

# ¿Todos a votar? Participación ciudadana y sociedad civil en distintas experiencias de Presupuesto Participativo de gobiernos locales argentinos

Sonia Ramella\* y Facundo Galván\*\*

## Resumen

El Presupuesto Participativo (PP) es una herramienta de participación ciudadana que se caracteriza por ser un proceso de consulta popular para el uso de cierta cantidad de fondos públicos que se disponen para la elaboración de proyectos que la ciudadanía considere primordiales. En todos los gobiernos locales de Argentina que lo implementan no sólo varían las formas con las que se lo denomina, sino que además cambian tanto la forma como la amplitud otorgada a la participación ciudadana en cada una de esas experiencias. En el presente artículo se analizarán de manera comparada los casos de Morón y el Partido de la Costa (ambos de la Provincia de Buenos Aires), Viedma (en la Provincia de Río Negro) y Villa María (en la Provincia de Córdoba). Asimismo, se apunta a profundizar el estudio de las distintas variantes en el carácter participativo de las experiencias, ya que las mismas difieren según cuáles sean los sujetos habilitados a la participación y en cuáles son las instancias participativas del proceso.

*Palabras Clave:* Presupuesto Participativo; Sociedad Civil; Participación Ciudadana; Gobiernos Locales; ONG.

## Abstract

The Participative Budget (PP) is a tool of citizen participation that is characterized for being a process of public consultation that use certain amount of public funds to the elaboration of projects that citizenship considers fundamental. In all Argentinean Local Governments that apply it, it is differently

\* Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, USAL. Maestranda en Administración Pública - UBA. Correo electrónico soniarabella@yahoo.com.ar

-- Lic. en Ciencia Política, USAL. Magister en Historia, Universidad Torcuato Di Tella. Correo electrónico: facundogalvan@gmail.com

Artículo presentado: 17-07-12 Artículo aceptado: 03-08-12

MIRÍADA. Año 4 No. 8 (2012) p. 191-208

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), ISSN: 1851-9431

denominated, there also a variation on the design of the process, and in the amount of citizenship participating in the experience. In the present article the cases of Morón and the Partido de la Costa (both of the Province of Buenos Aires), Viedma (in the Province of Río Negro) and Villa Maria (in the Province of Córdoba), will be mutually compared. Notwithstanding that, it is aimed to deepen the study of the different experiences, due to the fact that each one of them vary according to which are the characters qualified to participate and also in which instance of the participation process each character is in.

*Keywords:* Participative budget; Civil Society; Citizen Participation; Local governments; NGO.

## **Introducción**

Uno de los principales espacios ganados por la sociedad civil en los últimos años ha sido, sin lugar a dudas, el que ha surgido gracias a la introducción de la herramienta denominada como Presupuesto Participativo (PP) en numerosos gobiernos locales a nivel mundial. Argentina no ha sido la excepción a este fenómeno que, aún en 2012, puede ser considerado como relativamente reciente. De hecho, casi medio centenar de gobiernos locales argentinos se encontraban implementando esta herramienta durante 2011 (Ramella, 2012). Sin embargo, aún son pocos los estudios comparados sobre este mecanismo de asignación de recursos públicos y, justamente, todavía menos es lo que sabemos sobre las distintas modalidades de participación ciudadana, articulada o a título individual, que se presenta en cada uno de los casos que han adoptado al PP.

Este escrito apunta a colaborar con el ejercicio de cubrir ese vacío teórico que aún queda pendiente, el cual radica en el bajo conocimiento que tenemos sobre las diversas modalidades de participación ciudadana que se generan en función de los distintos diseños institucionales a los que adscribe cada una de las experiencias de PP vigentes en nuestro país. Estudios previos (Ramella, 2012) nos ayudan a derribar imaginarios relacionados con el PP tales como los de pensar en salas repletas de vecinos y líderes de la sociedad civil debatiendo calurosamente sobre los proyectos a los cuales deben destinarse prioritariamente los fondos públicos que el intendente puso a su disposición. El estudio del PP en los gobiernos locales argentinos nos confronta con realidades muy diversas y, en algunos casos, profundamente distanciadas respecto del escenario ficticio recién presentado.

Conocer más, entonces, sobre las distintas modalidades de articulación que

se presentan entre los gobiernos locales y la sociedad civil, nos ayudará no sólo a derribar mitos, sino también a conocer más sobre los lugares y roles que pueden adoptar tanto la participación ciudadana no organizada como la de los representantes de la sociedad civil en diversos contextos y bajo distintos diseños institucionales de PP.

El presente artículo se estructurará en cuatro apartados: en el primero de ellos se hará referencia al nuevo rol que adoptaron los municipios en temas de reforma de la administración pública. En un segundo momento, se enuncian algunas consideraciones generales respecto de la selección de los casos a analizarse y se repasan brevemente algunas características de cada uno de los municipios en cuestión. En la tercera sección se abordan los aspectos que se desprenden del análisis de la participación en las cuatro experiencias y, por último, se esboza una propuesta de tipología para clasificar a las distintas modalidades participativas de la sociedad civil en los PP de los gobiernos locales argentinos. Finalmente, y a modo de conclusión, se presentan algunas reflexiones y agendas de investigación que esperamos sirvan como disparadores para futuras investigaciones.

### **El rol de los gobiernos locales y la participación ciudadana institucional**

En los últimos años, y en el marco de los procesos de reformas del estado iniciados en América Latina, los distintos gobiernos locales se posicionaron en el centro de la arena política pero con una función “relacional” (Brugué, Font & Gomá, 2003). En ese contexto, “las políticas locales de participación ciudadana adquirieron una notable relevancia tanto como mecanismos de legitimación y adopción de políticas públicas eficaces, como así también respecto de su capacidad de generar capital social” (Brugué, Font & Gomá, 2003, p.8).

Asimismo, en paralelo al incremento de la participación ciudadana en la gestión pública local, se han realizado notables esfuerzos desde el ámbito científico por caracterizar los mecanismos de participación disponibles en los gobiernos, como también por conocer más sobre el rol de los mismos para la consecución de los distintos objetivos de la administración local. De este modo, y en estrecha relación con el actor que lo impulsa, Welp y Schneider (2011) han clasificado dichos mecanismos en dos grandes tipos, los cuales son: i- institucionales (promovidos desde la administración pública) o bien ii- no institucionales (nacidos en el marco de la sociedad civil).

Los Presupuestos Participativos constituyen uno de los instrumentos de participación ciudadana institucional que ha cobrado mayor notoriedad en las ad-

ministraciones públicas locales argentinas. En efecto, y más allá de las distintas concepciones en torno a la participación ciudadana, partimos de la noción de raigambre “administrativa”, según la cual dicha herramienta es concebida como un proceso de influencia en la elaboración de políticas públicas (Ganuza & Moyano, 2008).

Teniendo en cuenta esa capacidad de influencia en materia de políticas públicas locales, se han realizado muchos esfuerzos por caracterizar a los distintos mecanismos de Participación Ciudadana. En este sentido, y como ya hemos señalado, una primera gran división es la distinción entre los mecanismos Institucionales (promovidos por la administración pública local) y los no institucionales o informales (surgidos de la propia ciudadanía). En ese sentido, un rasgo común a todas las experiencias de PP vigentes en los gobiernos locales argentinos es que los mismos, pese a sus particularidades, constituyen ejemplos de mecanismos de participación ciudadana institucional (PCI) (Welp & Schneider, 2011). Sin embargo, y más allá de esa única característica común, resulta complejo establecer similitudes entre experiencias tan distintas. A raíz de la dificultad de lograr una conceptualización mínima para referirnos de manera representativa a todas las experiencias de PP, se vuelve necesario que especifiquemos la definición de PP que se utilizará en este escrito. En ese sentido, tomaremos aquella que caracteriza al PP como: “un proceso de consulta popular respecto del uso de una cierta cantidad de fondos públicos para la elaboración de proyectos que la ciudadanía considere primordiales” (Ramella, 2012, p. 135).

En efecto, y tal como se desarrollará a lo largo de este artículo, las variedades en torno a las cuales giran los diseños participativos de las experiencias argentinas devienen en una gran dificultad para la creación de tipologías, o modelos, “participativos” bajo los cuales fuera posible ubicar a cada uno de los diseños de PP, independientemente de sus particularidades.

A los fines de ilustrar dicha heterogeneidad institucional, y merced a un relevamiento previo de los casos de PP vigentes en Argentina durante el 2011 (Ramella, 2012), se seleccionaron cuatro experiencias que representan algunas de las variaciones más significativas en materia de participación ciudadana<sup>1</sup> en general y respecto del rol de la sociedad civil en ellos, en particular.

En base a las experiencias de Villa María, La Costa, Morón y Viedma, se caracterizará la dimensión participativa del Presupuesto Participativo y, al mismo tiempo, se incluirán las principales variantes en materia de participación ciudadana en posibles modelos o tipologías.

## Breve caracterización de los gobiernos locales seleccionados

Si bien las cuatro experiencias que serán analizadas en su diseño participativo fueron elegidas atendiendo a las principales variaciones que las mismas mostraron en un estudio previo (Ramella, 2012), es preciso describir algunas de las características más importantes de los gobiernos locales en los que se desarrolla cada una de esas experiencias.

De las 48 experiencias de PP vigentes identificadas en el 2011 (Ramella, 2012) uno de los aspectos más llamativos es que la mayoría de ellas se registran en las provincias ubicadas en las regiones Pampeana y de Cuyo. Buenos Aires es la provincia que cuenta con la mayor cantidad de experiencias de gobiernos locales que implementan PP con 19, seguida por Santa Fe con 8, Mendoza con 5 y Córdoba con 4.

Asimismo, y más allá de las diferencias existentes en el régimen municipal adoptado por cada una de las provincias argentinas, cabe destacar que en ninguno de los casos se trata de gobiernos locales acreedores de un rango inferior a municipio, o bien municipio de segunda según corresponda. También es cierto que debido al fenómeno del “inframunicipalismo” (Iturburu, 2001) las categorías de gobierno local encierran una amplia diversidad de tamaños en tanto en términos poblacionales como presupuestarios. En este sentido, debe destacarse que la mayoría de los casos aquí registrados podrían ser identificados como “municipios grandes” (Arroyo, 2008)<sup>2</sup>. En efecto, de los 48 casos con PP vigentes a 2011, 23 se encuadran como municipios grandes, 11 como ciudades intermedias y 14 como áreas metropolitanas (Ramella, 2012). Podría decirse que si bien el PP es un instrumento de gestión que no es exclusivo de los gobiernos locales de mayor envergadura; aunque en la práctica sólo lo implementan los de mayor tamaño debido a que cuentan con los recursos necesarios para su puesta en práctica. En efecto, los Municipios que adoptan la metodología del PP se caracterizan por ser ciudades importantes.

Por otra parte, cabe destacar algunos datos políticos. Todos los casos corresponden a diversas agrupaciones políticas, o bien a ciertas tendencias diferenciadas dentro un mismo partido político (Unión Por Córdoba y Frente para la Victoria, por ejemplo corresponden a distintos espacios dentro del PJ). Por otra parte, todos los casos aquí analizados los intendentes lograron obtener en 2011 la reelección de sus mandatos, lo que ha dotado a los mismos de cierta estabilidad institucional para continuar con sus respectivos programas de PP.

Finalmente, y en relación a los aspectos económicos, más allá de algunas variaciones en el tamaño de su presupuesto municipal, los cuatro casos aquí se-

leccionados presentan cierta variación en el perfil económico de su actividad principal (de eminentemente turístico a productor de servicios).

### **¿Cuán participativos pueden ser los PP?: Un análisis descriptivo sobre la dimensión participativa de los PP**

Tal como lo definen Brugué, Font & Gomá (2003), y haciendo un análisis de diferentes mecanismos de participación ciudadana institucional que se implementaron en los municipios españoles; sostienen que los mismos pueden ser clasificados según quiénes y cómo participen. En lo referente a “quiénes”, o bien los actores habilitados a la participación, es posible encontrar al menos tres grandes formas: participación universal (cualquier persona a título individual), de base asociativa (todas aquellas organizaciones, sean éstas de carácter sectorial o territorial) y finalmente, de participación mixta (en los cuales pueden incidir tanto los ciudadanos como las organizaciones).

A continuación analizamos la dimensión participativa en nuestras unidades de análisis:

**El Presupuesto Participativo de Viedma** puede ser considerado como una de las experiencias más cerradas o menos inclusivas respecto de quiénes pueden formar parte del proceso. En efecto, todo el proceso se canaliza en torno a las organizaciones de base territorial denominadas Juntas Vecinales<sup>3</sup>. Las mismas se caracterizan por ser un sujeto de derecho municipal; que deben ser aprobadas por el Concejo Deliberante. Para ello, deben contar con una extensión territorial de 25 manzanas, o bien reconocer una densidad poblacional cinco veces superior a la media que registra la ciudad, la cual es de 41 habitantes por hectárea (Alvarez & Fiorito, 2009, p.4).

En el otro extremo, encontramos la experiencia de **Presupuesto Participativo de La Costa** en la cual está autorizado a formar parte cualquier ciudadano a título individual. En esa localidad turística, el proceso de participación se organiza tomando como base las trece localidades que componen el Partido y, si bien la difusión de la convocatoria para la participación se incluye tanto a las vecinales como a distintas organizaciones, lo cierto es que durante todo el proceso se autoriza solamente al ciudadano a título individual. No obstante, cabe destacar que existen algunos controles tales como presentar DNI, o bien un impuesto a su nombre, y acreditar asistencia en asambleas previas del proceso a los fines de participar en todas las instancias.

Por su parte, el **Presupuesto Participativo de Villa María** se caracteriza por autorizar a distintos actores según cuál sea la instancia de participación en

particular. En este sentido, todo el proceso está estructurado bajo los distintos entes descentralizados denominados MUNICERCA, con los que cuenta el Municipio, y si bien son las organizaciones intermedias junto con algunos vecinos organizados bajo el Consejo Barrial<sup>4</sup> quienes tienen una injerencia en el proceso de deliberación y control, los proyectos que fueron elaborados deberán ser sometidos a elección de los ciudadanos a título individual que participen de la asamblea. El proyecto que obtiene la mayor cantidad de votos en esa última instancia será el que finalmente se ejecutará.

Finalmente, el **Presupuesto Participativo de Morón** podría ser considerado como un modelo de participación “Mixto”. Todo el proceso se estructura bajo los entes de descentralización denominados “Unidad de Gestión Participativa” (UGC). En materia de participación ciudadana, ese proceso está abierto para toda aquella persona que viva, trabaje o estudie en el Municipio de Morón y que tenga más de 12 años de edad. A diferencia de otras experiencias, no existe ningún requisito adicional para participar del proceso.

En relación **al carácter de la participación**, y continuando con las categorías planteadas por Brugué y otros (2003, p.7), la dimensión participativa de los PP es pasible de ser analizada según el “rol” que se le otorga al ciudadano. En efecto, el mismo puede ser simplemente para informar respecto de decisiones ya tomadas (informativo), que se le pida la opinión al ciudadano para tomar definir los proyectos de políticas públicas que se harán en el territorio (consultivo), o bien que participen en el proceso de formulación, elección y control de los distintos proyectos (electivo / evaluativo).

Si bien podría ordenarse a cada una de las experiencias de Presupuesto Participativo en torno al rol asignado al ciudadano, se observa que existe a su vez, una serie de matices en materia de roles posibles. En este sentido, no hay una lógica de “*participación acumulativa*”, es decir, la posibilidad de intervención en las etapas de mayor compromiso ciudadano no necesariamente implica que la misma también se dé en los “escalones más bajos del proceso” (Brugué, Font & Gomá, 2003).

Si se analiza el rol del vecino en **el Presupuesto Participativo de Viedma** se observa que el mismo es de carácter consultivo. En efecto, las Juntas Vecinales sólo identifican y priorizan las necesidades del barrio que, finalmente será el Municipio de Viedma quien decidirá qué proyecto financiar. Con una anticipación de dos meses a la fecha de presentación del presupuesto proyectado anualmente, se da inicio a los encuentros con las juntas vecinales. En efecto, en cada una de esas asambleas, se vuelcan en papel las necesidades en cuanto a obra pública, talleres culturales, actividades deportivas/recreativas, etc. Luego

se trabaja en analizar el costo de dichas necesidades, principalmente para que los ciudadanos sean conscientes del costo que implicaría cubrir la totalidad de necesidades, y luego se les encarga que fijen prioridades. Una vez superada esa instancia, desde la Secretaría de Economía (considerando las proyecciones de recursos y gastos para el próximo ejercicio), junto con la Secretaría de Obras Públicas, (que analiza la factibilidad técnica de las obras), la Secretaría de Turismo, Cultura y Deportes, y la Subsecretaría de Juntas Vecinales, se decide, en función de las prioridades de cada barrio, las obras nuevas, talleres, etc. a comprometer en cada barrio y en toda la ciudad. Finalmente, se convoca a todas las Juntas Vecinales, en ellas el Municipio da a conocer los proyectos financiados, aclarando sus costos y cualquier inquietud de los participantes.

Por su parte, y en lo más alto de la escalera participativa, se encuentra el **Presupuesto Participativo de La Costa**. Tal como lo establece su metodología de implementación, todo el proceso se lleva a cabo en torno a cuatro asambleas por cada una de las 13 jurisdicciones y una votación abierta como mecanismo de selección de los proyectos. En efecto, el proceso tiene las siguientes características:

En la primera asamblea, se da el proceso de “catarsis”<sup>5</sup>. En ese primer encuentro, el municipio les comenta a los ciudadanos de qué se trata el PP, cuál será la metodología de implementación y cuál será la tarea para la convocatoria del día. Asimismo, a todos los miembros de distintas organizaciones se les aclara que ellos no participan en calidad de representantes sino de ciudadanos del barrio. El objetivo del primer encuentro consiste en que cada vecino enumere tres problemas que observa en el barrio; tarea para la cual se le da una plantilla de diagnóstico para que los detallen. Como indicación general, se les suele decir que los problemas pueden ser: problemas personales de ellos, o bien problemas generales que ellos creen (o escucharon decir a otros) que el barrio tiene. A los fines de hacer ordenada y productiva la jornada, a los ciudadanos se los agrupa de a 10 para que identifiquen los tres problemas.

En la segunda asamblea del Presupuesto Participativo de la Costa, y en base a los problemas enunciados en la ronda anterior, se identifican las ideas proyectos que ayudarían a resolver el problema. De este modo, se reúnen en grupos de vecinos y el primer objetivo de esta instancia es la clasificación del problema en: problema de infraestructura urbana u obra pública (solucionable mediante PP), de servicios públicos, servicios sociales y desarrollo humano. Finalizado ese primer ordenamiento se procede a trabajar en la consigna: “¿Qué proyecto podría generarse para resolver ese problema?”. No obstante, respecto a los problemas identificados que no pertenecen al rubro infraestructura ur-

bana, si los vecinos lo solicitan, pueden acudir los responsables municipales del área en cuestión para aclarar el tema requerido.

En la tercer asamblea, sólo los vecinos que hubieran asistido a las asambleas previas podrán participar en la elección de tres ideas-proyectos (pertenecientes al rubro obras públicas), los cuales posteriormente serán elaborados por los delegados en conjunto con las distintas áreas municipales (las que colaborarán en la realización del estudio de viabilidad) a los fines de dejarlos en condiciones adecuadas para la votación<sup>6</sup>. Asimismo, en esa instancia se eligen los delegados<sup>7</sup> que estarán involucrados en la elaboración final de los 3 (tres) proyectos que serán objeto de votación.

En la cuarta asamblea, y una vez elaborados los proyectos, los delegados convocan a una asamblea donde se comentará cada uno de los proyectos y se los someterá a votación. En esa instancia, se presenta a los vecinos la redacción final de los proyectos, quienes podrán aprobar, modificar o bien rechazar los proyectos elaborados en la etapa anterior. En caso de que los vecinos no estén de acuerdo en cómo quedó formulado algún proyecto, los delegados en conjunto con los técnicos municipales trabajarán sobre las modificaciones sugeridas por los participantes de la asamblea.

Finalizado el proceso asambleario, el Municipio convoca a los ciudadanos a votación abierta para la selección del proyecto ganador. El que obtiene la mayor cantidad de votos será que se ejecute el año entrante.

Concluida la votación, se convoca a una última reunión en la cual se comunican los proyectos más votados (y ganadores) en cada jurisdicción y, al mismo tiempo, se comenta el estado de situación a la fecha de los proyectos en ejecución.

El **Presupuesto Participativo de Villa María**, se organiza bajo la división territorial que, como señalamos, cuenta con 5 entes descentralizados denominados "MUNICERCA" y otros barrios aún no articulados. El proceso participativo cuenta con una serie de instancias asamblearias y una votación para la selección de los proyectos ganadores. Concretamente: **Asamblea de diagnóstico y priorización de los problemas**, selección de vecinos como comisión de elaboración de proyectos. **Asambleas elaboración de proyecto**: trabajo conjunto entre vecinos y equipos técnicos de las diferentes áreas, con el objeto de construir el / los proyectos. **Asamblea final**: se convoca a una asamblea para la votación y selección por parte de los vecinos, de los proyectos a ejecutar durante el siguiente año, para lo cual se firma un acta acuerdo entre vecinos y municipio.

Por último, la metodología de implementación del **Presupuesto Participa-**

**tivo de Morón** está estructurada bajo la organización territorial propuesta por las antes mencionadas UGC. De este modo, y dentro cada una de esas áreas, se articula el proceso participativo del siguiente modo: en una primera instancia, se desarrollan las asambleas barriales en las cuales los vecinos presentan los problemas del barrio y formulan las principales propuestas de solución. En un segundo momento, y en base a lo discutido en la ronda de asambleas, las distintas áreas del gobierno municipal confeccionan los proyectos que luego serán sometidos al debate y sugerencias de modificaciones que deberán contener. En la tercera etapa del proceso, se lleva a cabo la Feria de Proyectos en la cual los ciudadanos podrán elegir el proyecto que considere prioritario para ser financiado el año siguiente. Finalmente, y una vez que los proyectos entran en instancias de ejecución, el seguimiento de los mismos queda bajo los Consejos Vecinales<sup>8</sup>.

Por último, otra de las cuestiones íntimamente ligadas al cómo participar, es aquella referida al para qué participa el vecino; lo cual podría contestarse:

- Instalar una necesidad / problema en la agenda pública local,
- Informar respecto de las preferencias para cada uno de los problemas priorizados.
- Hacer efectiva la resolución de un problema (o la satisfacción de una necesidad) de acuerdo a las alternativas establecidas socialmente.

En otros términos, esto podría traducirse en la capacidad de vinculación del instrumento. En consecuencia, mientras mayor sea el rol de la participación ciudadana (electivo / evaluativo) de cada una de las experiencias aquí citadas, mayor será la posibilidad de cristalizar la preferencia ciudadana (la capacidad vinculante)<sup>9</sup>.

De acuerdo a las instancias participativas es posible clasificar a las distintas experiencias de la siguiente manera (cómo):

- Consultivo (si sólo participan diagnosticando)
- Deliberativo (si tienen la posibilidad de colaborar en la elaboración del proyecto)
- Electivo (si pueden decidir qué proyectos priorizar)
- Evaluativo (si tienen facultades para intervenir en la revisión metodológica y/o seguimiento de ejecución de los proyectos).

Según los actores habilitados a participar, es posible identificarlas del siguiente modo (quiénes):

- Universal (cualquier ciudadano a título individual)

- Mixto (ciudadanos y base asociativa)
- Mixto estratificado (pueden participar sujetos a título individual o asociaciones según la instancia en la que son autorizados)
- Colectivo (sólo las asociaciones)

Si consideramos cada una de los aspectos vinculados al quiénes y cómo, las cuatro experiencias anteriormente descriptas podrían graficarse en un esquema y así observar la variabilidad que puede adoptar la participación ciudadana en cada una de las experiencias (Ver Gráfico 1).

Tal como se ve reflejado en la gráfica anterior, resulta complejo identificar categorías que etiqueten a la participación ciudadana de todas las experiencias. Sin embargo, podría formularse una tipología participativa en la que se vean reflejadas las principales características de cada uno de los aspectos participativos aquí analizados. A la luz de la evidencia empírica presentada, y en función del valor de las variables que les corresponden, los cuatro casos serán identificados con los siguientes adjetivos: “Pluralista”, “Pluralista Estratificado”, “Corporativo” y “Patagónico / Burocrático”.

Los diseños “**Pluralistas**”, aquí representados por el PP de La Costa, se caracterizan por: un proceso participativo pleno (es decir de todas sus instancias), y por un actor habilitado a participar que es el ciudadano a título individual en todas sus instancias. Cabe destacar que, a su vez, este diseño participativo le otorga al ciudadano un rol altamente vinculante, debido a que los proyectos priorizados por el voto popular son traducidos en obras concretas.

Los PP “**Pluralistas Estratificados**” están representados por el caso de Morón, aunque es una categoría que incluye a experiencias muy disímiles entre sí. Sin embargo, todas ellas se caracterizan por estructurar la participación ciudadana bajo un criterio mixto o bien mixto estratificado<sup>o</sup> y, por lo general, la participación no está abierta en todas las instancias del proceso. Por ejemplo, en el caso concreto de Morón, y a diferencia de la Costa, los proyectos los elaboran las áreas de gobierno del Poder Ejecutivo Municipal encargada de la temática del proyecto. En cuanto a la capacidad de vinculación, al igual que en el modelo Pluralista, es amplia dado que la misma se cristaliza en la capacidad de transformar los proyectos masivamente consensuados en obras y/o programas municipales concretos.

La categoría “**Corporativa**”, está representada por Villa María y; si bien existen matices en la intensidad de cada una de los elementos constitutivos, por lo general en todas ellas los actores habilitados a participar (o bien con un rol predominante) son las asociaciones intermedias. En cuanto al grado de ampli-

tud participativa de los diseños, si bien suelen caracterizarse por ser abiertos en la mayoría de sus instancias, por lo general la elección del proyecto en cuestión está en manos de un pequeño grupo de personas integrantes de las asociaciones intermedias. Si bien las experiencias aquí comprendidas no pierden capacidad vinculante debido a que la ciudadanía conserva un rol electivo; las decisiones se caracterizan por una “legitimidad condicionada” por la confianza en las instituciones intermedias que integran este proceso.

Por último, la categoría “Patagónica / Burocrática” está representada por el Presupuesto Participativo de Viedma. Al igual que la mayoría de las experiencias de PP ubicadas en la región Patagónica Argentina,<sup>11</sup> por lo general el actor habilitado a participar es una asociación de base territorial (como las Juntas Vecinales), y las instancias “vinculantes” del proceso están bajo el mando del Poder Ejecutivo Municipal, relegando al ciudadano a un rol meramente consultivo.

### **El PP y sus aportes al estudio de la participación ciudadana local, a modo de conclusión**

Tal como se reflejaba al inicio de este artículo, uno de los principales objetivos buscados consistía en profundizar nuestro conocimiento sobre cómo se articula la sociedad civil en el marco de los “gobiernos locales relacionales” (Brugué, Font & Gomá, 2003).

Del análisis de las cuatro experiencias analizadas, se observa que el PP, a diferencia de otros mecanismos de participación ciudadana institucional, difícilmente pueda ser encasillado bajo un “subtipo” específico, lo cual ocurre debido a la amplia variabilidad de “alternativas” que se pueden adoptar en el “quién” y en el “cómo” de la participación.

Asimismo, y más allá de las particularidades que evidencian las experiencias aquí citadas, la tipología participativa aquí presentada no apunta a clasificar o “encasillar” cada una de las experiencias abordadas sino más bien mostrar algunas de las posibles variantes en materia participativa que ofrece como aprendizaje el estudio en profundidad de este mecanismo. De igual modo, y siendo conscientes de la amplia variación que presentan las experiencias de PP vigentes en la Argentina, la tipología aquí expuesta puede servir como agenda de investigación para el análisis y la observación de los principales “quiénes y cómo” de otras experiencias. Nada quita que puedan existir casos “híbridos” que no estén plenamente comprendidos en alguna de las categorías aquí presentadas.

Por otra parte, si se analizan las características institucionales de los municipios que implementan PP, sólo se ha encontrado un gran factor coincidente: se trata, en todos ellos, de gobiernos locales que mayoritariamente son considerados ciudades grandes, y ninguno de ellos presenta un rango jurídico inferior a la denominación legal de “Municipio”. Si bien en el presente artículo se analizan tan sólo dos experiencias pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, por lo general, en la mayoría de ellas la participación ciudadana adquiere una base “mixta”. Sin embargo, para identificar la categoría predominante entre las 19 experiencias registradas en el 2011, se requiere de un análisis más detallado de las características que adopta la participación ciudadana en cada caso, lo cual excede completamente el objetivo del presente trabajo.

Respecto a la dimensión participativa del instrumento aquí estudiado, cabe destacar que, pese a contar con una amplia variedad de aspectos para el análisis de los casos, sólo se han privilegiado aquellos elementos que presentan mayores condicionamientos en el diseño institucional: los sujetos habilitados a participar y las instancias abiertas a la participación ciudadana. De modo que, es por ello que si bien en términos generales la mayoría de las experiencias vigentes de PP puedan ser ubicadas bajo alguna de las categorías de la tipología aquí expuesta, es posible que la introducción de factores o variables adicionales en la comparación pueda introducir modificaciones al interior de cada categoría.

Si se considera que los diseños institucionales de PP se definen principalmente por la combinación obtenida de sus dimensiones: participativa y financiera; sería interesante identificar si existe algún modelo que combine tipologías participativas y financieras que se encuentren presentes en las distintas experiencias.

**Cuadro N° 1**

Características generales de los gobiernos locales que implementan PP analizados en este trabajo.

<b>Experiencia</b>	<b>Tipo de gobierno local</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Reelección en el 2011</b>	<b>Provincia</b>	<b>Tamaño poblacional (censo 2001)</b>	<b>Presupuesto Municipal ejercicio 2011</b>	<b>Perfil económico</b>
<b>Presupuesto Participativo La Costa</b>	Municipio	FPV	Sí (mismo intendente)	Buenos Aires	60.483	159.742.128	Turístico
<b>Presupuesto Participativo Morón</b>	Municipio	Nuevo Encuentro	Sí (mismo intendente)	Buenos Aires	309.380	345.272.689	Productor de Servicios y polo de consumo
<b>Presupuesto Participativo Viedma</b>	Municipio	Alianza Electoral Concertación para el Desarrollo	Sí (mismo intendente)	Río Negro	46.948	80.451.521,51	Turística/ actividad extractiva
<b>Presupuesto Participativo Villa María</b>	Municipio	Unión Por Córdoba.	Sí (mismo intendente)	Córdoba	72.162	257.769.964,00	Producción agrícola ganadera y fabricación de Maquinaria rural

**Fuente:** Elaboración propia.

## Cuadro N° 2

Modelos de Participación identificados en los PP analizados en este trabajo a la luz de las instancias de participación y del actor habilitado en cada una de ellas.

Modelo	Instancias abiertas a la participación (cómo)	Actor habilitado / rol ciudadano (quiénes)
<b>Pluralista</b>	Participación abierta en todas las instancias del proceso. Sistema de selección basado en votación abierta.	Ciudadano a título individual. Rol electivo/ evaluativo
<b>Pluralista Estratificado</b>	Participación abierta en la mayoría de las instancias del proceso. Sistema de selección basado en votación abierta.	Participación mixta o "mixto estratificado" Rol electivo/ evaluativo
<b>Corporativo</b>	Participación en la mayoría de las instancias del proceso. Sistema electivo restringido a un pequeño grupo de participantes en ámbito asambleario.	Participación asociativa (instituciones intermedias) El máximo rol suele oscilar entre consultivo/ electivo.
<b>Patagónico / Burocrático</b>	Instancias electiva/evaluativa en manos del Poder Ejecutivo Municipal.	Participación asociativa de un único actor; generalmente de asociaciones de base territorial. Máximo rol consultivo.

**Fuente:** Elaboración propia.

## Gráfico N° 1.

Amplitud participativa en los diseños institucionales de Presupuesto Participativo del Partido de la Costa, Morón, Viedma y Villa María.

Actores habilitados a participar	Rol ciudadano en la participación	
	-	+
+	Informativo Consultivo	Efectivo/Evaluativo
-	Viedma	La Costa Morón Villa María

**Fuente:** Elaboración propia.

## Referencias

- Alvarez, M. & Fiorito M. E. (2009). Las Juntas Vecinales en la ciudad de Viedma como herramienta de participación”. Trabajo presentado en *X Seminario de Redmuni “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los municipios”* Buenos Aires, Argentina.
- Arroyo, D. (2008). Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina. Documento de Trabajo. Recuperado de <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/118>
- Brugué, Q., Font, J. & Gomá, R. (2003). Participación y democracia: asociaciones y poder local. Recuperado de [http://participacion.prelamp.aragon.es/attachments/209\\_Participacion%20y%20Democracia%20Asociaciones%20y%20Poder%20Local.%20%28Quim%20Brugue,%20Joan%20Font%20y%20Ricard%20Gom%C3%A1%29.pdf](http://participacion.prelamp.aragon.es/attachments/209_Participacion%20y%20Democracia%20Asociaciones%20y%20Poder%20Local.%20%28Quim%20Brugue,%20Joan%20Font%20y%20Ricard%20Gom%C3%A1%29.pdf)
- Carmona, R. (2011). Política, territorio y nuevas formas de intervención pública local. Alcances y perspectivas en el marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Trabajo presentado en el *X Congreso Nacional de Ciencia Política*, Córdoba, Argentina.
- Ganuzza, E. & Moyano, E. (2008). Modelos de participación ciudadana en la Provincia de Córdoba”. Recuperado de <http://handle.digital.csic.es/bitstream/10261/14386/1/Modelos%20de%20participaci%C3%B3n.pdf>
- Iturburu, M. (2001). “Los nuevos acuerdos institucionales para afrontar El inframunicipalismo Argentino. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/inframunicipalismo.pdf>
- Ramella, S. (2012). Diseños institucionales de los Presupuestos Participativos en gobiernos locales de la República Argentina. Tesis no publicada, Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Welp, Y. & Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la Participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich. *Revista Mexicana de Ciencia Política y Sociales*(56)211, pp. 47-68.

## Notas

1 En este mismo estudio comparado, se encontró que las experiencias de Presupuesto Participativo registradas durante el 2011 no pueden ser agrupadas en tipologías o modelos cerrados debido a que las regularidades entre los casos se

dan al interior de cada dimensión (participativa, financiera, territorial y normativa) y no entre las distintas dimensiones.

2 Según Arroyo (2008, p.4) y más allá de las grandes variaciones en términos de tamaño, los gobiernos locales argentinos pueden ser ordenados según las siguientes categorías: comunas (menos de 2000 habitantes); municipios chicas (entre 2000 y 10000 habitantes); municipios grandes (de 10.000 a 100.000 habitantes); ciudades intermedias (entre 100.000 y 250.000 habitantes) y finalmente las áreas metropolitanas (concentran más de 250.000 habitantes).

3 El Municipio parte del supuesto que cada Junta Vecinal tiene representación de la ciudadanía en su territorio y, por ende, está legitimada para actuar en nombre de los vecinos.

4 Son espacios de participación y gestión conjunta entre los vecinos, las instituciones, los referentes comunitarios y el Municipio, para que de manera asociada se definan y planifiquen acciones para el desarrollo barrial y una mejor calidad de vida de los vecinos. Lograr un ámbito de dialogo e intercambio de ideas y propuestas, pensadas por los propios actores vecinales, quienes pueden diagnosticar y proyectar de modo planificado las prioridades. Este espacio está integrado por todas las organizaciones de base e instituciones del barrio y un máximo de diez (10) vecinos que quieran participar, teniendo voz y voto.

5 Esta descripción fue realizada por Marcelo Pavka (Secretario de Modernización del Partido de La Costa) en el marco de una reunión promovida por la Fundación Poder Ciudadano con la intención de implementar el Presupuesto Participativo en el Municipio de Chascomús. Entrevista realizada por Sonia Ramella en junio de 2011. mimeo.

6 Este proceso se lleva a cabo en reuniones barriales que tienen lugar en el período de tiempo transcurrido entre la tercera y la cuarta asamblea

7 Entre las funciones de los delegados se destacan: fiscalizar la votación de los proyectos, fiscalizar la ejecución de la obra asignada, colaborar en la elaboración de los proyectos, colaborar en la comunicación de los eventos y observar el proceso de licitación de compras y adjudicación de obras.

8 Los Consejos Vecinales tuvieron su origen en el año 2003 con la finalidad de establecer un canal de articulación institucional y permanente. Cabe destacar que si bien surgieron como ámbitos de reclamo, en la actualidad han adoptado un rol más activo como espacios de participación, de comunicación e intervención en las distintas áreas municipales (Carmona, 2011).

i9 Se habla de capacidad vinculante debido a que la efectividad de la medida no sólo depende de las limitaciones provenientes del diseño institucional sino que además de ello deberá utilizarse otros indicadores que reflejen mejor su

efectividad. En este sentido, un modo de mensurar esta efectividad sería comparando el grado ejecución de cada uno de los proyectos ganadores y que no hayan sido etiquetados como inviable por el Poder Ejecutivo Municipal.

10 Mixto estratificado a diferencia de la categoría denominada “mixta”, en esta se incluyen a las experiencias que si bien en sentido amplio son mixtos porque participan tanto organizaciones como ciudadanos, el actor habilitado a participar varía de acuerdo a la instancia del proceso en la que se encuentre (Ramella, 2012)

11 En la región Patagónica Argentina, para el año 2011, existían 5 municipios que contaban con un diseño de Presupuesto Participativo; de los cuales cuatro estaban en vigencia. A excepción de Río Grande (que se asemeja más a un modelo Corporativo), los demás se caracterizan por abrir la participación sólo a las asociaciones de base territorial; y la ausencia de una instancia electiva en manos de la ciudadanía; quien sólo podrá adoptar un rol consultivo (Ramella, 2012).