



Algunos aspectos relativos a la implementación del Presupuesto Participativo en dos municipios de la costa bonaerense (2008-2014)

Aspects of the Implementation of Participatory Budgeting in Two Municipalities on the Buenos Aires Coast (2008–2014)

Melina Jakubowicz*
Micaela Comesaña**

Palabras clave:

Participación Ciudadana
Gobiernos Locales
Presupuesto Participativo

Resumen

El presupuesto participativo constituye una herramienta de gestión local que, retomando a Medici (2011), puede definirse como un mecanismo de participación ciudadana que habilita la discusión sobre el destino de un porcentaje del presupuesto público para resolver problemáticas urbanas mediante cogestión. Surge en un contexto de crisis de representatividad como estrategia para regenerar el vínculo entre Estado-ciudadanía, ampliando canales de intervención en la toma de decisiones. El artículo analiza comparativamente la implementación del presupuesto participativo en los municipios de La Costa y General Pueyrredón (Buenos Aires, Argentina) entre 2008 y 2014. La selección de estos partidos responde a la comparación de casos con

* Licenciada en Sociología y Magíster en Políticas Sociales (Universidad Nacional de Mar del Plata, UNMDP). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones sobre Sociedades, Territorios y Culturas (Facultad de Humanidades-UNMDP). Contacto: melinajaku@hotmail.com

** Licenciada en Sociología (UNMDP). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones sobre Sociedades, Territorios y Culturas (Facultad de Humanidades-UNMDP). Contacto: micaela.cf95@gmail.com

características comunes –localización costera y orientación turística–, pero con diferencias significativas en cuanto a escala, organización institucional y problemáticas urbanas. La estrategia metodológica combinó recolección y análisis de datos primarios con fuentes secundarias. Los resultados evidencian que, si bien en ambos casos esta herramienta se concibe como mecanismo para fortalecer el vínculo Estado-sociedad mediante la figura del “vecino genuino”, las diferencias en capacidades institucionales, marcos normativos, mecanismos de ejecución y escala municipal incidieron en la participación y en el cumplimiento de los proyectos, lo que condicionó su consolidación como instrumento de relegitimación política.

Keywords:

Citizen Participation

Local Governments

Participatory Budgeting

Abstract

Participatory Budgeting constitutes a local governance tool that, following Medici (2011), can be defined as a mechanism for citizen participation which enables discussion on the destination of a percentage of the public budget to address urban problems through comanagement. It emerges in a context of a crisis of representation as a strategy to regenerate the link between State and citizenry, broadening channels for intervention in decision-making. This article comparatively analyzes the implementation of Participatory Budgeting in the municipalities of La Costa and General Pueyrredón (Buenos Aires, Argentina) between 2008 and 2014. The selection of these jurisdictions is based on comparing cases with common characteristics –namely, a coastal location and a tourism-oriented economy– but with significant differences in terms of scale, institutional organization, and urban challenges. The methodological strategy combined the collection and analysis of primary data with secondary sources. The results demonstrate that, while in both cases this tool was conceived as a mechanism to strengthen the State-society link through the figure of the “genuine neighbor,” differences in institutional capacities, regulatory frameworks, implementation mechanisms, and

municipal scale all influenced participation and project fulfillment, thus conditioning its consolidation as an instrument of political relegitimation.

El Presupuesto Participativo (PP) constituye una herramienta de gestión local que, retomando a Medici,¹ puede definirse como un mecanismo de participación ciudadana que habilita la discusión sobre el destino de un porcentaje del presupuesto público para la resolución de problemáticas urbanas consideradas prioritarias por sus habitantes, mediante un modelo de cogestión pública. Este instrumento surge en el contexto de una profunda crisis de representatividad política y como una estrategia destinada a regenerar el vínculo entre el Estado y la ciudadanía, ampliando los canales de intervención social en la toma de decisiones.² La primera experiencia del PP se desarrolló en Porto Alegre, Brasil, en 1989, y se replicó al año siguiente en Montevideo, Uruguay. En Argentina, la experiencia pionera tuvo lugar en la ciudad de Rosario en 2002 y fue adoptada posteriormente en numerosas ciudades, incluyendo Morón (2006), La Plata (2008), San Fernando (2009) y San Miguel (2010), en la provincia Buenos Aires, Villa Carlos Paz (2008) y Córdoba (2008) en la provincia de Córdoba, Reconquista (2012) en Santa Fe y San Carlos de Bariloche (2011) en Río Negro, por nombrar solo algunas.

Según Annunziata, el PP ha evolucionado hacia una “política de la singularidad de la experiencia”³, lo que refleja una tendencia hacia la proximidad como forma emergente de legitimidad democrática. Esta proximidad se manifiesta en la adaptación del PP a las particularidades locales, priorizando los problemas concretos de sus habitantes y el saber de la experiencia cotidiana. La autora también señala que, a pesar de las variaciones posibles, el PP comparte elementos comunes, como la búsqueda de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y la promoción de la “democracia deliberativa”. Sin embargo, la forma en que estos elementos se concretan varía significativamente según el contexto local y las características territoriales, lo que demuestra la flexibilidad y adaptabilidad del PP como herramienta de participación ciudadana. Esta diversidad en la implementación del PP en Argentina refleja una tendencia hacia la personalización de los procesos participativos, donde cada municipio adapta el PP a sus necesidades y características específicas, para promover un ejercicio de la democracia más cercana y representativa.

1 Medici, 2011.

2 Annunziata, 2015.

3 *Ibidem*, 2011.

En los Partidos de General Pueyrredón y La Costa, distritos bonaerenses, comenzó a implementarse a partir del año 2008, en el marco de un salto cuantitativo en la adopción de esta herramienta por numerosos municipios argentinos, consolidando así su expansión más allá de los casos pioneros. Ambos se inspiraron en el modelo de la ciudad de Rosario, adaptando sus principios de participación barrial y cogestión a sus contextos locales. Estos casos concretos resultan especialmente interesantes para su estudio, ya que nos permiten analizar el modo en que el PP puede adaptarse a tramas urbanas y políticas con características similares y distintas a la vez, y consolidarse como modelo de gestión urbana. De tal modo, nos dejan ver cómo se articulan las experiencias pioneras con dinámicas locales específicas de cada territorio en la implementación del instrumento. Si bien son numerosos los estudios que han analizado la implementación del PP en Argentina,⁴ persiste una vacancia en la literatura respecto al análisis detallado de experiencias específicas como las de General Pueyrredón y La Costa, lo que justifica la relevancia del presente estudio, incluso una década después de la finalización de los programas.

En esta línea, cabe señalar que el Partido de La Costa –a diferencia de General Pueyrredón– fue seleccionado por el Ministerio del Interior de la Nación como una de las setenta experiencias exitosas de fomento de la participación ciudadana desarrolladas en comunas argentinas. Según Ramella y Galván, su diseño puede caracterizarse como “pluralista”, al estar basado en un proceso participativo pleno –es decir, en todas sus instancias– e incluir a la ciudadanía a título individual como actor habilitado para participar.⁵ Su análisis resulta de especial interés, ya que comprender las particularidades de su implementación y su vínculo con las singularidades territoriales enriquece el debate sobre el diseño y la ejecución de políticas públicas sectoriales orientadas a la participación ciudadana.

Estas experiencias permiten conocer con mayor detalle las formas que puede adoptar la participación ciudadana en diversos contextos y bajo diseños institucionales diferenciales del PP. Si bien ambos municipios comparten características territoriales y socioeconómicas –como un desarrollo económico y urbano orientado al turismo y los servicios–, emerge una pregunta central: ¿por qué el PP de La Costa suele definirse como un diseño pluralista y exitoso,⁶ mientras que el de General Pueyrredón no recibe la misma valoración? Esta comparación posibilita problematizar las condiciones que inciden en la efectividad y legitimidad del PP, así como reflexionar sobre los factores que explican dichas diferencias.

4 Annunziata, 2011, 2022; Carmona y Martínez, 2018; Pagani, 2016, 2018; Martínez, 2016; Pa-paras, 2018; López Accotto, 2018.

5 Ramella y Galván, 2012.

6 *Ídem*.

Este trabajo se propone analizar comparativamente el proceso de implementación del PP en los municipios de La Costa y General Pueyrredón, entre los años 2008 y 2014. Para desarrollar este objetivo, se empleó una estrategia metodológica basada en la recolección y análisis de datos primarios y secundarios. Los primeros provienen de cuatro entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios municipales responsables de la implementación del programa en cada caso. Los segundos incluyen información obtenida del Censo 2010,⁷ informes técnicos, documentos normativos obtenidos de los digestos municipales –como ordenanzas, decretos, partidas presupuestarias y boletines oficiales–, blogs informativos, y también de entrevistas periodísticas realizadas a funcionarios en medios periodísticos. El recorte temporal responde a los períodos de implementación, vale decir, entre 2008 y 2014 en General Pueyrredón y entre 2009 y 2014 en La Costa. En ambos casos, se interrumpe la continuidad del programa en 2015 debido al cambio en la gestión del gobierno nacional y local.

La selección de estos municipios propone, en sintonía con Sartori y Morlino, la comparación de dos casos con elementos comunes y diferencias significativas.⁸ Por un lado, ambos comparten el hecho de ser municipios de la costa atlántica bonaerense con un perfil productivo predominantemente orientado al turismo. No obstante, también ostentan diferencias notorias en cuanto a su escala, su organización institucional y sus problemáticas urbanas, lo que permite explorar cómo estas variables inciden en la implementación del PP. En efecto, su comparación redunda en un aporte a la problematización de la implementación de políticas de participación en ciudades costeras. Además, la escala local resulta un marco privilegiado para problematizar la implementación de políticas participativas. En un contexto de descentralización del Estado, los gobiernos locales adquieren una mayor relevancia, no solo por tener bajo sus incumbencias mayores responsabilidades, sino también por constituirse en el ámbito de comunicación más cercano a la comunidad.

Luego de esta presentación inicial, el trabajo aborda, en primer lugar, las reformas neoliberales implementadas en América Latina y sus impactos en la gestión urbana, en el marco de lo que diversos autores han denominado urbanismo neoliberal.⁹ Se examina también la crisis de representatividad política que atravesaron numerosos países de la región, particularmente en las décadas de 1980 y 1990, y el surgimiento del PP como una respuesta innovadora para fortalecer el vínculo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, se incluye un breve recorrido por las experiencias pioneras del PP en el ámbito internacional y sus principales antecedentes en Argentina, que

7 INDEC, 2010.

8 Sartori y Morlino, 1994.

9 Theodore, Peck y Brenner, 2009.

servirán como base para comprender los casos de La Costa y General Pueyrredón. A continuación, se analiza la implementación del programa en cada municipio a partir de cuatro dimensiones: los inicios de la implementación y sus definiciones, las metodologías de aplicación, la participación ciudadana, y la ejecución de los proyectos. Finalmente, concluimos con una reflexión comparativa de los casos.

Reformas neoliberales y crisis de representatividad

Desde la década de 1980, América Latina emprendió una serie de reformas estructurales de corte neoliberal impulsadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), basadas en los principios del Consenso de Washington (1989). Estas políticas –que incluyeron la privatización, desregulación, reforma laboral y descentralización estatal– tuvieron como objetivo promover la modernización, eficiencia y atracción de inversión extranjera. Sin embargo, como advierten Azpiazu y Vispo,¹⁰ al no contemplar las debilidades institucionales ni las desigualdades sociales preexistentes en la región, terminaron debilitando la gobernabilidad y generando exclusión social.

Un proceso clave en la implementación de las reformas fue la descentralización, entendida como el traspaso de competencias del Estado central a otros niveles de gobierno. Aunque teóricamente prometía mejoras en eficiencia y distribución de recursos, se realizó sin transferir los fondos necesarios, lo cual profundizó las desigualdades territoriales.¹¹ Las reformas estructurales del Consenso de Washington no solo reconfiguraron la distribución socioespacial y la economía latinoamericana, sino que también alteraron profundamente el sistema político, debilitando los lazos entre ciudadanía e instituciones y generando una crisis de representatividad. Este proceso se tradujo en el descrédito de los partidos tradicionales, aumento del abstencionismo y expansión de movimientos sociales que cuestionaban la democracia representativa.

¹⁰ Azpiazu y Vispo, 1994.

¹¹ En Argentina, el panorama predominante fue el de una relativamente avanzada descentralización del gasto, especialmente en el terreno de las políticas públicas y sociales, junto con la persistencia de una marcada centralización de los ingresos a nivel nacional. Por ejemplo, hospitales y programas alimentarios que hasta el año 1991 habían sido financiados y administrados por el gobierno federal y ahora pasaron a manos de las provincias, que debieron financiarlos con recursos propios. Es decir, este cambio de competencias no estuvo acompañada de nuevos recursos más allá del sistema de coparticipación federal, que se entiende es deficiente al no compensar los desequilibrios productivos regionales y las consecuentes inequidades del gasto social entre las regiones más pobres y las más ricas (Agosto, 2010).

Frente al descrédito institucional surgieron, por un lado, nuevos actores no electos, como los *think tanks*, que se presentaron como productores de conocimiento técnico e imparcial para influir en políticas públicas.¹² Y, por otro lado, se impulsaron mecanismos de participación ciudadana para recomponer la legitimidad democrática, como el presupuesto participativo, consejos consultivos, asambleas vecinales y audiencias públicas. Estas herramientas, junto con la acción de movimientos sociales y organizaciones territoriales, buscaron ampliar la inclusión política, democratizar la gestión pública y construir poder popular desde abajo, en contraposición a la lógica elitista y tecnocrática dominante.

Las reformas estructurales del Consenso de Washington no solo reconfiguraron la distribución socioespacial y la economía latinoamericana, sino que también alteraron profundamente el sistema político, debilitando los lazos entre ciudadanía e instituciones y generando una crisis de representatividad. Este proceso se tradujo en el descrédito de los partidos tradicionales, aumento del abstencionismo y expansión de movimientos sociales que cuestionaban la democracia representativa.

En Argentina, esto se vio claramente en sectores como salud y educación, transferidos a provincias sin financiamiento adecuado.¹³ En paralelo, la privatización de servicios estratégicos –gas, electricidad, agua, ferrocarriles, telecomunicaciones– se dio en condiciones de concentración monopólica y escasa regulación, lo cual limitó sus beneficios económicos y profundizó la inequidad social.¹⁴ El impacto social fue devastador: la pobreza se duplicó con creces, y pasó del 25 % en 1980 a más del 50 % durante la crisis de 2001, mientras que la desigualdad también mostró una tendencia al alza.¹⁵ Las reformas neoliberales también modificaron el espacio urbano y la dis-

12 Abelson, 2007; Vommaro, 2017.

13 Frers, 2007; CEPAL, 1997.

14 Las privatizaciones fueron posibles por la sanción de la Ley de Reforma del Estado N° 23.696, sancionada en 1989, la cual declaró la emergencia administrativa del Estado y habilitó al Poder Ejecutivo a reorganizar y privatizar empresas públicas. También la Ley de Emergencia Económica N° 23.697 que permitió renegociar contratos, suspender subsidios y avanzar con reformas estructurales. Además, se instrumentaron modificaciones al marco regulatorio del gas y del sector eléctrico, mediante las leyes N° 24.065 y N° 24.076. Como ejemplo de empresas privatizadas, pueden mencionarse: YPF, vendida parcialmente en 1992 y en su totalidad en 1999, a Repsol y otros inversores privados; SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) vendido en 1992 a EDESUR, EDENOR y EDELAP; Gas del Estado, vendido en 1992 a Gas Natural BAN, Metrogas, Litoral Gas, etc.; ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones) vendido en 1990 a Telefónica y Telecom; Ferrocarriles Argentinos, entre 1991-1995 a distintas concesiones privadas; Correo Argentino, vendido en 1997 a Grupo Macri; entre otros.

15 CEPAL, 2002.

tribución socioespacial. Esto se tradujo en un patrón de urbanización fragmentado, con creciente desigualdad en el acceso a servicios y bienes urbanos.¹⁶ La retirada del Estado de la planificación y regulación territorial favoreció la mercantilización del espacio. El suelo, la vivienda y los servicios se transformaron en mercancías, priorizando inversiones privadas y proyectos urbanos de alto valor económico, muchas veces excluyentes para sectores populares.¹⁷ Este modelo urbano neoliberal promovió la alianza público-privada y un enfoque empresarial de la gestión urbana, centrado en la competitividad y revitalización local, pero sin abordar los problemas estructurales del territorio.¹⁸ Procesos como la financiarización, gentrificación y expansión de urbanizaciones cerradas profundizaron la segregación y exclusión social, mientras el Estado perdió capacidad regulatoria y facilitó intereses inmobiliarios.¹⁹ La fragmentación espacial se expresó en barrios cerrados para sectores acomodados y periferias con viviendas precarias y acceso limitado a servicios básicos, lo que incrementó la desigualdad territorial. En respuesta, surgieron movimientos sociales urbanos que impulsaron soluciones habitacionales participativas y reivindicaron el derecho a la ciudad,²⁰ aunque muchas veces sus demandas no fueron plenamente incorporadas por las políticas públicas.²¹

Gobiernos locales y participación ciudadana: antecedentes y experiencias

Frente a un escenario de creciente complejidad, con una nueva autonomía inexplorada y con una insuficiencia de recursos económicos y técnicos para dar respuesta a las demandas y conflictos de naturaleza heterogénea, los gobiernos locales han tenido que desplegar nuevas alianzas con actores diversos, tanto del sector público como

16 Segura, 2014.

17 Pírez, 2013.

18 Cuenya y Corral, 2011.

19 *Idem*.

20 En la Ciudad de Buenos Aires, la conformación de cooperativas autogestivas vinculadas a movimientos de vivienda y su articulación con políticas estatales, como el Programa Federal de Emergencia Habitacional, también conocido como “Techo y Trabajo”, permitieron construir soluciones habitacionales participativas. También, organizaciones como la Federación de Tierra y Vivienda, Barrios de Pie y el Movimiento Evita desempeñaron un papel central en la reivindicación del derecho a la ciudad desde los barrios marginales, e impulsaron políticas públicas que integraran a habitantes históricamente excluidos (Cravino, Moreno y Mutuberría Lazarini, 2013; Sarasqueta, 2014). Varias de estas experiencias y movimientos, surgidos inicialmente en la Ciudad de Buenos Aires, posteriormente se expandieron y adquirieron alcance nacional, y se convirtieron en actores clave de las políticas habitacionales y sociales en todo el país.

21 Cravino, Moreno y Mutuberría Lazarini, 2013; Sarasqueta, 2014.

privado, del ámbito civil, o incluso con organismos multilaterales (ONU, BID, entre otros). Estas han sido posibles en el marco de la gobernanza, un nuevo paradigma de gobierno, proveniente del neoinstitucionalismo económico, que promueve la aplicación de nuevas fórmulas de gobierno, caracterizadas por la eficacia y la eficiencia.²² Además, pretende normalizar la creación de estructuras relacionales público-privadas para dirigir las políticas, proyectos y gestiones de las instituciones democráticas y pone en cuestión la matriz Estado-céntrica característica de nuestra región hasta la década de 1980.²³ De este modo, se produciría una transición del ejercicio del poder gubernamental de manera unilateral y vertical, hacia un ejercicio más horizontal y en múltiples sentidos. Esto implicaría el surgimiento de nuevos entramados institucionales con el fin de movilizar los recursos de los que disponen los diversos actores –técnicos, económicos, políticos, humanos–, en donde los gobiernos locales no necesariamente portan la mayor jerarquía.²⁴

En este contexto, el PP aparece como un instrumento innovador que busca replantear el modo de planificar y gestionar el territorio en un escenario de creciente complejidad. Para ello, propone la incorporación de las perspectivas de los distintos actores y la promoción de formas más directas y vinculantes de la ciudadanía en los asuntos de gobierno.²⁵ A pesar de sus potencialidades, algunos autores advierten que puede facilitar la construcción artificial de consensos, legitimar decisiones tomadas con anterioridad y trasladar las responsabilidades del Estado a la sociedad civil.²⁶

El caso paradigmático de implementación del instrumento es el de Porto Alegre, Brasil, del año 1989. Su implementación logró resultados significativos, entre los que se destacan la reducción de desigualdades espaciales mediante una distribución más equitativa de infraestructura y servicios, así como el incremento en áreas priorizadas como la salud, que a partir del 2000 recibió un 10 % más de financiamiento. Estas acciones contribuyeron a mejorar diversos indicadores de bienestar urbano y a transformar la relación entre gobierno y ciudadanía, lo que fortaleció la transparencia, el control social y la legitimidad estatal.²⁷ Entre las claves de su éxito se cuentan la descentralización y autonomía municipal garantizadas por la Constitución de 1988 –que incrementaron los recursos propios y transferencias directas, lo que aumentó los ingresos municipales

22 Angarita, 2018.

23 Somoza Media, 2013.

24 Carmona y López Accotto, 2018.

25 Couto y Carmona, 2017.

26 Goldfrank 2006; Pagani, 2015; Carmona, 2017.

27 Signorelli, 2016; Goldfrank, 2006.

en un 82 % entre 1988 y 1992–; la baja institucionalización de la oposición local, que redujo su capacidad de bloqueo; la independencia y pluralidad de las organizaciones vecinales, que evitaron la captura partidaria; la flexibilidad del diseño participativo, que se adaptó a demandas ciudadanas como la ampliación de distritos y la distribución de recursos según población y necesidades; y una metodología participativa estructurada que articuló asambleas distritales y temáticas con proyectos de alcance tanto local como general para la ciudad.²⁸

Allí se sentaron las bases que luego harían de guía para las demás experiencias latinoamericanas. Asimismo, fue reconocido como una gran experiencia innovadora en la gestión urbana por la ONU²⁹ y como un gran ejemplo de “eficacia gestiona-ria” por el BM. El gran potencial que mostró el caso Porto Alegre es que el PP se presente como una opción que permite instaurar una nueva institución permanente de participación comunitaria articulada con la estructura estatal, que asume la misión de llevar adelante la cogestión de recursos públicos y controlar el grado de cumplimiento presupuestal y de las políticas públicas del gobierno.³⁰

En Argentina, las primeras experiencias se remontan al año 2002 –en la ciudad de Rosario en la provincia de Santa Fe y Godoy Cruz en Mendoza– en el marco de la crisis político-institucional que atravesaba el país, luego de al menos una década ininterrumpida de fórmulas neoliberales que continuaron con el programa económico iniciado en la dictadura cívico-eclesiástico-militar de 1976.³¹ En Rosario, comienza a implementarse en un marco de alta conflictividad sociopolítica del país que atravesaba una de sus mayores crisis institucionales y de representatividad, que terminó de consolidarse tras los eventos de diciembre 2001.³² La implementación del PP en

28 Goldfrank, 2002; Goldsmith; Vainer, 2001.

29 Hábitat II, 1996.

30 Rendón Corona, 2004.

31 Martínez, 2018.

32 Una serie de protestas sociales masivas llevaron a la renuncia del presidente Fernando de la Rúa. Si bien el país atravesaba una situación de recesión desde 1989, para el 2001 la crisis económica se agudizó y escaló el malhumor social expresado en cacerolazos que se reiteraban cada noche. En los barrios más pobres, se registraron múltiples saqueos. Como respuesta al estallido, el presidente De La Rúa decretó un Estado de sitio el 19 de diciembre de 2001. Tras el anuncio, se registraron diferentes protestas a lo largo del país y una multitud se concentró esa noche en Plaza de Mayo al grito de “Que se vayan todos, que no quede ni uno solo”. El gobierno desplegó a las fuerzas de seguridad, que reprimieron a quienes se habían movilizado, lo que trajo como consecuencia miles de heridos y el asesinato de treinta y ocho personas. (La Capital, 2009; TN 2021; Svampa y Pereyra 2005). De la Rúa presentó su renuncia y comenzó un largo período de inestabilidad y crisis institucional durante la cual surgieron nuevas estrategias de organización

2002 fue un modo de canalizar las demandas que las asambleas ciudadanas venían formulando en ese contexto. Su funcionamiento se apoyaba sobre un programa de descentralización municipal comenzado en 1996 orientado por cuatro grandes pilares: a. desconcentración administrativa a partir de la creación de seis Centros Municipales de Distrito (CMD), b. desconcentración de obras y servicios públicos, c. planificación urbana descentralizada y d. Nuevo modelo de gestión participativa.³³ El PP de 2002 se constituyó como una experiencia piloto y es a partir del año 2003 que entra en vigencia el reglamento interno dispuesto para el instrumento, en donde se especifican las asignaciones presupuestarias, las etapas, las condiciones de elección de consejeros, su duración en el cargo, entre otros aspectos,³⁴ los cuales son retomados como lineamientos por los casos analizados en este artículo. Entre sus principales resultados destacan la ejecución de más de ciento setenta proyectos en áreas clave como salud, infraestructura y cultura, la incorporación de la perspectiva de género desde 2004, y la asignación de hasta un 5 % del presupuesto municipal al instrumento, alcanzando en 2005 más de 25 millones de pesos. Sus claves de éxito residieron en el respaldo normativo, la cooperación inicial entre oficialismo y oposición –que aportó mejoras como la cláusula de género y de carencia–, y la capacidad estatal para sostener el proceso, aun introduciendo ajustes técnicos como el voto electrónico para ampliar la participación. No obstante, la transición de un modelo deliberativo (2002-2006) hacia otro más representativo (2007-2011) evidenció tensiones políticas y un retroceso en la densidad de la deliberación, lo que marcó los límites de su expansión y sostenibilidad.

Luego, en 2004 comienza a implementarse en Río Grande, Provincia de Tierra del Fuego, seguido por el Partido de Morón de la Provincia de Buenos Aires, en 2006. En el año 2008 se produce un salto cuantitativo al pasar de diez a veintiún municipios que implementan la herramienta, entre ellos General Pueyrredón. Desde las primeras experiencias hasta el día de hoy, el PP como instrumento de gestión ha tenido un crecimiento moderado, aunque sostenido en distintas regiones del país, pero especialmente en la zona central –Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Entre Ríos–.³⁵ En la provincia de Buenos Aires en particular, en el año 2005 se instrumentó

popular, a la vez que se profundizaron aquellas que ya tenían lugar, tales como las asambleas barriales, movimientos piqueteros, y ollas populares, entre otras. El lema popular “¡Que se vayan todos!” sintetizó el rechazo a una clase política percibida como corrupta, ineficiente y alejada de las demandas ciudadanas (Pérez, 2002; Svampa y Pereyra 2005)

33 Pinillos y Signorelli, 2014.

34 *Ídem*.

35 Couto y Carmona, 2017.

el decreto N° 3333/05 que “tiene como objetivo dotar a la provincia de Buenos Aires de un marco general que permita a cada Municipio el desarrollo e implementación progresiva del régimen de Presupuesto Participativo”. En él, se establecen algunas guías para la implementación, referidas principalmente al funcionamiento de las asambleas y el consejo de delegados, y a la división del territorio en zonas o distritos. Si bien el programa no se desarrolló, se suele utilizar en los antecedentes y justificación de proyectos de ordenanza en los municipios de la provincia.³⁶

Según Cabannes, en sus primeras fases los PP fueron la marca original de gobiernos locales de izquierda y de movimientos sociales pujantes y sostiene que:

“[a] partir de 1989 algunas ciudades como Porto Alegre o Santo André, en Brasil, inician un proceso innovador de control del presupuesto municipal. Después de esta primera fase experimental, una segunda fase (1997-2000) correspondió a la masificación brasileña, seguida por un período de expansión fuera de Brasil y su diversificación.”³⁷

Los casos de Porto Alegre, Brasil (1989) y Montevideo, Uruguay (1990) resultan representativos de la primera fase de experimentación a nivel regional. El caso de Rosario, Argentina en el año 2002, constituye un ejemplo del período de expansión y diversificación de la herramienta. Pocos años después, comenzaría a implementarse en los municipios de La Costa y General Pueyrredón.

Caracterización de los casos de estudio: General Pueyrredón y La Costa

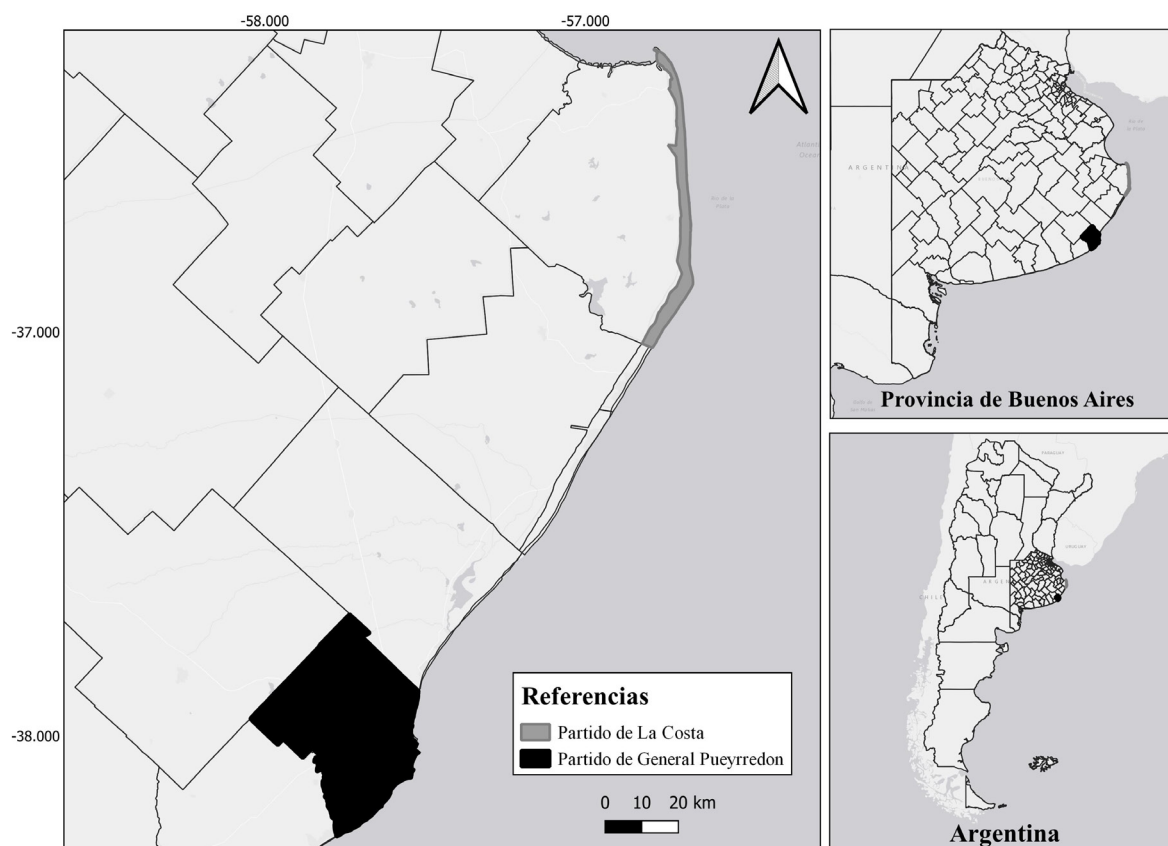
Ubicados sobre la costa atlántica de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, los municipios de General Pueyrredón y La Costa son dos jurisdicciones que, si bien cuentan con importantes diferencias de tamaño y cantidad de población, poseen características socioterritoriales comunes que permiten su comparación. En las últimas décadas, se han constituido como importantes destinos turísticos, lo que ha consolidado el mercado de la construcción de viviendas para dicho uso, así como también de desarrollos inmobiliarios de gran envergadura como barrios cerrados, clubes de campo y complejos de edificios. Esto de la mano del crecimiento del mercado de servicios, tales como el comercio, la hotelería, el transporte, entre otros. Para la descripción de estos casos, se recuperaron los datos censales del año 2010 debido a que corresponde

³⁶ Martínez, 2018.

³⁷ Cabannes, 2004, p.30.

con período abordado en este artículo, es decir, entre 2008 y 2014.

Figura 1. Ubicación de los casos de estudio



Fuente: elaboración propia

Representado en color verde en la Figura 1, el Partido de General Pueyrredón posee 1453,44 km² de superficie y se encuentra ubicado en la zona sudeste de la Provincia de Buenos Aires. En cuanto a su topografía, esta se destaca no solo por sus 39,2 km de costa marítima, característica por sus playas y acantilados, sino también por su relieve de sierras y puntas, que al estar constituidas por rocas cuarcitas, son muy utilizadas para la industria de la construcción y extraídas en canteras. Fue fundado en 1879, con una larga historia que lo vincula en comienzo a su puerto y posteriormente al turismo. Contaba con 618 989 habitantes en 2010,³⁸ mayoritariamente situados en su centro urbano más importante, la ciudad de Mar del Plata, y una densidad poblacional de 425,8 habitantes por km². En función de la categorización de Vapñarsky y Gorojovsky,³⁹ podemos definirlo como una aglomeración de tamaño intermedio mayor (de entre 400 000 y 999 999 habitantes). Respecto al crecimiento poblacional,

38 INDEC, 2010.

39 Vapñarsky y Gorojovsky, 1990.

este partido presentó entre 2001 y 2010 un incremento del 9,7 %.⁴⁰ Para 2010, además, contaba con 307 977 viviendas, de las cuales el 34,5 % se encontraban deshabitadas. En relación con su perfil productivo, en un trabajo anterior clasificamos este partido como *diversificado*,⁴¹ dado que si bien, debido a la influencia del turismo, el sector de servicios representa una de sus principales actividades económicas –implicando el 62 % del Producto Bruto Geográfico en el año 2012–,⁴² también se destacan otras como la construcción, la actividad portuaria y la frutihortícola. Además, en los últimos años ha tomado relevancia la actividad industrial, en parte gracias al establecimiento del Parque Industrial.⁴³

El Partido de La Costa, representado en la Figura 1 en color violeta, comprende una franja costera de 96 km de largo por un ancho variable de entre 2 y 4 km situada sobre el borde oriental del cabo San Antonio. Según los datos censales, para 2010 presentó un crecimiento poblacional de 15,1 % respecto al período anterior. En ese año contaba con 69 633 habitantes⁴⁴ distribuidos en catorce localidades balnearias y una densidad poblacional de 308,1 habitantes por km². De acuerdo con ello, es posible definirlo como una aglomeración de tamaño intermedio menor de entre 50 000 y 399 999 habitantes.⁴⁵ Aunque no posee un único centro urbano relevante, sino que ostenta una estructura más descentralizada, con múltiples centros urbanos de menor escala. En cuanto a su perfil productivo, es eminentemente turístico, caracterizado por la estacionalidad –con una “temporada alta” de solo dos o tres meses por año–. Como consecuencia, la infraestructura y el equipamiento permanecen ociosos durante gran parte del año.⁴⁶ En relación con ello, se destaca que según los datos censales para 2010 el partido contaba con 97 857 viviendas de las cuales el 76,5 % –es decir, 74 616– se encontraban deshabitadas. Aun así, el acceso a la vivienda ya sea para compra o alquiler, suele resultar un problema para los residentes.⁴⁷

40 INDEC, 2010.

41 Comesaña *et al.* 2023.

42 Mar del Plata Entre Todos, 2018.

43 Canestraro *et al.*, 2022.

44 INDEC, 2010.

45 Vapñarsky y Gorjovsky, 1990.

46 Manzano y Velázquez, 2021.

47 *Idem.*

Cuadro 1. Comparación sociodemográfica de los casos de estudio

Partido/ dimensión	Fundación	Superficie (km²)	Perfil Productivo	Escala	Población (2010)	Cantidad de viviendas (2010)
General Pueyrredón	1879	1453,44	Diversificado/ turístico	Aglomeración de tamaño intermedio mayor	618 989 (423,8 hab./km)	307 977 (106 365 deshabitadas)
La Costa	1983	226	Turístico	Aglomeración de tamaño intermedio menor	69 633 (308,1 hab./km)	97 857 (74 616 deshabitadas)

Fuente: elaboración propia.

Los inicios de su implementación:
afinidades políticas, definiciones y expectativas

Entre nuestros casos de estudios, el primero en implementarlo es el Partido de General Pueyrredón en el año 2008, durante la gestión de Gustavo Pulti –del partido vecinal Acción Marplatense–. Este fue presentado como “un mecanismo democrático que fomentaba la participación, la igualdad de oportunidades, la corresponsabilidad y la transparencia en la gestión del gobierno”.⁴⁸ En esa ocasión, el intendente y su gabinete decidieron implementarlo como un programa promovido por el ejecutivo, en lugar de crear una ordenanza que lo estableciera formalmente. Entre los motivos que se dieron para esta decisión se destacó la intención de mantener flexibilidad para realizar ajustes y modificaciones. Además, el entonces secretario de gobierno mencionó que

“(…) posiblemente no existieran los consensos necesarios para definir cómo se iba a llevar a cabo. Entonces, al no ser una ordenanza, se gana más libertad ejecutiva para adaptarlo. Si necesitas hacer ajustes, es más sencillo.”⁴⁹

Aunque esta decisión causó algunas quejas entre los concejales, quienes reclamaban poder participar en el diseño del programa, Ciano afirma que el PP fue aceptado sin grandes objeciones por las fuerzas opositoras en el recinto del Concejo Deliberante.

En el Partido de La Costa, el PP comienza a implementarse un año después, en 2009. En este caso, también es desarrollado como un programa del ejecutivo, a cargo del Intendente Juan Pablo de Jesús, afín al Partido Justicialista, con la intención de

48 A. Ciano, comunicación personal, 6 de mayo de 2024.

49 *Idem.*

“(…) abrir otros ámbitos de participación para generar una actitud más activa en la población y que la sociedad civil se involucre, que sea parte del proceso de toma de decisiones en los temas que hacen a su calidad de vida, a su quehacer diario, y que hacen al presente, y también al futuro de su comunidad (…)”⁵⁰

La propuesta de su aplicación fue realizada por concejales del Partido Socialista en 2009, en el marco de los debates en el Concejo Deliberante sobre la posible construcción de un Plan Estratégico y la tomó el presidente del concejo y secretario general, Marcelo Pawka. Si bien primero se pensó en hacer una prueba piloto de su aplicación en una sola localidad del partido, la pérdida de las elecciones legislativas del año 2009 impulsa al ejecutivo a tomar la decisión de implementar el programa en diez de las catorce localidades.

Otro de los actores que influyeron en la decisión de implementar el PP en La Costa fue la Organización No Gubernamental (ONG) Poder Ciudadano, la cual se encontraba desarrollando el programa denominado “Fortalecimiento de la Democracia Local”. Esta le propuso al municipio firmar un convenio de colaboración para “avanzar en la implementación o en la consolidación de herramientas de gestión que aumenten el nivel de transparencia, de publicidad de la información municipal y de la participación ciudadana en la gestión municipal” (Laura Alonso, en ese momento directora ejecutiva de la ONG).⁵¹ En el marco de este convenio se implementaron esta y otras herramientas orientadas a la participación ciudadana. Así, el programa fue presentado por el ejecutivo municipal, en conjunto con otros instrumentos como el sistema de gestión de reclamos y el plan de marketing turístico, como parte de las herramientas de participación implementadas para “pensar un nuevo paradigma de la democracia, donde el vecino pueda estar permanentemente relacionado con su gobierno local, y que pueda ser escuchado y expresar sus opiniones”.⁵²

⁵⁰ *Tiempo de Gestión en La Costa* (28 de septiembre de 2009). Juan Pablo de Jesús presentó el Presupuesto Participativo. Recuperado de <https://gestionenlacosta.blogspot.com/2009/09/juan-pablo-de-jesus-presento-el.html>

⁵¹ *Otra Mirada* (10 de abril de 2009). *La transparencia no tiene precio*. Recuperado de <http://otramirada-gala.blogspot.com/2009/04/en-diciembre-de-2007-apenas-asumido-su.html>

⁵² *La Costa* (11 de septiembre de 2012). *Comienza la cuarta edición del Presupuesto Participativo*. Recuperado de <https://prensa.lacosta.gob.ar/comienza-la-cuarta-edicion-del-presupuesto-participativo/>

En relación con lo expuesto, podríamos decir que los inicios del PP en los municipios costeros es uno de los puntos de contacto de ambas experiencias. En este sentido, tanto en General Pueyrredón como en La Costa, adquiere la forma de un programa del ejecutivo local, el cual no se institucionaliza mediante una ordenanza, lo que permite mayor flexibilidad para realizar ajustes o modificaciones. Además, ambos municipios poseen cuadros políticos afín al Partido Justicialista, al igual que el gobierno provincial, con Daniel Scioli como gobernador, y nacional, con Cristina Fernández en la presidencia. Esto podría ser un factor para tener en cuenta que nos permite pensar en los vínculos entre los distintos niveles del Estado y las posibilidades de acceder a financiamientos. También en ambos casos el programa se presenta como parte de un “nuevo paradigma” democrático, en el cual esta herramienta de gestión permitiría incluir la participación ciudadana en las decisiones del gobierno local.

Metodologías de implementación

Según afirma Annunziata, el PP se caracteriza por adoptar en todos los casos un formato asambleario.⁵³ Este supone la reunión de los ciudadanos bajo la coordinación de un funcionario del gobierno local, quien actúa como moderador y guía en la discusión y elaboración de proyectos vinculados con la gestión y construcción del espacio urbanizado. Durante este proceso, se lleva a cabo una deliberación o negociación tanto entre los ciudadanos como entre ellos y los representantes del gobierno. El rol de los funcionarios como “animadores” es clave, ya que tienen la responsabilidad de señalar los límites en la formulación y viabilidad de los proyectos, tales como las competencias fuera del alcance del gobierno municipal o las políticas en curso de implementación.

Debido a este intercambio entre los vecinos, el PP es frecuentemente visto como una instancia de democracia deliberativa. Sin embargo, no se trata de una deliberación racional y desinteresada guiada por la fuerza del mejor argumento, como sugiere el modelo normativo. Por el contrario, los ciudadanos participan principalmente por intereses concretos y particulares, lo que genera una lógica de competencia entre proyectos. La deliberación, entonces, funciona más como un medio para conciliar intereses diversos que como un mecanismo para encontrar una “verdad”, un “bien común” o una “decisión más racional”. A pesar de esto, la forma en que se lleva a cabo el proceso tiene una gran importancia. La experiencia personal y las vivencias de los ciudadanos durante las asambleas juegan un papel fundamental, y a menudo se relatan como experiencias de sufrimiento, y se convierte en ocasiones en un ejercicio

⁵³ Annunziata, 2011.

catártico que tiene valor en sí. Los funcionarios responsables de implementar el PP coinciden en señalar que las primeras asambleas suelen ser un espacio donde emergen las demandas y la catarsis de los vecinos, quienes generalmente comparten sus historias en primera persona, relatando sus experiencias y problemas específicos en el barrio.⁵⁴ Nuestros casos no son la excepción a la regla.

Respecto de la metodología de implementación, en General Pueyrredón, a pesar de no haber sido institucionalizado por una ordenanza, se estableció una Dirección de Presupuesto Participativo para desarrollar el programa, con una oficina propia. El cargo de director fue ocupado por Luis Grasso en las ediciones de 2008, 2010 y 2012, y por Mario Puche en 2014. El funcionamiento se basó en una serie de instancias deliberativas en las que funcionarios, vecinos e instituciones discutían sobre la asignación de un porcentaje del presupuesto público local. El municipio se organizó en distritos, donde se llevaban a cabo reuniones preliminares para coordinar la convocatoria de vecinos e instituciones. Posteriormente, se formaban asambleas para identificar necesidades, recibir propuestas, elegir delegados vecinales y organizar mesas de trabajo. Estas mesas estaban compuestas por los delegados vecinales, funcionarios y técnicos municipales, quienes convertían las demandas y necesidades en proyectos viables para ser votados. Este proceso asambleario tenía una duración de entre cuatro y seis meses, tras los cuales se realizaba la votación de los proyectos de manera presencial. En la edición de 2014, se introdujo la opción de votar de manera virtual.

La implementación del PP en General Pueyrredón ha recibido múltiples críticas, incluso del propio director: en una entrevista radial del año 2009, Grasso calificó la primera experiencia como un fracaso, admitió que existía un enorme atraso en la ejecución de las obras y apuntó contra la municipalidad, alegando que no contaba con la capacidad operativa ni los equipos de producción. A este respecto, expresa:

“[l]a municipalidad no tiene capacidad operativa y hay una incoordinación general entre las Secretarías. Los ensayos que hicimos para ver cómo funcionaba la herramienta, dieron como resultado una buena participación y ya teníamos para formular ciento cuarenta proyectos para este año, pero el problema fue que la Municipalidad no tuvo la capacidad de responder.”⁵⁵

54 Annunziata, 2011.

55 0223.com (1 de noviembre de 2009). El Coordinador del Presupuesto Participativo admite “fracaso” y le apunta a Regidor y Conte. Recuperado de <https://www.0223.com.ar/nota/2009-11-1-el-coordinador-del-presupuesto-participativo-admite-fracaso-y-le-apunta-a-regidor-y-conte>

En esa entrevista, Grasso explica que esta falta de capacidad de respuesta por parte del municipio sucede porque la administración no cuenta con equipos propios de trabajo y debe contratar una empresa privada mediante licitación para realizar pequeñas obras, lo cual demora su ejecución. A su vez, resalta que en la oficina del PP solo trabajan dos personas, incluido él, que son quienes trasladan los proyectos y pedidos a las secretarías, pero que estas no tienen una comunicación fluida entre sí, comparando su funcionamiento con un “archipiélago de islas y no una unidad en donde hay una mesa en donde todo el mundo se junta y planifica”.

En La Costa, la aplicación y desarrollo del programa estuvo a cargo de la Agencia de Gestión y Modernización Estatal,⁵⁶ la cual tuvo tres responsables: Marcelo Pavka en 2009 y 2010, Javier Amadio en 2011 y Gustavo Scipioni entre 2012 y 2014. Para su implementación, se dividió al municipio según la cantidad de Unidades de Gestión –que funcionaban como delegaciones municipales– preexistentes en el territorio. En cada jurisdicción se realizaron tres o cuatro asambleas mensuales abiertas a toda la comunidad, orientadas a explicar la dinámica del programa y decidir las obras a votar, y, por último, una votación para elegir los proyectos a realizar el siguiente año. Las asambleas iniciaban a mitad de septiembre y finalizaban en diciembre de cada año, lo que hacía que fuera más frecuente el vínculo entre las autoridades a cargo del programa y los participantes de las asambleas. Estas se hacían en espacios comunitarios como sedes de Bomberos Voluntarios, espacios culturales, Centros de Jubilados, entre otros. Los tipos de proyectos que podían ser sometidos a votación eran los calificados como de “infraestructura urbana”, a excepción de la última edición, que se orientó a proyectos de “equipamiento de espacios públicos”.⁵⁷

“[l]as obras que se podían realizar no eran obras de infraestructura que el municipio llevaba a cargo de manera rutinaria, o sea, las obras del servicio público, lo que era por ejemplo, agua, gas, cloaca, y asfalto, eso no entraba dentro de las obras que se podían llegar a elegir por la gente en el programa.”⁵⁸

56 Creada en 2007 como un mecanismo para autoevaluar la gestión municipal a través de la “oficina de gestión de reclamos”.

57 Canal 11 de La Costa. (23 de septiembre de 2014). Comenzó el presupuesto participativo 2014-2015. [Video: 0m50s]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=qcgYI_l1qcc&ab_channel=Canal11deLaCosta

58 Amadio, comunicación personal, 17 de mayo de 2024

El diseño de los proyectos de las obras estaba a cargo de la Secretaría de Obra Pública y su ejecución se hacía a través de la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos del Partido de La Costa. Como afirmaba su director, el Arquitecto Gustavo Balestra:

“[v]amos a traer dos o tres alternativas de proyecto con los costos y la asamblea de delegados decidirá cómo se irá haciendo, en definitiva es la comunidad la que elige el proyecto y cómo lo quieren hacer, nosotros lo que hacemos a través de Obras Públicas, es armar el proyecto y obviamente después llevar a cabo la obra.”⁵⁹

La construcción del proyecto también preveía el funcionamiento de las obras a construir, por lo que se realizaron acuerdos y convenios con instituciones preexistentes, como clubes deportivos y escuelas, para garantizar su continuidad y mantenimiento.

En relación con esta dimensión, podríamos decir que la metodología de ambas experiencias es similar, en el sentido que recuperan el formato asambleario para construir los proyectos, con funcionarios municipales a cargo, y con una votación final. No obstante, podemos encontrar marcadas diferencias respecto a dos aspectos: por un lado, a la forma y los criterios de división del territorio para la implementación del programa y, por otro, al monitoreo y seguimiento de las obras una vez finalizada la votación. Además, si bien el período analizado coincide en ambos casos, mientras que en General Pueyrredón se realizaron cuatro ediciones entre 2008 y 2014, en La Costa se realizaron seis entre 2009 y 2014. Esto, en parte, se explica por las diferencias en la planificación de los tiempos de ejecución de la política pública. En La Costa, cada edición tendrá una duración de un año, comenzando el proceso asambleario en septiembre y finalizando con la votación en el mes de diciembre, en vistas a comenzar las obras en marzo del siguiente año y finalizarlas antes de comenzar las asambleas de la siguiente edición. Esto se desarrolló sin problemas con obras de menor envergadura, pero con prolongados retrasos en obras más grandes, como los natatorios. En General Pueyrredón, en cambio, se proyectaba un proceso más largo, de dos años de duración, que destinaba uno a la elección de las obras, y otro a su licitación y ejecución.

Operativizar el PP: criterios de división del territorio

Para llevar a cabo el PP y hacerlo operativo en todos los casos se realizó una subdivisión del territorio en zonas o jurisdicciones, en función de diferentes criterios. En

59 *Otra Mirada* (8 de enero de 2010). Presupuesto participativo: más que un amor de primavera. Recuperado de <http://otramirada-gala.blogspot.com/2010/01/presupuesto-participativo-mas-que-un.html>

algunos casos, se hace un promedio entre NBI, población y demanda, en otros se hace un “índice de carencia”,⁶⁰ en otros se pondera también el índice de cumplimiento fiscal, en otros se divide entre las zonas por igual, etc. Si bien es una constante la división del territorio, son los criterios tanto para dividir como para asignar los presupuestos los que varían en cada experiencia. Entre los municipios analizados, se utilizan dos criterios distintos, tanto para la zonificación como para la asignación de presupuesto. Por un lado, en La Costa la división territorial se apoya en las jurisdicciones preexistentes, es decir, estructuras descentralizadas previas, las localidades y la asignación del presupuesto se condice con la cantidad de población en cada una de ellas; mientras que, por otro lado, en General Pueyrredón la zonificación se construye específicamente para el PP y se realiza un promedio entre distintos indicadores para definir el presupuesto a asignar en cada zona.

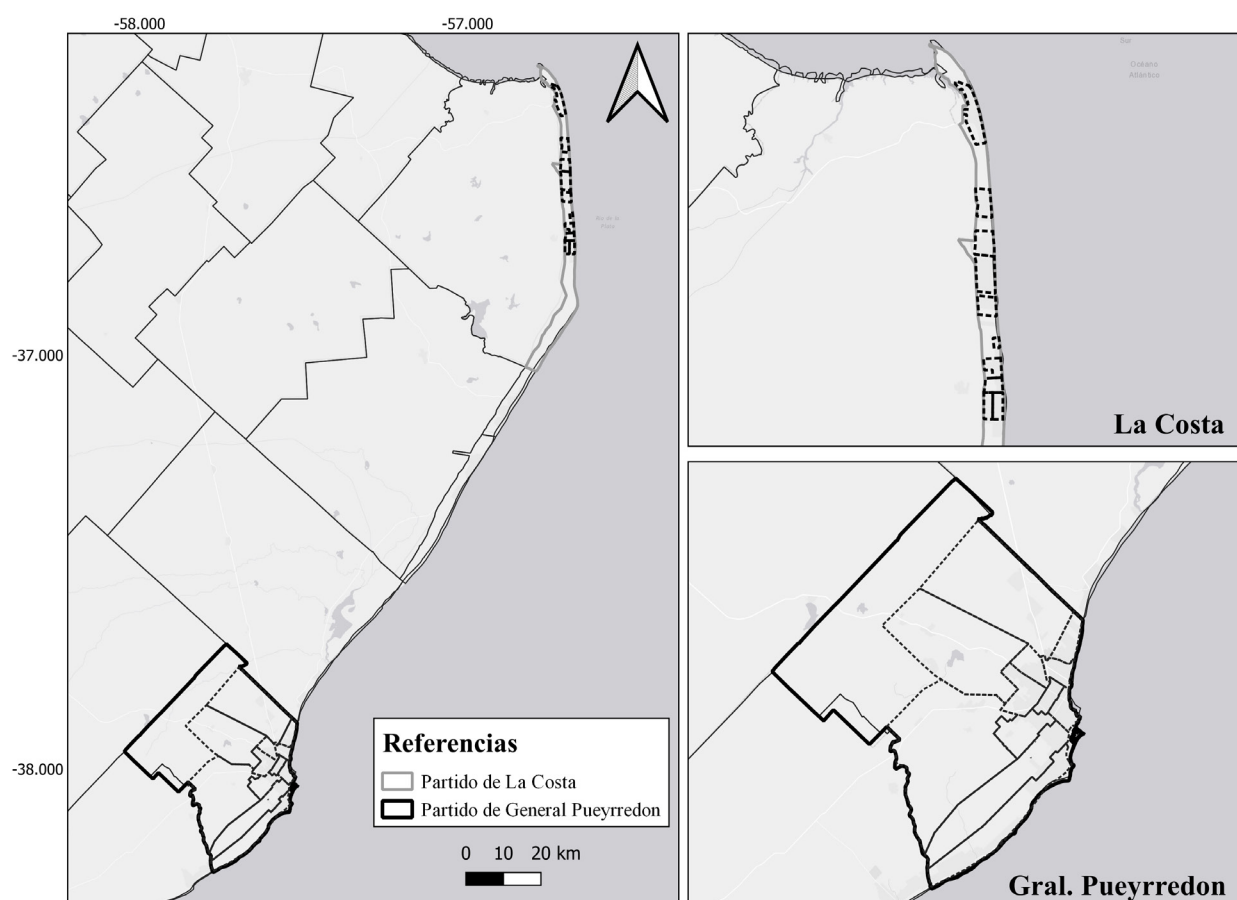
En este sentido, en el caso de General Pueyrredón se decidió dividir tanto el partido como el presupuesto en nueve distritos y cuatro subzonas, basándose en criterios relacionados con la cantidad de población, el nivel de necesidades básicas insatisfechas y las demandas habitacionales. De esta forma, cada zona abarcaba aproximadamente a 75 000 habitantes. En las ediciones posteriores, en función de observaciones y diálogos con actores sociales luego de la primera experiencia piloto, la zonificación se modificó y el partido se dividió en dieciséis distritos. Por su parte, para la aplicación del PP en La Costa en la primera edición se toman diez jurisdicciones del partido, de acuerdo con la cantidad de delegaciones municipales existentes,⁶¹ a las que se le suman en el segundo año tres localidades más.⁶² En relación con los presupuestos, a cada jurisdicción se le asigna un monto en función de la densidad demográfica, siendo el intendente el encargado de designarlos.

60 Confeccionado con indicadores de salud, educación, vivienda, ingresos, calidad ambiental, infraestructura y equipamiento; cuyo cálculo debe ser actualizado anualmente previo a la distribución de los recursos a cada distrito. Para su determinación se utilizarán datos disponibles del último Censo Nacional de Población y Vivienda, de la Encuesta Permanente de Hogares, y estadísticas realizadas por otras instituciones oficiales.

61 A saber, San Clemente del Tuyú, Las Toninas, Santa Teresita, Mar del Tuyú, Costa del Este, La Lucila del Mar, San Bernardo, Mar de Ajó Norte, Mar de Ajó Centro y Villa Clelia.

62 Aguas Verdes, Costa Azul y Nueva Atlantis.

Figura 2. División de zonas según partido



Fuente: elaboración propia

Monitoreo y evaluación

Como parte de la aplicación de los presupuestos participativos, se prevén mecanismos de seguimiento, evaluación y control de las obras ejecutadas. Según Carbonell,⁶³ toda evaluación es un proceso sistemático cuyo objetivo es emitir un juicio de valor sobre una actividad desarrollada, lo que implica la posibilidad de planificar cómo abordar las limitaciones identificadas y potenciar las fortalezas. Estos, suponen además la participación de la ciudadanía, que muchas veces ocupa la dicha función. En la mayor parte de las experiencias, como parte del proceso de implementación del programa se estipula la creación de un Consejo Vecinal, o un cuerpo de delegados vecinales, elegidos de manera asamblearia en las reuniones zonales. En los municipios analizados, en ambos casos se contempla la designación de delegados vecinales, que hicieran un seguimiento y control de las obras a ejecutar, aunque sólo en La Costa se

⁶³ Carbonell *et al.*, 2021.

lleva a cabo. En este sentido, es menester mencionar que en el marco de las políticas participativas, como es el PP, a pesar de la importancia que poseen los mecanismos de evaluación, estos muchas veces son omitidos de los ciclos procedimentales o toman un rol secundario en relación con el proceso asambleario.⁶⁴

En General Pueyrredón, se estipula la votación de delegados vecinales en cada zona. Sus funciones eran, en primer lugar, formar parte de las mesas de formulación de proyectos en conjunto con funcionarios y técnicos municipales para, de este modo, garantizar la viabilidad y pertinencia del proyecto. Por otro lado, los delegados eran los encargados de realizar el monitoreo y seguimiento de los proyectos ganadores de su zona, e informar a la comunidad barrial sobre posibles avances y retrocesos en la ejecución de las obras. Si bien desde la dirección de Grasso se incentivaba la participación en las mesas de formulación, uno de los fomentistas entrevistado recuerda que: “no había muchos voluntarios para ser delegados así que en la mayoría de los casos tomamos la posta los fomentistas”.⁶⁵ En línea con esto, el ente de monitoreo ciudadano “Mar del Plata Entre Todos” sostiene que, si bien el partido dispone de experiencia y herramientas que favorecen la participación ciudadana, es necesario intensificar el seguimiento y control de los proyectos seleccionados.⁶⁶

En La Costa, la elaboración de los proyectos preveía la construcción de un plan básico maestro, que permitía a los vecinos llevar a cabo el control de dicha obra si salía ganadora.

“[u]n plano básico con un cómputo de materiales básicos, no con la formalidad que requeriría presentar un proyecto en el Ministerio de Obras Públicas, sino que el vecino que participó, porque aparte se elegían delegados que después nos ayudaban a controlar, el vecino después viera, que lo que él laburó en las asambleas, lo que se discutió, se esté haciendo de la misma manera. Controlar que si la memoria técnica de ese proyecto decía, por ejemplo, que iban a ir hierro de 8, que no le pongan del 4,2. Y fue muy efectivo porque la gente empezó a marcar los defectos y lo más importante es que se apropiaron de la obra, era de ellos.”⁶⁷

64 Allegretti y Lopes Alves, 2011; Pineda y Pires, 2012.

65 Miembro de Sociedad de Fomento Santa Celina, comunicación personal, 6 de agosto de 2024.

66 MDP entre Todos, 2018.

67 Pavka, comunicación personal, 8 de julio de 2023.

Estos no solo contenían los lineamientos técnicos de la obra a realizar, sino que además asignaba delegados, vecinos responsables de hacerle un seguimiento y evaluación. Asimismo, también se encargaban de fiscalizar la votación de los proyectos.⁶⁸ En palabras del funcionario, este proceso fue efectivo en el sentido que permitió un mayor control de las obras y la posibilidad de corregir errores durante la construcción, y como consecuencia, una mayor apropiación por parte de la comunidad de los proyectos ejecutados.

Participación: nivel, actores, modalidad

Como mencionamos anteriormente, el PP, en general, pero particularmente en los casos analizados, se presenta como parte de un nuevo paradigma democrático que permitiría incluir la participación ciudadana en las decisiones del gobierno local. Para ello, desde los municipios buscan interpelar al “vecino genuino”, es decir, alguien sin pertenencias colectivas ni compromisos políticos, cuya participación sea “sincera”, incentivada por su experiencia singular. En esa línea, tanto funcionarios como vecinos generalmente comparten la idea de que en el PP no se trata de “hacer política”, y que la participación de los vecinos aporta, al contrario cierta “pureza” a la gestión del entorno inmediato.⁶⁹ En los casos analizados aquí, los funcionarios municipales comulgan con esta visión. Si bien la participación de organizaciones políticas y sociales no estaba prohibida, algunos entrevistados manifestaban cierta disconformidad ante la posible “apropiación” o “cooptación” de la herramienta por parte de estas.

Por otra parte, el alcance cuantitativo y cualitativo de la participación en los PP es también variable. Como afirman Carmona y López Accoto, esta distinción es relevante porque muchos municipios han optado por expandir la herramienta y otros por intensificarla, opciones que presentan sus matices.⁷⁰ En general, los antecedentes dan cuenta que en la mayoría de las experiencias la participación presenta una gran rotación de los vecinos involucrados, aunque con un núcleo de asistentes regulares.

En General Pueyrredón, podemos decir que la participación fue aumentando a lo largo de las ediciones. En la primera hubo más de 1 000 votantes, lo que representa aproximadamente un 0,16 % de la población total del partido, porcentaje que aumenta en la segunda al 0,22 % de la población con más de 1 400 votantes. En 2012, este valor aumenta significativamente: se registraron 6 000 votos, cabe decir, un 0,96 % de la

68 Ramella, 2012.

69 Annunziata, 2015.

70 Carmona y López Accoto, 2018.

población. En la última edición de 2014, la cual incorporó la opción de votación online, se alcanzaron los 12 400 votos, lo que representa un salto cuantitativo de la participación que alcanzó al 2 % de la población. Sin embargo, a pesar de este crecimiento, es claro que la participación ciudadana sigue significando una pequeña proporción de la población total del partido.

La gestión del programa entre 2008 y 2013 que, como se mencionó, estuvo a cargo de Luis Grasso, se destacó por su marcado enfoque vecinalista, es decir, por tratar de dar voz a los ciudadanos que no se encuentran representados por, ni afiliados a, otras organizaciones políticas, barriales, religiosas o de otro tipo. En este contexto, uno de los entrevistados señala:

“[l]a idea era que fueran no sólo las instituciones barriales, sino también las personas, para que no lo copen viste, los de tal comedor, los de tal iglesia, y que no termine siendo un tema de superestructuras barriales, sino proyectos de vecinos que se juntaban.”⁷¹

Durante la gestión de Grasso, las sociedades de fomento fueron grandes beneficiarias. Tomando como referencia el PP 2012, se puede observar que, de los doscientos setenta y seis proyectos seleccionados, casi el 25 % –sesenta y siete en total– estuvieron destinados a mejoras edilicias, compra de insumos o financiamiento de actividades para sociedades de fomento, distribuidos por las distintas zonas, aunque con una mayor frecuencia en las áreas más alejadas del centro. En total, fueron cincuenta las sociedades de fomento que participaron y resultaron ganadoras en esa edición de 2012. No obstante, muchos de los proyectos aprobados no llegaron a ser ejecutados. En el año 2013, Luis Grasso es removido del cargo de director del PP para darle lugar a Mario Puche, reconocido dirigente de una organización barrial y presidente de la Sociedad de Fomento Jorge Newbery. Este cambio implicó una nueva orientación en el modo de pensar la implementación del programa, que ahora buscaba el “sentido social”, y como consecuencia, la participación. Según lo expresado por Puche, la gestión de Grasso no lograba una “representatividad real” ya que no convocaba a la multiplicidad de actores existentes, debido a que la centralidad puesta en la figura del “vecino” dejaba de lado a las organizaciones barriales y otros actores de gran importancia. También aseveró que muchas sociedades de fomento se apropiaron del PP para refaccionar sus sedes, y que ese no es el sentido del instrumento, sino que estas actúen como nucleadoras para motorizar proyectos de la comunidad que representan.

71 Referente de Asociación Civil Mirada Ciudadana, comunicación personal, 1 de junio de 2023.

Es para destacar el caso de La Costa, donde la participación, medida en términos cuantitativos, se caracterizó por ser elevada, tanto en relación con la asistencia a las asambleas como a la votación. En este sentido, tanto los funcionarios entrevistados, como el propio intendente en conferencia de prensa, hacen un balance positivo del número de asistentes, de votantes, y del “compromiso” de los vecinos con la herramienta:

“[e]ntonces en ese marco nuestro balance es altamente positivo, estamos muy conformes. Tengo que decir que yo, nosotros, no creíamos que tendríamos casi un 10 % de participación por parte de los vecinos, nosotros creímos que iban a participar entre seiscientos y ochocientas personas en la votación y nos encontramos con que han participado casi 2 300 personas en toda La Costa.”⁷²

El número de votos fue particularmente alto en las primeras dos ediciones: en el primer año participaron 2 240 votantes, un 3,21 % de la población total del partido, valor que se duplica a 6,3 % al año siguiente, lo que representa 4 446 votaciones. En 2012, el número de votantes desciende a 3 014, el 4,3 % de la población, pero este valor aumenta en 2013 a 9,3 % cuando participaron 6 523 personas. Si bien la participación fue sostenida, en términos cualitativos, se caracterizó por ser heterogénea:

“[n]osotros tratábamos de convocar al vecino, por supuesto se acercaban organizaciones, que se yo; la agrupación de vendedores ambulantes, por ejemplo, que estaban interesados por una obra en playas. Pero se le daba un trato igualitario, tratábamos de que no se corporice, porque si no el vecino se iba a encontrar en desventaja, iba a perder el poder que él iba a tener a la hora de decidir si no participaba de una agrupación. Así que eso se cuidó mucho. Había vecinos, organizaciones no gubernamentales, había centros culturales, de estudiante o deportivos, pero tratábamos de darle lugar a cada uno de forma igualitaria.”⁷³

Como menciona uno de los responsables de la aplicación del programa, si bien par-

72 *Otra Mirada* (17 de diciembre de 2009). Presupuesto participativo un camino de una sola mano la de la gente (Intendente Juan Pablo de Jesús). Recuperado de <http://otramirada-gala.blogspot.com/2009/12/presupuesto-participativo-un-camino-de.html>

73 Amadio, comunicación personal, 17 de mayo de 2024.

ticipaban organizaciones civiles, desde el municipio se apuntaba a la participación del vecino no organizado, por lo que se les daba un “trato igualitario” a todos los asistentes a las asambleas. Según Ramella,⁷⁴ a pesar de que la convocatoria sea extendida tanto a vecinos como a organizaciones, en el proceso solo se autoriza la participación de ciudadanos a título individual y no como representante de algún colectivo o institución. Incluso, resalta la implementación de algunos controles como la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI) o un impuesto a su nombre para poder votar.

Podemos decir que entre nuestros casos de estudio la participación es un eje diferencial. En este punto es pertinente mencionar, como variable a tener en cuenta para evaluar la implementación de esta herramienta, la escala del municipio. Al ser un municipio de pequeña escala, en el Partido de La Costa es posible llevar una comunicación más fluida entre gobernantes y gobernados y una difusión *cara a cara*, por el contrario, en General Pueyrredón, eso es una dificultad. En esta línea, la división del territorio por zonas vendría a suplantar los problemas que podrían derivarse de la escala. Sin embargo, en General Pueyrredón, al no tomarse estructuras previas, se crean *macrozonas* que lejos de incentivar la participación la inhibe, ya que no tiene en cuenta las diferencias o conflictos territoriales preexistentes. En La Costa, contrariamente, al tomarse para dicha división estructuras previas, como son las localidades, que ya poseen identidad propia, podríamos decir que esto influye en la convocatoria del “vecino que se interesa por su localidad”.

Presupuestos asignados y proyectos ejecutados

Existe una multiplicidad de experiencias particulares para ejemplificar las modalidades de distribución de los recursos del PP a nivel territorial. En términos generales, la mayoría de ellas buscan asignar montos mayores a las zonas menos favorecidas. Según el caso, y en función de las particularidades del territorio, se ponderan variables e indicadores tales como Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población por zona, índice de carencia, desarrollo urbano alcanzado, presencia de equipamiento comunitario en la zona, etc.⁷⁵ Según Accotto *et al.*⁷⁶ dentro del contexto de rigidez del

74 Ramella, 2012.

75 A modo de ejemplo, en Rosario, el 50 % del monto del PP se reparte utilizando un índice actualizable año a año que incluye datos sanitarios, educativos, poblacionales, de género e infraestructura, y toma como variables la población de cada distrito, la privación convergente (corriente y patrimonial), la mortalidad infantil, la población mayor de quince años analfabeta o con educación primaria incompleta y la proporción de hogares monoparentales con jefatura femenina (Accotto *et al.*, en Accotto y Carmona, 2018).

76 Accotto *et al.*, 2018.

gasto público municipal en Argentina, donde alrededor del 70 % se destina a salarios y servicios urbanos especiales –como la recolección de residuos y el alumbrado público–, el presupuesto participativo tiene una importancia económico-financiera “media-baja”, ya que en el 71 % de los casos estudiados, la asignación de fondos a través de este mecanismo es inferior al 2 % del gasto total.

En el caso de General Pueyrredón, el porcentaje dispuesto para el instrumento era el 1 % del presupuesto público. De este modo, en 2008 se destinaron 5 millones de pesos, en 2010 la cifra subió a 6 millones, y en 2012 alcanzó los 15 millones. En 2014, el monto se incrementó nuevamente, llegando a 20 millones de pesos. Como resultado final, durante las cuatro ediciones del programa se presentaron alrededor de ochocientos cuarenta proyectos, de los cuales se ejecutaron los siguientes: sesenta plazas, cuarenta kilómetros de calles, 2000 luminarias, veintiocho playones deportivos y una pista de skate, veintidós unidades de mobiliario urbano, treinta y cinco apoyos edilicios para sociedades de fomento, y treinta para instituciones como escuelas y clubes. En cuanto a la aprobación de proyectos, ciento cuarenta y un fueron aprobados en 2008, doscientos veintiún en 2010 y doscientos setenta y seis en 2012.

Como se ha mencionado previamente, las sociedades de fomento fueron actores protagónicos durante la gestión de Grasso, ganando múltiples proyectos. Por otra parte, la otra gran mayoría de los proyectos ganadores estaban vinculados con la producción de infraestructura: luminaria, asfaltado, instalación de semáforos, refugios de colectivos, señalización. También al acondicionamiento y recuperación de espacios públicos como plazas, playas y playones deportivos.

Luego de las primeras ediciones, el PP comenzó a recibir fuertes críticas de diversos actores sociales y políticos, principalmente por la falta de ejecución de obras y proyectos ganadores. Al respecto, el Comité Local de la Unión Cívica Radical (UCR) expresó:

La mayoría de las obras determinadas en los ciclos 2008 y 2009 no han sido ejecutadas (habrían sido realizadas apenas un 20 % de las mismas), lo que generó un descreimiento o desconfianza en la gente, que ve que su decisión termina siendo desoída por las autoridades municipales.”⁷⁷

77 0223.com (16 de noviembre de 2010). Presupuesto Participativo: “se está desvirtuando en su forma de ejecutarse”, afirman y le apuntan a Pulti. Recuperado de <https://www.0223.com.ar/nota/2010-11-16-presupuesto-participativo-se-esta-desvirtuando-en-su-forma-de-ejecutarse-afirman-y-le-apuntan-a-pulti>

En efecto, según lo expresado por el exsecretario de Hacienda de Pulti, José Cano, entre 2009 y 2012 se ejecutó menos del 9 % de los fondos públicos que estaban destinados al Presupuesto Participativo.⁷⁸

En este sentido, Ariel Ciano explica que la subejecución está estrechamente relacionada con el tipo de proyecto. Los proyectos presentados por sociedades de fomento y las ONG suelen ejecutarse de manera rápida y sencilla, mediante la entrega de subsidios o la compra de materiales. En cambio, los proyectos relacionados con obras de infraestructura en el espacio público, o aquellos que requieren un equipo de trabajo, atraviesan un proceso burocrático y administrativo que retrasa su ejecución, además de hacer que el monto asignado inicialmente quede desfasado. Ciano también señala que esta dinámica afectó particularmente a los barrios periféricos, donde las obras de infraestructura fueron las más favorecidas, mientras que en la zona céntrica se priorizaron los proyectos de las ONG vinculados a la cultura. Además, subraya que las obras de infraestructura no deberían ser parte del Presupuesto Participativo, ya que deberían estar contempladas en el presupuesto anual y ser responsabilidad del municipio como parte de sus tareas cotidianas.

En La Costa, a lo largo de seis ediciones, se aprueban y ejecutan más de sesenta y cinco obras de infraestructura urbana y se destinan alrededor de 40 millones de pesos. Como parte de este programa se realizaron tres natatorios municipales, cinco polideportivos, cuatro *skateparks* y ocho espacios culturales. Además, se mejoraron y equiparon otros seis espacios deportivos, así como también un parque central y dos plazas. Sumado a ello, se realizaron mejoras y embellecimiento de entradas y en avenidas costaneras, colocaciones de luminarias, bajadas y pasarelas en playas, garitas de colectivos y sendas peatonales.

El presupuesto asignado para el programa fue creciendo en cada edición, destacándose por ser el “distrito que mayor porcentaje del presupuesto municipal ha destinado en su primera etapa”.⁷⁹ En 2009 significó el 6 % del presupuesto municipal al programa, es decir, unos 5 millones de pesos, monto que se eleva a 7,5 millones en 2010,⁸⁰

78 0223.com (6 de mayo 2013). Presupuesto Participativo: se ejecutó menos del 9 % entre 2009 y 2012. Recuperado de <https://www.0223.com.ar/nota/2013-5-6-presupuesto-participativo-se-ejecuto-menos-del-9-entre-2009-y-2012>

79 *Tiempo de Gestión en La Costa* (28 de septiembre de 2009). Juan Pablo de Jesús presentó el Presupuesto Participativo. Recuperado de <https://gestionenlacosta.blogspot.com/2009/09/juan-pablo-de-jesus-presento-el.html>

80 Canal 11 de La Costa. (22 de diciembre de 2010). PRESUPUESTO PARTICIPATIVO - OBRAS GANADORAS: Habla de Jesus y vecinos. [Video: 0m20s]. YouTube. <https://www.youtube.com/>

a 10 millones en 2011⁸¹ y alcanza 12 millones en 2012,⁸² cuando el monto destinado corresponde, según el responsable del programa de ese año Gustavo Scipioni, en “un 35 % a los fondos provenientes de la soja” y el resto a “recursos propios de la municipalidad”.⁸³ Vale señalar que, en algunas localidades, las obras elegidas superaron el presupuesto destinado –no obstante el municipio decidió hacerlas de todas formas– y en otras no lo alcanzaron, por lo que se decide llevar a cabo los proyectos que habían quedado en segundo lugar.

De este modo, en lo referido a presupuesto y ejecución de obras, se observan más diferencias que similitudes entre los partidos estudiados. En primer lugar, porque el porcentaje del presupuesto destinado al PP es sustancialmente mayor en el caso de La Costa, donde alcanza un 6%, mientras que en General Pueyrredón solo el 1 %. En segundo lugar, por el grado de cumplimiento en la ejecución de las obras ganadoras, dimensión vinculada además con los tipos de proyecto. En La Costa, fueron ejecutados de manera exitosa proyectos de gran envergadura como la construcción de equipamientos colectivos y comunitarios, en parte por la modalidad de trabajo dispuesta por la municipalidad, que contaba con sus propios equipos de trabajo para estas tareas. Por otra parte, en General Pueyrredón se observan distintas modalidades que repercuten sobre la efectiva ejecución de las obras ganadoras: mediante subsidio, compra de materiales, pago de honorarios –como talleres culturales–, y licitación para obra pública. El saldo final es una gran subejecución de las obras de infraestructura, vialidad y alumbrado, que convive con una rápida realización de los proyectos que no necesitan ser licitados.

Conclusiones

Como hemos mencionado, Annunziata sostiene que el PP ha ido consolidándose como una “política de la singularidad de la experiencia”,⁸⁴ lo que propicia la proximidad como forma emergente de legitimidad democrática. Esta proximidad se traduce

[watch?v=954MJzmJmqs&ab_channel=Canal11deLaCosta](https://www.youtube.com/watch?v=954MJzmJmqs&ab_channel=Canal11deLaCosta)

81 Tiempo de Gestión en La Costa (14 de noviembre de 2011). La Costa será sede del 5º Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo. Recuperado de <https://gestionenlacosta.blogspot.com/search?q=presupuesto+participativo>

82 *Tiempo de Gestión en La Costa* (12 de diciembre de 2012). Votación de proyectos. Recuperado de <https://gestionenlacosta.blogspot.com/2012/12/votacion-de-proyectos.html>

83 *La Costa* (11 de septiembre de 2012). Comienza la cuarta edición del Presupuesto Participativo. <https://prensa.lacosta.gob.ar/comienza-la-cuarta-edicion-del-presupuesto-participativo/>

84 Annunziata, 2011.

en la capacidad del PP de adaptarse a las particularidades locales, atendiendo a los problemas concretos de los habitantes y al conocimiento derivado de la experiencia cotidiana. A pesar de las variaciones posibles entre casos, el PP mantiene elementos comunes, como la búsqueda de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y la promoción de la democracia deliberativa, aunque la forma en que se concretan estos elementos depende fuertemente del contexto local y de las características territoriales, lo que evidencia la flexibilidad y adaptabilidad de esta herramienta de participación ciudadana.

En este sentido, resulta relevante observar que, en los municipios en estudio, aun compartiendo características territoriales, la implementación y definición del PP puede diferir significativamente. Mientras en el caso del municipio de La Costa se percibe como un diseño pluralista y exitoso,⁸⁵ en General Pueyrredón, su efectividad y reconocimiento es más limitado, lo que pone de relieve la influencia de factores locales, institucionales y culturales en la consolidación de la participación ciudadana. El enfoque comparativo nos facilita reconocer tanto las similitudes como las diferencias en la aplicación de esta herramienta en ambos partidos. En primer lugar, es importante señalar que en sendos casos se entiende como un mecanismo en continuo desarrollo para la formación ciudadana, que destaca la participación activa de los vecinos y el debate en asambleas plurales, con el propósito de democratizar el proceso de toma de decisiones y recuperar el vínculo debilitado entre el Estado y la ciudadanía.

Como señala Goldfrank, entre las claves para evaluar el éxito de ciertos procesos participativos se encuentran la institucionalización de la oposición, la descentralización y la autonomía municipal⁸⁶ –que en Brasil estuvieron garantizadas por la Constitución de 1988 y permitieron incrementar los recursos propios y las transferencias directas–. En el caso argentino, la autonomía municipal es considerablemente limitada,⁸⁷ y tanto el Partido de la Costa como General Pueyrredón se rigen por la misma normativa nacional. No obstante, existen diferencias en la asignación de recursos para el Presupuesto Participativo: mientras el Partido de la Costa destinó fondos provenientes de fuentes diversas, como la coparticipación y partidas del presupuesto municipal, General Pueyrredón limitó la asignación estrictamente al 1 % de la recaudación municipal, restringiendo así el margen de maniobra y la capacidad de incidencia del

85 Ramella y Galván, 2012.

86 Goldfrank, 2002; 2006.

87 En la provincia de Buenos Aires, la autonomía municipal es limitada debido a que la mayoría de los municipios no cuentan con carta orgánica. Por ello, dependen en gran medida de la legislación provincial y de las transferencias de recursos (coparticipación y otros fondos), lo que restringe su capacidad de decisión sobre presupuesto, planificación y políticas públicas.

PP en la ciudad. Asimismo, si ponemos el foco en el rol que tomó la oposición local, podemos ver que esta tuvo incidencia en el proceso de implementación del PP. En el Partido de la Costa, la iniciativa fue presentada por la oposición, y el oficialismo se encargó de llevarla a cabo, lo que favoreció la legitimidad y continuidad del proceso. En cambio, en General Pueyrredón, la propuesta surgió del oficialismo, no atravesó etapas deliberativas en el Concejo Deliberante y fue posteriormente cuestionada por partidos de oposición, como la UCR, y por asociaciones vecinales que no compartían su signo político.

Además, en ambos casos la iniciativa surgió del poder legislativo o ejecutivo municipal, es decir, no fue un derecho conquistado por la ciudadanía, sino más bien uno otorgado por el Estado.⁸⁸ El instrumento fue implementado como una herramienta del ejecutivo en forma de programa, en lugar de formalizar su funcionamiento mediante una ordenanza. Esta decisión conllevó ciertas ventajas, como una notable flexibilidad para realizar ajustes y modificaciones en cada edición del PP según fuera necesario, pero también presentó inconvenientes, como la dificultad para continuar con el programa tras los cambios de autoridades y gobiernos. Como se puede observar en el caso de General Pueyrredón, gracias a la forma de programa, se pudieron realizar modificaciones en cuanto a las zonas de implementación; y en La Costa permitió modificar la división del territorio e incluir nuevas jurisdicciones. Además, las conflictividades y diferencias entre las gestiones de los responsables del PP en ambos casos también dan cuenta de la flexibilidad de la herramienta, que puede ser ajustada en función de los lineamientos e intenciones de quienes la implementan. Podemos decir entonces que el rol que asume el Estado local en la implementación del PP tiene una fuerte vinculación con la impronta de quien lo dirige.

A su vez, tanto en La Costa como en General Pueyrredón, se prioriza la participación del vecino, un sujeto sin filiación institucional y desvinculado de banderas políticas. Si bien la participación a las organizaciones políticas no estaba vetada, en ninguno de los partidos era realmente deseada. Se tiende a rechazar “la política”, lo que implica tanto las discusiones que se desvían de los problemas cotidianos como la presencia de participantes que pertenecen a algún partido o agrupación política o cultural. Se considera que esta es una herramienta de “gestión”, donde el participante ideal es el vecino genuino, quien asiste motivado únicamente por los problemas de su territorialidad cercana y cotidiana que desea resolver, sin intereses relacionados con una pertenencia colectiva o asociativa. La figura del vecino genuino representa, para todos los actores implicados, un “saber basado en la experiencia”.⁸⁹

88 Annunziata, 2015.

89 *Ídem*.

En cuanto al nivel de participación, este es más alto en La Costa que en General Pueyrredón, lo cual puede explicarse por la escala del municipio y sus localidades, que facilita una mejor comunicación y coordinación entre los funcionarios y la comunidad. Además, en el caso de La Costa, la división del partido en jurisdicciones, apoyada en estructuras previas como las delegaciones municipales, fue fundamental para que los residentes se sintieran representados en los espacios a planificar, lo que favoreció una mayor fluidez en el proceso de convocatoria y realización de asambleas. Para tomar un ejemplo, en 2010, en General Pueyrredón participaron en la votación alrededor de 1 400 personas, lo que representa el 0,3 % de la población mayor de dieciocho años, mientras que en La Costa participaron más de 4400 personas, aproximadamente el 8,9 % de los mayores de dieciocho años.⁹⁰ Esto deja abierta la pregunta acerca del vínculo entre la apropiación del PP por parte de la comunidad, la participación y la ejecución de las obras.

En ese sentido, el nivel de ejecución de los proyectos ganadores representa otro contraste significativo entre los casos estudiados. En el Partido de La Costa, el grado de cumplimiento es muy alto, mientras que en General Pueyrredón se observa una subejecución del presupuesto y un bajo nivel de realización de obras. En General Pueyrredón, la subejecución está estrechamente relacionada con el tipo de proyecto y el proceso de licitación para los casos de infraestructura urbana. En contraste, la municipalidad de La Costa cuenta con equipos de trabajo municipales organizados en la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos del Partido de La Costa, lo que facilita y agiliza el proceso de ejecución.

A modo de balance, el análisis de estos casos permite identificar una lógica instrumental de “buena gestión”, propia de la gobernanza empresarial,⁹¹ que busca contribuir a la relegitimación de los gobiernos locales en un contexto de crisis de representatividad y cuestionamiento a la política tradicional, destacando la cercanía con el vecino.⁹² No obstante, en ninguno de los casos el PP logra consolidarse como una herramienta de comunicación entre el Estado Local y los ciudadanos, ni como un mecanismo de relegitimación política, lo que provoca la interrupción de su continuidad. Esta situación se explica en buena medida debido a que en ninguno de los casos se logró institucionalizar la herramienta mediante la aprobación de normativa, dejándola endeble y vulnerable frente a cambios de gestión y a la voluntad política. En ambos municipios, las elecciones y la subsecuente renovación de las administraciones interrumpieron la continuidad del PP, lo que evidencia la fragilidad estructural de

90 INDEC, 2010.

91 Cabannes en Carmona y López Accotto, 2018.

92 Annunziata, 2015.

la participación ciudadana cuando carece de una arquitectura institucional sólida. Asimismo, esta debilidad se ve reforzada por la limitada articulación del PP con otros espacios y políticas públicas, así como por la escasa profundización de su dimensión pedagógica, que dificulta la apropiación ciudadana de la herramienta, lo que imposibilitó que la población la incorporara de manera sostenida a sus prácticas habituales de participación y demande su permanencia.

En resumen, podríamos pensar que algunos de los factores que influyen en el nivel de éxito que puede tener el proceso de implementación del Presupuesto Participativo en Argentina están vinculados, por un lado, a la escala del municipio, que facilita la coordinación de los procesos participativos y la comunicación con la ciudadanía, en relación a ello, las capacidades institucionales de los gobiernos locales y de incorporar la dimensión socioterritorial a la hora de operativizar el instrumento, para mejorar la apropiación por parte de la comunidad. Además, también pueden pensarse otros factores como el presupuesto asignado, que permite otro tipo de proyectos. Así como también el cumplimiento en la ejecución de las obras y las instancias de monitoreo, que involucran a la ciudadanía y propician la apropiación del instrumento y de las obras. El caso del Partido de La Costa es definido cómo un caso exitoso debido a que, como ya mencionamos, la escala sumado a la incorporación de metodologías participativas y la utilización de estructuras territoriales previas, más el alto nivel de ejecución de las obras, se logró una participación y apropiación de la herramienta por parte de la ciudadanía. No obstante, con el cambio de director del instrumento y de su impronta, perdió legitimidad y no fue retomado como un programa a implementar con el cambio de intendencia. Ver estos casos una década después de su implementación aporta al debate sobre la construcción de nuevas políticas de participación ciudadana contemplando las características socioterritoriales para adaptar el instrumento a las necesidades y particularidades de los contextos locales y sus habitantes.

Fecha de recepción: 12 de diciembre de 2024

Fecha de aprobación: 16 de septiembre de 2025

Bibliografía

Abelson, D.E. (2007). ¿Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los *think tanks* en las políticas. En Garcé, A. y Uña, G. (Comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales* Buenos Aires: Prometeo Libros.

Agosto, G. (2010). El proceso de descentralización en Argentina. *Si Somos Americanos, revista de Estudios Transfronterizos*, X(1), 81-101.

Allegretti, G. y Lopes Alves, M. (2011). Evaluar a los Presupuestos Participativos: un ejercicio dinámico. En A. Falck y P. Paño Yáñez (eds.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pp. 199-214). Málaga: CEDMA.

Angarita, L. (2018). El neoinstitucionalismo económico: una visión crítica. *Revista venezolana de análisis de coyuntura*, XXIV (2), 29-50. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/364/36461095014/html/>

Anunziata, R. (2015). Ciudadanía disminuida: La idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, 30(19), 39-57.

Mar del Plata Entre Todos. (2018). *Segundo informe de monitoreo ciudadano*.

Azpiazu, D., y Vispo, A. (1994). Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina. *Revista de la CEPAL*, (54), 129-148. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37993>

Canestraro, M. L., Jakubowicz, M., y Francischini, T. M. (2022). La Ciudad como Derecho: Notas sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires y su Implementación en el Partido de General Pueyrredón. *Procesos Urbanos*, 9(2), 1-16.

Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46.

CEPAL. (2002). *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (1997). Descentralización de los servicios de salud en la Argentina (LC/L.1071). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7379>

Comesaña, M., González, S., Pintos Radice, J.J. y Brittez, C. (2023). Incidencia de los perfiles productivos locales en la planificación e implementación de políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 12 (24), 267-294. Recuperado de <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/4515/2135>

Cravino, M.C., Moreno, V., y Mutuberría Lazarini, V. (2013). Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: Articulación entre organizaciones sociales y el Estado en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, 14(14), 71-90. Recuperado de <https://doi.org/10.30972/crn.1414525>

Cuenya, B., y Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 37(111), 25-45. Recuperado de <https://doi.org/10.4067/S0250-71612011000200002>

Frers, C. (2007). El federalismo fiscal argentino: límites y posibilidades. En Forum of Federations. https://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed07/Volume_5/IntConfFed07-Vol5-Frers.htm

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.

Goldsmith, W.W. y Carlos B. Vainer, C.B., (2001), Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre. *EURE (Santiago)*, 27(82),

López Acotto, A. y Carmona, R. (Eds.). (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina: Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*. General Sarmiento: Ediciones UNGS.

Manzano, F., y Velázquez, G. Á. (2021). La calidad de vida en el Partido de La Costa (1869-2010): Un análisis en base a datos censales. En *Libro de resúmenes V Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica*. Tandil: UNICEN. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/176093/CONICET_Digital_Nro.642cdcf4-a3f2-4a02-adaf-664952294c8a_E%20%281%29.pdf?sequence=8&isAllowed=y

Martínez, C. (2018). La evolución del presupuesto participativo en la Argentina. En Carmona R. y López Accotto, A. (Coords.) (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 33-45). General Sarmietno: Ediciones UNGS.

Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, (212).

Pagani, M. L. (2015). Vos propones, vos decidís: Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014) (Tesis de doctorado). UNLP, La Plata, Argentina. Recuperado de <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1178/te.1178.pdf>

Pagani, M. L. (2016). Análisis de la implementación y resultados del presupuesto participativo en contextos locales: Dos casos en Argentina. *Revista Cuadernos de Administración*, 32 (56), 63-80. Recuperado de https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13019/pr.13019.pdf

Pagani, M. L. (2018). Aprendizajes y experiencias en presupuestos participativos. *GIGAPP Estuddios Working Papers*, (107), 572-590. Recuperado de <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/download/124/145>

Paparas, R. (2018). *El presupuesto participativo en materia político-institucional: Alcances y desafíos en ciudades argentinas*. General Sarmiento: Ediciones UNGS. Recuperado de https://www.ungs.edu.ar/wpcontent/uploads/pdfs_ediciones/El_presupuesto_participativo_en_la_Argentina-completo.pdf

Pineda Nebot, C. y Pires, V. (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7, 51-90.

Pírez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 10(22), 45-67.

Theodore, N., Peck, J., y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, 66(10), 1-12.

Ramella, S. (2012). Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina (Tesis no publicada]. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Ramella, S., y Galván, F. (2012). ¿Todos a votar? Participación ciudadana y sociedad civil en distintas experiencias de Presupuesto Participativo de gobiernos locales argentinos. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 4(8), 191-208.

Rendón Corona, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(4), 9-36. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/726/72610402.pdf>

Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.

Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. *DesiguALdades.net Working Paper Series*, (65). Recuperado de <https://d-nb.info/1048061299/34>

Signorelli, G. V. (2016). El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario. *América Latina Hoy*, (72) 103-128. Recuperado de <https://doi.org/10.14201/alh201672103128>

Vapnarsky, C., y Gorojovsky, N. (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Vommaro, G. (2017). La centroderecha y el “cambio cultural” argentino. *Nueva Sociedad*, (270), 5-19.

Reseñas

Notas

Artículos

Dossier