujeres quedan en una situación desventajosa predominando los delegados hombres. El desafío mayor evidenciado por los estudios se presenta en el caso de Perú donde las mujeres han tenido en la política un rol muy secundario atribuido a la fuerte discriminación cultural y al diseño corporativo del PP.

El problema de las desigualdades sociales a la hora de participar es un problema diagnosticado, entre otros, por Nancy Fraser (1991) cuando reconceptualiza la noción habermasiana de espacio público e indica que el carácter abierto no puede reducirse a la presencia o ausencias de exclusiones formales. Sostiene a su vez, que la deliberación puede servir como máscara para la dominación. En ese sentido, es necesario seguir pensando en una complejización de los diseños del programa que permita corregir algunas de estas tendencias. Cada sociedad tiene sus particularidades por lo que no es posible pensar en recetas únicas, sin embargo, se plantearan algunas alternativas que en algunas experiencias podrían tender a una mayor inclusión: los diseños mixtos de participación (individual y organizativa) pueden captar mejor las fortalezas de ambas formas de participación, se puede ver esto por ejemplo en alguna experiencia peruana que ha corregido el carácter cupular de su diseño organizativo a través de la combinación con asambleas populares donde aparece la participación no organizada; fortalecer o impulsar en muchos casos los PP juveniles; reglamentar las cuotas a la participación de las mujeres (y otros grupos) en espacios de representación comunitaria; destinar más recursos materiales y humanos orientados a organizar la participación de los sectores excluidos y compensar las inequidades derivadas de los costos de la participación; incorporar mecanismos de participación a distancia que faciliten la posibilidad de opinar y decidir, a su vez, al margen de cuál sea su nivel de participación los territorios más pobres deberían contar con más recursos para la ejecución de los proyectos de manera de ir corrigiendo las desigualdades iniciales.

La revisión de la literatura en el tema de la inclusión social en el PP ha mostrado la necesidad de profundizar la investigación en este punto, ya que quedan muchas interrogantes aun sin responder. En la mayoría de los países (Chile, Perú y Uruguay) el abordaje de la problemática es muy escaso.

En relación a la relevancia de los temas desde el punto de vista de los sujetos participantes, aspecto central para el desarrollo humano, se puede decir que en general los enfoques territoriales, que son los que predominan, dejan en libertad de los

ciudadanos la selección de los temas de las propuestas a realizar, lo cual lleva a que los ciudadanos incorporen, a través del diálogo social, sus propias valoraciones para la formulación y priorización de propuestas. Se resalta, sin embargo, que el propio diseño territorial tiene una lógica que fragmenta y lleva a que se haga muy difícil plantear abordajes integrales a nivel de ciudad. Si bien esto no aparece como una demanda de la ciudadanía, la que más bien se muestra conforme con el abordaje de la proximidad, si la intención es que la ciudadanía avance en un futuro hacia el tratamiento de este tipo de problemáticas integrales es necesario incorporar en algunas instancias del proceso la lógica global que muestran los diseños temáticos.

CAPÍTULO V

LA DIMENSIÓN DISTRIBUTIVA DEL PP

5.1. Introducción

En este capítulo se analiza la bibliografía que refiere a los aspectos distributivos del PP. Primeramente se presentará una tipología de los PP basada en los criterios presentados por Barragán, Romero y Sanz (2010), para luego ingresar en el componente redistributivo considerado como un eje central de la clasificación que divide a los PP entre aquellos con distribución igualitaria y aquellos con distribución equitativa. Finalmente analizaremos el comportamiento de esta variable en los cuatro países estudiados.

5.2. Tipología de los PP

Siguiendo a Barragán et. al (2010) podemos decir que existen variaciones metodológicas en función de las cuales podemos clasificar los modelos de PP. Los autores proponen las siguientes clasificaciones:

- En función de los actores que participan: podemos ver algunos de base asociativa y otros de base individual, dependiendo de si la participación es exclusiva para organizaciones o si es abierta a toda la ciudadanía.
- En función de quien define las normas: podemos encontrar PP heterorreglados (reglamento redactado exclusivamente por el gobierno) y los autorregulados (en los casos en los que el reglamento es redactado por los participantes).
- Según la función de la participación: pueden ser consultivos, cuando las decisiones adoptadas no obligan a las autoridades, PP decisivos en los cuales las resoluciones tienen carácter vinculante y los cogestionados en los que los participantes asumen roles en la ejecución de los proyectos.
- En función de la calidad democrática de las decisiones: aquí se distinguen los procesos deliberativos que incluye un proceso amplio de discusión y priorización de necesidades y los no deliberativos en las que la participación se reduce a la presentación y votación de propuestas.
- En función de la importancia dentro de la política municipal: los elementos claves para distinguir la centralidad o no del PP en la gestión municipal son el porcentaje de presupuesto asignado, número de delegados municipales que participan y la vinculación con la planificación estratégica.
- Según los fines: podemos identificar PP más cercanos a: 1) La reforma de la administración, en donde pueden identificarse aspectos como la búsqueda de transparencia y rendición de cuentas así como al fomento de la descentralización administrativa y a la búsqueda proximidad con la ciudadanía. 2) La creación de una democracia participativa y el fortalecimiento del tejido social, aquí se pretende básicamente la transformación de la sociedad y para ello se utiliza como herramienta política la participación ciudadana. 3) Redistribución justa de

los recursos, existen PP comprometidos con la justicia distributiva que aplican mecanismos de discriminación positiva tendientes a corregir las desigualdades iniciales.

Este último aspecto es del que se ocupará este capítulo. En una política en la cual la participación se hace en base a una porción del presupuesto, la forma como se distribuye el mismo es un elemento central, y para ello se pueden observar tanto aspectos del diseño como del impacto que los mecanismos generan.

5.3. La redistribución como criterio de clasificación

La literatura académica que aborda el tema de la justicia distributiva en los PP entiende que cuando se coloca como objetivo nivelar la distribución de recursos, los PP pueden reorientar el gasto hacia los sectores más carenciados. De esta manera, la mejora en el suministro de servicios colectivos (educación, salud, recreación, infraestructura urbana, etc.) produce un impacto en el nivel de vida de las personas, generando un impulso nivelador en la distribución del ingreso similar al de la negociación de salarios (Rendón, 2006). Como señala Goldfrank (2006) el PP presenta en la actualidad una diversidad en el espectro ideológico de quienes y lo proponen y sustentan, para algunos como Olivio Dutra, primer Alcalde del PT e impulsor del ya mencionado caso de Porto Alegre el PP busca debe buscar redistribución al tiempo que también permite generar conciencia socialista y condiciones para una hegemonía alternativa (Dutra, 2002 citado en Goldfrank, 2006). Sin embargo, hay otras vertientes impulsadas por otros sectores como los organismos financieros internacionales que persiguen otros intereses. *“Los liberales compartían las esperanzas de la nueva izquierda en cuanto a la reducción de la pobreza, el fin de la corrupción y el clientelismo; pero, a su vez, su aproximación veía al PP como una estrategia coexistente con otras reformas que reducen el rol estatal”* (Goldfrank, 2006:6)

De esta manera, al existir diferencias en torno a los fines de los diseñadores, es que podemos realizar una distinción fundamental entre los PP que incluyen criterios redistributivos en relación a los recursos asignados a la política y aquellos que utilizan un criterio igualitario ignorando o dejando de lado las diferencias iniciales que pueden encontrarse en las divisiones territoriales en las que se aplica el PP.

5.3.1. Aspectos distributivos en Argentina, Chile, Perú y Uruguay

A pesar de que la distribución de recursos debe ser un aspecto central en la evaluación de cualquier política presupuestaria este no ha sido un aspecto demasiado presente en las agendas de investigación de los países estudiados. El país en el que se encuentran más investigaciones que presentan evidencias sobre la temática es Argentina, aun así todos los países presentan carencias en cuanto a datos concretos de los gastos reales por periodo y la evidencia sobre en qué medida éstos contribuyen a la justicia distributiva.

Para el caso de la Argentina se plantea que uno de los aspectos que limita su capacidad redistributiva tiene que ver con los escasos montos asignados a la política que en promedio alcanzan al 1,8% del total de recursos de los municipios (López, Carmona y Martínez, 2012).

Un estudio realizado por Carmona (2013) analiza los diseños institucionales en función de cómo prevén distribuir el presupuesto asignado al PP. En ese sentido se plantea que la modalidad predominante en el país es la igualitaria en la que todos los foros reciben la misma porción del presupuesto independientemente de las características diferenciales de la población. Sin embargo, Argentina cuenta con un número importante y diverso de experiencias no igualitarias que tienden a implementar mecanismos de discriminación positiva en la distribución del presupuesto. Algunas de ellas son: General Pueyrredón, en donde se asignan más fondos a la periferia y Mediterraneidad; Morón, donde se atiende a los indicadores de población en cada foro y a los niveles de NBI; Partido de la Costa, en donde debido a su condición de lugar turístico se ponderan varios indicadores, población estable, propietarios no residentes, NBI y cobrabilidad de tasas municipales; San Fernando, en el cual se considera la población total de la zona y la población menor de 18 años priorizando de esta forma a niños y adolescentes; San Miguel, donde se otorgan más recursos a las zonas con menor infraestructura. En general la literatura especializada coincide en que Rosario es uno de los casos de Argentina en el que más se ha avanzado en este aspecto utilizando indicadores nacionales y también indicadores contruidos a nivel municipal (Montecinos, 2012). Algunos de los indicadores utilizados son: cantidad de población, privación convergente, mortalidad infantil, nivel educativo, analfabetismo y proporción de hogares con jefatura femenina (Carmona, 2013). A pesar de esta complejidad de indicadores que lo colocan como uno de los esfuerzos más interesantes, la experiencia de Rosario también tiene sus limitaciones, por ejemplo, la baja proporción de presupuesto puesta a consideración y la imposibilidad de concentrar todo el presupuesto de una edición en una zona identificada como prioritaria limita su potencial distributivo (Annunziata, 2013). En ese sentido Ford (2006) sostiene la idea de que el PP funciona como un mecanismo de distribución simbólico y en menor medida material. Por su parte Signorelli (2009) señala que existe una tendencia a que los proyectos que adeudan su ejecución (28%) perjudiquen mayormente a los distritos con mayores niveles de carencia. Aclara sin embargo, que en el último año estudiado (2009) se ve un esfuerzo por revertir esta situación. Sin embargo, en otro trabajo posterior la autora señala el deterioro que ha sufrido con el paso del tiempo el PP de Rosario, encontrándose en la actualidad en una situación de agonía (Signorelli, 2014). En Rosario, desde el año 2005 existe una ordenanza que obliga al ejecutivo de la ciudad a dividir los recursos de la siguiente forma, 50% de manera proporcional entre los seis distritos y el otro 50% teniendo en cuenta el índice de carencias, pero por presiones de la oposición local recién se comienza a cumplir con esta normativa en el año 2010 y con algunos problemas como la poca transparencia del índice y la no ejecución de la totalidad de los proyectos votados, lo cual le otorga una discrecionalidad al gobierno perdiéndose el objetivo del índice de carencias. Por su parte, el presupuesto destinado al PP de Rosario viene descendiendo desde el inicio hasta la actualidad, comenzando en un 8% y ubicándose actualmente en el 1,5% lo cual para Signorelli (2014) deja claro que para las autoridades no es una prioridad.

El análisis de la literatura chilena y uruguaya muestra tres aspectos en común: primero, muy pocos estudios interesados en el tema, segundo, muy bajos montos puestos a consideración de la ciudadanía, y tercero, no hay evidencias que muestren un interés de los diseñadores por transformar el PP en un mecanismo de redistribución equitativa de recursos. En este sentido, Montecinos (2011; 2012) concluye que no existen en Chile casos de focalización de recursos hacia sectores o territorios con mayores niveles de pobreza, es decir, a todos los territorios se le asigna el mismo monto. Por su parte

Delamaza y Ochsenius (2010) sostienen que los bajos recursos sometidos al PP lo transforman en una herramienta muy limitada a los efectos de lograr mayor equidad.

En Uruguay, tampoco existen los mecanismos de distribución no igualitarios, de manera que si acaso el PP muestra en algún caso un efecto distributivo tiene que ver con la propia dinámica ciudadana de asignación de recursos dentro de los distritos o con el hecho de haber destinado un monto (igualitario) mayor al que determinadas áreas postergadas recibían con anterioridad a la aplicación del PP. En el caso de Montevideo, señala Veneziano (2013) que en el 2005 con la aprobación del nuevo sistema de PP se crean dos fuentes de financiamiento para los presupuestos zonales. Con la fuente 1 se financian las propuestas de organizaciones, instituciones y vecinos en grupo o individuales. La definición de los proyectos a financiar se realiza a partir del voto ciudadano. La fuente 2, en cambio, la definían los Concejos Vecinales pero, como señala Veneziano, en esta fuente se asignaban recursos de manera diferencial priorizándose los CCZ de menores recursos y con mayores problemas socioeconómicos en su población. De manera que en esta versión el PP encuentra en esta fuente su componente redistributivo. Existen estudios que dan cuenta de un impacto positivo de la aplicación del PP en términos distributivos, por ejemplo, Masdeu (2004) en un estudio realizado como miembro de la Unidad de Participación y Coordinación de la Intendencia de Montevideo, aborda el análisis sobre el origen y el destino de los gastos en el PP de Montevideo en 2002. El estudio aporta que el 42% de los habitantes que viven en zonas donde la pobreza no sobrepasa el 20% de la población, aportaron el 73,5% de lo recaudado y recibieron un 35% del gasto municipal. Por su parte, el 33% de las personas que viven en zonas donde la pobreza supera el 40% aportaron el 10,6% de los recursos y recibieron el 46% del gasto. Dicho de otra forma el PP de Montevideo muestra efectos distributivos cuando se contrastan los aportes con los recursos recibidos por determinadas zonas. En la misma línea, Goldfrank (2011) muestra que en la experiencia de Montevideo, anterior al 2011, existe una correlación positiva entre nivel de pobreza y gasto público realizado en la zona dentro del marco del PP. Sin embargo la edición actual ya no tiene la fuente 2 y como señala Signorelli (2014), si bien para el presupuesto de los Municipios se tiene en cuenta algún criterio redistributivo, para el PP no existe ningún tipo de distinción. O sea, no existen discriminaciones positivas. Por otro lado, en relación al PP de Paysandú, Sánchez (2012) muestra que éste priorizó los proyectos con contenido social dando un lugar marginal a los proyectos relacionados con equipamiento e infraestructura urbana.

En Perú, tampoco es muy abundante la producción académica sobre la forma de distribuir los recursos. Algunos de los trabajos que se interesan en el PP como herramienta para la equidad dan cuenta de propensión a favorecer mayormente con la financiación de proyectos a los sectores más pobres (McNulty, 2012; Bloj, 2009). Se debe tener en cuenta además que la proporción del presupuesto sometida a discusión es bastante mayor a la de los otros tres países estudiados por lo cual las tendencias hacia la redistribución tienen una significación mayor. Es necesario precisar que el marco legal del PP en Perú no define como se debe distribuir el presupuesto asignado al programa al interior de la ciudad o región, esas definiciones se desarrollan a través de decisiones internas en cada localidad o región que en algunos casos, como Villa el Salvador, se formaliza a través de una ordenanza o reglamento municipal (Llona y Soria, 2004).

Las sistematizaciones y análisis de diseño de varias experiencias peruanas muestran variadas estrategias de distribución no igualitaria de los recursos. Por ejemplo, en Villa

el Salvador se combinan la tributación, medida a través del nivel de morosidad (peso 20), la población (peso 30) y los niveles de NBI (peso 50) [Castro, 2005]. También hay una larga lista de experiencias presentadas por Grey Figueroa, algunas de ellas son: Ilo (Moquegua) en donde se cruzan el cumplimiento de las obligaciones tributarias, el nivel de inversión ya ejecutado en el territorio (mayor ejecución implica menos puntaje) y en nivel organizativo; Sánchez Carrión (Libertad) donde se dan prioridad a las obras con mayor impacto y/o más acordes al Plan Estratégico de Desarrollo, además se considera la población que se beneficiará, la cobertura en servicios básicos, la tributación y el aporte comunal; Morropón, Santo Domingo (Piura) donde se transversaliza el ámbito geográfico y se priorizan los proyectos que impactan en más cantidad de población, que complementan obras iniciadas anteriormente, que son compatible con el marco legal aprobado anteriormente y que priorizan los caseríos no favorecidos en anteriores ediciones.

En un estudio sobre la vinculación del PP con el servicio de agua Jaramillo y Alcázar (2013) proponen que para lograr un presupuesto más eficiente y equitativo es necesario generar un vínculo entre la base de datos del PP y la del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para que el sistema de información monitoree de forma efectiva las decisiones del PP. Entienden a su vez que es importante generar una serie de indicadores para medir la adecuación de las inversiones ejecutadas a las necesidades locales y el nivel en que estas inversiones se orientan hacia los pobres.

5.4. Conclusiones

La mayor parte de los estudios sobre el tema en los países estudiados se orientan hacia un análisis de los diseños institucionales y las formas como estos prevén la distribución al interior del territorio. Existen muy pocos esfuerzos y muy pocos datos disponibles sobre el impacto redistributivo real de la aplicación de los PP.

Se puede ver que algunas experiencias han seguido la orientación de Porto Alegre planteándose objetivos redistributivos y otras no, pero en todos los casos resulta fundamental monitorear los efectos de los PP sobre la forma como se distribuyen los recursos públicos. Los datos existentes muestran una mayor vocación redistributiva en Perú y Argentina (pese a que en este último predominan los criterios igualitarios) y un interés residual en la temática por parte de los diseñadores de la política en Chile y Uruguay. De hecho en Uruguay la experiencia de la capital del país perdió en su diseño actual el componente redistributivo que había adquirido con las modificaciones del año 2005, lo cual indica que el PP no será un mecanismo a través del cual se busque corregir la inequidad. Por otro lado, se advierte que a excepción de Perú los demás países presentan porcentajes muy bajos de su presupuesto destinados al PP por lo cual los posibles efectos redistributivos se ven muy limitados.

CAPÍTULO VI

CONDICIONES PREVIAS PARA EL ÉXITO

6.1. Introducción

De acuerdo con la literatura especializada el éxito de un PP en determinadas comunidades está asociado al diseño institucional y a las condiciones previas del lugar en las que se desarrolla la experiencia. En este apartado nos ocuparemos de las condiciones previas que aparecen como factores explicativos del éxito de determinadas experiencias en los países estudiados.

Primeramente, se revisará a nivel teórico general cuáles han sido las variables que diferentes autores han mencionado como condiciones previas que favorecen el éxito de los PP. Luego se presentarán los estudios empíricos encontrados, y referidos a alguno de los cuatro países en cuestión, que se han planteado como objeto de estudio identificar las variables que han favorecido o condicionado el éxito en experiencias concretas. Finalmente, presentaremos algunas variables que aparecen mencionadas como positivas por algunos estudios ya sea para impulsar la implementación como para favorecer su desarrollo posterior. En estos últimos casos se trata de trabajos que no abordan de forma integral el estudio de las condiciones previas sino que específicamente se preguntan por el valor de determinado elemento contextual en el proceso.

6.2. Lo que dice la teoría

Uno de los autores más destacados en el estudio de las condiciones previas es Goldfrank (2006) quien plantea que la mayoría de los estudios en ese momento no habían logrado una respuesta satisfactoria a la pregunta de por qué algunos PP tienen éxito y otros fracasan. El autor hace un esfuerzo de síntesis de los factores relevantes que potencialmente pueden contribuir al éxito de las experiencias y elabora una lista de siete condiciones:

- a) *La voluntad política*: debe existir un compromiso ideológico del Alcalde y los funcionarios encargados de llevar a cabo el PP, en relación a la utilidad de la participación ciudadana y del mecanismo implementado para canalizarla.
- b) *Capital social*: refiere a la existencia de una sociedad civil organizada y con predisposición a participar en los temas municipales. Es decir debe haber organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar.
- c) *Personal competente*: tiene que ver con la existencia de funcionarios calificados para llevar adelante la compleja tarea de articulación con la sociedad civil.
- d) *Tamaño reducido*: la idea es que el municipio o la subdivisión en la cual se toman las decisiones no debe ser tan grande para no desalentar la acción colectiva.
- e) *Recursos suficientes*: el municipio debe disponer de recursos que le permitan desarrollar programas sociales y sostenerlos en el tiempo.
- f) *Plataforma legal*: implica la existencia de un marco legal que posibilite las iniciativas locales de participación como el PP y en lo posible las incentiven.

g) *Descentralización política*: con esto refiere a que los gobernantes locales que ejecutan del PP deben emanar de actos electivos y contar con suficiente autonomía jurídica para implementar programas y ejecutar recursos.

El autor aclara que la mayoría de los académicos considera a la voluntad política, la descentralización y los recursos suficientes como elementos necesarios para el éxito y algunos incluyen en esta lista a la existencia de asociaciones civiles, mientras que las otras tres son elementos que se consideran como favorables pero no indispensables. A su vez en su abordaje empírico sobre Montevideo, Caracas y Porto Alegre agregará la baja institucionalización de los partidos de oposición como otro componente explicativo para el éxito de las experiencias.

Por su parte Cabannes (2004) refiere a seis condiciones básicas para implementar el PP en un municipio, de las cuáles las últimas tres refieren más a aspectos de diseño que a elementos sociales, políticos y económicos de la localidad en cuestión. Las dos primeras condiciones propuestas por el autor coinciden con las propuestas por Goldfrank, voluntad política y presencia e interés de las organizaciones por participar. La tercera condición es la voluntad para capacitar a la población y a los funcionarios locales tanto sobre cuestiones presupuestales como sobre PP en particular. En este caso no se pone como condición la de tener funcionarios capacitados sino la voluntad de capacitarlos y se incluye también a la población en este proceso. La cuarta tiene que ver con la existencia de una clara definición de las reglas de juego que deben necesariamente construirse participativamente y luego año a año ajustarse en función de la experiencia. La quinta condición es la necesaria información a la población a través de todos los medios posibles, y la sexta es la priorización de demandas jerarquizadas por la población con criterios técnicos que tomen en cuenta las carencias de la población de manera de apuntar a una justicia distributiva.

6.3. Estudios de casos sobre condiciones previas

Una de las investigaciones más importantes sobre condiciones previas para los PP en Latinoamérica es la de Goldfrank (2006) en donde se busca explicar el por qué del éxito de la experiencia de Porto Alegre en comparación con las también pioneras experiencias de Montevideo y Libertador (Caracas). El trabajo muestra que las tres experiencias se propusieron entre sus objetivos revitalizar el rol de la ciudadanía, someter la administración local al escrutinio público y dar respuesta a los requerimientos de servicios desatendidos. Se muestra que solo Porto Alegre logro cumplir todos los objetivos ya que en la experiencia de Caracas se falló en lo que respecta al compromiso ciudadano y la respuesta gubernamental, logrando sí mejoras en la transparencia administrativa. Mientras que en Montevideo se mejoró la transparencia y la prestación de servicios pero no se logró generar una participación ciudadana sostenida y amplia.

El trabajo concluye que las tres experiencias comparten los siguientes elementos que la literatura identifica como condiciones previas: la voluntad política, el tamaño del municipio, el nivel de capital social, el personal competente y supervisión centralizada pero difieren en dos elementos fundamentales, el nivel de descentralización de la autoridad y los recursos y el grado de institucionalización de los partidos de oposición.

Por un lado, se compara Porto Alegre y Montevideo observando que ambos contaban con autonomía y recursos suficientes para un desarrollo exitoso pero el caso de Porto

Alegre tenía además un contexto de baja institucionalización de los partidos de oposición. En ese escenario las organizaciones sociales presionaron al PT para implementar un PP con participación abierta y con un carácter inclusivo. En el caso de Montevideo la fuerte institucionalización de los partidos de oposición obligó a cambios en el diseño original orientando la experiencia hacia un diseño más formalizado y restrictivo en el cual la participación ciudadana quedaba en una situación de clara subordinación en relación a las estructuras de los partidos dominantes. Por su parte las fallas de Caracas se explican por no contar con ninguna de estas dos condiciones: descentralización y débil institucionalización de los partidos de oposición.

En la misma investigación, Goldfrank (2006) aborda el estudio agregado de casos nacionales de los cuales a efectos de este trabajo nos interesa el caso de Perú en donde el autor identifica que en ese entonces, a pocos años de comenzar a aplicarse la ley nacional, la experiencia fue poco exitosa en relación a la promoción de la participación, la transparencia, la planeación efectiva y el mejoramiento de los servicios y la infraestructura pública. Goldfrank señala que los estudios al respecto apuntan a una serie de factores que influyen negativamente: problemas en el diseño, resistencia y manipulación por parte de la oposición, recursos insuficientes y poca iniciativa de la sociedad civil. Otro aspecto que se resalta es que la mayoría de los Alcaldes parecen haber implementado el PP para cumplir con una formalidad más que por una verdadera voluntad política que implica una convicción democrática. Señala además que aun en los lugares donde existía voluntad política permanecían algunos problemas estructurales como la excesiva dependencia de las poco fiables transferencias de recursos del gobierno central y la fragmentación y el poco interés de la sociedad civil en participar en instrumentos institucionalizados de los cuales además contaba con poca información.

Otra importante investigación de comparación internacional de condiciones previas es realizada por Montecinos (2012) quien además es uno de los autores que más investigaciones ha desarrollado en el tema. En este trabajo el autor estudia la presencia de condiciones que determinan el desarrollo de las experiencias de Chile, Uruguay y República Dominicana.

La primera condición analizada por Montecinos (2012) es la voluntad política en donde el autor concluye que es un factor determinante en los tres casos. En Uruguay la implementación de los PP tiene que ver con la voluntad de los gobernantes locales a lo cual se le suma la promoción ideológica que ha realizado el Frente Amplio a sus intendentes para que impulsen mecanismos de democracia participativa. A pesar de que la explicación de la implementación y la continuidad tiene que ver fundamentalmente con la voluntad política el autor destaca que se comienza a ver un rol incipiente de la sociedad civil en materia de contrapeso que impulsa la continuidad en el tiempo de los PP a pesar del cambio de Intendentes. En relación a Chile se destaca la fuerte dependencia de la voluntad política para implementación y continuidad de los PP.

En relación al papel que debe desempeñar la sociedad civil la investigación resalta que en ninguno de los tres países se logra empoderar debidamente los espacios de participación ofrecidos por los PP. En Chile la dirigencia social concibe al PP como una concesión realizada por “buenos políticos” y la permanencia del mismo se liga a la permanencia del Alcalde y no se piensan a sí mismos como actores capaces de presionar para esa continuidad. Las únicas excepciones para los tres países vienen dadas por las experiencias de Florida y Paysandú (Uruguay).

Otro de los aspectos analizado por Montecinos (2012) tiene que ver más bien con el rol que juega la participación en los PP en relación a la planificación estratégica local y la formulación de políticas públicas. En este punto se concluye que la tendencia general es a la promoción de una participación que no genera mayor incidencia sobre los instrumentos tradicionales de participación local. Básicamente predominan temáticas domésticas como el arreglo de veredas, pavimentación de calles, etc. Este aspecto limita el potencial transformador de los PP, las únicas excepciones para los países estudiados por el autor son: San Antonio en Chile, Villa González en República Dominicana, Maldonado y Montevideo en Uruguay en donde se ven avances hacia un modelo de participación de carácter estratégico y orientado a la política pública.

Finalmente el autor plantea tres hipótesis interesantes para entender el modelo de PP predominante en los tres países estudiados.

1) Cuando algunos municipios tratan de impulsar la participación hacia temáticas menos concretas y más orientadas al desarrollo comunal con una perspectiva global, la participación se vuelve menos atractiva y se tiende a delegar la misma a dirigentes sociales o se la deja en manos de los propios gobernantes. La idea que subyace es que este ciudadano latinoamericano de los países estudiados tiene una lógica representativa para pensar los temas de la ciudad y solo se vuelve participativo cuando se trata de competir a través del voto en la definición de proyectos a aplicar en el barrio.

2) La identidad barrial prevalece sobre la identidad de la ciudad. El autor menciona al respecto que es común que en los diseños de los PP se reconozca que hay barrios que participan mucho pero que no dialogan con barrios vecinos lo cual lleva a que los diseños no los hagan dialogar y a que para evitar conflictos se repartan los fondos de manera homogénea sin contemplar las diferentes condiciones de vida en los diferentes puntos de la ciudad. Es decir la gente tiende a identificarse mucho con el barrio y muy poco con la ciudad en su conjunto, y esto, salvo algunos puntuales esfuerzos, termina condicionando el diseño.

3) Los nuevos líderes que emergen de los PP tienen una impronta muy pragmática de resolución de problemas concretos para el barrio. Esto se explica sobre todo por la difundida crítica a los políticos tradicionales de no representar correctamente los intereses de los ciudadanos. Este carácter pragmático ha llevado a que estos líderes sociales tengan una fuerte legitimidad ciudadana.

Otro estudio de Montecinos (2008) analiza la existencia de experiencias con una orientación más brasilera (deliberativa) en Chile pese a la existencia de dos condiciones desfavorables: proceso descentralizador fuertemente controlado por el nivel central con muy pocas atribuciones fiscales en el nivel local y partidos políticos fuertemente institucionalizados. La hipótesis de su trabajo es que el diseño y el resultado del PP dependen fundamentalmente de la voluntad política del Alcalde quien logra desenvolverse sin mayores problemas a nivel local pese a la fuerte institucionalización de la oposición debido a que la fuerte centralización lleva a que estos se concentren en controlar y ejercer oposición básicamente en el nivel central dejando un amplio margen de libertad para que el Alcalde desarrolle a su voluntad el diseño de las experiencias. Además las experiencias de PP cuentan con muy escasos recursos lo cual es una razón más para que no hayan demostrado demasiado interés en limitarla. La idea central es que en Chile la centralización es una limitante para el desarrollo de procesos

generalizados de PP pero que a su vez actúa como facilitador para los alcaldes que poseen voluntad política.

Finalmente, otro estudio de Montecinos (2011) analiza las condiciones previas en las que se desarrolla el PP en Chile y las consecuencias que estas condiciones tienen sobre el tipo de relación que se establece entre las instituciones representativas y el PP. La principal conclusión del trabajo es que las condiciones previas en las que se desarrolla el PP en Chile impiden que se complementen adecuadamente estas instancias. Las condiciones a las que refiere el autor son las de condiciones institucionales (centralismo político), políticas (clientelismo dado entre organizaciones sociales y políticos locales) y sociales (poco protagonismo de la sociedad civil). Estos aspectos llevan a que exista una tendencia a la subordinación del PP en relación a la democracia representativa.

6.4. Estudios que identifican algunas variables favorables en los diferentes procesos

En este apartado se presentaran algunas variables asociadas al éxito de algunas experiencias que aparecen en trabajos que no abordan el estudio de las condiciones previas en su conjunto para estas localidades o países.

En Argentina, el surgimiento de las primeras experiencias de PP (Rosario, Morón y ciudad de Buenos Aires) aparece fuertemente ligada a la crisis de representatividad que genera el caldo de cultivo para el surgimiento de estas experiencias participativas. Numerosos trabajos mencionan que el surgimiento de los PP en este país tiene que ver con la necesidad de generar una modalidad de respuesta a una deslegitimada forma tradicional de hacer política (Annunziata, 2011b; Bascondi, 2009; Bloj, 2009; Carmona, 2005; Ford, 2006; Prince et al., 2012; Romero, 2006).

El papel de la descentralización como elemento favorable es destacado por Annunziata (2011b) en donde se señala para los casos de Morón, ciudad de Buenos Aires y Rosario que los PP se apoyan en procesos previos de descentralización. Por su parte Bascondi (2009) entiende que la descentralización lleva a que los gobiernos locales asuman funciones descentralizadas lo cual por lo general implica una mayor presencia de las sociedades locales en procesos de decisión. De manera que la descentralización generaría en los gobiernos locales la necesidad de impulsar estos instrumentos para vincularse con la ciudadanía.

El tema de la voluntad política es resaltado por Carmona (2005), quien en una sistematización de experiencias argentinas analiza que existen localidades que no han implementado el PP pese a que se encuentra promovido en la carta provincial, y otros en que se ha desarrollado pese a la inexistencia de normas de elevado rango que lo sustenten. El autor atribuye a la voluntad política del Alcalde u otros gobernantes locales el papel de impulsar y sostener estos procesos. A su vez Prince, Jolías y Doria (2012) sostienen que en la experiencia de Rivadavia muestra que con voluntad política y confianza en los ciudadanos se puede lograr una exitosa experiencia participativa.

La variable capital social aparece mencionada por Bloj (2008) para el caso de Rosario donde sostiene que las organizaciones surgidas tras la crisis generaron una red asociativa que favoreció la puesta en marcha y continuidad del PP.

Otro aspecto interesante aparece en Dennis Rodgers (2005), en donde la variable politización se vincula tanto al éxito como al fracaso de algunas experiencias en Buenos

Aires. Por un lado, la politización actuó como un medio efectivo para movilizar a los ciudadanos a participar de las experiencias de PP a través de las redes políticas locales. El autor sostiene, que debido a la falta de recursos y a la posición de peronistas y radicales, la politización era el único camino posible para movilizar a las personas. El tema es hasta qué punto esta politización no termina generando una relación clientelar que impide el verdadero empoderamiento ciudadano. En dicho trabajo se concluye que a pesar de la elevada politización que impregna el proceso, a nivel micro social, en las dinámicas de deliberación asamblearias, se generan esferas de autonomía, espacios en donde los participantes pueden correrse de las indicativas de los partidos y actuar como agentes transformadores. Advierte, de todas formas, que este hallazgo no es posible generalizarlo a todos los espacios de este PP, existiendo algunas zonas donde la politización termina por desmotivar a muchos ciudadanos. Las otras variables que entran en juego para inclinar la balanza hacia un lado u otro son el nivel socioeconómico de la zona y la inclinación política predominante.

Por su parte, en Chile, en relación a la descentralización Delamaza y Ochsenius (2010) sostienen que en las comunas de baja renta el escaso avance de la descentralización representa una fuerte limitación. Sostienen que los procesos participativos locales siguen dependiendo de las prioridades políticas y los mecanismos de asignación de recursos del nivel central.

Para los casos de Buin, Illapel, Cerro Navia, San Joaquín y Negrete, Montecinos (2006) identifica como favorables el origen endógeno de las experiencias. También se menciona como positivo en estos casos la existencia de experiencias previas de participación, que marcaban un estilo previo de relación Estado-ciudadanía en donde esta última adquiriría un mayor protagonismo.

En el Perú, la variable escala aparece mencionada por Bloj (2009) en donde se menciona que los casos más exitosos se ven a escala local. A su vez el capital social y la tradición participativa de la comunidad aparecen como precondiciones que favorecieron el éxito del PP en Villa el Salvador (Bloj, 2009).

En Uruguay, salvo los trabajos de comparación internacional mencionados en el apartado anterior no hay investigaciones que aborden empíricamente el efecto de determinadas variables en la implementación o el éxito de los PP. Este es uno de los aspectos pendientes de la literatura académica para Uruguay.

6.5. A Modo de síntesis

Se puede decir que no son demasiados los autores que se dedican al estudio de condiciones previas en los países estudiados. El caso chileno es el que cuenta con mayores abordajes de investigación sobre el tema.

En general, existe bastante consenso sobre las condiciones que favorecen el desarrollo exitoso de los PP, quizás la discusión pueda estar en hasta qué punto estas variables son determinantes de éxitos o fracasos o cuáles son determinantes y cuáles no. La crítica que algunos autores hacen al abordaje de las condiciones previas para el éxito es justamente que no permite pensar en la generación de estas condiciones. Es decir, que pueden existir variables importantes, incluso indispensables, pero no necesariamente previas sino que las condiciones pueden generarse en el proceso. Por otro lado, se puede ver que existe una relación compleja entre variables que puede llevar a que en

determinadas circunstancias la presencia de algún elemento (descentralización, politización, etc.) genere efectos diferentes a los que les son más habituales.

CONCLUSIONES

En esta investigación documental el interés estuvo centrado en saber qué se ha estudiado sobre el tema y qué se sabe de determinados aspectos. Recuperaremos aquí las principales conclusiones de los capítulos anteriores profundizando algunos temas y buscando dar respuesta a nuestras preguntas de investigación. En algunos casos puntuales también se plantearán sugerencias a manera de hipótesis para contribuir a mejorar la herramienta.

¿De qué modo las producciones académicas que estudian la participación en los presupuestos participativos para Argentina, Chile, Perú y Uruguay han postulado (teórica y empíricamente) la relación entre la implementación de ésta política y el fortalecimiento de la capacidad de agencia de la ciudadanía?

La agencia como la capacidad de actuar y generar cambios es un aspecto fundamental del desarrollo humano, el cual sostiene además que esos cambios deben juzgarse desde las propias valoraciones y objetivos de las personas. Si bien no abundan los estudios que utilicen este marco teórico para el abordaje empírico de la participación en los PP, muchos de los marcos teóricos utilizados son compatibles y aportan elementos que permiten extraer algunas conclusiones al respecto.

En relación a la capacidad de agencia los aspectos más interesantes de observar son ¿cuántas personas se agencian? ¿Quiénes son esas personas que se agencian? y ¿Qué relevancia tienen las transformaciones que logran en el PP desde el propio universo valorativo del ciudadano? ¿Cuál es el poder real que adquieren los ciudadanos implicados en el PP?

Un primer eje de análisis de este aspecto, tiene que ver con la tensión entre los logros cuantitativos y cualitativos del proceso. Ambos tienen que ver con la agencia, ya que en un caso está en juego el tema de cuántos son los ciudadanos que actúan como agentes en esta política, y en el otro, cuál es la capacidad real de transformación del entorno y de su propia subjetividad. En relación a lo cualitativo son numerosos los trabajos que resaltan el potencial de la deliberación como el verdadero elemento de transformación social. Son pocas las experiencias de PP que han logrado combinar procesos de intensa deliberación ciudadana con niveles importantes de participación. En general, los trabajos muestran que las instancias que más convocan son aquellas en las que los ciudadanos priorizan propuestas a través del voto universal y secreto. Los modelos que colocan esta instancia como la más importante son catalogados como liberales y a los que acentúan en los procesos deliberativos como el componente esencial suele denominárselos como inspirados en el modelo brasileño. Los indicadores de éxito o fracaso en ambos modelos son diferentes, en un caso se buscará superar año a año la cantidad de votantes en la etapa final, las preguntas principales de la evaluación serían ¿cuántos y quienes votan? En el otro, aparecerán aspectos procesuales donde interesa responder ¿quiénes y en qué condiciones deliberan? La literatura coincide en que en los países estudiados predomina el modelo liberal. Pese a ello, la cantidad de participantes, aun cuando puede ser considerada alta si se la compara con otros programas participativos, es muy minoritaria si se toma en consideración el porcentaje total de habilitados a participar.

En lo que respecta específicamente a la inclusión social, se puede decir que a pesar de que los PP constituyen espacios públicos para la deliberación, formalmente abiertos, los

problemas de las desigualdades sociales no quedan resueltos. En los países estudiados la participación de los jóvenes es marginal pese a que lo común sea habilitar la participación casi al inicio de la adolescencia; los sectores pobres, en cambio, han visto en la herramienta una posibilidad de conseguir recursos para atender sus necesidades y en ese sentido han participado, sin embargo, hay algunos trabajos que remarcan la dificultad para incorporar a los procesos a los sectores en situación de exclusión social. En relación a la participación de las mujeres existen pocas investigaciones que aborden el estudio de los PP desde esta perspectiva, sin embargo, se puede ver una tendencia a una mayor participación de las mujeres en Argentina y Uruguay, en el caso de Argentina, hay algunas evidencias que muestran que cuando se practica la democracia representativa comunitaria, las mujeres quedan en una situación desventajosa predominando los delegados hombres. El desafío mayor evidenciado por los estudios se presenta en el caso de Perú, donde las mujeres han tenido en la política un rol muy secundario atribuido a la fuerte discriminación cultural y al diseño corporativo del PP.

En relación a la relevancia de los temas desde el punto de vista de los sujetos participantes, se puede decir que en general los enfoques territoriales, que son los que predominan, dejan en libertad de los ciudadanos la selección de los temas de las propuestas a realizar, lo cual lleva a que los ciudadanos incorporen, a través del diálogo social, sus propias valoraciones para la formulación y priorización de propuestas. Se resalta, sin embargo, que el propio diseño territorial tiene una lógica que fragmenta y lleva a que se haga muy difícil plantear abordajes integrales a nivel de ciudad. Si bien esto no aparece como una demanda de la ciudadanía, la que más bien se muestra conforme con el abordaje de la proximidad, si la intención es que la ciudadanía avance en un futuro a tratar este tipo de problemáticas integrales es necesario incorporar en algunas instancias del proceso la lógica global que muestran los diseños temáticos.

Por otro lado, existen críticas a este estilo libre de selección de problemáticas y abordajes que van por el lado de la falta de una visión estratégica de desarrollo en los proyectos financiados. La alternativa que emerge es la de enmarcar los PP dentro de propuestas estratégicas mayores que le den un marco y una orientación a la participación. En este punto se debe tener en cuenta que esta alternativa de una visión marco de desarrollo no puede construirse sin la participación activa del ciudadano, porque de lo contrario el potencial de la participación sería decorativo. El esfuerzo más importante en este sentido es el del PP de Perú en donde se busca coordinar el PP con los Planes Concertados de Desarrollo, sin embargo, hay trabajos que muestran que en la práctica son pocos los casos que muestran una verdadera vinculación entre estos dos programas predominando en la agenda las necesidades inmediatas.

Otro aspecto a considerar es, hasta qué punto los ciudadanos deciden sobre el presupuesto destinado al PP. En ese sentido, la literatura muestra una clasificación de los PP en abiertos y cerrados a la hora de la toma de decisión. Los abiertos son aquellos en los que el ciudadano tiene la posibilidad de decidir directamente el destino de los fondos, mientras que en los cerrados la posibilidad de elegir está sujeta a inscripción y participación previa en el proceso de PP, y deciden en la mayoría de los casos los consejeros ciudadanos, y no los ciudadanos de manera directa y abierta. En otros casos la decisión última de qué proyectos aplicar no está en manos de los participantes, sino de funcionarios municipales, el Poder Legislativo o el propio Poder Ejecutivo (este último sería el modelo más cerrado de todos). La tesis que se plantea en esta

investigación es que a mayor nivel de apertura mayor nivel de empoderamiento ciudadano.

También en relación al poder expresado en la toma de decisiones debe considerarse en el análisis que los modelos que definen las inversiones a través de la competencia de propuestas tienden a reproducir algunas formas de asimetrías que llevan a que determinadas organizaciones ganen en las sucesivas ediciones mientras que otras no logren nunca obtener financiamiento para sus proyectos. Resulta fundamental reglamentar este aspecto para no desalentar la participación de determinadas organizaciones y para no generar mayores desigualdades.

Finalmente, en relación a las formas de participación existen modelos en donde se participa como representante de una organización, como ciudadano individual o un mix entre ambas. Los hallazgos muestran que en relación a la forma como se participa se advierte que en Argentina existe una variedad, tanto de proyectos basados en organizaciones, como en ciudadanos individuales; en Chile predomina el proceso basado en el ciudadano individual; en Uruguay hay algunos casos basados en individuos y otros en los que si bien se presentan las propuestas a través de organizaciones las decisiones se toman a través del sufragio universal y secreto, es decir, de forma individual; y el caso de Perú el PP fue diseñado en tres niveles y todos ellos están basados en las organizaciones.

En relación a cuál de los modelos favorece la capacidad de agencia podemos decir que existen argumentos en favor y en contra de ambas formas puras de participación (individual y colectiva). Ambas promueven el fortalecimiento de distintos aspectos, en el caso de la participación individual, se registran múltiples experiencias en donde se ha logrado ampliar la base participativa. En ese sentido es que señala Montecinos (2007) para Chile, que el PP basado en los ciudadanos individuales ha permitido captar una población que los modelos basados en organizaciones no lograban. De esa manera se logró el surgimiento de nuevos líderes emanados de procesos altamente participativos que poseen características más democráticas que los viejos dirigentes sociales. Por otro lado, hay algunos hallazgos que sugieren que las instancias de representación comunitaria no están exentas de los problemas derivados de la deslegitimación en la delegación de la toma de decisiones.

La eficacia de los modelos basados en organizaciones para fortalecer las redes sociales y transformar internamente las organizaciones no ha sido lo suficientemente estudiada, si bien, como sugiere McNulty (2012) existen algunos hallazgos en Perú que indican un fortalecimiento de las organizaciones participantes. Por otro lado, se plantea que el diseño basado exclusivamente en organizaciones ha planteado desafíos al ejercicio de la ciudadanía.

En este punto la propuesta de esta tesis es la necesidad de buscar formas híbridas que adaptándose a las características del lugar no renuncien a promover ninguna de las cualidades de los diferentes modelos puros.

En síntesis, las investigaciones muestran avances en la transformación de ciudadanos en agentes pero también múltiples problemáticas que en diferentes realidades plantean desafíos de cara a ir puliendo la herramienta.

¿Cuáles son las condiciones previas que favorecen el éxito de los procesos participativos en los PP?

En general existe bastante consenso en relación a la existencia de determinadas condiciones consideradas favorables para el éxito de los PP. Goldfrank (2006) hace un esfuerzo de síntesis de estos factores y elabora una lista de siete condiciones:

a) *La voluntad política*: debe existir un compromiso ideológico del Alcalde y los funcionarios encargados de llevar a cabo el PP, en relación a la utilidad de la participación ciudadana y del mecanismo implementado para canalizarla.

b) *Capital social*: refiere a la existencia de una sociedad civil organizada y con predisposición a participar en los temas municipales. Es decir debe haber organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar.

c) *Personal competente*: tiene que ver con la existencia de funcionarios calificados para llevar adelante la compleja tarea de articulación con la sociedad civil.

d) *Tamaño reducido*: la idea es que el municipio o la subdivisión en la cual se toman las decisiones no debe ser tan grande para no desalentar la acción colectiva.

e) *Recursos suficientes*: el municipio debe disponer de recursos que le permitan desarrollar programas sociales y sostenerlos en el tiempo.

f) *Plataforma legal*: implica la existencia de un marco legal que posibilite las iniciativas locales de participación como el PP y en lo posible las incentiven.

g) *Descentralización política*: con esto refiere a que los gobernantes locales que ejecutan del PP deben emanar de actos electivos y contar con suficiente autonomía jurídica para implementar programas y ejecutar recursos.

El autor aclara que la mayoría de los académicos considera a la voluntad política, la descentralización y los recursos suficientes como elementos necesarios para el éxito y algunos incluyen en esta lista a la existencia de asociaciones civiles, mientras que las otras tres son elementos que se consideran como favorables pero no indispensables. A su vez cuando analiza las condiciones previas en Montevideo, Caracas y Porto Alegre agregará la baja institucionalización de los partidos de oposición como otro componente explicativo para el éxito de las experiencias.

Se puede decir que no son demasiados los autores que se dedican al estudio de condiciones previas en los países estudiados. El caso chileno es el que cuenta con mayores abordajes de investigación sobre el tema.

Como hemos dicho existe bastante acuerdo en la literatura sobre los elementos positivos la discusión pueda estar en hasta que punto estas variables son determinantes de éxitos o fracasos o cuáles son determinantes y cuáles no. La crítica que algunos autores hacen al abordaje de las condiciones previas para el éxito tiene que ver con que no permite pensar en la generación de estas condiciones. Es decir que pueden existir variables importantes, incluso indispensables, pero no necesariamente previas sino que las condiciones pueden generarse en el proceso. Por otro lado, se puede ver que existe una relación compleja entre variables que puede llevar a que en determinadas circunstancias

la presencia de algún elemento (descentralización, politización, etc.) genere efectos diferentes a los que les son más habituales.

¿Qué características ha asumido la distribución de los recursos en el PP?

En lo que refiere a distribución de los recursos se advierte que la mayor parte de los trabajos sobre el tema en los países estudiados, se orientan hacia un análisis de los diseños institucionales y las formas como estos prevén la distribución al interior del territorio. Existen muy pocos esfuerzos y muy pocos datos disponibles sobre el impacto redistributivo de la aplicación de los PP. Se puede ver que algunas experiencias se plantean este objetivo y otras no, pero en todos los casos resulta fundamental monitorear los impactos de los PP sobre la forma como se distribuyen los recursos públicos.

A nivel de los diseños, pueden encontrarse dos modelos en función de cómo prevén distribuir el presupuesto asignado al PP. Por un lado, están los igualitarios en los que todos los territorios reciben la misma porción del presupuesto independientemente de las características diferenciales de la población que los habita. Y por otro, los no igualitarios que implementan diferentes mecanismos de discriminación positiva en la distribución de los recursos apuntando hacia una mayor justicia distributiva.

Los datos existentes muestran una mayor vocación distributiva en Perú y Argentina (pese a que en este último predominan los criterios igualitarios) y un interés residual en la temática por parte de los diseñadores de la política en Chile y Uruguay. Por otro lado, se advierte que a excepción de Perú los demás países presentan porcentajes muy bajos de su presupuesto destinados al PP por lo cual los posibles efectos distributivos se ven muy limitados.

¿En qué medida es posible identificar diferencias en los planteos sobre la participación entre los estudios de experiencias surgidas de iniciativas locales y las desarrolladas por mandato de leyes nacionales?

El carácter endógeno de las propuestas ha sido identificado como un aspecto favorable para el éxito de las experiencias participativas. En ese sentido las experiencias reguladas por leyes nacionales que obligan a realizar los PP a nivel regional o local pueden encontrarse con algunas dificultades sobre todo en relación a las condiciones previas que hacen que el éxito de la participación tenga un menor nivel de generalización que los casos locales, más bien en estos casos se encuentra una gran heterogeneidad de situaciones. Al respecto Goldfrank (2006) señala algunas situaciones probables: los diseñadores de las leyes nacionales pueden tener objetivos diferentes a los gobernantes locales, pueden haber alcaldes con escasa voluntad política para el desarrollo de la política, escasa capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos locales y sociedades civiles con altos niveles de fragmentación y conflictividad.

En general, las experiencias surgidas en las propias localidades tienen como actor fundamental en el impulso, al municipio. En ese sentido, tal vez la variable más distintiva de las experiencias nacionales como la de Perú es la de tener mayor cantidad de casos de PP implementados en diferentes localidades donde se los coloca como un elemento secundario que obligatoriamente debe implementarse, pero se les destina pocos recursos materiales y humanos.

¿Qué tipo de estudios sobre presupuesto participativo es posible identificar en el período estudiado?

A grandes rasgos en nuestro corpus identificamos cinco líneas de investigación:

1) *Estudios sobre la participación*: investigaciones que centran su interés en el tipo de participación que se produce en los PP.

2) *El PP desde la perspectiva de la transformación social*: estos trabajos se preocupan sobre todo por identificar las transformaciones que logra realizar el PP sobre diferentes dimensiones de la realidad social así como de las potencialidades de transformación de la herramienta.

3) *El PP y la forma de relación entre Estado y sociedad civil*: son investigaciones que buscan dar cuenta si la implementación del PP modifica el vínculo entre ciudadanía y gobierno

4) *Diseño institucional y condiciones para el éxito o la emergencia de los PP*: se utiliza aquí el mismo alcance que le da Montecinos (2009) a este grupo estudios, centrados, en algunos casos, en conocer las características de los diseños institucionales y los efectos sobre la participación y potenciales de transformación, y en otros, en dar cuenta de los elementos sociales, políticos y económicos que actúan como estímulos para la emergencia o el éxito del PP.

5) *Transformaciones en los sujetos*: este grupo de estudios rescatan el potencial del PP para transformar los agentes que se involucran en el proceso.

Consideraciones finales

Durante mucho tiempo pensamos que la democracia representativa era el único modelo posible de democracia. El desgaste de estos esquemas verticales de concebir la relación gobierno sociedad ha llevado a la necesidad de generar formas creativas para devolver parte del poder a la ciudadanía. El PP nace en Latinoamérica con esa pretensión, buscando la complementariedad de participación y representación. El avance del PP alrededor del mundo ha sido notable en este siglo XXI, transformándose en la herramienta más prestigiosa para el empoderamiento ciudadano. La tarea ahora es trabajar para mejorarlos, de manera de generalizar su expansión y hacerlos sostenibles en el tiempo. Para ello, la investigación social cumple un rol fundamental, generando diagnósticos y miradas críticas que pueden ser utilizados como insumos para la tarea de pulir la herramienta. Esta investigación apuntó a contribuir en la sistematización e integración del conocimiento existente en el tema, para de esta forma permitir calibrar mejor las investigaciones futuras. En este sentido, se proponen algunas líneas y preguntas comunes para los países estudiados, y otras específicas de cada uno de ellos.

En relación a Perú, se ha visto que gran parte de la literatura referida al tema proviene de organismos u agencias estatales (Ministerios de Economía y Finanzas, Colectivo interinstitucional del Presupuesto Participativo, entre otros) o internacionales (Banco Mundial, USAID, y otros) u organizaciones ciudadanas (Red Participa), estando las universidades bastante al margen en la producción de conocimiento en la materia, lo cual tiene consecuencias en relación al nivel de análisis crítico al que se someten los

procesos. Algunas de las líneas más interesantes para seguir en la investigación en Perú son: a) la articulación entre Planes Concertados de Desarrollo y PP; b) condiciones y aspectos del diseño que refuerzan o disminuyen el carácter subordinado de las mujeres en el proceso; y c) estudios de experiencias innovadoras que buscan mejorar la inclusión social en relación a los diseños dirigidos exclusivamente a organizaciones.

Algunas preguntas específicas que se podrían dirigir la indagación son: ¿Qué características asume la vinculación entre los Planes Concertados de Desarrollo y los PP en sus diferentes niveles? ¿Qué elementos favorecen u obstaculizan la vinculación entre los Planes Concertados de Desarrollo y los PP? ¿Qué nivel de legitimidad social tienen los agentes participantes? ¿En qué medida las experiencias que generaron instancias complementarias de participación individual lograron una mayor inclusión social que los que solamente habilitaron la participación de organizaciones? ¿Qué aspectos del diseño de la política refuerzan o disminuyen la dominación masculina en el PP?

En Chile, la mayoría de las investigaciones provienen del ámbito académico, pero no son demasiados los investigadores abocados al tema, por lo cual, hay aportes interesantes en relación a algunas líneas como complementariedad de participación/representación, condiciones previas que favorecen el éxito, entre otras, pero la dispersión temática es muy escasa y quedan muchas líneas por indagar. Algunas de ellas son: a) estudios de participación en el PP desde un enfoque de género; b) estudios de participación juvenil en los PP; c) estudios sobre el impacto redistributivo de los PP; y d) participación vinculada al origen socioeconómico de las personas. Algunas preguntas específicas podrían ser: ¿En qué medida los diseños de los PP han despertado el interés de los jóvenes? ¿Cuál es el papel que han asumido las mujeres en los procesos? ¿Existen diferencias en relación al protagonismo de hombres y mujeres en los diseños liberales y deliberativos? ¿En qué medida los sectores más pobres han participado de las diferentes experiencias? ¿Qué impacto han tenido los diseños que priorizaron a sectores vulnerables de la población?

En Argentina la producción es más vasta que en los otros países y existen varios grupos de investigadores interesados en el tema. Sin embargo, hay algunas líneas que han sido poco estudiadas como ser: a) la participación de los grupos más vulnerables (jóvenes, mujeres, pobres, etc.); b) el papel de la deliberación en los procesos; c) estudios sobre impactos distributivos del PP; d) estudios sobre condiciones previas; y e) estudios sobre la vinculación entre instituciones participativas y representativas.

Algunas preguntas interesantes para la Argentina podrían ser: ¿En qué medida los diseños institucionales favorecen la deliberación en el proceso? ¿Qué papeles asumen los sectores más vulnerables en las diferentes etapas del proceso? ¿En qué medida las prácticas de democracia representativa comunitaria de algunos de sus PP evitan los problemas de legitimidad propios de las instituciones representativas?

En Uruguay, al igual que en Perú, hay una fuerte presencia de estudios de organismos públicos y de agencias internacionales, siendo incipiente el desarrollo de estudios por parte de las Universidades y centros de investigación, lo cual lleva a un predominio de estudios descriptivos en relación a diseño, proyectos presentados, proyectos aprobados, etc. y una menor indagación en aspectos sociales y políticos que afectan la participación. A su vez, es necesario robustecer la reflexión teórica y la mirada crítica de los procesos, de manera de lograr una mejor identificación de las fortalezas y

debilidades de las experiencias. Un dato interesante es que habiendo en la actualidad solo seis departamentos que mantienen el PP, hay algunas experiencias donde prácticamente no se han desarrollado estudios académicos como Rivera, Canelones, Florida o Maldonado.

Algunos aspectos que pueden aportar en investigaciones futuras pueden ser: estudios comparativos que analicen en profundidad los diseños institucionales de las experiencias vigentes en la actualidad. Otro aspecto interesante de investigar es el propuesto por Sánchez (2013) bajo la pregunta ¿Por qué en un contexto de expansión mundial del PP, en Uruguay disminuye la cantidad de experiencias activas? ¿Cuáles son las condiciones previas que favorecen la emergencia y consolidación de los PP en determinados departamentos? ¿Qué actitud tomaron los actores sociales de los departamentos de Salto y Cerro Largo tras la finalización de la experiencia por el cambio de partido en el gobierno? ¿Qué características asumió el diseño institucional en Paysandú tras haber terminado el gobierno del Frente Amplio y asumido el Partido Nacional? ¿Cómo se vinculan los PP con las instituciones representativas?

Existen algunas preguntas cuya respuesta resulta relevante y que podrían aportar al conocimiento en cualquiera de los cuatro países. Algunas de ellas son: ¿Cuál ha sido el impacto redistributivo del proceso? ¿Cuáles son las características de los PP en relación a la inclusión social de jóvenes, mujeres y sectores más pobres? ¿Qué efectos genera la participación en los PP en relación a los aprendizajes de los sujetos? ¿En qué medida la participación en los PP significó un aporte a la dignificación de la persona?

En función de esta sistematización del conocimiento existente, que muestra algunos caminos posibles para la investigación futura, se ha definido para continuar en la temática, la realización de un estudio comparativo de experiencias uruguayas y argentinas en el que se analice la relación entre participación y representación a través de un instrumento específico de participación (el PP) y en un contexto idóneo (y poco estudiado) para observar la relación entre PP y representación como es el contexto electoral. El centro de interés estará en observar en qué contexto la ciudadanía tiene mayor capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones, para ello se abordará el período previo a la campaña electoral, el periodo de campaña y el posterior con la instalación del nuevo gobierno (con o sin cambio de partido). Algunas de las interrogantes que guiarán la indagación serán: ¿Qué condiciones, sociales y de diseño institucional, favorecen u obstaculizan la complementariedad entre el PP (como institución participativa) y el gobierno? ¿Cuál es el rol que asumen los partidos políticos en las experiencias? ¿De qué forma se vinculan los ejes *autonomía-dependencia* en relación a los partidos políticos y *complementariedad-subordinación* del PP y las instituciones representativas?

Para finalizar, es posible afirmar que los PP son una herramienta fundamental para favorecer la capacidad de agencia de los ciudadanos, aspecto central para el desarrollo humano. Pero como toda política pública, para ser más democrática, debe pensarse más en términos de inclusión social que de integración, es decir, la política como tal debe organizarse para poder ser receptiva a la diversidad, el primer movimiento no es de los sujetos buscando su lugar en ese espacio, sino de las estructuras del sistema que se adaptan a la diversidad y tratan de que los diversos participantes, y los que aun no lo son, se sientan más acogidos por la propuesta. Para que el espacio no sea un mero reproductor de las asimetrías existentes y pueda generar aportes tendientes a la

nivelación social, es fundamental pensar a los ciudadanos como desiguales y buscar los mecanismos que permitan atenuar estas diferencias en el marco de los procesos participativos. En este trabajo se ha visto que existe una gran diversidad de experiencias y de resultados, pero en todos los casos las herramientas pueden ser pulidas de caras a una mayor inclusión y una mayor capacidad de transformación social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, R. (2003). Reflexiones sobre los factores que dan lugar al gobierno participativo con poder de decisión”, en Erik Ohlin Wright y Archon Fung (eds.), *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, I, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia (Utopías Reales, 1):337-349
- Amurrio, M., Larrinaga, A. y Mateos, T. (2007). *Participación sociopolítica de las mujeres en el ámbito institucional municipal de Bilbao*. Informe Cuantitativo (sin publicar). Investigación financiada por el Área de Igualdad y Cooperación del Ayuntamiento de Bilbao. Recuperado en <https://www.bilbao.net/.../Satellite?...filename%3Dinforme.pdf>
- Annunziata, R. (2011a). La política de la singularidad de la experiencia. En Cheresky, I (Comp.). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- _____ (2011b) “Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. En *Revista de Ciencias Sociales*. N° 40: FLACSO-Ecuador. 57-70.
- _____ (2013). “Democratizar la ciudad. Los Presupuestos Participativos en Rosario y Morón”. En *Revista Nueva Sociedad* N°243.
- Ávila, J. (2004). *Gobiernos Locales, Participación y Exclusión en Cuatro Distritos Rurales de Apurímac y el Cusco*. En *Revista Debate Agrario*- N° 37.
- Avritzer, L. *New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics*. Recuperado de http://www.democraciaparticipativa.org/English/Arquivos/avritzer_newpbspheres.htm.
- Banco Mundial (2010). Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Perú: Autor. Recuperado en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/04/12996952/peru-evaluaci%C3%B3n-del-presupuesto-participativo-y-su-relaci%C3%B3n-con-el-presupuesto-por-resultados>
- Barragán, V., Romero, R. y Sanz, J. Fundamentos políticos y tipologías de los presupuestos participativos. En *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. V. 8, n. 8, (jul./dez. 2010), p. 31-64.
- Bascondi, N. (agosto de 2009). *El Presupuesto Participativo como herramienta de participación ciudadana. El caso reciente del Municipio de San Fernando*. Comunicación presentada en el X Seminario Red Mundi: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. Realizado en Buenos Aires el 13 y 14 de agosto de 2009.

- Berlín, I. (1958). *Dos conceptos de libertad*. Oxford: Clarendon Press.
- Blanco, L. (2004). Ley Marco de Presupuesto Participativo ¿Oportunidad para procesos sostenibles? En *Revista la Era Urbana*. Presupuestos Participativos Edición Especial. Quito: PGU-ALC.
- Bloj, C. (2009). El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias. En *Serie Políticas Sociales* N°151. Santiago: CEPAL. Recuperado en http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/37484/P37484.xml&xsl=/tpl-i/p9f&base=/publicaciones/top_publicaciones.xslt
- Bloj, C. (2008). Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa de Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario. En *Revista Iberoamericana*. VIII, 32. Pp. 31-50.
- Bou Geli, J.; García Leiva, P. y Paño Yáñez, P. (2012). *La pobreza, la igualdad de género y el medioambiente. Análisis de tres Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de procesos de presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. España: CEDMA. Recuperado en http://www.infoop.org/observ/parameters/infoop/files/File/upload/Resultados_de_finitivos/Version_digital_ODMs_PPs.pdf
- Bravo, E. (2009). *Vinculación de la ciudadanía y el Estado en la política social chilena: Presupuestos Participativos del Servicio Salud Talcahuano*. Tesis de Maestría. Recuperado en <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/2009/libro/031165.pdf>
- Brugué, Q., Gomà, R y Subirats, J. (2002). Gobierno y Territorio: del Estado a las redes. En: Subirats, J. (Coord.) *Redes territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: UIMP.
- Cabannes, Y. (2004). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. BID. Ecuador.
- Calderón, F y Loayza, N. (2002). Notas sobre desarrollo humano y sociología del actor. En *Anuario social y político en América Latina y el Caribe*, Año 5. Caracas: Flacso/ Unesco/ Nueva Sociedad. pp. 48-56.
- Capalbo, L. (Comp.) [2008]. *El resignificado del desarrollo*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Carmona, R., (2005). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Trabajo presentado en el 3er. Congreso Argentino de Administración Pública. Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo San Miguel de Tucumán, 02 al 04 de Junio de 2005, 2005.
- _____ (2013). *Mecanismos de participación en políticas públicas e implicancias en el nivel local de gobierno. Algunas consideraciones en*

municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Recuperado en http://www.laserena.cl/promociones/seminario_pp2012/texto_complementario/texto_complemetario_u_sarmiento.pdf

- Caruso, P., Páez, W. y Adaro, C. (Agosto de 2010). *Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo*. Comunicación presentada en el Foro Red Mundi. Realizado en Salta el 12 y 13 de agosto de 2010. Recuperado en https://www.google.com.uy/?gws_rd=ssl#q=Fortalecimiento+y+asistencia+del+gobierno+nacional+a+los+gobiernos+locales+en+la+implementaci%C3%B3n+del+Presupuesto+Participativo.
- Castro, J. (2005). *Experiencias significativas del Presupuesto Participativo que contribuyen a un mejoramiento del manejo de los recursos públicos*. Tesis de grado. Recuperado en http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/monografias/empresa/castro_ph/castro_ph.pdf
- Chaves, D. (2012). “Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos”. En Allegretti (coord.) *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. (Cap. I) CEDMA-España 2012
- Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo (2006). *Presupuesto Participativo: Agenda pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones*. Recuperado en http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00774.pdf
- Colina, M y Hofman, G. (2009). Participación ciudadana a través de los presupuestos participativos: Contribuyendo hacia una nueva relación Estado-sociedad. En *Revista Pléyade* N°4.
- Costa, D. (2008). *Novas tendências para a administração pública: ções práticas em çamento Participativo e governança local solidária*. Notas de aula. Viçosa: UFV.
- CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Recuperado en <http://old.clad.org/reforme/boletin-304/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica-adoptada-por-la-xix-cumbre/view>
- Dávila, S. y Elguera, R. (2007). *Experiencias de gestión local y presupuesto participativo*. Lima: USAID. Recuperado en <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/2665/1/BVCI0001480.pdf>
- Delamaza, G. y Ochsenius, C. (2010). Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°46. Recuperado en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/delamaza>

- De la Mota, L., Ortiz, V., Porterie, S. y Seiguer, H. (octubre de 2004). *El Presupuesto Participativo en la ciudad de Buenos Aires. Reflexiones en torno a las nuevas prácticas estatales y societarias*. Comunicación presentada en el Segundo Congreso Nacional de Sociología y VI Jornada de Sociología de la UBA. Realizada en la ciudad de Buenos Aires en octubre de 2004. Recuperada en http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/El.Presupuesto.Participativo.en.la.Ciudad.de.Buenos.Aires.pdf
- Deneulin, S., (2012 a). *Desarrollo Humano y políticas públicas*, Maestría en Desarrollo Humano I, Clase 8 de Desarrollo Humano I, FLACSO, Buenos Aires. Disponible en: <http://2011.virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=59215>
- Deneulin, S. (2012 b), “*El enfoque del Desarrollo Humano y las Capacidades*”, Maestría en Desarrollo Humano, Clase 2 de Desarrollo Humano I, FLACSO, Buenos Aires, 2012. Recuperado en: <http://2011.virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=55670&chapterid=79197>
- Duarte Costa, D. (2010). Vinte anos de Orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros. En *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* / v. 15, n. 56 • São Paulo: ISSN 1806-2261.
- Echavarría, C. (Setiembre de 2005). *Presupuesto Participativo. Límites y potencialidades de la experiencia cordobesa*. Comunicación presentada en el VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Realizado en la ciudad de Buenos Aires el 15 y 16 de setiembre de 2005. Recuperado en http://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=33003&congresos=yes
- Figueroa, A., Altamirano, T. y Sulmont, D. (1996). Social exclusion and inequality in Peru. Ginebra, Ilo. *Research Series*. Núm.104, 96 pp.
- Ford, A. (2006) *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005*. Tesis de doctorado. Recuperado en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4339&tipo=objetoMultimedia>
- Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Foro Chileno de Presupuesto Participativo (2010). *90 respuestas sobre el Presupuesto Participativo en Chile*. Recuperado en http://www.opportugal.org/downloads/90Respostas_sobre_OP_no_Chile.pdf
- Fraser, N. (1991). Repensar el Ámbito Público: Una Contribución a la Crítica de la Democracia Realmente Existente. En C. Calhoun (Editor) *Habermas and the Public Sphere*. Editado por: Cambridge, MA: M.IT Press.
- Fung, A. y Wright, E. (2003) *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativos con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia

- Ganuzá, E. y Álvarez Sotomayor, C. (2003) [coords.]. *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. En *Revista de Ciencia Política* (Santiago)- Volumen 26- N°2. Recuperado en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttextv
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening local democracy in Latin America: participation, decentralization, and the left*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Goldfrank, B. (2012). *El Banco Mundial y la globalización de los presupuestos participativos*. TNI-CIDADE-COOP.
- Graña, F. (2009). *Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos*. Tesis de doctorado. UdelaR. Uruguay.
- Grompone, R. (2005). Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional. En *Cuadernos Descendralistas* N°15. Lima. ISBN 1501012003-7051. Recuperado en <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd15.pdf>
- _____ (2006). El Presupuesto Participativo en provincias y distritos. Capítulo I. En: Grompone, R. *El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales*. Lima-Perú: Instituto de Estudios Peruanos. Pág. 4-9. Recuperado en http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/_41__El_PP_en_provincias_y_distritos.pdf
- Gugliano, A., Veneziano, A., Maurich, M. y Loeck, R. (2005) "Trajetórias dos Orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires", na Revista: Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 31, n. 1,
- Gutiérrez, C., Peralta, M. y Sarka, E. (Noviembre de 2011). *Una perspectiva de género: Presupuesto Participativo en la localidad de San Miguel, GBA*. XII Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria. Realizado en Santa Fe del 22 al 25 de noviembre de 2011. Recuperado en http://www.unl.edu.ar/iberoextension/dvd/paginas/ponencias_foros_pag2.html
- Harnecker, M., (1999). *El Presupuesto Participativo en Porto Alegre. Delegando poder a la gente*. Recuperado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/martah/porto.rtf>

- Iorio, M. (Agosto de 2009a). *Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín*. Comunicación presentada en el X Seminario Red Mundi: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. Realizado en Buenos Aires el 13 y 14 de agosto de 2009.
- Iorio, M. (2009b). Repensando la gestión participativa: Aciertos y errores del presupuesto participativo en la localidad de San Martín. En *C2D Working Paper Series*: Universidad de Zurich. ISSN 1662-8152.
- Jaramillo, M. y Alcázar, L. (2013). ¿Tiene el presupuesto participativo algún efecto en la calidad de los servicios públicos? El caso del sector del agua y saneamiento en Perú. En *Documentos de Investigación N°67*. Lima: GRADE.
- Lerner, J. y Schugurensky, D. (2007). La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo. En *Revista Temas y Debates N°13*. Recuperado en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4340&tipo=objetoMultimedia>
- Leyton, C. y López, J. (2005). Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo 2004-2006. Avances y desafíos a tomar en cuenta. En *Cuadernos Descentralistas N°14*. Lima. ISBN 1501012003-7051.
- Llona, M. y Soria, L. (octubre de 2004). *Presupuesto Participativo: Alcances y límites de una política pública*. Trabajo presentado en la I Conferencia de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC). "Evaluación, democracia y gobernabilidad: desafíos para América Latina". Realizado en Lima, Perú, del 20 - 22 de Octubre de 2004. Recuperado en http://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.desco.org.pe%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublicaciones%2Ffiles%2Fmariana_llona15.doc&ei=KUv7U4CjMuHx8AHiCACA&usg=AFQjCNEHzLV9ZfmOU1OSuNUWJPzPDUYTrg&bv m=bv.73612305,d.b2U
- López, A., Carmona, R. y Martínez, C. (2012). *El presupuesto participativo en el escenario argentino reciente: alcances y desafíos en términos políticos, sociales e institucionales*. Comunicación presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012. Recuperado en www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/lopezale.pdf
- López, A., Martínez, C. y Adaro, C. (2010a). *Política pública y participación ciudadana: La experiencia de articulación de una Universidad con distintos niveles gubernamentales en el fortalecimiento de la política pública de democracia participativa*. Comunicación presentada en el IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos. Buenos Aires del 9 al 11 de Setiembre de 2010. Recuperado en <http://www.madres.org/documentos/doc20100924144100.pdf>

- _____ (2010b). El Presupuesto Participativo en Argentina: Condicionantes y Opciones de Política. En *Revista de las Jornadas de Democracia Participativa*. Año 3, Volumen 3, IX Jornadas, Septiembre de 2010 Argentina. Publicación de la Asociación Civil Mariano Moreno. Publicación del Grupo de Estudios Sobre Democracia Participativa. Recuperado en http://www.ungs.edu.ar/foro_economia/wpcontent/uploads/2011/03/UNGS-DemocraciaParticipativa-Accotto-Martinez-Adaro1.pdf
- Martínez, V. (2008). *Espacios para el compromiso: Usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres*. Montevideo: CDN-CIPPEC.
- _____ (2010). *Presupuesto Participativo en Paysandú: Más ciudadanía... más democracia*. Paysandú: Intendencia de Paysandú. Recuperado en http://www.infoop.org/observ/parameters/infoop/files/File/upload/Biblioteca_de_la_Democracia_Participativa/Presupuestos_Participativos___Estudios_de_Caso/Libro_PPs_Paysandu.pdf
- Martínez, C. y Arena, E. (2011). *Sistematización de experiencias y buenas prácticas de Presupuesto Participativo*. Documento preliminar. Buenos Aires. UNGS. Recuperado en http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf
- _____ (2013). *Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo*. Argentina: Edición Laura Efrón. Recuperado en http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf
- Masdeu, W. (2004). Descentralización con participación política en Montevideo-Uruguay. En *Revista La Era Urbana*. Recuperado en <http://es.scribd.com/doc/124933915/La-Era-Urbana-La-Revista-de-La-Ciudad-Global>
- McNulty, S. (2012). An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience. En *Journal of Public Deliberation*. Volume 8/Issue 2. Recuperado en <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art4>
- _____ (2013). *Participatory Democracy? Exploring Peru's Efforts to Engage Civil Society in Local Governance*. En *Latin American Politics and Society*. Miami: Universidad de Miami.
- Medina, D. (Agosto de 2012). *El presupuesto participativo y su contribución en la construcción de desarrollo deliberativo*. Trabajo presentado en el 3er Seminario Internacional del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social: "Crisis mundial y desarrollo". Realizado en la ciudad de Puebla, del 22 al 24 de agosto de 2012. Recuperado en http://www.academia.edu/4429715/Ponencia_El_presupuesto

_participativo_y_su_contribucion_en_la_construccion_de_desarrollo_deliberati
vo

Montecinos, E. (2006). Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal. En *Revista de Ciencia de Política*. Volumen 26/Nº 2. 191-208. Recuperada en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200011&script=sci_abstract

_____ (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de la proximidad una alternativa? En *Revista Gestión y política pública*. Volumen XVI, Nº2, 2007. pp. 319-355. Recuperado en http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Egon_Montecinos.pdf.

_____ (2008). *El Presupuesto Participativo en Chile y las condiciones previas para su desarrollo: Entre nueva izquierda y liberales*. Comunicación presentada en el IV Congreso ALACIP. San José de Costa Rica 5 al 7 de agosto de 2008. Recuperado en http://alacip2008.programacientifico.info/programa/programaExtendido.php?casillero=15174500&sala_=Sala%20EG%20205&dia_=5%20de%20agosto [Consultado: 10/01/2014]

_____ (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? En *Revista CLAD Nº 44 – Reforma y Democracia*. Caracas.

_____ (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? En *Revista de Ciencia Política*. Volumen 31/ Nº1. 63-89.

_____ (2012). *Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay*. Comunicación presentada en XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012. Recuperado en www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/montecin.pdf

Noboa, A.; Bisio, N.; Suárez, M. y Robaina, N. (2013). *Participación Ciudadana: La Gestión Pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Salto: UdelaR.

Osorio, T. (2012). Los presupuestos participativos como herramienta de participación ciudadana. En *Revista de Análisis Político*. Recuperado en <http:// analisispublico.administracionpublica-uv.com/wp-content/uploads/2013/08/12.pdf>

- Pagliai, C. (2005). *De los instrumentos a las experiencias: Presupuestos Participativos en Chile como alternativa para reinventar la Participación Ciudadana en los Municipios*. Tesis de Maestría. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales- Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado en <http://dspace2.conicyt.cl/handle/10533/15263>
- Pagliai, C. y Montecinos, E. (2006). *Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes*. Chile: ISBN: 956-7630-16- X.
- Pineda, C., (2005). *Diferentes mecanismos de participación presupuestaria*”, Comunicación presentada en la “VI Jornada de Participación Ciudadana”. Ciudad de Logroño” 18- 19 de noviembre 2005. Recuperado en <http://www.presupuestosparticipativos.net/propios8 .pdf>
- PNUD (2015). *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2009*. Buenos Aires: Autor. Recurado en http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Argentina/Argentina_HDR_2009.pdf
- Prince, A. y Jolías, L. y Doria, A. (octubre de 2012). *Presupuesto participativo en Argentina: análisis de su evolución y estudio de caso*. Comunicación presentada en el XI Seminario de Red Mundi: “Repensando la Agenda Local”. Realizado el 18 y 19 de octubre de 2012 en la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Recuperado en <http://works.bepress.com/lucasjolias/10/>
- Rendón, A. (2006). Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. En *Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm. 1, primer semestre, 2006, pp. 217-244
- Riechmann, J. Fernández Buey, F. (1995). *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Barcelona: Paidós.
- Rodgers, D. (2005). ¿Vale nada lo politizado? El Presupuesto Participativo de la ciudad de Buenos Aires, 2002-03. En *Crisis States Research Centre working papers series 1, 72*. Crisis States Research. Centre, London School of Economics and Political Scieince, London, UK. Recuperado en <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/argentina/chapter9Spanish.pdf>
- Rofman, A. (2007). *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. Comunicación presentada en la VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Realizada del 8 al 11 noviembre de 2007 en Salvador de Bahía, Brasil. Recuperado en <http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/016.pdf>
- Romero, R. (s/d). *Presupuesto Participativo Porteño. Perfil y opinión de los participantes, a tres años de su implementación*. En línea <http://www.saap.org.ar/esp/docscongresos/congresossaap/VII/programa/paneles/c2/romero.pdf>

- _____ (2006) *Presupuesto Participativo Porteño 2002 -2006. Evolución estructural, perfil de los participantes y análisis de prioridades*. Argentina. Ediciones: Cooperativas.
- Salinas, J. (2012). *Aportes del Presupuesto Participativo para mejorar la transparencia en la gestión municipal: el caso de La Serena y Lautaro en Chile*. Tesis de Maestría. Universidad de ARCIS. Recuperado en <http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/wpcontent/uploads/downloads/2012/08/TesisFinal.pdf>
- Sánchez, I. (2012). *Control Político y Presupuesto Participativo. Sobre la eficacia de los dos modelos en Paysandú*. Comunicación presentada en Congreso AUCIP 2012. Montevideo.
- _____ (2013). *Presupuestos Participativos en el Mundo y Situación en Uruguay*. En Departamento de Ciencias Sociales (Compilador) (2013) “I Seminario: Transformaciones en los marcos políticos-institucionales a escala regional. II Seminario: Políticas sociales desde el territorio”. Realizado en la ciudad de Salto el 23, 24 y 25 de octubre de 2013. En: *Transformaciones en los marcos políticos-institucionales a escala regional*. Publicación electrónica. CD-Rom. 1era. Edición. 8 de noviembre de 2013. Uruguay: Editor Universidad de la República. Regional Norte. ISBN: 978-9974-0-1022-2
- Schumpeter, J.(1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, Orbis, 1983.
- Schneider, C.(2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis doctoral. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Pompeu Fabra. España. Recuperado en <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7245/tcs.pdf.pdf;jsessionid=5488E865F0CFA82A739100CF3738A329.tdx2?sequence=1>
- Sen, Amartya (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Sen, A. (2003). *Development as Capabilities Expansion*. En Fukuda-Parr, S. y A. K. Shiva Kumar, *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*. Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta. Capítulo 3, pp. 76 a 113.
- Signorelli, G. (2014). *Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-2012)*. Tesis de Doctorado: UNR.
- Signorelli, G. (2009). *Re-Presentando la Participación: Análisis del Presupuesto Participativo de Rosario*. Rosario: Tesis de grado. Recuperado en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4345&tipo=objetoMultimedia>

- Sintomer, Y. y Ganuza, E. (2011). *“Democracia Participativa y Modernización de los Servicios Públicos. Investigación Sobre las Experiencias de Presupuesto Participativo en Europa”*, París: LaDécouverte.
- Sousa Santos, B. (2003), *Democracia y Participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*. Barcelona: El viejo Topo.
- Suárez, M. (2014). *“La Gestión Local Participativa: Estudio de la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo de Paysandú”*. España. ISBN 978-3-8484-5944-5
- Suárez, M y Noboa, A. (octubre de 2012). *“Nuevas Formas de Gestión Participativa: El Caso de los Presupuestos Participativos de Salto y Paysandú”* Trabajo presentado en el “XII Seminario Internacional RII”, realizado en la ciudad de Belo Horizonte Brasil, del 1 al 5 de octubre de 2012. Recuperado en http://dcs.unorte.edu.uy/sites/default/files/publicaciones/ponencia_belo_horizonte.pdf
- Suárez, M y Noboa, A. (2012). *La gestión pública local en movimiento. Los presupuestos participativos de Salto y Paysandú*. Comunicación presentada en el “XII Seminario Internacional RII”, realizado en la ciudad de Belo Horizonte Brasil, del 1 al 5 de octubre de 2012. Recuperado en http://dcs.unorte.edu.uy/sites/default/files/publicaciones/ponencia_belo_horizonte.pdf
- Veneziano, A. (2009). *Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. FCS- UdelaR –CSIC. Ediciones ORBE. Montevideo-Uruguay.
- Veneziano, A. (2013). *Los Presupuestos Participativos en Uruguay: El caso de Montevideo como pionero en América Latina*. Comunicación presentada en el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Bogotá del 23 al 27 de setiembre de 2013. Recuperado en http://www.ccdt.udelar.edu.uy/wp-content/themes/corpo/adjuntos/751_academicas__academicaarchivo.pdf
- Vergara, J.(1999). *La concepción de la democracia participativa de Habermas*. En *Revista de Ciencia Política*, volumen XX, N°1, Santiago.

Anexo I

(Detalle sobre los trabajos que conformaron el corpus discriminado por países)

**Cuadro 4:
Composición del corpus**

	País	Autor/es	Título	Año
1	Argentina	Annunziata, Rocío	La política de la singularidad de la experiencia	2011
2	Argentina	Annunziata, Rocío	“Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina.	2011
3	Argentina	Annunziata, Rocío	Democratizar la ciudad. Los Presupuestos Participativos en Rosario y Morón	2013
4	Argentina	Bascondi, Natalia	El Presupuesto Participativo como herramienta de participación ciudadana. El caso reciente del Municipio de San Fernando.	2009
5	Argentina	Bloj, Cristina	El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias.	2009
6	Argentina	Bloj, Cristina	Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa de Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario.	2008
7	Argentina	Carmona, Rodrigo	Mecanismos de participación en políticas públicas e implicancias en el nivel local de gobierno. Algunas consideraciones en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires.	2013
8	Argentina	Carmona, Rodrigo	Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de	2005

			desarrollo.	
9	Argentina	De la Mota, Leandro Ortiz, Victoria., Porterie, Sidonie y Seiguer, Hernán.	El Presupuesto Participativo en la ciudad de Buenos Aires. Reflexiones en torno a las nuevas prácticas estatales y societarias.	2004
10	Argentina	Echavarría, Corina	Presupuesto Participativo. Límites y potencialidades de la experiencia cordobesa.	2005
11	Argentina	Ford, Alberto	Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005.	2006
12	Argentina	Iorio, Mariana	Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín.	2009
13	Argentina	Lerner, Josh y Schugurensky, Daniel	La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo.	2007
14	Argentina	López, Alejandro., Carmona, Rodrigo. y Martínez, Carlos	El presupuesto participativo en el escenario argentino reciente: alcances y desafíos en términos políticos, sociales e institucionales.	2012
15	Argentina	López, Alejandro, Martínez, Carlos y Adaro, Cristian	Política pública y participación ciudadana: La experiencia de articulación de una Universidad con distintos niveles gubernamentales en el fortalecimiento de la política pública de democracia participativa.	2010
16	Argentina	López, Alejandro, Martínez, Carlos y Adaro, Cristian	El Presupuesto Participativo en Argentina: Condicionantes y Opciones de Política.	2010
17	Argentina	Martínez, Carlos y Arena, Emiliano	Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo. Argentina.	2013
18	Argentina	Martínez, Carlos y Arena, Emiliano	Sistematización de experiencias y buenas prácticas de Presupuesto	2011

			Participativo.	
19	Argentina	Prince, Alejandro y Jolíás, Lucas y Doria, Ana	Presupuesto participativo en Argentina: análisis de su evolución y estudio de caso	2012
20	Argentina	Rodgers, Dennis	¿Vale nada lo politizado? El Presupuesto Participativo de la ciudad de Buenos Aires, 2002-03.	2005
21	Argentina	Rofman, Adriana	Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos.	2007
22	Argentina	Romero, Ricardo	Presupuesto Participativo Porteño 2002 -2006. Evolución estructural, perfil de los participantes y análisis de prioridades	2006
23	Argentina	Romero, Ricardo	Presupuesto Participativo Porteño. Perfil y opinión de los participantes, a tres años de su implementación.	s/d
24	Argentina	Signorelli, Gisela	Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: las experiencias de Montevideo, Porto Alegre	2014
25	Argentina	Signorelli, Gisela.	Re-Presentando la Participación: Análisis del Presupuesto Participativo de Rosario	2009
26	Chile	Bravo, Pablo	Vinculación de la ciudadanía y el Estado en la política social chilena: Presupuestos Participativos del Servicio Salud Talcahuano	2009
27	Chile	Colina, Marcos y Hofman, Gabriela	Participación ciudadana a través de los presupuestos participativos: Contribuyendo hacia una nueva relación Estado-sociedad	2009
28	Chile	Delamaza, Gonzalo y Ochsensus, Carlos	Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso	2010

			de los Presupuestos Participativos en Chile	
29	Chile	Medina, Diana	El presupuesto participativo y su contribución en la construcción de desarrollo deliberativo	2012
30	Chile	Montecinos, Egon	Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay.	2012
31	Chile	Montecinos, Egon	Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?	2011
32	Chile	Montecinos, Egon	El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?	2009
33	Chile	Montecinos, Egon	El Presupuesto Participativo en Chile y las condiciones previas para su desarrollo: Entre nueva izquierda y liberales.	2008
34	Chile	Montecinos, Egon	Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de la proximidad una alternativa?	2007
35	Chile	Montecinos, Egon	Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal.	2006
36	Chile	Osorio, Tomás	Los presupuestos participativos como herramienta de participación ciudadana	2012
37	Chile	Pagliai, Cesar y Montecinos, Egon	Presupuestos Participativos en Chile:	2006

			Experiencias y Aprendizajes	
38	Chile	Pagliai, Cesar	De los instrumentos a las experiencias: Presupuestos Participativos en Chile como alternativa para reinventar la Participación Ciudadana en los Municipios	2005
39	Chile	Salinas, Juan	Aportes del Presupuesto Participativo para mejorar la transparencia en la gestión municipal: el caso de La Serena y Lautaro en Chile.	2012
40	Chile	Foro Chileno de Presupuesto Participativo	90 respuestas sobre el Presupuesto Participativo en Chile	2010
41	Perú	Banco Mundial	Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados	2010
42	Perú	Blanco, Lourdes	Ley Marco de Presupuesto Participativo ¿Oportunidad para procesos sostenibles?	2004
43	Perú	Bloj, Cristina	El “Presupuesto Participativo” y su potenciales aportes a la construcción de políticas de familia	2009
44	Perú	Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo	Presupuesto Participativo: Agenda pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones	2006
45	Perú	Dávila, Segundo y Elguera, Roberto	Experiencias de gestión local y presupuesto participativo	2007
46	Perú	Goldfrank, Benjamín	Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio	2006
47	Perú	Grompone, Romeo	El presupuesto participativo en provincias y distritos	2006
48	Perú	Grompone, Romeo	Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional	2005
49	Perú	Jaramillo, Miguel y	¿Tiene el presupuesto	2013

		Alcázar, Lorena	participativo algún efecto en la calidad de los servicios públicos? El caso del sector del agua y saneamiento en Perú	
50	Perú	Leyton, Carlos y López, José	Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo 2004-2006. Avances y desafíos a tomar en cuenta.	2005
51	Perú	Llona, Mariana y Soria, Laura	Presupuesto Participativo: Alcances y límites de una política pública	2004
52	Perú	McNulty, Stephanie	An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience"	2012
53	Perú	McNulty, Stephanie	Participatory Democracy? Exploring Peru's Efforts to Engage Civil Society in Local Governance	2013
54	Perú	Montecinos, Egon.	Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay	2012
55	Uruguay	Bou Geli, J.; García Leiva, P. y Paño Yáñez, P	La pobreza, la igualdad de género y el medioambiente. Análisis de tres Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de procesos de presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay.	2012
56	Uruguay	Chaves, Daniel	Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos	2012
57	Uruguay	Goldfrank, Benjamin	Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio.	2006
58	Uruguay	Goldfrank, Benjamin	<i>Deepening local democracy in Latin America : participation,</i>	2011

			<i>decentralization, and the left</i>	
59	Uruguay	Goldfrank, Benjamin	El Banco Mundial y la globalización de los presupuestos	2012
60	Uruguay	Gugliano, A., Veneziano, A., Maurich, M. y Loeck, R. "	Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevideú e Buenos Aires	2005
61	Uruguay	Sánchez, Iván	Presupuestos Participativos en el Mundo y Situación en Uruguay.	2013
62	Uruguay	Sánchez, Iván	Control Político y Presupuesto Participativo. Sobre la eficacia de los dos modelos en Paysandú.	2012
63	Uruguay	Martínez, Viviana	Presupuesto Participativo en Paysandú: Más ciudadanía... más democracia	2010
64	Uruguay	Martínez, Viviana	Espacios para el compromiso: Usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres	2008
65	Uruguay	Masdeu, Willian	Descentralización con participación política en Montevideo-Uruguay	2004
66	Uruguay	Montecinos, Egon	Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay	2012
67	Uruguay	Noboa, A.; Bisio, N.; Suárez, M. y Robaina, N.	Participación Ciudadana: La Gestión Pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas. Salto: UdelaR.	2013
68	Uruguay	Signorelli, Gisela	Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-2012).	2014

69	Uruguay	Suárez, M. y Noboa, A	La gestión pública local en movimiento. Los presupuestos participativos de Salto y Paysandú.	2012
70	Uruguay	Veneziano, Alicia	Los Presupuestos Participativos en Uruguay: El caso de Montevideo como pionero en América Latina.	2013
71	Uruguay	Veneziano, Alicia	Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente	2009

Anexo II

(Cuadros de procesamiento de hallazgos)

Cuadro 5: Cantidad de participantes en el PP

Argentina	Chile
<ul style="list-style-type: none"> - Es el mecanismo que logra mayor participación (Annunziata, 2013). - La etapa que más convoca a la participación es la votación. (Annunziata, 2013). - En la etapa de votación hay un promedio de 2,5% aún cuando hay realidades muy heterogéneas (Carmona, 2009). - Algunos trabajos hablan de 1% de promedio en la etapa de votación (López, Martínez y Adaro, 2010a; López, Martínez y Adaro, 2010b). - La dificultad mayor está en mantener activa a la población sin que la participación se estanque o disminuya. (Bloj, 2009) (Caso Rosario). - La disminución de la participación a medida que avanza el proceso parece estar condicionada por la demora en la ejecución y la comunicación de lo ejecutado (López, Carmona y Martínez, 2012). (En Zarate) - El 30% de los municipios que respondieron a la encuesta reconoce una participación decreciente. (López, Martínez y Adaro, 2010b) - En un universo de 10 municipios entre 2008 y 2010 la participación se triplicó en promedio, paso de 1,3% a 3,9% (López, Carmona y Martínez, 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> - En Buin, Negrete, San Antonio, Freirina y Lautaro la participación es considerada alta y torna el 10%. Se considera una variable clave el sostenimiento en el tiempo y la vinculación entre PP y otros instrumentos de participación y planificación local (Montecinos, 2007). - En los casos donde se da democracia representativa comunitaria y los delegados tienen potestades de priorizar y seleccionar proyectos la participación es menor (Montecinos, 2007). - El PP a diferencia de anteriores mecanismos distribuidores de recursos genera mayor adhesión y permanencia de las organizaciones participantes. Se considera más transparente (Salinas, 2012) (La Serena y Lautaro). - Hay estudios que marcan un carácter elitista y precario de la participación en algunas experiencias donde hay una escasa ampliación de la base social y de los dirigentes sociales (Delamaza, 2010) (Talcahuano y Cerro Navia).
Uruguay	Perú
<ul style="list-style-type: none"> - Montevideo logró mejorar la transparencia administrativa y la prestación de servicios pero no generó una actividad ciudadana sostenida ni amplia. La variable que más afectó negativamente el proceso fue la institucionalización de los partidos de oposición que forzaron cambios que abogaban por un diseño más formalizado en el cual el aporte ciudadano estaba limitado y subordinado a las estructuras formales de los partidos (Goldfrank, 2006). - No hubo participación en la autorreglamentación ni en la viabilidad de los proyectos (Sánchez, 2012) - Tanto en la capital como en el interior de Paysandú se presentó una tendencia creciente de la participación entre el 2005 y el 2009. Se distancia de las mesetas históricas de la región (Martínez, 2008). - Se aprecia que cuando la ciudadanía vota directa y autónomamente la participación se aprecia como más atractiva (Veneziano, 2001). (Montevideo) - En el 2008 se organiza el V foro ciudadano con el objetivo de renovar el modelo de participación. Considerando que el otro había llegado a su techo. (Chaves) Montevideo. - El nivel más bajo de participación se da en Paysandú en el 2005 con 1,98% y el más alto también en esta ciudad con el 13,65% (Martínez, 2008). - La votación es el momento que más convoca (Gutiérrez, 2011). 	<ul style="list-style-type: none"> - Desde el 2005 el PP muestra un número creciente de participantes registrados. El número promedio de agentes participantes en los últimos 5 años se ha duplicado (Banco Mundial, 2010). - A medida que se avanza en el proceso el número de participantes desciende sustantivamente (Banco Mundial, 2010). - Aspectos que perjudican la participación: bajo cumplimiento de los proyectos, escasa capacitación de agentes (Banco Mundial, 2010). - Bloj advierte en Villa Salvador un problema de desconexión entre las bases y las dirigencias de las organizaciones sociales (Bloj, 2009). - Es todavía un proceso de elite, pocos ciudadanos conocen o entienden el proceso (McNulty, 2012). - Los actores que participan no son representativos de las diferentes clases de OSC regional y local. - Se propone no medir el éxito por el N° de participantes ya que el diseño apunta a organizaciones no a ciudadanos. La propuesta es medir por el N° y tipo de organizaciones (McNulty, 2012). - 2 aspectos exitosos: 1) un N° importante de organizaciones en el debate de los recursos públicos. 2) una mayor atención a la situación de los pobres (McNulty, 2012).

Cuadro 6: Forma de participación

Argentina	Chile
<ul style="list-style-type: none"> -En Rosario Bloj (2009) encuentra una contradicción entre desalentar la participación colegiada en favor de la participación individual y la búsqueda explícita de fortalecer las redes sociales. La autora sostiene que no se ha alentado explícitamente la participación a través de representantes (líderes comunitarios, sindicatos, etc.). Había un enunciado emblemático del PP, un vecino un voto. - Esta orientación del PP de Rosario respondió a un momento determinado donde se reclamaban autonomías, pero hoy pudiera ser revisado en tanto puede ser un obstáculo para recuperar experiencias colectivas y fortalecer redes sociales 	<ul style="list-style-type: none"> -Montecinos (2007) señala que en Chile una diferencia entre el PP y el PLADECO es justamente el hecho de que en el PP se puede participar simplemente con la condición de ciudadano sin necesidad de pertenecer a alguna organización social o ejercer un cargo diferencial. Esto generó la incorporación de otras personas que no eran dirigentes sociales y llevó al surgimiento de nuevos líderes que se convirtieron en de legados o consejeros del PP. Esta situación provocó cierta tensión entre los dirigentes sociales antiguos. Los nuevos líderes surgen en etapas altamente participativas y poseen características de liderazgo más democrático.

<p>(Bloj, 2008).</p> <p>-Rosario practica lo que algunos autores denominan democracia representativa comunitaria en donde en determinadas rondas los ciudadanos delegan en algunos de ellos (consejeros) determinadas potestades de decisión. Según Signorelli (2009) el 40% no confía en los consejeros, el 20% no sabe o no contesta y solo el 36% confía en ellos.</p> <p>-En Neuquén, Las Heras (Mendoza), y la Matanza, no se participa de forma individual, sino en tanto representante o miembro de alguna organización (Martínez y Arena, 2011).</p> <p>- La otra forma habitual de intermediación es la de elección de representantes en el mismo proceso del PP como en los casos de Rosario, Santa Fe, Bariloche, Zarate, el Municipio de la costa y otros (total 51%).</p>	
Uruguay	Perú
<p>- En Uruguay el trabajo de Suárez (2014) resalta como una fortaleza que se habilite a participar al ciudadano individual tanto en la elaboración de proyectos como en la votación. La idea es que el proceso sea lo más incluyente posible, en un momento en que mucha gente no participa en ningún proceso y desconfía incluso de la representatividad de las organizaciones sociales.</p> <p>-La posibilidad de participar individualmente fue cambiando como lo indica Sánchez (2012) y con el paso de las ediciones se fue virando hacia un esquema más parado en las organizaciones formales.</p>	<p>-En Perú el diseño está dirigido a organizaciones no a ciudadanos.</p> <p>-Hay algunos datos que sugieren que el PP ha fortalecido las organizaciones participantes. McNulty (2012) señala que este es un aspecto que no ha sido ampliamente documentado.</p> <p>- Este tipo de diseños plantean desafíos en cuanto a la posibilidad de ejercicio de la ciudadanía de la población. Sobre todo si las organizaciones tienen poca comunicación con las bases, no cuentan con procesos de alternancia de cargos, no tiene transparencia en la gestión, etc. Estos problemas se incrementan en las organizaciones tradicionales que por la poca difusión y su capacidad de manejo de información son las que más participan hasta ahora (Llona y Soria, 2004).</p> <p>- En Villa el Salvador para priorizar los proyectos se hacen asambleas donde pueden participar todos los mayores de 16 años pertenecientes a organizaciones o no.</p>

Cuadro 7: Deliberación

Argentina	Chile
<p>- La dinámica de deliberación asamblearia genera en Buenos Aires esferas de autonomía que permiten correrse de las indicativas de los partidos políticos y actuar como verdaderos agentes transformadores (Rodgers, 2005).</p> <p>-Morón y Rosario tienen instancias de negociación entre ciudadanos y entre ellos y representantes del gobierno. Debido a este intercambio se considera en muchos casos como instancias de democracia deliberativa pero no se trata de una instancia de deliberación racional desinteresada que se orienta por la fuerza del mejor argumento como lo indica este modelo. La deliberación se presenta como medio para conciliar partes diversas y no para la búsqueda de una verdad bien común. Aún así el mecanismo no carece de importancia (Annunziata, 2013).</p>	<p>-La mayor parte de los procesos se orientan por el estilo liberal y consultivo donde se da mayor importancia a la priorización de proyectos que a la deliberación (Medina, 2012).</p> <p>-No existe la discusión sino tan solo un proceso de consulta sobre la necesidad, que a opinión de los votantes, es prioritaria (Medina, 2012).</p> <p>-A pesar del predominio del modelo liberal hay algunos casos más cercanos al modelo brasileño con más deliberación (Montecinos, 2009).</p> <p>-L modalidad dominante es la consultiva, siendo el momento de la votación el más importante. Los municipios realizan esfuerzos por superar la cantidad de votantes del año anterior. Con esta modalidad se pierde la capacidad de deliberación típicas de las experiencias brasileñas (Montecinos, 2007).</p> <p>- Los casos de Negrete, San Joaquín, San Antonio y Lautaro son ejemplos de PP con mayor deliberación aunque limitados por el escaso presupuesto (Montecinos, 2007).</p>
Uruguay	Perú
<p>- En Paysandú no existen ámbitos reales de deliberación. Un mes y medio o dos desde la convocatoria al cierre difícilmente permitan debatir (Sánchez, 2012).</p> <p>-Las llamadas asambleas territoriales no funcionan como ámbitos deliberativos sino como ámbitos de exposición por parte del polo institucional y e recolección de inquietudes no vinculantes sobre el modelo de funcionamiento (Sánchez, 2012).</p> <p>-La disminución de proyectos presentados refleja la capacidad de algunas organizaciones de definir propuestas y realizar acciones forma conjunta (Martínez, 2008).</p> <p>-En Montevideo y Paysandú la deliberación queda subordinada a la dimensión electoral (Chaves, 2012).</p> <p>-Para la definición la votación puede ser un mecanismo viable no así para el seguimiento y control de políticas públicas.</p> <p>- Los diseños institucionales de Salto y Paysandú han sido diferentes uno se sustenta en la competencia y el otro en la cooperación (Noboa, et al., 2013).</p> <p>-En Uruguay predomina el modelo representativo-electoral, es</p>	<p>- No hay trabajos en el corpus que aborden este aspecto.</p>

decir, el voto secreto y no otras formas las asambleas a mano alzada para resolver (Chaves, 2012).	
--	--

Cuadro 8: Participación según nivel socioeconómico

Argentina	Chile
<p>-En Rosario hay una relación positiva clara entre cantidad de NBI y participación por distrito. Más participación en los distritos más pobres (Signorelli, 2009).</p> <p>-Existe más cantidad de PP en las regiones de mayor desarrollo. También son en general las más pobladas (López, Martínez y Adaro, 2010).</p>	<p>-No existen trabajos en el corpus que aborden este tema</p>
Uruguay	Perú
<p>-No hay datos cuantitativos al respecto pero si cualitativos, de percepción. Bou Geli et al. (2012) en un estudio comparado de Dominicana, España y Uruguay afirma que en los tres países los procesos son inclusivos y que participan todos los sectores de la población, pero reconoce que no todos los sectores lo hacen con la misma intensidad y que la presencia de sectores desfavorecidos es escasa, aunque existe. Técnicos, políticos y ciudadanos coinciden en que la residual participación de personas desfavorecidas económicamente es una debilidad de los procesos que es necesario mejorar.</p> <p>-En el mismo sentido, Sánchez (2012) para Paysandú muestra como la percepción de la clase política (impulsores y detractores del PP) es que una debilidad visible es no lograr involucrar de forma sustancial a los sectores sociales más excluidos y menos favorecidos económicamente. Hay una percepción de que el núcleo más pobre no se ha fortalecido lo suficiente.</p> <p>-En Montevideo los sectores con más NBI son los que más participan en las elecciones del PP y los Consejos Vecinales (Veneziano, 2013).</p>	<p>- Los costos de la participación constituyen barreras importantes para la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos y pobres. Más aun de los que provienen de zonas rurales (Banco Mundial, 2010).</p> <p>- En relación al PP en el servicio de agua Jaramillo y Alcázar (2013) sostienen que el proceso puede tener resultados inequitativos en tanto los pobres pueden enfrentar mayores costos e participación (Jaramillo y Alcázar, 2013).</p>

Cuadro 9: Participación según edad

Argentina	Chile
<p>- En Rosario los delegados más jóvenes aprendieron más que sus pares de mayor edad (Lerner y Schugurensky, 2007).</p> <p>-Muy bajo nivel de participación juvenil en las instancias del PP de Buenos Aires. La franja preponderante es de 41 a 60 años (Romero, s/f).</p> <p>- La baja participación de jóvenes y adolescentes se vinculó con la estrategia comunicativa que no logra atraer a este segmento de la población (Martínez y Arena, 2013).</p> <p>-En 2003 el promedio de edad del PP de Buenos Aires era de 44 años y en 2004 de 42,1 mientras que la franja más participativa estaba entre los 30 y los 50 años (50,5%). Los menores de 20 años solo participan en un 4,5% en 2004 y en 2005 solo en un 1% (Romero, s/f).</p> <p>-En Rosario los más jóvenes cuentan con una instancia específica de PP joven pero en el PP general participan muy poco y aun en el PP joven la participación es valorada como escasa (Signorelli, 2009)</p>	<p>- En Cerro Navia y Talcahuano las nuevas generaciones no se han incluido hasta ahora en las experiencias. Los diseños y la operación de los PPs aparecen como limitantes a esta ampliación (Delamaza y Ochsenius, 2010).</p> <p>-En Buin, San Antonio y Lautaro se observa en sus diseñadores una clara intención de priorizar a sectores más vulnerables como jóvenes y niños, destinando parte de los recursos a este grupo etario (Salinas, 2012).</p>
Uruguay	Perú
<p>- En el año 2008 se comienza la primera experiencia piloto del PP joven de Paysandú, dirigida a jóvenes entre 14 y 29 años (Martínez, 2008).</p> <p>- Salvo en un anexo del trabajo de Martínez (2008) sobre Paysandú no se manejan datos sobre participación juvenil en ninguno de los estudios analizados. En el caso de los datos presentados por Martínez para el 2008 y 2009 se puede extraer el número de proyectos presentados en la ciudad, 42 en 2008 y 36 en 2009, y el número de votos por proyecto los cuales sumados son : 5501 en 2008 y 9575 en 2009 . Esto nos muestra un aumento sustantivo en el número total de votos entre los dos años pero en ningún caso se puede saber el número total de votantes ya que los jóvenes pueden optar por</p>	<p>-Se desconoce el dato. Algunos municipios han implementado talleres en escuelas para fomentar la participación (Banco Mundial, 2010).</p> <p>-En el años 2009 en Villa el Salvador la participación de jóvenes y mujeres venía en descenso(Bloj, 2009).</p>

hasta 3 proyectos en cada voto.

Cuadro 10: Relevancia social de los temas

Argentina	Chile
<p>-En Rosario y Morón no existe ninguna instancia en la que se traten problemas de todo el Municipio de manera transversal. Se valora la cercanía y la proximidad, se trata de ir hacia lo más local posible (Annunziata, 2011b).</p> <p>-En Morón y Rosario no es solo la escala la (diseño territorial) la que condiciona la participación (alentando el espíritu particularista) también las prácticas de participación refuerzan el problema de la escala (Annunziata, 2011, a).</p> <p>-En Rosario, Morón y Buenos Aires no se abordan problemas generales esto lleva a la fragmentación de demandas y proyectos (Annunziata, 2011b).</p> <p>-La escases de fondos lleva a que no se puedan proponer grandes obras o proyectos. Los facilitadores de las comisiones le recalcan constantemente a la gente que formulen proyectos viables y reales (Bascondi, 2009).</p> <p>-Los proyectos están exclusivamente referidos a zonas sin considerar problemas comunes que afectan a más de una zona (Echavarría, 2005).</p> <p>-En Rosario la gestión y muchos consejeros intentan excluir temas explícitamente ideológicos, y buscan que las discusiones sean sobre cosas más concretas y particulares (Ford, 2007) .</p> <p>-En Argentina predomina el enfoque territorial con algunas contadas excepciones (Martínez y Arena, 2011).</p> <p>-Se trata de pequeñas transformaciones en la realidad cotidiana, posibles mediante el empoderamiento popular. El objetivo de los P no son solo los proyectos sino la participación (Martínez y Arena, 2011).</p> <p>-Predominan los proyectos de infraestructura urbana y comunitaria. Aparecen pero minoritariamente temas vinculados a educación, salud, cultura, socio-productivos, etc. Es necesario incrementar su potencial como mecanismo de justicia social, para ello es necesario avanzar hacia discusiones de mayor envergadura como las que se producen en instancias temáticas que permiten una integración real del territorio. (Martínez y Arena, 2011).</p>	<p>- Su impacto es bajo en cuanto a soluciones integrales de equidad, desarrollo o bienestar social. Los temas de la agenda y los montos de financiamiento son demasiado acotados para abordar problemas complejos o estructurales o proveer soluciones integrales de largo plazo. Esta parece ser la intención de los diseñadores. El Director de Desarrollo Comunitario de Cerro Navia reconoce que el PP sirve para problemas puntuales más que estructurales. Éstos últimos que requieren más inversión se resuelven a través de otros medios (Delamaza y Ochsenius, 2010).</p> <p>-Delamaza y Ochsenius (2010) concluyen que en ambas experiencias la intención es más ampliar la gobernabilidad por parte de las agencias autoridades locales que el despliegue de un modelo innovador de gobernanza.</p> <p>-En un estudio sobre Lautaro, Pitruquén, Puerto Montt y Río Negro, Medina sostiene que el PP más que la formulación de políticas tiene como objetivo principal la priorización de demandas y de líneas de acción que impacten directamente en los miembros de las organizaciones que participan.</p> <p>- Montecinos (2012) para Uruguay, Argentina, Chile, Perú y República Dominicana indica que hay niveles de participación muy intensos pero sobre proyectos menores, sin lograr que la generalidad sea que los ciudadanos incidan en la formulación de políticas públicas de mayor impacto y complejidad territorial. En el caso de Perú la vinculación con los Planes Concertados de Desarrollo y el mayor presupuesto destinado llevan a que se financien obras de mayor envergadura, pero lo ve como un proceso limitado por la naturaleza de los participantes (reducido con probabilidades de manipulación política)</p>
Uruguay	Perú
<p>- El PP en Paysandú priorizó lo social y dio un lugar marginal a proyectos vinculados a equipamientos e infraestructura urbana (calles, etc.).</p> <p>- Hubo una preferencia por financiar iniciativas de tipo social de competencia nacional en desmedro de políticas tradicionales de la Intendencia (Martínez, 2011).</p> <p>-Predominan las propuestas relacionadas a lo social, principalmente a salud (atención primaria o policlínica) y educación. Las de menor protagonismo han sido las propuestas relacionadas a medio ambiente y equidad de género (Sánchez, 2012).</p> <p>-Los grupos de discusión de hombres y mujeres coinciden en que uno de los aspectos negativos del diseño es la amplitud temática (Noboa, et al. 2013).</p> <p>-En Salto hombres y mujeres rescatan la importancia de buscar acuerdos entre varias instituciones que componen la coordinadora zonal. Enfatizan en lo positivo de la búsqueda e interés por cubrir necesidades de la zona trascendiendo la mirada individualista de cada sujeto y de la institución a la que representa (Noboa, et al. 2013).</p>	<p>-Los ciudadanos de Villa El Salvador ven como una aspiración que los proyectos del PP se vinculen con los Planes de Desarrollo Concertado (Llona y Soria, 2004).</p> <p>-Llona y Soria (2004) resaltan que los proyectos se refieren a cuestiones domésticas (necesidades inmediatas y urbanas) sin indicios de construcción de un plan integral o política de desarrollo. Esto a pesar de que se busca la vinculación con el Plan de Desarrollo Concertado. Se rescata, sin embargo, la promoción del cambio en el vínculo Estado-sociedad y el potencial de esto para formular políticas públicas participativas.</p> <p>- El Colectivo Interinstitucional resalta que la articulación entre los PCD y los PP es fundamental para optimizar el gasto pero son difíciles y encuentran resistencias. Se avanza pero es lento y difícil. Sería una articulación temática territorial. Se viene comprendiendo la necesidad de buscar la articulación.</p> <p>-También a nivel regional se ve en Ancash una tendencia a priorizar proyecto de infraestructura. Se designa poco a problemas de electrificación rural o educación inicial en donde hay un déficit regional. Dávila enfatiza en que hay que priorizar proyectos de impacto regional con montos cada vez más altos y sostiene que en el proceso del 2007 la región ha mostrado avances en ese sentido.</p> <p>- En Tambillo (Ancash) se han priorizado recursos hacia la resolución de problemas de seguridad alimentaria.</p>

Cuadro 11: Empoderamiento

Argentina	Chile
<p>-Para el caso de Buenos Aires se reclama una falta de participación en la definición de prioridades que serán abordadas en las rondas anuales del PP. El gobierno asume el protagonismo en este aspecto (De la Motta et al., 2004).</p> <p>-Dennis Rodgers (2005) sostiene que a pesar de la elevada politización del PP porteño, la dinámica de deliberación asamblearia genera esferas de autonomía, espacios en donde los ciudadanos pueden correrse de las indicativas de los partidos y actuar como agentes transformadores. Esto se ve más en algunos espacios que en otros y se ve influido por el nivel socioeconómico y la inclinación política predominante en la zona.</p> <p>-Hay un pasaje a formas más dialógicas de participación que no implica que lo viejo desaparezca por completo pero si se ve matizado. La gente va aprendiendo en la marcha a dialogar (Ford, 2007).</p> <p>- Prince et. al. (2012) plantean una clasificación de los PP en abiertos o semi abiertos según quien toma la decisión final y según los requisitos para participar en el proceso. En un estudio de 50 municipios obtiene datos para el 50% del ellos en los cuales el 30% aplicaría un modelo tradicional con asambleas territoriales y temáticas, generación de proyectos, votación y ejecución. El 20% son semi abiertos, en algunos los delegados municipales deciden cuales aplicar y cuáles no, en otros lo hace el el Poder Legislativo, y en el más cerrado de todos es el propio Poder Ejecutivo quien decide que propuestas se ejecutan.</p> <p>- Los resultados obtenidos hasta la actualidad son diversos, en algunos casos hay un real empoderamiento de los participantes y ampliación de mecanismos de democracia, y en otros, se reduce a formas tutelares y controladas de involucramiento que buscan aumentar la legitimidad de la dominación política (Rofman, 2007).</p>	<p>- La opinión de Bravo (2009) es que hay un empoderamiento limitado ya que si bien se generan espacios y mecanismos de participación, ésta se encuentra institucionalizada y por ende restringida en cuanto a lo que la ciudadanía puede hacer con los fondos destinados para ello. Se colabora con un proyecto o programa que viene definido por la institución.</p> <p>-En Talcahuano y Cerro Navia el proceso es cupular y centralizado, no otorgan autonomía y solamente participan de la toma de decisiones sectores muy exclusivos de la ciudadanía. No existe un reacomodo de las relaciones de poder entre ciudadanos, sistema político y burocracia estatal (Delamaza y Ochsenius, 2010).</p> <p>-Montecinos (2008) identifica las formas abiertas y cerradas a la hora de la toma de decisiones (la participación es abierta en todos los casos). En Buin, Talcahuano, Lautaro, Rancagua y Pintana se hace por votación universal y secreta. En Freirina, Illapel, San Joaquín, Negrete, Cerro Navia y Purranque, la decisión es cerrada y selectiva, está sujeta a inscripción y participación previa en el proceso de PP. En la mayoría de los casos deciden, finalmente, los consejeros ciudadanos y no los ciudadanos de manera directa y abierta.</p> <p>-En Chile, a pesar de tener las formas metodológicas más superficiales de la región, los resultados obtenidos muestran que los procesos promueven formas de capital social, lo cual es indispensable para que una propuesta de desarrollo pueda tener éxito. El proceso en sí como se aplica en Chile no modifica cuotas de poder su contribución es a través de la generación de capital social (Medina, 2012).</p> <p>- A diferencia de PLADECO el PP en Chile logra superar el nivel de consulta y diagnóstico y se da en diagnóstico, definición, implementación y evaluación de proyectos locales, con énfasis en el control y fiscalización de la ciudadanía sobre la gestión municipal. No obstante pudo observarse niveles de consulta y procesos de participación altamente dirigidos como el caso de Cerro Navia (Montecinos).</p> <p>-No existe mucha deliberación, es un proceso donde se consulta sobre la opinión de los votantes a cerca de las necesidades prioritarias. Quedan fuera los problemas sociales de fondo la participación no orienta las políticas públicas (Medina, 2012).</p> <p>-También Montecinos (2012) en un estudio sobre Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay opina que la lógica que predomina es de arriba hacia abajo, sin lograr un debido empoderamiento de los receptores, logrando que estos conduzcan el proceso a través de la fuerza de sus líderes. En general la participación ciudadana no incide en la formulación de políticas de mayor complejidad e impacto.</p>
Uruguay	Perú
<p>- Sánchez (2012) opina que ene el PP de Paysandú en relación a la distribución de poder político no se alteró la centralización del mismo. El proceso fue liderado por la Dirección de Descentralización y guiado más por la racionalidad técnica. El PP terminó siendo más una modalidad innovadora de relacionamiento entre Estado y sociedad civil pero no rompió la estructura dicotómica representantes/representados.</p> <p>-Solamente se atendió a los proyectos ganadores y no hubo mecanismos paralelos para atender los proyectos no ganadores (Ídem).</p> <p>-A su vez existe una profesionalización de la participación. Donde hay expertos en ganar proyectos que se benefician todas las veces. En general estos representan a organizaciones grande con recursos y que movilizan mucha gente, tienen capacidades estratégicas para hacer alianzas electorales (Sánchez, 2012 y Suárez y Noboa, 2012).</p>	<p>- McNulty enfatiza en un problema que debilita el poder ciudadano con lo engorroso y problemático de las instrucciones emitidas por el MEF, que lleva a que muchos proyectos que fueron aprobados nunca lleguen a ejecutarse. Además muchas más organizaciones deben comprometerse en el proyecto en especial las de grupos vulnerables.</p>

Anexo III

(Ley Marco del Presupuesto Participativo en Perú -
N° 28056)

Ley marco del presupuesto participativo LEY N° 28056

CONCORDANCIAS: D.S. N° 171-2003-EF (Reglamento)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
POR CUANTO:

La Comisión Permanente del Congreso de la República
ha dado la Ley siguiente:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PRINCIPIOS RECTORES

Participación.-Los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados; así como, en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

2. Transparencia.-Los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales son objeto de difusión por los medios posibles de información, a fin de que la población pueda tener conocimiento de ellos.

3. Igualdad.-Las organizaciones de la sociedad tienen las mismas oportunidades para intervenir y participar sin discriminaciones de carácter político, ideológico, religioso, racial o de otra naturaleza, en los procesos de planificación y presupuesto participativo.

4. Tolerancia.-Es la garantía de reconocimiento y respeto a la diversidad de opiniones, visiones y posturas de quienes conforman la sociedad, como un elemento esencial para la construcción de consensos.

5. Eficacia y eficiencia.-Los gobiernos regionales y gobiernos locales organizan su gestión en torno a objetivos y metas establecidos

en los planes concertados y presupuestos participativos, desarrollando estrategias para la consecución de los objetivos trazados y con una óptima utilización de los recursos. La medición de los logros se basa en indicadores de impacto, de resultados y de productos, normados por las instancias correspondientes.

6. Equidad.-Las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional y local, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial.

7. Competitividad.-Los gobiernos regionales y gobiernos locales tienen como objetivo la gestión estratégica de la competitividad. Para ello promueven la producción y su articulación a los ejes de desarrollo o corredores económicos, así como la ampliación de mercados interno y externo, en un entorno de innovación, de calidad, de alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado.

8. Respeto a los Acuerdos.-La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales se fundamenta en el compromiso de cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados.

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Definición

El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Artículo 2.- Objeto

La Ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión.

Artículo 3.- Finalidad

La Ley tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y

promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Asimismo optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas.

CAPÍTULO II DE LA PROGRAMACIÓN PARTICIPATIVA

Artículo 4.- De las Instancias del Presupuesto Participativo

Constituyen instancias de participación en el proceso de programación participativa del presupuesto, en concordancia con las disposiciones legales vigentes:

- El Consejo de Coordinación Regional.
- El Consejo de Coordinación Local Provincial.
- El Consejo de Coordinación Local Distrital.

Para el desarrollo del proceso, los consejos de coordinación regionales y locales se constituyen, conforman su directiva, elaboran y aprueban sus estatutos y sus planes de trabajo, dentro del marco de sus respectivas leyes y las normas que para regular este proceso se expidan.

Artículo 5.- Alcances del proceso de programación participativa del presupuesto

La sociedad civil toma parte activa en el proceso de programación participativa de los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales con énfasis en los gastos de inversión, de acuerdo a las Directivas y Lineamientos que para estos fines emitirá la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Estos presupuestos se sustentan en las orientaciones, compromisos, aportes y prioridades establecidas en los planes de desarrollo concertados a nivel regional y local.

Artículo 6.- Fases del proceso participativo

El proceso participativo tiene las siguientes fases:

1. Identificación de los agentes participantes.
2. Capacitación a los agentes participantes de las instancias del presupuesto participativo.

3. Desarrollo de talleres de trabajo.
4. Evaluación técnica de prioridades.
5. Formalización de los acuerdos.
6. Rendición de cuentas.
7. Otros que acuerde la instancia participativa.

Los titulares del pliego son los responsables de llevar adelante las distintas fases del proceso, conforme a los mecanismos que se establecen en la presente Ley, su Reglamento, Directivas y Lineamientos emitidos para dichos fines. El resultado de los talleres deben constar necesariamente en actas.

Artículo 7.- Oficialización de compromisos

Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales y gobiernos locales reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos realizados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos, ante los Consejos Regionales o Concejos Municipales, según sea el caso, para su inclusión en el presupuesto institucional.

CAPÍTULO III VINCULACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN PARTICIPATIVA CON LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS

Artículo 8.- Vinculación de la programación participativa con los planes de desarrollo concertados

Los gobiernos regionales y gobiernos locales, para efecto del proceso de programación participativa del presupuesto, toman como base, de acuerdo a su ámbito territorial, el plan de desarrollo concertado, según corresponda, los cuales constituyen instrumentos orientadores de inversión, asignación y ejecución de los recursos, así como de la gestión individual y colectiva, tanto de las organizaciones sociales como de los organismos e instituciones públicas o privadas promotoras del desarrollo.

CAPÍTULO IV LOS MECANISMOS DE VIGILANCIA PARTICIPATIVA

Artículo 9.- Mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo

Son mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo los que permiten el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades.

Artículo 10.- Acceso a la información pública

Los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a utilizar los medios a su alcance a fin de lograr la adecuada y oportuna información a los ciudadanos, sobre el proceso de programación participativa del presupuesto y ejecución del gasto público.

Artículo 11.- Rendición de cuentas

Los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a rendir cuenta de manera periódica, ante las instancias del presupuesto participativo, sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad.

Artículo 12.- Fortalecimiento de capacidades

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales programa e implementa acciones de capacitación dirigidas a los agentes participantes del presupuesto participativo, para los fines de la programación y vigilancia participativa.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Primera.- El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo del Ministerio de Economía y Finanzas y a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, reglamenta la presente Ley, en un plazo máximo de sesenta (60) días útiles.

Segunda.- Para fines de la programación participativa del presupuesto, correspondiente al ejercicio fiscal 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público establece las Directivas y Lineamientos correspondientes.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los quince días del mes de julio de dos mil tres.

CARLOS FERRERO
Presidente del Congreso de la República

HILDEBRANDO TAPIA SAMANIEGO

Tercer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA
POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de agosto del año dos mil tres.

ALEJANDRO TOLEDO
Presidente Constitucional de la República

BEATRIZ MERINO LUCERO
Presidenta del Consejo de Ministros