

El Presupuesto Participativo en Argentina

Innovación en Términos Político-Institucionales y de Participación Ciudadana

Barbara Couto¹
Rodrigo Carmona²

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.43.234-262>

Recibido em: 3/3/2016
Aceito em: 6/4/2017

Resumen

El presente artículo examina los principales alcances que asume el Presupuesto Participativo en tanto política innovadora de articulación entre Estado y sociedad en el contexto argentino reciente. Sobre la base de un abordaje focalizado en el rol de las instituciones y los actores implicados en el despliegue de nuevas formas de intervención pública y democracia local en términos de gobernanza, se busca indagar fundamentalmente dos cuestiones: i) su papel en el proceso de legitimación del poder político-institucional y mejora de la gestión municipal, y ii) su repercusión en el despliegue de un patrón de ciudadanía activa. A partir de un diseño cualitativo-cuantitativo de investigación donde se consideran distintas dimensiones y casos, se analizan los principales resultados que el instrumento genera en el plano de funcionamiento de las estructuras institucionales del gobierno local, de los estilos de gestión e implementación y por último, de las nuevas modalidades de participación y acción colectiva con impactos a nivel territorial.

Palabras-clave: Presupuesto participativo. Marco político-institucional. Participación ciudadana. Democracia local.

¹ Magister en Política Comparada en América Latina por la London School of Economics. Profesora de la Universidad Nacional de General Sarmiento-Argentina. bcouto@ungs.edu.ar

² Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Profesor de la Universidad Nacional de General Sarmiento-Argentina. rcarmona@ungs.edu.ar

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA ARGENTINA. A INOVAÇÃO EM TERMOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Resumo

O presente artigo examina o escopo principal assumido pelo Orçamento Participativo como uma articulação política inovadora entre Estado e sociedade no contexto argentino recente. Com base em uma abordagem que coloca o foco no papel das instituições e atores envolvidos na introdução de novas formas de intervenção pública e da democracia local, procura-se indagar duas questões: i) o papel do Orçamento Participativo no processo de legitimação do poder político institucional e na melhoria da gestão municipal; ii) sua repercussão no desenvolvimento de um padrão de cidadania. A partir de uma pesquisa qualitativa são consideradas diferentes dimensões e casos e analisam-se os principais resultados das novas modalidades de participação e ação coletiva nas estruturas institucionais do governo local, assim como seu impacto territorial.

Palavras-chave: Orçamento participativo. Quadro político institucional. Participação cidadã. Democracia local.

PARTICIPATORY BUDGETING IN ARGENTINA. INNOVATION IN POLITICAL-INSTITUTIONAL MATTERS AND CITIZEN PARTICIPATION

Abstract

This article examines the scope of the implementation of Participatory Budget as an innovative policy in the state- society relationship, in recent years in Argentina. From an approach based on governance, the focus is on the role of institutions and actors involved in the deployment of new forms of public intervention and local democracy. We aim to investigate two issues linked to Participatory budget: i) its role in the legitimation process of political power and in the improvement of local administration, and ii) its impact in developing a pattern of active citizenship. From a qualitative and quantitative research, considering different cases and dimensions of analysis, we study the main results of the policy instrument in terms of the institutional functioning of local government, management styles and finally, we study new forms of participation and collective action with impacts at the territorial level.

Keywords: Participatory budget. Local political-institutions. Citizen participation.

El Presupuesto Participativo (PP) surge en América Latina como una respuesta de política pública innovadora al modelo neoliberal imperante hacia fines de la década del ochenta, con el objeto de intensificar la experiencia democrática y redirigir una porción del gasto público local hacia las necesidades y demandas efectivas de la población. Este mecanismo nacido en el Sur del continente – específicamente en Porto Alegre (Brasil), bajo el mandato de Olívio Dutra del Partido de los Trabajadores – se iría expandiendo a lo largo del mundo como un mecanismo novedoso orientado a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía en los contextos locales, con impacto tanto en el plano material como en el simbólico y político más general.

En Argentina en particular, el establecimiento del modelo de intervención participativa se comprende mejor en el marco de los procesos de reforma estatal que implementados a fines del siglo pasado dieron lugar a una fuerte redefinición de las relaciones Estado-sociedad y de los niveles interjurisdiccionales, con mayor injerencia de los gobiernos locales a partir de los procesos de descentralización. La reforma neoliberal puso en cuestión la matriz Estado-céntrica que había regido las políticas de desarrollo, abriendo nuevos espacios tanto para la intervención del sector privado, a través de las políticas de privatización y desregulación, como también para la sociedad civil, que comenzó a asumir nuevos roles en la gestión de las políticas. En una etapa posterior, cuando la recuperación del papel del Estado ganó lugar como matriz orientadora en la última década, el principio participativo aparecía en los diseños institucionales, y ganaba lugar como garantía de democratización de las relaciones del Estado con la sociedad. Es así que en los últimos años se han expandido los mecanismos de participación a diversos ámbitos, llegando a constituir un campo propio de la acción estatal, con funciones y estructuras administrativas específicas. En este marco, se destaca fuertemente el despliegue de distintas experiencias de Presupuesto Participativo en la esfera local, con resultados e implicancias importantes en materia social, política e institucional.

El presente trabajo busca analizar así los principales alcances que asume el Presupuesto Participativo en la Argentina, buscando indagar fundamentalmente dos cuestiones: i) su papel en el proceso de legitimación del poder político-institucional y mejora de la gestión municipal, y ii) su repercusión en el despliegue de un patrón de ciudadanía activa. Estas preguntas se abordan desde una perspectiva de análisis que se focaliza en el rol de las instituciones políticas y los actores estatales y sociales, debatiendo sobre nuevas formas de intervención pública y sobre la participación y ampliación de la democracia en términos de gobernanza. Para ello, se presentan los principales resultados de un estudio cualitativo sobre el PP en Argentina, en el cual se examinó en profundidad una muestra de 15 casos donde se entrevistó a los principales actores estatales y sociales: referentes técnicos y políticos del PP, vecinos y organizaciones que participaron de la experiencia.

Algunos Debates en el Desarrollo de Nuevas Políticas Locales

Los motivos que explican en los últimos tiempos la proliferación de diversas modalidades de participación se relacionan fundamentalmente con las restricciones que presentan los formatos tradicionales de democracia representativa. El funcionamiento democrático sostenido en los canales institucionales de representación mediante la vía electoral, parte del supuesto de igualdad formal de todos los ciudadanos sin dar cuenta del control diferencial de recursos (sobre todo en sociedades con mayor grado de desigualdad económica y social) por parte de algunos actores que presentan mayores posibilidades de expresar sus preferencias y de insertarlas en la agenda pública. De esta forma, el gran reto que tienen nuestras democracias en la actualidad se vincula mayormente con el mejoramiento de las instituciones democráticas, incorporando a los mecanismos clásicos de

representación modalidades institucionalizadas de participación política que permitan la ampliación de derechos (AZEVEDO, 2008; ABAL MEDINA, 2004; ANASTASIA, 2000, NUN, 1991, 2000).

Más específicamente, las reformas económicas de orientación “neoliberal” desplegadas en América Latina en los noventa, y el proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles subnacionales fueron plasmando nuevas dinámicas en el plano territorial. Estas políticas tuvieron un impacto de carácter doble sobre los gobiernos locales. Por un lado, los municipios han sido testigos de una ampliación en sus funciones y responsabilidades y en menor medida en sus atribuciones, debiendo proveer de este modo un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad, sin que ello haya implicado un incremento en sus recursos técnicos, jurídicos, económicos, humanos y administrativos acorde al crecimiento en la cantidad y complejidad de sus tareas. Por otro, se ha resignificado y en alguna medida jerarquizado el ámbito local. Los municipios han comenzado a tener una mayor importancia en razón de la cercanía dada entre gobernantes y gobernados, posibilitando de este modo el nacimiento de nuevas prácticas y formas organizativas de resolución de problemas y conflictos como estrategias para sobrellevar la retirada del Estado, y sobre todo del Estado Nacional (CRAVACUORE; ILARI; VILLAR, 2004; CABRERO MENDOZA, 2005; CARMONA, 2012).

Tal situación dio lugar a la aparición de un conjunto de nuevos mecanismos de política y gestión públicas más participativas, en un escenario de cuestionamientos a las formas de representatividad tradicionales. Distintos postulados se han dirigido al ámbito local dando cuenta de la cercanía geográfica entre representantes y representados como un espacio favorable para el complemento participativo a la democracia representativa (ANNUNZIATA, 2011). Precisamente, el Presupuesto Participativo, aparece como una herramienta innovadora que busca replantear el modo de planificar y gestionar el territorio incorporando las perspectivas de distintos actores en un escenario de creciente complejidad y promoviendo formas más directas

y vinculantes en los asuntos de gobierno (SÁNCHEZ, 2002; CABANNES, 2005). Así, frente a políticas de corte más generalista en el tratamiento de las problemáticas locales se subraya la importancia de considerar las especificidades territoriales a fin de adaptar las agendas y modalidades de intervención a las particularidades de cada lugar. Esto permite propiciar procesos de cambio sobre la base de un enfoque estratégico que combine una lógica de funcionamiento transversal e intersectorial y el desarrollo de diversas interacciones/redes entre los actores locales desde una perspectiva de gobernanza (BLANCO; SUBIRATS, 2008).

Puede aseverarse entonces que, en líneas generales, la gobernanza en la literatura especializada plantea el pasaje gradual de una modalidad de actuación gubernamental sostenida en la primacía excluyente del gobernante en términos de la dirección y conducción política, a un escenario donde se establecen mayores grados de interacción y dependencias mutuas entre las instancias político-institucionales y sociales (BLANCO; GOMÁ, 2006; AGUILAR VILLANUEVA, 2007; CARMONA, 2012; MARTÍNEZ; ARENA, 2013). De este modo, el sentido básico que identificamos a partir del concepto es la decisión política, más o menos voluntaria, por parte de las autoridades de generar una apertura en las decisiones de gobierno y renovar/democratizar el vínculo Estado-sociedad, incorporando a los actores no estatales (sea esto por su representatividad o importancia en relación al conjunto de intereses sociales implicados) en el despliegue de políticas públicas.

En efecto, diversos elementos hacen funcional el modelo de gobernanza y pueden citarse entre ellos la legitimidad de las autoridades políticas, la capacidad de representación de los distintos grupos de la sociedad, las condiciones institucionales (reglas del juego) que dan lugar a las relaciones de cooperación entre los actores y permiten un funcionamiento de tomas de decisiones e implementación más amplio. De este modo, un esquema institucional centrado en base a un modelo de gobernanza tiene mayores posibilidades de ser efectivo en las condiciones sociales, políticas y administrativas del mundo contemporáneo. Ello es así dado la creciente

democratización de la vida pública y procesos estructurales plasmados en las últimas décadas que inciden en por lo menos dos líneas: i) reconociendo la necesidad de descentralizar la gestión de los asuntos públicos en instancias más cercanas a la ciudadanía; ii) derivando a una mayor participación de los diversos actores no gubernamentales en el procesos gubernamental, desde el diseño hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas (DEL HUERTO ROMERO, 2015; LOZANO GONZÁLEZ, 2009; CANTO CHAC, 2008).

En el ámbito local en particular, la noción de gobernanza aparece más palpable en la medida que la administración municipal puede en principio por su mayor cercanía y flexibilidad responder más adecuadamente a diversas necesidades ciudadanas y generar espacios de discusión e inclusión. De esta forma, el concepto y los distintos mecanismos vinculados, el Presupuesto Participativo por ejemplo, evidencian las transformaciones recientes desplegadas en las políticas públicas locales en relación a un modelo de gestión más participativo que permita responder con más legitimidad y efectividad a las demandas sociales actuales. En el despliegue del PP se trataría específicamente de la división del poder con la sociedad en la definición de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre el gasto público local. A los impactos directos que el mecanismo genera en términos de promover el desarrollo local, una mayor participación ciudadana y, por lo tanto, un mejor funcionamiento democrático, deben considerarse los efectos más indirectos vinculados a las transformaciones en la forma en que las instancias institucionales locales funcionan cuestión, sin embargo, no exenta de conflictos (SCHNEIDER; WELP, 2016; RAMELLA, 2015; FORD, 2015; BRASIL; CARNEIRO, 2013).

La aplicación del Presupuesto Participativo como instrumento democratizador no respondería a un modelo único e incuestionable. Conviven distintos matices acerca del significado de esta política. Desde una visión más instrumental el PP se concibe como: “un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presumpues-

to gubernamental” (GOLDFRANK, 2006, p. 4). Por otro lado, se plantea la importancia que el mismo asume en la relegitimación de las prácticas políticas y el despliegue de relaciones más horizontales y menos mediadas entre los gobernantes y la ciudadanía; la mejora de la gestión local en términos de mayor transparencia y capacidad para incidir en las condiciones de vida de la población; la redistribución de los recursos hacia sectores vulnerables; y la democratización de las relaciones Estado-sociedad mediante la creación de una esfera pública no estatal (SIGNORELLI, 2016; AZEVEDO, 2008; GOLDFRANK, 2006; TEXEIRA et al., 2004; LLAMAS, 2004; AVRITZER, 2003; SANTOS, 2002).

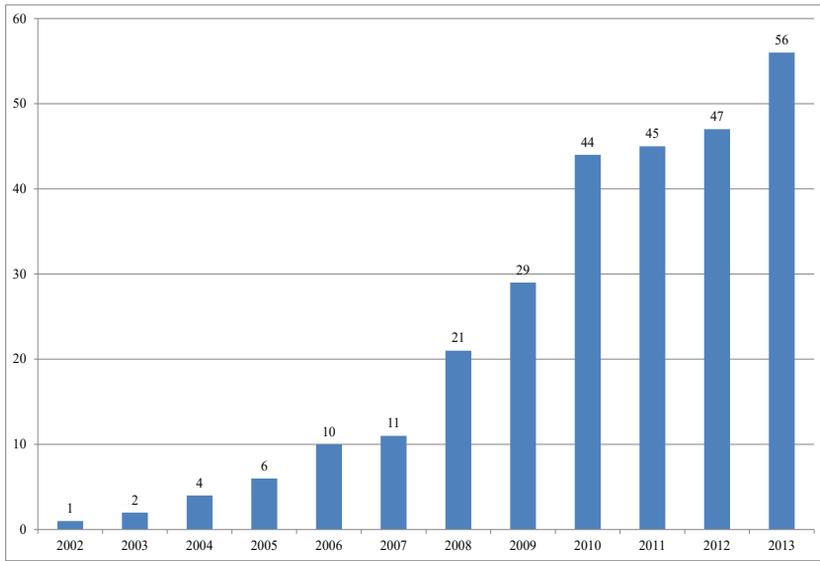
De esta forma, en un plano de gobernanza la efectividad de respuesta ante los problemas públicos dependerá de considerar múltiples aspectos tales como el contexto de aplicación, el diseño institucional, el grado de involucramiento de los actores implicados y la consistencia de las acciones desarrolladas, siendo esto más un ejercicio de resolución continuada y gradual a lo largo del tiempo que una solución rápida o automática.

El Presupuesto Participativo en Argentina

El Presupuesto Participativo empieza a desarrollarse en Argentina luego de los estallidos sociales de fines del año 2001, en un escenario marcado por una grave crisis de representación política y social y en un estado de “colapso económico”.

A partir de las primeras experiencias, que datan de 2002, los gobiernos locales argentinos han, paulatinamente, desarrollado el Presupuesto Participativo, con un salto cuantitativo muy importante en la cantidad de experiencias a partir de 2008, año en que se pasa de diez a veintiún municipios con PP y creciendo posteriormente de manera gradual y sostenida en el tiempo (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Cantidad de Municipios Argentinos con Presupuesto Participativo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Red Argentina de Presupuesto Participativo

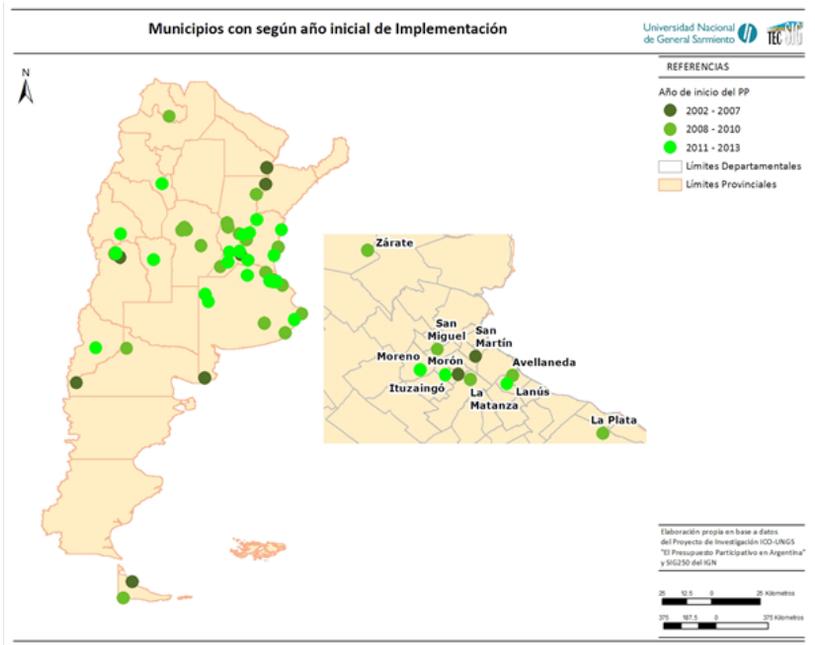
A toda esa expansión han contribuido, en parte, también el involucramiento y el asesoramiento técnico en la promoción del PP de un programa articulado entre la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte, denominado “Programa Nacional de Presupuesto Participativo”, que entre otras acciones en la materia han creado la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) como foro de intercambio de experiencias entre los distintos municipios que desarrollan o están interesados en desarrollar esta política. A su vez, colaborando con ese programa participan organizaciones de la sociedad civil, organismos y expertos internacionales y algunas universidades públicas.

Es importante resaltar la profunda heterogeneidad que en materia de recursos, funciones, autonomía y escala presentan los municipios argentinos, por el encuadre institucional previsto para ellos en las respectivas legislaciones provinciales y por las características históricas, sociales, políticas, culturales y geográficas particulares de cada uno de ellos.

En 2013, uno de cada tres argentinos vivía en un municipio con PP. Distritos que, en conjunto, han puesto a consideración de la población, el destino de más de \$450 millones, de recursos municipales (unos U\$S 100 millones), de los que han resultado más de 1.000 Proyectos, con un costo promedio cercano a los \$ 450.000 (U\$S 71.400). A su vez, han participado en la elección de tales proyectos 200.000 personas, mientras que 50.000 han formado parte de las instancias asamblearias de diagnóstico de problemas, determinación de prioridades y elaboración de proyectos, en lo que puede conceptualizarse como una participación de alta densidad, con el acompañamiento de 500 funcionarios municipales y el respaldo de normas tratada por 300 legisladores locales.

En lo que respecta a la distribución geográfica por año de implementación, la gran mayoría de las experiencias corresponde a la zona central del país, históricamente la de mayor desarrollo relativo (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Mendoza). Ello, sumado al hecho de que casi no se registran casos en el Noroeste (apenas una experiencia en Jujuy y recientemente Catamarca), región caracterizada por liderazgos políticos más caudillistas, parece mostrar cierta relación entre la adopción del PP y el grado de desarrollo territorial, influenciada por factores sociopolíticos y culturales, como los estilos de gestión desplegados en las distintas regiones y la tradición institucional de cada lugar. Por otra parte, una quinta parte de las experiencias se desarrolla, con distintos tiempos de implementación, en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Mapa 1).

Mapa 1 – Municipios con Presupuesto Participativo según año inicial de implementación por zona geográfica



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Red Argentina de Presupuesto Participativo

Aspectos Metodológicos del Trabajo

El análisis de los alcances del PP en el escenario argentino reciente será considerado desde distintos ángulos: la influencia del instrumento en el funcionamiento de las estructuras institucionales del gobierno local, las implicancias en los estilos de gestión e implementación y la introducción o no de nuevas modalidades de participación y acción colectiva con impactos a nivel territorial. Su operacionalización se desarrolla así a partir de dos dimensiones centrales. En primer lugar, se observa una *dimensión político-institucional* que da cuenta de la influencia que este mecanismo genera en

las relaciones políticas del territorio, sus posibilidades en tanto herramienta de profundización democrática y construcción de ciudadanía como en lo que refiere a los diseños institucionales implementados y al impacto que produce al interior de aparato municipal.

En este sentido, las variables e indicadores considerados son:

- 1) *El Presupuesto Participativo y relaciones políticas del territorio.* i) Vinculación del PP con una fuerza político-partidaria en particular o surgimiento por necesidad de un nuevo tipo de política local; ii) Lugar del legislativo municipal en este proceso; iii) Apoyo político del PP al interior del gobierno municipal y iv) Protagonismo de las organizaciones sociales del territorio en su desarrollo.
- 2) *El Presupuesto Participativo y modelos de democracia.* i) Alcance del PP como instrumento de innovación democrática; ii) Potencialidad del instrumento en la generación de nuevos derechos y vínculos Estado-sociedad; iii) Importancia del mecanismo en términos de democracia de “proximidad”, limitada al barrio, o ampliación de este horizonte.
- 3) *El Diseño institucional y formas de implementación.* i) Tipo de diseño institucional de PP (territorial, temático); ii) Anclaje institucional del PP al interior del gobierno local; iii) Desarrollo del proceso y particularidades de la implementación.

En segundo término, se aborda una *dimensión participativa* que considera los aspectos distintivos que caracterizan los diferentes tipos de participación de la ciudadanía, los espacios de articulación multiactoral generados en torno a los debates públicos y en función de los diversos estilos de gestión municipal. Abarca las siguientes variables e indicadores:

- 1) *Las estructuras participativas.* i) Tradición de las instituciones sociales locales y nivel de organización; ii) Presencia de redes ciudadanas en la vida local; iii) Existencia de movimientos sociales de reivindicación.

2) *La dinámica y tipos de participación.* i) Perspectiva del municipio y mirada de los vecinos respecto a qué supone la participación ciudadana; ii) Nivel de participación de la ciudadanía en el PP (cantidad de votantes); iii) Tipo de participación predominante en el proceso (participación individual o a través de organizaciones); iv) Grados de apertura en la toma de decisiones y formas de selección y ejecución de los proyectos; v) Emergencia de nuevas demandas y fortalecimiento de nuevos actores a partir del PP.

La investigación utilizó fundamentalmente un diseño cualitativo, analizando 15 casos³ en profundidad, de modo de poder aprehender el impacto de las interpelaciones institucionales sobre las prácticas de actores gubernamentales y sociales, y posibilitando de ese modo reconstruir las dinámicas, tensiones y resultados generados. El análisis de los 15 casos se realizó sobre la base de entrevistas en profundidad y se complementó con información relevada en la Encuesta Nacional de Municipios Argentinos con Presupuesto Participativo (Enmapp), aplicada en tres ediciones (2008-2011-2014). Dicha encuesta fue realizada en conjunto por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y el Instituto del Conurbano de la UNGS a través del Proyecto de Investigación “El Presupuesto Participativo en Argentina. Alcances y perspectivas en materia de transformación política, social y de gestión pública (2013-2015)/Director: Dr. Rodrigo Carmona”.

Principales Resultados de las Dimensiones Analizadas

A partir de la literatura examinada, es posible advertir la importancia que asume el PP como mecanismo de democracia directa y complemento de la vía representativa en pos de incorporar a la ciudadanía en las decisiones

³ Los municipios seleccionados en términos de su importancia y singularidad son los siguientes: Rosario, Morón, San Miguel, Zárate, Rafaela, General Pueyrredón, Lanús, La Plata, La Matanza, La Costa, Gualguaychú, Unquillo, Villa María, Mendoza, Río Grande.

públicas y responder con mayor legitimidad y efectividad a las demandas que se presentan en la actualidad. Su desarrollo e implementación no estaría relacionado a un modelo específico y/o replicable, adquiriendo distintas particularidades según el contexto donde se aplica, el diseño institucional adoptado, el nivel de participación de los distintos actores y la fuerza/robustez de las acciones desplegadas. En estos términos, se consideran los principales resultados de las dimensiones analizadas.

Dimensión Político Institucional

La Argentina, desde el regreso a la democracia en 1983, presenta una estructura de partidos políticos que transitó desde una forma bipartidaria (elecciones nacionales presidenciales desde 1983 a 1999) a otra donde emergen terceras fuerzas que habilitan el surgimiento de coaliciones multipartidarias (elecciones nacionales en 1999, 2008, 2015).

Los partidos que se convierten en terceras fuerzas significativas nacen en los ámbitos políticos municipales y luego se proyectan a nivel provincial o nacional. Durante la era kirchnerista 2003-2015, se destacan en particular el Partido PRO que gobierna la capitalina Ciudad de Buenos Aires, y el Frente Renovador que emerge en el Municipio de Tigre (Provincia de Buenos Aires), disputándole seguidores ambos partidos al Peronismo oficialista (Frente para la Victoria) que gobierna entre 2003 y 2015.

En relación con la distribución de experiencias de PP según la fuerza partidaria, es posible advertir la ausencia de una clara identificación del instrumento con un determinado partido político, en el conjunto de los casos analizados. De este modo, casi la mitad de los municipios (La Matanza, Rafaela, Villa María; Lanús, La Plata, Gualaguaychú y La Costa) tienen intendentes que están dentro del Frente para la Victoria-Partido Justicialista.⁴ Por otra parte, durante el relevamiento entre 2012-2014, en

⁴ El Frente para la Victoria-Partido Justicialista gobernó a nivel nacional desde 2003 a 2015, es decir tres períodos consecutivos en la administración nacional.

tres municipios hay partidos de corte vecinalista o socialista aliados al partido FPV en el gobierno nacional (Morón, Zárate, Mar del Plata) y otros cuatro ligados a fuerzas opositoras, sean de extracción radical (Río Grande; Mendoza), socialista (Rosario), peronista disidente (San Miguel) u otra (Unquillo).

Cuadro 1 – Trayectoria del PP en 15 casos y relación política Nación-Municipios

Municipio	La Costa	Mendoza	Rosario	San Miguel*	Zárate
Provincia	Buenos Aires	Mendoza	Santa Fe	Buenos Aires	Buenos Aires
Población 2010	69.633	115.041	1.028.658	281.120	114.269
Primer Año de Implem. del PP	2009	2010	2002	2008	2010
Partido Gobernante	FPV-PJ	UCR	PS	PJ	Nuevo Zárate
Aliado al FPV	SÍ	NO	NO	NO*	SÍ

Nota: *San Miguel es aliado del gobierno nacional hasta 2013.

Municipio	Villa María	Rafaela	Río Grande	La Matanza	Morón
Provincia	Córdoba	Santa Fe	Tierra del Fuego	Buenos Aires	Buenos Aires
Población 2010	80.006	92.945	70.042	1.775.816	319.934
Primer Año de Implem. del PP	2008	2008	2004	2009	2006
Partido Gobernante	FPV-PJ	PJ	UCR	FPV-PJ	Nuevo Encuentro
Aliado al FPV	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ

Municipio	General Pueyrredón	Gua- guaychú	Unquillo	La Plata	Lanús
Provincia	Buenos Aires	Entre Ríos	Córdoba	Buenos Aires	Buenos Aires
Población 2010	618.989	109.461	15.369	666.887	459.263
Primer Año de Implementación del PP	2008	2012	2010	2008	2012
Partido Gobernante	Acción Marplatense	FPV	Frente Cívico	PJ	FPV-PJ
Aliado al FPV	Sí	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos informados por las áreas responsables de PP de cada municipio en la II Encuesta Nacional de PP. Los datos corresponden todos al año 2010, excepto para Gualeguaychú y Lanús que se presentan datos de 2012, primer año de implementación del PP.

Respecto al PP y las relaciones políticas del territorio, en general se advierte que esta política pública si bien busca en gran parte de los casos interpelar en mayor medida a la población no organizada (con pocos antecedentes previos de participación), tiene un sustento fuerte en cuadros territoriales y/o partidarios arraigados. En algunos casos, la intermediación de las organizaciones es explícita y directa en el funcionamiento del instrumento (General Pueyrredón, La Matanza) y en el resto intermedia o relativamente baja. Por otra parte, en casi todos los casos el protagonismo de las organizaciones territoriales en el proceso aparece marcadamente determinado por el accionar del gobierno local y la voluntad del Intendente de propiciar su desarrollo.

En lo que refiere al alcance y modalidad del PP, en los casos analizados predomina un enfoque fuertemente territorial, que no va más allá del barrio (General Pueyrredón, Gualeguaychú, Lanús, La Matanza, La Plata, Mendoza, Rafaela, San Miguel, Villa María, Unquillo), la localidad

(La Costa, Río Grande, Zárate) o la zona u área descentralizada (Rosario, Morón). Sólo Río Grande, PP hoy suspendido que intenta cumplir con las prioridades comprometidas los años anteriores, presenta a nivel de diseño un foro común para toda la ciudad aparte de los foros territoriales por zonas. Al mismo tiempo, el PP de Villa María ha evolucionado a un esquema de planificación territorial plurianual llamado Plan Trienal Participativo, que combina elementos de PP y de Plan Estratégico y, aunque con mayores restricciones en la participación y un carácter menos vinculante, permite a la ciudadanía planificar la ciudad en su conjunto.

En la misma línea, el rol del poder Legislativo (órgano que se supone posee una perspectiva global del municipio) es en la mayor parte de experiencias de PP muy poco relevante, limitándose, a lo sumo, a la aprobación de las Ordenanzas en los casos en que tal tipo de legislación local existe por lo que se crea o reglamenta el PP. De los 15 casos, 10 tienen ordenanza regulando su funcionamiento. Como casos extremos, en La Matanza y Río Grande, por ejemplo, el rol del poder Legislativo respecto al PP aparece bastante desdibujado, mientras que en Rosario, Morón y Villa María adquiere un poco más de protagonismo aunque en un rol de acompañamiento de la gestión municipal. En algunas experiencias, como Mendoza, algunos legisladores suelen asistir a las asambleas del PP que se desarrollan en su barrio, y únicamente en Lanús se registra que concejales (tanto del oficialismo como de la oposición) hayan motorizado proyectos en el marco del PP.

El hecho de que el mecanismo se relacione más con una determinada gestión que con un partido político lleva a que las amenazas a su continuidad provengan fundamentalmente del recambio del ejecutivo municipal, incluso tratándose de dirigentes de un mismo partido. De esta forma, el PP opera predominantemente como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales antes que conformar una plataforma político-ideológica particular.

En estos términos, un análisis del PP como instrumento de innovación democrática plantea alcances interesantes en términos de dar visibilidad a ciertas demandas y problemáticas locales, potenciando en algunos casos la generación de nuevos derechos o mejorando los vínculos Estado-sociedad. Estos resultados aparecen mayormente relacionados a un factor de “proximidad”, esto es reivindicando necesidades de carácter barrial o territorial más acotado, aun cuando la visibilidad alcanzada por dichas cuestiones, que se problematizan a nivel social e ingresan en la agenda pública a partir del PP, haya implicado su abordaje para el conjunto del territorio municipal (como la violencia de género en San Miguel) e incluso regional/provincial (como la atención del Trastorno General de Desarrollo en Río Grande).

Es claro entonces que el PP ha operado, en la mayor parte de las experiencias revistadas, como un medio de legitimación de los gobiernos locales, acercando la gestión de gobierno a la población y fortaleciendo la democracia representativa, más que operando como un mecanismo de democracia directa que la ponga en cuestión. Del mismo modo, ha permitido cierta apertura de la gestión local a nuevas formas de funcionamiento y modos de decisión en términos de gobernanza, aunque circunscripto a cada barrio y sin generar mayormente una visión común de ciudad.

En el conjunto de los casos, el mayor desafío que enfrenta la herramienta al interior del gobierno municipal es romper con la lógica burocrática tradicional y la forma de estructurar los problemas (y sus soluciones) a nivel sectorial, lo cual supone la preeminencia de cada área sobre los saberes técnicos y el monopolio de la intervención en relación a los aspectos relevantes para la ciudadanía.

En materia de implementación del PP se observan así distintos resultados. En varias de las experiencias se ha intentado desarrollar las acciones mediante un fuerte apoyo político del Intendente a la herramienta, e incluso en algunas de ellas, se ha jerarquizado el área, dándole categoría de Secretaría o similar (Lanús, La Plata). En este contexto, brindar un mayor apoyo político a los coordinadores del PP ha permitido ponerlos a la par de los funcionarios de otras áreas en la mesa de discusión, de modo

de poner en evidencia los problemas internos de comunicación y favorecer la búsqueda de soluciones, no siempre con el éxito esperado. Un aspecto difundido ha sido priorizar los proyectos de PP mediante su diferenciación de otros proyectos sectoriales, para favorecer su control y seguimiento por parte del ejecutivo y la coordinación del PP.

No obstante, estas acciones poco han ayudado a modificar el comportamiento de dependencias municipales tradicionales, como Obras Públicas y Hacienda, con un funcionamiento mayormente vertical y procedimental. Del mismo modo, ante la falta de coordinación y comunicación las otras áreas perciben a la oficina de PP como un “municipio paralelo”, que realiza tareas que les son propias, interfiriendo en las respectivas planificaciones sectoriales. Esto genera un aislamiento que vulnera la legitimidad interna de la herramienta y dificulta en forma importante su desenvolvimiento.

En algunos casos, se ha logrado redefinir algunas misiones y funciones de las unidades existentes. Sea por la colaboración de los funcionarios o por mandato directo del ejecutivo, diversas áreas han tomado como insumo demandas que resultan del diagnóstico del PP, haciendo lugar dentro de su planificación a ciertos proyectos. Por otra parte, en las experiencias más exitosas que han implementado PP, como Morón y Rosario, se lograron reestructuraciones que han favorecido el despliegue de un modelo de gestión más relacional, por sobre la separación de funciones estanca de la estructura sectorial burocrática original. En ellos, las demandas que surgen de los foros participativos permean todo el entramado institucional municipal, nutriendo a las áreas y ajustando su planificación a las mismas.

En este marco, en los casos en que el PP ha logrado existir durante más de un lustro y presenta una evolución positiva se vincula al desarrollo de procesos de desconcentración administrativa en el territorio. Ello determina una revalorización del factor de proximidad y el despliegue de un amplio abanico de políticas participativas desde el municipio, aun en detrimento del propio PP, que, sin perder su masividad, corre el riesgo de restringir a algunos de sus participantes más activos, interpelados en mejor forma por otros

espacios de participación que acogen mejor sus intereses sectoriales (mesas de participación en salud, seguridad, niñez, tercera edad, discapacidad, cultura, etc.) o que permiten pensar a la ciudad en su conjunto a medio plazo.

Dimensión Participativa

El PP ha tenido un impacto significativo en la escala municipal, puesto que la proximidad entre el ciudadano y las autoridades locales facilita relaciones transversales de implicación social en las cuestiones públicas.

El despliegue de un patrón activo de ciudadanía y de gobernanza en general depende de diversos factores. Si bien como se señaló anteriormente, el ejecutivo municipal tiene un rol central en el impulso inicial del PP, el alcance de la herramienta varía considerablemente en función de las redes sociales que se despliegan en el territorio. El tipo de organizaciones sociales y su nivel de institucionalización generalmente resultan clave en desarrollo y sostenimiento de las experiencias del PP, promoviendo redes más amplias e institucionalizadas y por lo tanto más estables.

El PP en especial en la etapa de diagnóstico y formulación de proyectos constituye un canal de difusión de debates públicos más o menos amplios, con un alcance diferente según los casos. Por su arraigo territorial, los municipios con grandes déficits en infraestructura (pavimentación, iluminación, conectividad de algunas zonas aisladas, problemas de transporte, etc.) suelen presentar una agenda fuerte de propuestas de obras públicas, articuladas por los actores del barrio.

La tradición y tipo de las estructuras participativas condiciona también el contenido y la profundidad de los debates. Cuando predomina una tradición participativa vecinal (clubes, sociedades de fomento, centros de jubilados, por ejemplo) emergen comúnmente proyectos para la organización de talleres deportivos o artísticos. Ante la presencia de movimientos u organizaciones sociales de reivindicación emergen demandas más profundas de empleo o pobreza por ejemplo que muchas veces exceden al PP como vía

de resolución, pero que funcionan como disparadores de debates amplios, derivando en algunos casos en proyectos innovadores como la organización de capacitaciones laborales, talleres de concientización sobre problemas sociales diversos – violencia familiar, prevención de la salud, etc.

El alcance cuantitativo y cualitativo de la participación que impulsa el PP es también variable. La importancia cuantitativa de la herramienta en general muestra tendencias crecientes de gran rotación de los vecinos involucrados, aunque con un núcleo que sostiene la participación. Los municipios que mayor índice de participación tienen (votantes y/o asambleístas) son aquellos que llevan más de 5 años implementándolo (La Costa, Rosario, Rafaela, Morón, La Plata y Villa María).

Los montos destinados y la cantidad de proyectos, indican a su vez el alcance de la herramienta. Los municipios que más recursos destinan por habitante son La Costa, San Miguel, Villa María, Río Grande y La Plata, mientras que los que más asignan por habitante y por votante son La Costa, Villa María y La Plata. Mientras, los casos que son más activos elaborando proyectos (Rosario, San Miguel, General Pueyrredón y Gualaguaychú) diseñan entre 115 y 225 propuestas, muy por encima del resto, que comúnmente destinan menos recursos y elaboran en promedio 50 proyectos.

Cuadro 2 – Montos destinados al PP en 15 casos

Municipio	La Costa	Mendoza	Rosario	San Miguel	Zárate
Provincia	Buenos Aires	Mendoza	Santa Fe	Buenos Aires	Buenos Aires
Monto PP (US\$)	1.884.422,1	s/i	7.537.688,4	4.367.073,6	364.321,6
% PP del Presup. Total	3,03%	s/i	1,72%	7%	1,25%
US\$ por habitante	27,1	s/i	7,3	15,6	3,3
US\$ por votante	361,2	s/i	5399,5	3764,8	360,3
Cantidad de Proyectos	13	s/i	224	141	32
Monto Prom. PorProy. (US\$)	144.955,5	s/i	33.650,5	30.972,1	11.384,9

*Nota: Mendoza no informa Presupuesto municipal, ni presupuesto asignado al PP, de modo que no pueden establecerse las estimaciones.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ARGENTINA

Municipio	Villa María	Rafaela	Río Grande	La Matanza	Morón
Provincia	Córdoba	Santa Fe	Tierra del Fuego	Buenos Aires	Buenos Aires
Monto PP (US\$)	1.005.025,1	1.347.226,6	1.268.639,9	502.512,6	879.397,0
% PP del Presup. Total	1,69%	3,68%	1,20%	0,20%	0,81%
US\$ por habitante	12,6	14,6	18,1	0,3	2,8
US\$ por votante	450,8	207,3	3108,3	1358,0	32,9
Cantidad de Proyectos	74	38	29	75	54
Monto Prom. PorProy. (US\$)	13.581,4	35.453,3	43.746,2	6.700,3	16.284,9

Municipio	General Pueyrredón	Gualeguaychú	Unquillo	La Plata	Lanús
Provincia	Buenos Aires	Entre Ríos	Córdoba	Buenos Aires	Buenos Aires
Monto PP (US\$)	1.507.537,7	258.196,7	25.125,6	10.050.251,3	614.754,1
% PP del Presupuesto Total	s/i	0,73%	0,42%	s/i	s/i
US\$ por habitante	2,5	2,4	1,5	14,8	1,3
US\$ por votante	251,3	164,5	83,2	202,5	81,4
Cantidad de Proyectos	221	118	5	40	6
Monto Promedio por Proy. (US\$)	6.783,9	2.897,5	4.949,7	201.005,0	71.721,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos informados por las áreas responsables de PP de cada Municipio en la II Encuesta Nacional de PP. Los datos corresponden todos al año 2010, excepto para Gualeguaychú y Lanús que se presentan datos de 2012, primer año de implementación del PP. Dadas las variaciones del tipo de cambio nominal, se considera el correspondiente a cada año de relevamiento (3,98 valor dólar dic-2010, o 4,88 valor dic-2012. Fuente: BCRA).

Se observa, por otro lado, mayor participación cuando mayores son las carencias en infraestructura urbana. Finalmente, el factor de proximidad resulta determinante promoviendo la participación, siendo más fuertes los lazos comunitarios en municipios de menor escala o en zonas menos urbanizadas.

El impacto cualitativo de la herramienta pareciera ser mayor en casos con menor tradición participativa. Decimos que en ámbitos con menos antecedentes en materia de participación y/o con gestiones municipales que históricamente han mantenido un estilo más cerrado, su implementación funciona como “punta de lanza” en el camino de experimentación que abre la participación. A la vez, el PP una vez implementado, habilita un canal de reclamos y demandas que deben ser atendidos o como mínimo registrados por las autoridades bajo algún compromiso de resolución. De lo contrario, el instrumento se vuelve un arma que deslegitima a la gestión al reflejar todo aquello que “quiere” o “necesita” la ciudadanía y no logra obtener, reduciendo sus chances de permanecer en el tiempo. Por otra parte, en relación a la etapa de realización de los proyectos elegidos, la participación de la ciudadanía suele ser mayor en las fases iniciales de proposición y diseño de proyectos y menos en las etapas de implementación, seguimiento y control de los procesos de gestión de las propuestas.

Es posible identificar además en las diferentes experiencias cuáles son los actores que están más a la vanguardia o son más creativos en la construcción de agenda. En algunos casos (Lanús, Morón, Rosario), se impulsa desde el gobierno local una conciencia social más amplia sobre ciertos problemas intentando soluciones que involucren al conjunto de la ciudadanía: por ejemplo, reduciendo la producción de residuos y no sólo pensar el accionar del municipio a través de su recolección; o reflexionando sobre mecanismos de prevención de delitos que exceden la instalación de cámaras de seguridad o el incremento de patrulleros policiales en las calles y estableciendo corredores seguros con mecanismos de vigilancia de la misma ciudadanía.

En otros casos, la ciudadanía muestra una visión más innovadora. Esto determina que algunos grupos de vecinos promuevan temáticas que exceden las habituales a este tipo de herramienta promoviendo cuestiones novedosas como el acceso universal de la juventud al deporte (por medio de la construcción de piletas de natación climatizadas en el municipio de La Costa), la posibilidad de realizar servicios fúnebres cerca de donde ha-

bitan los deudos (merced a la institución de salas de velatorio comunales en Gualeguaychú), la atención por parte de las Obras Sociales de determinadas patologías (Río Grande) o una prevención y atención integral de ciertos tipos de violencia (gracias a su incorporación en el área de salud en el municipio de San Miguel). En algunas ocasiones, las propuestas que ingresan a las áreas de gobierno sientan precedente y son incluidas posteriormente en la agenda municipal de forma más permanente.

Conclusiones

Las fuertes transformaciones sociales y políticas generadas en las últimas décadas habilitan el despliegue de nuevas miradas en relación a la articulación y participación de distintos actores en las políticas públicas. Este desarrollo requiere de la incorporación de formatos más amplios en términos de apertura de las decisiones y legitimación de las acciones implementadas. En este marco, el Presupuesto Participativo se extiende en la escena local argentina reciente con diversos alcances en materia político-institucional y participativa.

Sobre esta base el trabajo se propuso examinar su papel tanto en el proceso de legitimación del poder político-institucional local y mejora de la gestión municipal, como su influencia en el despliegue de un patrón de ciudadanía activa. Del mismo modo, los principales postulados de la literatura dieron cuenta de la relevancia que puede tener el PP como instancia de mayor apertura democrática con diversos resultados según el contexto de aplicación, el diseño institucional utilizado, el involucramiento de los actores implicados y la solidez de las acciones desarrolladas.

Un análisis general del mecanismo a partir de las experiencias relevadas muestra que el impacto del PP en el nivel *macro* o de la estructura político-institucional municipal, es todavía parcial o reducido. Si bien su desarrollo busca principalmente legitimar al Ejecutivo local, principal impulsor de la herramienta, genera poca articulación con el órgano legislativo

y también entre las áreas municipales, alterando sólo en algunos casos el tradicional funcionamiento burocrático más estanco y sectorial. El alcance a nivel *meso* y *micro* es sin embargo más significativo, propiciando con su implementación una mayor apertura democrática local e introduciendo nuevas instancias de participación de la ciudadanía en términos de gobernanza.

Un examen más específico a partir de las dimensiones consideradas permite resaltar algunos aspectos distintivos de su funcionamiento. En relación a la dimensión político-institucional, el PP no aparece claramente identificado con un partido político en particular sino más bien con una gestión de gobierno, de ahí que las principales amenazas a su continuidad deriven fundamentalmente del recambio del poder Ejecutivo municipal. De estemodo, el PP opera predominantemente como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales antes que como una plataforma político-ideológica con impacto supralocal.

El PP apunta por lo general, a fomentar en el territorio la participación de la población no organizada, con poco involucramiento previo en los asuntos públicos, aunque su sostenimiento se basa habitualmente en cuadros territoriales y/o partidarios afianzados. En términos democráticos, uno de sus impactos más significativos ha sido el acercamiento entre la ciudadanía y el gobierno local a través de la configuración de espacios de articulación y deliberación diferentes a los ámbitos tradicionales, restableciendo cierta confianza en la política y en la capacidad del Estado de resolver demandas específicas y de nuevo tipo.

Asimismo, su diseño institucional es un factor que opera como un limitante del potencial transformador del PP. Su enfoque básicamente territorial que le permite actuar como mecanismo de “proximidad o cercanía”, articulado en ciertos casos con otras políticas y procesos de descentralización de la gestión municipal, le impide mayormente adoptar una visión más global tendiente a pensar los problemas que afectan al conjunto de la ciudad. Otra debilidad que se advierte en los procesos de PP analizados es el bajo

nivel de articulación con el Poder Legislativo local, hecho que conspira contra la institucionalización y formalización de esta política y restringe su sustentabilidad.

Un aspecto problemático adicional son sus dificultades para convivir con las áreas del gobierno municipal más tradicionales, como Obras Públicas y Hacienda y caracterizadas por un funcionamiento vertical, estanco y procedimentalista. En los casos en que el PP ha perdurado en el tiempo y se ha desarrollado satisfactoriamente, el mismo se ha asentado en un modelo de gestión más relacional con niveles importantes de desconcentración administrativa territorial y ha perdido cierta importancia a manos de otras políticas participativas que ha contribuido a generar, de corte más sectorial o que permiten pensar a la ciudad en un marco de planificación más amplio.

Se registra entonces un mayor impacto de la herramienta cuanto menor desarrollo relativo previo tiene el conjunto de las iniciativas participativas en el municipio. Cuando el abanico de instancias es más amplio, el PP aparece con una incidencia más acotada pero cuando constituye una de las primeras iniciativas, impacta como “punta de lanza” desplegando demandas y canales de diálogo diversos entre gobernantes y gobernados. Esto se debe de alguna forma al carácter consultivo que alcanza el PP en general y su evolución posterior supone la apertura de nuevas instancias más específicas de tratamiento e involucramiento ciudadano.

En lo que refiere a la introducción de nuevas modalidades de participación y acción colectiva, se observa, por un lado, que el tipo de estructuras participativas (predominio de vecinalismo o de organizaciones sociales con demandas más temáticas) condiciona las formas que asume el PP. Por otro lado, se registra un impacto heterogéneo entre los casos según el nivel de desarrollo relativo de la trama social. En los casos con menor grado de desarrollo relativo en términos económicos y en especial de la trama social de organizaciones a nivel local, la injerencia social es más limitada y supeditada a la lógica estado-céntrica, con poca emergencia de contenidos innovadores. La dependencia de las instancias municipales para el impulso

y sostenimiento de las actividades es bastante significativa, con gran rotación en la participación de los actores y con escasa autonomía en la elaboración de los contenidos.

En cambio, a mayor nivel de desarrollo se registran redes más amplias, institucionalizadas, relativamente más estables y más autónomas tanto en la generación de agendas innovadoras de discusión como en la injerencia de los actores en la implementación de los proyectos. Se producen en estos casos mayores niveles de participación (e incluso tensiones) en el diseño mismo de la herramienta y en la definición de su reglamentación, funcionando asimismo como instancia de interpelación y control ciudadano.

Finalmente, al interior de los espacios locales, se observa un aprovechamiento de la herramienta diferente, según la fortaleza de los lazos comunitarios que rigen en las diferentes zonas o barrios (lo cual depende de la escala del municipio y el nivel de urbanización/ fragmentación de su territorio). Resulta notorio entonces que el PP, en tanto fortalece la desconcentración de la gestión local, permite la revalorización del factor de proximidad favoreciendo la apertura de la gestión local a nuevas formas de funcionamiento y modos de decisión en términos de gobernanza, aunque circunscripto a cada espacio barrial y sin generar mayormente una perspectiva integral de ciudad.

Referencias

ABAL MEDINA, J. M. *La muerte y resurrección de la representación política*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2004.

AGUILAR VILLANUEVA, L. *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 12., Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct.-2 nov. 2007.

ANASTASIA, F. A Responsabilização por controle parlamentar. In: ANASTASIA, Fátima. *A responsabilização da administração pública na América Latina*. Venezuela: Clad, 2000.

ANNUNZIATA, R. Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del municipio de Morón. In: NARDACCHIONE, G. (Comp.). *Todos juntos*. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente. UNGS- Prometeo, 2011.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Comps.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, S. El presupuesto participativo como instrumento democrático de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito? *Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura y Sociedad*, Universidad Nacional del Nordeste, vol. VII, n. 7, p. 7-34, 2008. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/listarevistas?tipo_busqueda=REVISTASEDITOR&clave_busqueda=7893>.

BLANCO, I.; GOMÁ, R. Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Polítika, Revista de Ciencias Sociales*, Abendua, 2, p. 11-27, 2006.

BLANCO, I.; SUBIRATS, J. ¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable. In: BLANCO, Ismael; FLEURY, Sonia; SUBIRATS, Joan (Coord.). *Innovaciones locales ante inseguridades globales: los casos de Brasil y España*. Barcelona: Fundación Cidob, 2008.

BRASIL, F. D. P. D.; CARNEIRO, R. Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (40), p. 71-87, 2013.

CABANNES, Y. *Documento Base Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Segunda versión ampliada, Porto Alegre, 2005.

CANTO CHAC, M. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura*, México, n. 30, 2008.

CARMONA, R. *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: Editorial CICCUS y Ungs, 2012.

CABRERO MENDOZA, Enrique. *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

CRAVACUORE, D.; ILARI, S.; VILLAR, A. *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

DEL HUERTO ROMERO, M. La cooperación descentralizada: nuevos desafíos para la gestión urbana. *Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura y Sociedad*, Universidad Nacional del Nordeste, vol. VII, n. 9, p. 76-85, 2015. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/listarevistas?tipo_busqueda=REVISTASEDITOR&clave_busqueda=7893>.

FORD, A. Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas. *Revista Administración Pública y Sociedad (APyS)*, Córdoba, (16), p. 279-300, 2015.

- GOLDFRANK, B. Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. In: *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 26, n. 2, 2006.
- LLAMAS, F. Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Psychosocial Intervention*, Madrid, v. 13, n. 3, p. 325-344, 2004, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.
- LOZANO GONZÁLEZ, C. Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil. *Revista 72*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Asociación Civil, enero/abril 2009.
- MARTÍNEZ, C.; ARENA, E. *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*. Buenos Aires, Argentina: Unicef, 2013.
- NUN, J. (1991): “La democracia y la modernización, treinta años después”, en *Desarrollo Económico*, v. 31, n° 123 (oct.-dic.).
- _____. *Democracia, ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires, FCE, 2000.
- RAMELLA, S. Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), p. 107-126, 2015.
- SÁNCHEZ, F. *Orçamento participativo*. Teoria e prática. Porto Alegre: Cortez, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Porto Alegre: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHNEIDER, C.; WELP, Y. Diseños Institucionales y (des) equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60 (224), p. 15-43, 2015.
- SIGNORELLI, G. V. El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario. *América Latina Hoy*, v. 72, 2016.
- TEXEIRA, A. et al. Presupuesto Participativo. Democratización de la gestión pública y control social. In: FÓRUN NACIONAL DE PARTICIPACAO POPULAR, 2004, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: 2004.