

Reflexiones sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo en Argentina: balances y perspectivas

Cristian Adaro - Daniel Vaena - Martín Mangas

DICIEMBRE 2019

- La Fundación Friedrich Ebert-Stiftung (FES), la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), la Asociación Argentina de Democracia Participativa (AADP) y el municipio de Gualeguaychú (Entre Ríos) organizaron el 13 y 14 de septiembre de 2019 en la ciudad de Gualeguaychú un encuentro para reflexionar, debatir y poner ideas en común sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo (PP) en Argentina.
- En Argentina, el PP, se aplica desde el año 2002 (Rosario fue la primera ciudad en implementarlo), alcanzando actualmente a unas 60 experiencias de gobiernos locales de muy heterogénea localización geográfica, disímil tamaño poblacional y tradiciones políticas muy diversas.
- El trabajo colectivo realizado, en el marco de una diversidad de prácticas, generó un debate franco, abierto y plural que permitió un balance de las experiencias, que aquí se publican.
- Las “mesas de trabajo”, a partir de una guía para el debate elaborada previamente a partir de la experiencia acumulada, permitieron analizar tanto los logros, los avances y las mejoras introducidas, como así también las dificultades y los desafíos que tiene por delante el Presupuesto Participativo.
- Las reflexiones alcanzadas, incluidas en este documento, se espera que sean útiles para establecer un diagnóstico compartido y también para trazar algunas líneas de desarrollo para el futuro, entre ellas, la posibilidad de incorporar en el PP demandas ciudadanas recientes (perspectiva de género, medioambiente, ciudades inclusivas), como así también, reconocer los asuntos más trascendentes y, hasta el momento, menos logrados de estas experiencias de políticas públicas participativas.



Índice

| | |
|--|-----------|
| ■ Introducción | 5 |
| ■ Navegando a contracorriente | 6 |
| ■ Protagonistas y objetivos del encuentro | 7 |
| ■ Los puntos destacados del debate | 9 |
| ■ Mejoras y dificultades en la participación | 9 |
| ■ Mejoras y dificultades en la gestión | 12 |
| ■ Los temas para incorporar a la agenda como perspectivas para el futuro .. | 16 |



Introducción

La Fundación Friedrich Ebert-Stiftung (FES), la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), la Asociación Argentina de Democracia Participativa (AADP) y el municipio de Gualeguaychú (Entre Ríos) organizaron el 13 y 14 de septiembre de 2019 en la ciudad de Gualeguaychú un encuentro para reflexionar, debatir y poner ideas en común sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo (PP) en Argentina.

Las cuatro instituciones presentan una larga y fructífera trayectoria en este campo vinculado con la participación ciudadana.

La FES tiene más de treinta años de presencia en Argentina y desde una mirada progresista promueve la democracia y la justicia social. Trabaja en conjunto con una red de organizaciones sindicales, políticas y con los Estados (de todos los niveles jurisdiccionales) para impulsar temas tales como los derechos ciudadanos, las políticas de participación, de género y de juventud, entre tantos otros asuntos. La FES tomó contacto con el PP en la década de 1990, organizando una serie de encuentros para hacer conocer y difundir esa herramienta.

Por su parte, la UNGS, desde el año 2006, acompaña y articula con diferentes actores sociales y estatales la promoción e implementación de presupuestos participativos en el nivel local de gobierno. A partir del año 2008 participó activamente, a través de asistencia técnica y capacitación, del proceso de implementación del PP en una decena de municipios argentinos (en los partidos bonaerenses de San Miguel, Zárate, Lanús, Partido de La Costa, Benito Juárez y Tapalqué; en Bella Vista, Corrientes; y en Cañada de Gómez, Santa Fe), en articulación con la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación a través del Programa Nacional de Presu-

puesto Participativo. A su vez, la UNGS fue la primera institución de educación superior en incorporarse a la Red Argentina de Presupuesto Participativo y, desde 2013, implementa el PP en la propia Universidad.

La AADP tiene el propósito de difundir, promover y canalizar acciones destinadas a fortalecer la libre intervención ciudadana en la determinación de las políticas públicas. En ese marco, promueve un activo protagonismo cívico para consolidar el Estado democrático y generar una sociedad comprometida con el interés colectivo. Gran parte de sus integrantes fueron actores relevantes que tuvieron responsabilidades ejecutivas en el Programa Nacional de Presupuesto Participativo de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación entre 2008 y 2015, y han trabajado en actividades de formación y divulgación del PP con una amplia gama de gobiernos locales.

Por último, el municipio de Gualeguaychú despliega el PP en todo su territorio desde el año 2011, ha coordinado la Red Argentina de Presupuesto Participativo, aplica en la actualidad el formato de presupuesto participativo en tres campos temáticos: jóvenes, adultos mayores y turismo (estos últimos dos constituyen una experiencia innovadora en nuestro país con ese tipo de abordaje temático) y colabora en su implementación con el municipio de Urdinarrain.

El desarrollo del encuentro se hizo posible gracias a la articulación virtuosa entre dos organizaciones de la sociedad civil, una Universidad Nacional y un municipio. El espíritu colaborativo y asociativo que tiene el PP se vio reflejado también entre las cuatro instituciones, lo que hizo posible organizar la jornada cuyas principales conclusiones se despliegan en el presente documento.



Navegando a contracorriente

En nuestro país, el contexto actual donde los gobiernos locales desarrollan el PP es adverso en varios campos de política. En particular, han perdido el apoyo del gobierno nacional. Apenas asumió el gobierno nacional, la alianza Cambiemos, discontinuó el Programa Nacional de Presupuesto Participativo con asiento en la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) que, coordinada por la mencionada Secretaría, incluía a la Secretaría de Asuntos Municipales, a la UNGS y a más de 40 gobiernos locales con PP.

En el marco de ese Programa, durante ocho años consecutivos, entre 2008 y 2015, se realizaron encuentros nacionales (y regionales) que, al menos una vez al año, permitían a los municipios y a las instituciones académicas que trabajan este tema, encontrarse para debatir, reflexionar y discutir sobre la política del presupuesto participativo. Incluso, en varios de esos encuentros, se contó con la presencia de especialistas internacionales y de colegas de municipios brasileños y uruguayos, todo lo cual, generaba un intercambio de saberes y operaba también como un espacio de capacitación. Esa práctica, lamentablemente, se quebró a partir de la deserción del Estado nacional.

A, su vez, en materia de capacitación, la RAPP y la UNGS desarrollaron una serie de cursos de formación a funcionarios y concejales que tuvieron lugar en distintos puntos de la Argentina y que alcanzaron su máximo nivel en la Diplomatura en Gestión Municipal y Presupuesto Participativo que se dictó, en modalidad virtual, durante 2015, con la participación de más de cincuenta funcionarios municipales y referentes territoriales de todo el país.

El encuentro de Gualeguaychú tuvo un antece-

dente reciente en la jornada efectuada en octubre de 2018 en la Universidad Nacional de General Sarmiento, en ocasión de la presentación del libro *“El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública”*, en la que se planteó la importancia de recuperar el espíritu de los encuentros nacionales que se habían realizado años antes.

Esta jornada de trabajo estuvo enmarcada por dos acontecimientos muy relevantes:

El primero es que en 2019 se cumplieron 30 años del surgimiento del PP en Porto Alegre (Brasil). Si bien algunos historiadores indican que ya existían en otros municipios brasileños experiencias similares al PP a fines de la década del setenta y principios del ochenta del siglo pasado, la “marca de identidad” del presupuesto participativo se verifica en Porto Alegre de la mano de la gestión municipal liderada por el Partido de los Trabajadores (impulsor y divulgador de esa política a nivel mundial).

Toda la fase de expansión que vivió el PP en territorio brasileño fue a partir del acceso del Partido de los Trabajadores al gobierno de otros municipios. Este crecimiento tuvo un carácter exponencial. Miles de ciudades en todo el mundo aplican el presupuesto participativo e incluso lo hacen otras instituciones estatales como las universidades (existen un puñado de experiencias en Argentina, Chile, España y Francia). Eso demuestra que se trata de una política que sigue vigente y mantiene su vitalidad.

El segundo acontecimiento que enmarcó la jornada, lo constituye el hecho que nos enfrentamos, especialmente en América Latina, a un retorno de sociedades más fragmentadas y desiguales y a modelos económicos de corte neoliberal y cercanos a las políticas definidas en los noventa por el llamado “Consenso de Washington” y que habían sido abandonadas en



nuestros países durante la primera década del siglo XXI. Desde hace al menos un lustro, fuerzas políticas conservadores retornaron al gobierno en Argentina, en Chile, en Brasil, en Paraguay y en Ecuador, desplazando a una serie de gobiernos populares y progresistas que, pese a sus marchas y contramarchas, intentaron modificar el sesgo inequitativo que caracteriza a nuestras sociedades.

El panorama anteriormente señalado tiene su correlato en la evolución del número de experiencias de presupuesto participativo que se desarrollan actualmente en nuestro país. Este número se encuentra, en la actualidad, en el mismo nivel que en el año 2014: alrededor de 60 municipios lo utilizan. Sin embargo, es un dato más que interesante, el hecho de que alrededor del 28% de la población argentina total, habita en municipios cuyo gobierno local aplica el presupuesto participativo. Esto se debe, en gran medida, a que se trata de una política con fuerte desarrollo en capitales provinciales y en grandes ciudades.

Desde el punto de vista de su filosofía, los procesos de presupuesto participativo en Argentina no escapan a las tres grandes lógicas que han sido identificadas en los casi 50 países donde existen experiencias de presupuesto participativo y que han sido muy bien tipificadas por Yves Cabannes¹:

“Una lógica instrumental, que apunta a mejorar prioritariamente la eficiencia administrativa y a optimizar el uso de recursos públicos, cada vez más escasos con la deconstrucción de los Estados de Bienestar (welfare state). Un número creciente de procesos de PP obedecen a esta lógica que llamamos financiera y de buena gestión. Sus ambiciones sociales o de emancipación política son limitadas.

Una segunda lógica, en plena expansión cuando se observan las evoluciones desde el fin de los años 90, res-

ponde al imperativo de la buena gobernanza, con una clara intención de tornar al PP como instrumento de comunicación y de restablecimiento de confianza ente los políticos electos y los ciudadanos y las ciudadanas, cada vez más desconfiados, distantes o hasta en oposición abierta con lo que representa “lo político” y los políticos. A esta lógica la llamamos tecnocrática.

Una tercera lógica, muy marcada en las primeras experiencias que surgieron en los años 90, y al inicio de los años 2000, y hoy son mucho menos presentes se puede resumir en “democratizar radicalmente la democracia (DRD)”. Su enfoque principal es que la ciudadanía tenga más poder, en particular, para controlar parte o la totalidad del gasto público. Su lógica es de transformación social y política, a través de la construcción de un modelo renovado de democracia participativa, con tintes más o menos pronunciados de democracia directa”.

El desarrollo del PP en Argentina se nutre de prácticas que combinan, de manera singular en cada caso, estas tres lógicas. Analizar esta cuestión, reflexionar sobre la pertinencia de cada lógica y su presencia en la experiencia argentina, identificar particularidades y generalidades de cada proceso, ha sido una más que valiosa experiencia del encuentro de Gualeguaychú.

Protagonistas y objetivos del encuentro

En Argentina, el PP, se aplica desde el año 2002 (Rosario fue la primera ciudad en implementarlo), alcanzando actualmente a unas 60 experiencias de gobiernos locales de muy heterogénea localización geográfica, disímil ta-

Cabannes, Yves, Prólogo. En Carmona y López Accotto (compiladores), “El presupuesto participativo en la Argentina, transformaciones políticas, sociales y de gestión pública”, Ediciones UNGS, Buenos Aires, 2018, pp 13-14.



maño poblacional y tradiciones políticas muy diversas. Esto permite inferir que el PP en nuestro país no se inscribe, a priori, en una determinada línea ideológica, a diferencia de lo ocurrido en Brasil, donde el PP está identificado, en general, con el Partido de los Trabajadores y otras formaciones de izquierda. Precisamente, las distintas lógicas que hemos señalado permiten que esta política sea instrumentada por gobiernos de distinto signo partidario: en el encuentro hubo representación de gobiernos radicales, peronistas, socialistas y del PRO.

En términos de escala poblacional, entre los municipios participantes de la *jornada*², se verificó una gran amplitud y diversidad: participaron representantes de grandes ciudades del interior (Rosario y Posadas), otros del Conurbano Bonaerense (San Miguel y Vicente López), municipios de entre 100 mil y 250 mil habitantes (Escobar, Concordia y Gualaguaychú), municipios de entre 20 mil y 60 mil habitantes (Bella Vista, Santo Tome, Colon y Baradero) y otros con menos de diez mil habitantes (Urdinarrain, San José e Ibicuy).

Algunas experiencias llevan varios años de desarrollo del PP y han sido pioneras en la implementación en su región (Rosario 2002; San Miguel, 2009; Reconquista 2009; Concordia, 2010; Gualaguaychú, 2011 y Vicente López, 2012), otras llevan menos de cuatro años de experiencia (Escobar, Mercedes, Posadas) y en otro conjunto de municipios las autoridades electas tienen la voluntad de implementarlo a partir de 2020 (Baradero, Larroque, Colón, San José e Ibicuy) y de retomarlo (Concepción del Uruguay).

Por esa razón, en un año electoral, como el que transitamos, donde se puso en juego la renovación de las autoridades de los gobiernos locales (y también los poderes ejecutivos y legislativos

provinciales y nacional), resultaba un ejercicio interesante, encontrar un espacio para sostener un debate franco, abierto y plural y realizar un balance de las experiencias.

Se buscó en forma colectiva, y dentro de un formato de “mesa de trabajo”, a partir de una guía para el debate, analizar tanto los logros, los avances y las mejoras introducidas, como así también las dificultades y los desafíos que tiene el PP.

La idea central es que las reflexiones alcanzadas sean útiles para establecer un diagnóstico compartido y también trazar algunas líneas para el futuro, pensando en incorporar en el PP algunas de las demandas ciudadanas más recientes (perspectiva de género, medioambiente, ciudades inclusivas), como así también, reconocer los asuntos más trascendentes y, hasta el momento, menos logrados.

En definitiva, el sentido de la jornada fue, por un lado, un reencuentro en un espacio de reflexión y debate entre los que, pese a algunos contextos adversos, siguen aplicando la política del presupuesto participativo y aquellos que, en un nuevo marco que se avizora en nuestro país, se preparan para desarrollar esta herramienta de participación popular.

² Baradero, Escobar, San Miguel y Vicente López (Provincia de Buenos Aires); Bella Vista (Corrientes); Colón, Concepción del Uruguay, Concordia, Gualaguaychú, Ibicuy, Larroque, San José y Urdinarrain (Entre Ríos); Posadas (Misiones); Reconquista, Rosario y Santo Tome (Santa Fe).



Los puntos destacados del debate

Las mesas de trabajo se desarrollaron con la idea de, por un lado, identificar los logros, avances y mejoras introducidas durante el funcionamiento del PP en los municipios participantes, y por otro, comentar las dificultades en la implementación (intra-municipio, a nivel de participación y en la percepción de la ciudadanía) y las formas de incorporar al Presupuesto Participativo las nuevas demandas colectivas. Los principales asuntos tratados y los resultados del debate se exponen a continuación.

Mejoras y dificultades en la participación

- el PP y las organizaciones sociales e instituciones intermedias (clubes, cámaras, sociedades de fomento, etc.)

Hubo una coincidencia entre los participantes de que el PP ha sido útil para mejorar las relaciones entre las instituciones y el municipio y las condiciones de funcionamiento institucional de las organizaciones sociales intermedias.

En la mayoría de las experiencias, ha sido el gobierno municipal quien impulsó la herramienta en sus orígenes, realizando la convocatoria a la participación de los vecinos a partir del barrio/zona de residencia o trabajo. En el inicio, la participación aparece más fragmentada e individual. Incluso, algunos funcionarios señalaron que antes del PP prevalecía una relación directa entre las responsables de las instituciones y el Intendente, especialmente en la solicitud de subsidios. Con el tiempo, y con la maduración de la política participativa, las organizaciones sociales, barriales y otras instituciones intermedias tomaron mayor protagonismo.

La mayoría de los participantes acordó que el alto protagonismo de estas instituciones intermedias en el proceso de PP se debe a varios motivos:

En primer lugar, responde a una decisión tomada desde el diseño de la política, ya que, en la mayoría de los municipios argentinos, se habilitó y promovió este involucramiento de las instituciones intermedias junto a la participación individual de los ciudadanos.

El segundo motivo es que, en algunas experiencias, es a través de estas instituciones que directamente se canaliza la participación ciudadana e incluso, en algunos casos, son quienes ejecutan los proyectos elegidos vía subsidios del Estado municipal. En este caso se trata de una alternativa frente a las dificultades que aparecieron para la ejecución de los proyectos al interior de la estructura municipal por lo que se optó por trabajar con este mecanismo.

En todos los casos, la política del PP ha sido un importante dinamizador para normalizar y mejorar el funcionamiento de la gestión institucional de estas organizaciones de la sociedad civil, tan numerosas en nuestro país. Esta situación ha contribuido a la formación de nuevas entidades u organizaciones barriales y ha mejorado la relación de estas organizaciones con los vecinos.

- el PP y los vecinos no organizados

No hubo pronunciamientos categóricos con relación a este asunto, aunque la discusión acerca de la cantidad de participantes es tema recurrente y de preocupación para la mayoría de los funcionarios. De manera genérica la mayoría nota cierto nivel de estancamiento en la participación en las instancias asamblearias de los vecinos, salvo en las experiencias que llevan menos de cuatro años de implementación (Posadas). Una posible respuesta sería que, dado que la mayoría de los proyectos son promovidos y/o implementados en las instituciones, éstas ocupan un lugar privilegiado, y la participación de los vecinos no organizados dis-



minuye por ver reducidas sus posibilidades de protagonismo.

En cambio, en Gualeguaychú la participación siguió creciendo en cuanto a cantidad de vecinos e instituciones en las asambleas y también en lo que hace a la cantidad de proyectos presentados y elegidos.

Hay acuerdo respecto a las características que deben tener los ámbitos que brinda el gobierno municipal para realizar los foros y asambleas, de modo que favorezcan una participación amplia. Los emplazamientos donde se realizan las reuniones con los vecinos suelen ser lugares neutrales en términos políticos partidarios, como las escuelas o centros de salud municipal y de fácil acceso. En varios casos se señaló que en los últimos procesos se ampliaron la cantidad de reuniones y de lugares de votación, para poder garantizar una mejor cobertura territorial. Se expresó la necesidad de “buscar a la gente en los barrios”.

En Concordia, como apoyo, se hace uso de los radios zonales para su difusión.

La política del PP es vista por los funcionarios como una herramienta que amplía las voces de los vecinos y favorece la comunicación con las diferentes instancias del gobierno municipal. Desde esta mirada, importa la experiencia que viven los vecinos en las reuniones, donde valoran “ser escuchados”. Además, para los funcionarios, los vecinos juegan el papel de una alerta temprana ante problemas que surjan en los barrios. De este modo el PP se convierte en mucho más que un método alternativo de asignar fondos públicos.

Por último, hay una preocupación por empoderar a los sectores sociales más postergados y poner mayores esfuerzos en ese sentido.

- el PP y el diagnóstico y formulación de proyectos

En la mayoría de las experiencias, el equipo técnico de la coordinación del PP (más allá de la diferente jerarquía institucional que posea en el organigrama municipal), realiza una tarea de colaboración en los diagnósticos participativos. En este punto se observa una tensión con respecto a cómo se canalizan las demandas de los vecinos. Por un lado, y principalmente en los procesos de reciente implementación, al interior de los municipios se propicia un mayor involucramiento de los funcionarios de otras áreas tanto en el diagnóstico como en la devolución. Por otro lado, se observa que, con el paso de los años, este diagnóstico es realizado directamente por el equipo del PP. La tensión radica, en saber si en la medida de que los funcionarios de otras áreas dejan de participar y los vecinos “aprenden” sobre qué problemáticas o temas se puede trabajar, se pierde riqueza o una oportunidad muy importante en conocer cuáles son las problemáticas reales o sentidas por los vecinos, diluyéndose así la posibilidad de acercarse a los responsables sectoriales del municipio al contacto directo con los vecinos.

En la mayoría de los municipios, es el equipo del PP el que coordina con las otras áreas municipales para analizar la factibilidad de las ideas o proyectos y realiza las devoluciones. Aquí también se observa una variedad de modalidades.

En algunos municipios entre la etapa de factibilidad y formulación se trabaja con ideas proyectos, que son esbozos de soluciones ante problemáticas determinadas. En el caso de que la idea sea elegida se procede a la formulación con mayor detalle técnico y presupuestario.

En otros municipios se trabaja en conjunto con los vecinos, que tienen un mayor involucramiento en la formulación de proyectos.



Algunos municipios han relatado experiencias en las que aparecen inicialmente necesidades en el diagnóstico que se cristalizan en proyectos menores de infraestructura (cordón cuneta, reductores de velocidad, señalización, entre otros) pero con el tiempo se amplía el abanico de demandas hacia temáticas sociales que involucran una mayor participación de otros actores hacia el interior del municipio para la elaboración y viabilización de los proyectos.

- el PP y las TIC's

Existe un acuerdo general de que el avance de las tecnologías de la información y la comunicación interpela el proceso del PP, y que ellas deben incorporarse como una herramienta que lo potencie, siempre y cuando no alteren su espíritu comunitario y democratizador. En todos los casos se valora sostener las instancias de encuentro cara a cara entre los vecinos y con los funcionarios municipales, y como espacio en los que se posibilitan y potencian la comprensión y el aprendizaje, evitando su reemplazo por instancias virtuales que tienden a generar lógicas individualistas y aisladas. Es decir que se pone acento en cómo integrar estas tecnologías sin perder el espíritu de la democracia de proximidad.

A partir de esta visión, varios municipios utilizan las redes sociales para la difusión de las diferentes etapas del PP (además de la página web institucional del municipio). En general, se difunden por esos medios, reuniones informativas, convocatorias a asambleas, y publicación de resultados. En el caso de Concordia, también se utilizan para estos fines los grupos de whatsapp de los vecinos, con información escrita y videos cortos. En Gualeguaychú se promueven listas de difusión y llamados telefónicos. Para ello, año a año se va conformando una base de datos de los participantes (vecinos e instituciones).

Al menos dos municipios (Vicente López y Gualeguaychú) ha evaluado implementar el voto digital (a través de alguna plataforma vía web o utilizando una aplicación para celulares) para el proceso electoral. Sin embargo, Vicente López, hasta ahora carga en una plataforma web los proyectos, pero prefiere el voto presencial, ya que le parece mejor que la población se movilice a votar. En el caso de Escobar y Bella Vista, ya han utilizado para la votación un mecanismo digital en 2018 y 2019.

El mecanismo de elección por estos medios requiere asimismo la validación digital de los electores al momento de la votación, lo que implica mayores esfuerzos en garantizar el acceso y la identificación de estos de acuerdo a los parámetros que establece el municipio para participar (edad, residencia, otros). Por ejemplo, la utilización de aplicaciones en teléfonos celulares permite vincular con la línea telefónica al titular, quien va a estar habilitado o no a participar.

Hubo coincidencias en que las estrategias de comunicación son una cuestión central en el desarrollo del PP. En este sentido, tanto Gualeguaychú como Santo Tome plantearon la necesidad de crear canales alternativos de comunicación por fuera de la estrategia de comunicación de las páginas y redes sociales del municipio.

- el PP y la transparencia y publicidad

En general, todos los municipios aprovechan el PP como una forma de rendición de cuentas, no sólo de los recursos ejecutados vía PP, sino también para diversas áreas municipales sobre las políticas ejecutadas en años anteriores.

En algunas experiencias (Gualeguaychú y Urdinarrain) se plantea la necesidad de que la inversión a realizar sea presupuestada por los vecinos, como una forma de evitar que pueda



haber sobreprecios no justificados en la programación de la inversión.

En varias ocasiones, los mismos técnicos y/o funcionarios de PP actúan de transmisores de las políticas ejecutadas por otras dependencias municipales. Esto posibilita a los vecinos conocer lo que el gobierno municipal hace y cuál es la planificación de los programas y de las obras que intervienen de forma más directa en las zonas y barrios donde residen o trabajan.

Este mayor conocimiento del quehacer del municipio es un instrumento que posibilita a los vecinos una mejor priorización y canalización de sus demandas por dentro y fuera del PP. Tal es el caso de aquellas peticiones que son llevadas a los foros y que, a través del diálogo con los funcionarios, se verifica su inclusión previa, es decir, ya contemplada, en la planificación sectorial del municipio.

También las asambleas son importantes más allá de aquello que se va a ejecutar a través del PP ya que pueden promoverse otras políticas públicas, obras públicas de mayor escala o campañas que implementan los municipios (ejemplo: cuidado del agua, separación de residuos, proyecto de nuevas avenidas, programa de iluminación led, entre otras).

Mejoras y dificultades en la gestión

- el PP y las mejoras/dificultades en los procesos internos

En la mayoría de los casos, las principales dificultades en los procesos internos del gobierno local se plantean entre el PP y las áreas de Hacienda, Compras, Suministros, Comunicación y Obras Públicas.

Las demoras en los procesos licitatorios y en la ejecución de las compras públicas (sea de obra y/o equipamiento) son las mayores dificultades observadas por los técnicos y/o funcionarios del PP participantes.

Frente a estas dificultades, los gobiernos municipales han ensayado respuestas en miras de mejorar los procesos mediante la introducción de innovaciones en las modalidades de gestión y mejoras en los procesos y tiempos de ejecución de los proyectos.

Por un lado, varios municipios (Vicente López, Urdinarrain, Gualeguaychú) han optado por mecanismos de co-gestión con las organizaciones sociales, quienes toman a su cargo la gestión de compras y contrataciones menores. El municipio otorga los fondos (a través de subsidios a dichas organizaciones) y conserva el control del procedimiento y de la rendición.

Esta modalidad permite reducir costos y tiempos en la ejecución de los proyectos, a la vez que empodera a las organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, requiere hacia el interior de los municipios fortalezas en la gestión y control de los fondos públicos, y en la generación de marcos normativos y regulatorios que den lugar a dichas formas de ejecución.

La potestad de realizar compras a través de efec-



tores de la sociedad civil está limitada por la autonomía relativa de los municipios para regular de forma independiente dichas modalidades y del contralor que ejercen los respectivos Tribunales de Cuentas provinciales que pueden vetar o poner reparos en su aplicación.

Por otra parte, incluso en los municipios que gestionan internamente todo el proceso de ejecución de proyectos, existe una tendencia a favorecer mecanismos de compras y contrataciones que agilicen el proceso del PP, posibilitando el acceso a la compra directa por sobre mecanismos de licitaciones o concursos, siempre con la debida justificación.

En el marco de la autonomía municipal, Gualeguaychú logró aprobar un régimen de compras específico para el PP, dentro del alcance de la norma provincial y municipal.

- el PP y la ejecución de proyectos

Con respecto a la ejecución de los proyectos y su seguimiento o monitoreo, se resaltó un fuerte involucramiento del área de PP que debe trabajar esforzadamente para que el municipio garantice la ejecución en los plazos comprometidos. Esto implica desde gestionar los subsidios para las instituciones (cuando ello podría estar a cargo del área de Relaciones con la Comunidad o similar), hasta contar con personal para la carga de los suministros (que debería ser tarea del área sectorial respectiva).

Se señaló que la mayoría de los vecinos se siguen referenciando con el equipo del PP en el momento de la ejecución y por tal motivo la demanda es formulada al área de PP. Esto genera que el PP vaya adoptando una forma de operar que se autonomiza del funcionamiento y de la programación de las áreas sectoriales del municipio, como si se tratase de un organismo paralelo al municipio y no una parte integrante del

mismo. Lo que debe contenerse para evitar su aislamiento de la gestión.

Los porcentajes de ejecución, en general, se han considerado elevados por la mayoría de los participantes. Los funcionarios entienden que mantener una alta ejecución aparece como una condición de sostenibilidad y legitimación de la herramienta. Ello incluso más allá de que se reconocen demoras en los tiempos demandados en finalizar los proyectos. En este sentido una premisa compartida es *“el presupuesto participativo tarda pero cumple”*. Concepción del Uruguay es un claro ejemplo de discontinuidad de la herramienta a partir de los problemas en el cumplimiento de la ejecución de las obras.

Respecto del ciclo de proyectos, los funcionarios municipales observan dificultades dadas por la extensión de los tiempos entre el diagnóstico, elaboración y votación de proyectos y su posterior ejecución, especialmente por la desactualización de los presupuestos incorporados en los proyectos frente al aumento generalizado de precios.

Esta situación se verifica mayormente en los casos en que el ciclo de PP se empalma con el ciclo presupuestario, es decir, los proyectos se formulan y votan en un año y se ejecutan al año siguiente. En otros casos, como Gualeguaychú, Concordia y Urdinarrain, el ciclo de PP se inicia al comenzar el año y los proyectos se votan y ejecutan con los fondos asignados ese mismo año, lo que permite reducir tiempos.

Estas experiencias donde la ejecución de los proyectos se realiza en el mismo año calendario que la elección, permiten obtener mejores resultados en la ejecución, sumando además que en un contexto inflacionario, esa decisión evita la erosión de la capacidad de compra gubernamental por el efecto de la inflación.



- el PP dentro de la estructura municipal y relación con otras áreas sectoriales

La poca coordinación con las áreas de Obras Públicas (o equivalentes), las dificultades para adaptar los proyectos que surgen del PP a la normativa contable del municipio y, en algunos casos, una jerarquía institucional dentro del municipio inferior a una dirección o departamento, son limitaciones para visibilizar al PP dentro de la estructura municipal y también para que el PP tenga peso en las decisiones en el gabinete municipal.

Las áreas de Hacienda tienen prácticas consolidadas con mecanismos tradicionales altamente normados y bajo la supervisión de los Tribunales de Cuentas Provinciales, lo que muchas veces es utilizado como pretexto del personal de dichas áreas para no agilizar los trámites de los expedientes del PP. En este sentido, el PP requiere de mecanismos más flexibles y adaptables.

A su vez, existen problemas con las normativas de obras públicas provinciales o municipales, en cuanto a facilitar las contrataciones a través de instituciones sociales. En el caso de Gualeguaychú se ha avanzado en la reforma de la ordenanza de compras para permitir que puedan llevarse a cabo mediante cooperativas de trabajo vía contratación y/o compra directa.

Se puso de manifiesto por varios participantes el problema de la falta de preparación de los funcionarios para dialogar con los vecinos en las asambleas, principalmente por la falta de capacidad de “escucha”. Los secretarios de las diferentes áreas no perciben adecuadamente o no valoran la práctica del PP como un mecanismo virtuoso. Esto ha contribuido a una cierta situación de aislamiento o de falta de coordinación entre el PP y las áreas sectoriales municipales.

A esto se suma que distintos municipios plantearon la dificultad de compatibilizar los tiempos entre el ciclo de presupuesto participativo y la planificación de las distintas áreas del gobierno local. En este sentido, se hizo énfasis en la necesidad de lograr mayor coordinación, ya que se informa a las áreas (especialmente a obras públicas) de los proyectos de PP una vez que éstas ya realizaron su planificación anual.

Existen coincidencias sobre la percepción de que el PP es un elemento disruptivo en el funcionamiento de la burocracia municipal. En la mayoría de los casos, los equipos técnicos del PP tratan de suplir las carencias de articulación con otras áreas sustantivas (Compras, Obras Públicas) contratando personal (técnicos / profesionales) para agilizar etapas del proceso tales como la factibilidad o la presupuestación.

Un elemento considerado valioso, es que el PP ayuda a visibilizar otras demandas ciudadanas, que aunque queden descartadas por su volumen o envergadura presupuestaria, del proceso de PP, sirven para ser colocadas en orden de prioridad en la agenda de otras áreas municipales.

- Los recursos para la gestión y la ejecución de proyectos

Los recursos presupuestarios y de personal para llevar adelante esta herramienta participativa son limitados en todos los municipios. La puesta en funcionamiento del PP ha requerido la colaboración de otras áreas incluso en los casos de necesidad de elementos para realizar las capacitaciones y otras gestiones (préstamo de proyectores, de sonido, equipamiento).

En el caso de Gualeguaychú, el equipo de presupuesto participativo cuenta con un técnico (arquitecto) y una persona en el área de Compras para agilizar la operatoria y los procesos internos. Por otra parte no se requiere de recursos



de Obras Públicas para la realización de los proyectos del PP, salvo en el caso de la colocación de luminarias o la instalación de juegos en las plazas.

En la mayoría de los casos, los equipos de personal que conforman el PP son escasos (un puñado de personas) y no siempre la totalidad de sus integrantes forma parte de la planta permanente (figura que protege la estabilidad en el empleo).

A su vez, el régimen de empleo del personal municipal presenta rigideces en el cumplimiento de horarios (el personal normalmente cumple funciones durante la mañana y pasado el mediodía) y dificulta en la práctica la compensación por la realización de horas extras. Estas regulaciones y prácticas no favorecen el desarrollo de una política que requiere asistir al territorio en horarios y días no habituales al funcionamiento administrativo.

Todas las experiencias coinciden en que se suplen estas falencias con un espíritu militante y vocación de transformación de los trabajadores del PP, o directamente con horarios preestablecidos y acordados con el personal.

- La restricción de recursos para la expansión de la herramienta de PP

El monto de los recursos en juego puesto a ser ejecutados vía PP difiere sustancialmente según la escala poblacional del municipio de que se trate. Sin embargo, la mayoría de las experiencias están en el orden del 1%-2% del presupuesto municipal (salvo excepciones). Pese a la coincidencia de que porcentajes más altos serían mejores, no se visualizó ese aspecto como algo sobresaliente para la expansión de la herramienta.

- el PP y los procesos de descentralización

En prácticamente ninguno de los municipios participantes se realizó, previamente a la implementación del PP, un proceso de descentralización municipal.

A los fines del proceso de PP, en todos los casos, hay un esquema de foros y/o asambleas por zonas del municipio, por lo cual, la división territorial de la ciudad, se define por la existencia de los centros de atención sanitaria, barrios y/o algún otro esquema ad-hoc. Está claro que esto constituye una experiencia de descentralización aunque limitada casi exclusivamente a la práctica del PP.

Esta zonificación de las ciudades puede sentar las bases para avanzar hacia procesos de desconcentración o descentralización. A su vez, el PP refuerza la existencia o impulsa la aparición de foros temáticos que atiendan problemáticas transversales que se producen en el territorio (niñez, género).

-el PP como elemento de cambio en el municipio

Es evidente que las dificultades comentadas en párrafos anteriores sobre los procesos internos y la relación con otras áreas de la estructura municipal conspiran contra las posibilidades de que el PP traccione cambios en los modos y lógicas del funcionamiento del Estado local.

Es comprensible que los responsables de PP traten de facilitar todo lo que esté a su alcance para evitar demoras en los procesos. Las soluciones ensayadas tienden a garantizar la ejecución de los proyectos y la sostenibilidad de la herramienta pero no ayuda a visibilizar al PP como agente de cambio de prácticas preexistentes, un aspecto potencialmente aprovechable.



Desde una óptica diferente, el PP funciona de forma virtuosa como un insumo para las áreas sustantivas del municipio, ya que una buena comunicación de las demandas de los vecinos es incorporada en la planificación. En el municipio de Vicente López la necesidad de mayor iluminación en el alumbrado público, que apareció recurrentemente en distintas asambleas, fue viabilizada por fuera del PP, dentro de la planificación de obras públicas y contemplando una mirada integral (lo mismo sucedió en Gualeguaychú con el programa “Mi Ciudad Led”).

-el PP y la visión estratégica del municipio

En la mayoría de los casos, el PP se convierte en una democracia de “cercanía” o “proximidad” donde las demandas que se atienden (y resuelven) son las propias que surgen de las asambleas, foros o barrios. Asimismo, por los recursos asignados al PP (del orden del 1% al 2% del presupuesto municipal, salvo excepciones), las obras y/o proyectos que se ejecutan son de baja envergadura careciendo entonces de visibilidad para el conjunto de la población del municipio.

Salvo las experiencias de Gualeguaychú (que aplica tres PP temáticos –Joven, Adultos Mayores y Turismo-), Rosario (PP Joven), Reconquista (que ha mutado el PP a un esquema de planificación territorial) y Santo Tomé (que comenzó con criterios de territorio/barrio y las últimas dos experiencias varió a criterios etarios –PP Joven y de Adultos Mayores-), en los municipios participantes, no se observa que el PP colabore orgánicamente en la visión estratégica del municipio.

Gualeguaychú, en tal sentido este año ha lanzado el proyecto “de la ciudad”, abierto a toda la comunidad para intentar ejecutar obras de otra envergadura que tengan más visibilidad en los vecinos.

Los temas para incorporar a la agenda como perspectivas para el futuro

Algunos temas que surgieron en el debate y no han sido profundizados, sin embargo, trazan líneas a futuro para ser abordadas en otros ámbitos de reflexión son:

- a) Las ventajas (y desventajas) de la programación y ejecución de las obras durante el mismo año.

En este punto, se escucharon diversas opiniones que daban cuenta de la ventaja, tanto en términos financieros, como de gestión y percepción de la ciudadanía, sobre las mejoras que introduce el PP al ejecutar en el mismo año calendario los proyectos aprobados.

- b) La construcción de indicadores para la evaluación del PP

Hubo acuerdo en la necesidad de construir indicadores medibles, cuantificables y sostenidos en el tiempo para evaluar el PP en las ciudades. No solamente indicadores de proceso como la cantidad de participantes en las asambleas/foros y/o el número de votantes, o de producto como el porcentaje de proyectos ejecutados. Sino que es necesario cruzarlo con otras dimensiones (como normativas, de capacidades institucionales, etc.).

Los indicadores deberían mostrar el impacto territorial y espacial que tiene la herramienta, para visualizar en qué zonas de la ciudad se han concentrado las obras y servicios desarrollados vía PP, cuál ha sido el impacto distributivo que eso ha tenido y qué otras demandas permitió canalizar el PP en la gestión municipal.



c) La necesidad de crear Consejos de Presupuesto Participativo

En la mayoría de las experiencias desplegadas en Argentina no existen ámbitos institucionales constituidos donde representantes surgidos del PP conformen un Consejo que pueda interactuar con las autoridades municipales.

La lógica de funcionamiento “barrial”, sin una instancia superior que pueda articular las demandas de las diferentes zonas, en conexión con los funcionarios municipales, deja esa función exclusivamente en manos de los técnicos / funcionarios del PP.

Un Consejo de PP formado por representantes / delegados de diferentes zonas de la ciudad, incluso podría ser un ámbito que interactúe para operar como dinamizador de los procesos burocráticos intra-municipales.

Además, puede funcionar también como un espacio donde pensar y proyectar a la ciudad en su conjunto, en temas que por su envergadura y alcance, requieran ser abordados de manera integral (transporte, medio-ambiente, infraestructura básica, entre otros).

Por ejemplo, Gualaguaychú tiene sancionada una ordenanza creando un Concejo de Presupuesto Participativo, integrado por dos delegados de cada zona/foro, funcionarios municipales y un concejal de cada bloque representado en el Concejo Deliberante. Su función es realizar el seguimiento y control de las obras, pero fundamentalmente realizar una evaluación del ciclo de vida del PP y proponer cambios y mejoras en el funcionamiento de la herramienta. La modificación de la orde-

nanza de PP introducida en 2017 tiene varios artículos que surgieron como propuesta de ese Concejo.

d) La asignación de un PP global para la ciudad

Este punto se conecta con el anterior, en la mayoría de las experiencias argentinas, el monto del PP se distribuye en diferentes zonas, barrios, foros y/o asambleas, con un criterio igualitario o distributivo (según población o necesidades), sin que existan fondos para abordar problemáticas comunes de la ciudad. La envergadura de los recursos asignados al PP no permite afrontar obras de envergadura y el PP no interviene en los grandes temas de la ciudad, ni siquiera a título consultivo. Por esa razón, pensar en contar con recursos más amplios y con algún esquema de articulación como un Consejo de PP, pueda darle a la herramienta un volumen y despliegue hasta ahora no alcanzado.

e) La articulación con el gobierno provincial y nacional

En varios casos, e incluso por los tipos de proyectos encarados de obras públicas vía PP, aparecen temas que no son de competencia municipal (tierras, catastro, normativas y reglamentaciones sobre hábitat), lo cual, requiere sin dudas, de algún tipo de articulación con el gobierno provincial (y nacional) que permita destrabar conflictos o encauce de una forma rápida y ágil situaciones encuadradas en esos aspectos.

f) La importancia de instituciones de nivel nacional que promuevan y sostengan el desarrollo y la continuidad del PP

Los participantes han señalado en diversos



momentos del encuentro la importancia de contar con instituciones del ámbito nacional, como fue en su momento la Red Argentina de Presupuesto Participativo y el Programa Nacional de Presupuesto Participativo. Se valoró como muy positivo el aporte que realizaban e incluso se evaluó la posibilidad de que funcionaran como

mecanismos de apoyo técnico, pero también financiero, para los equipos de PP municipales así como la posibilidad de que se apalanque financieramente los recursos puestos a discusión por cada municipio complementándolos con aportes del Estado nacional, a través de un Fondo dedicado a este fin.



Autores

Cristian Adaro. Vicepresidente de la Asociación Argentina de Democracia Participativa. Entre 2016 y 2019 fue Director de Políticas de Infancia, Género y Familia de la Municipalidad de Zárate. Entre 2010 y 2015 trabajó en el Programa Nacional de Presupuesto Participativo.

Daniel Vaena. Secretario del Poder Popular de la Municipalidad de Gualeguaychú y responsable del Programa de Presupuesto Participativo desde 2012. Coordinó el Presupuesto Participativo en Urdinarrain durante 2018-2019. Fue presidente de la Red Argentina de Presupuesto Participativo durante el año 2014.

Martín Mangas. Profesor de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Entre 2006 y 2012 fue Secretario de Administración en esa casa de estudios. Entre 2010 y 2015 fue asesor de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Publicó, en coautoría, doce libros sobre finanzas públicas, política fiscal y presupuesto público.

Participaron en la redacción, además de los coordinadores, **Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Ricardo Paparas y Emiliano Arena.**

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.fes-argentina.org

ISBN: 978-987-4439-29-1

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-29-1

