

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**

**MAESTRIA EN FINANZAS PUBLICAS PROVINCIALES Y
MUNICIPALES**

La apertura participativa en las políticas públicas

**Tesista: María Carolina Castro
Director: Walter Cont
Fecha: Septiembre 2003**

RESUMEN

Desde un aspecto teórico de la asignación de recursos, la provisión privada de bienes a través del mercado puede no ser eficiente ante determinadas condiciones. Asimismo, la intervención del Estado puede generar otras ineficiencias y distorsiones, derivando en excesivos gastos públicos y déficit fiscales y en escasa eficiencia y equidad en la provisión de servicios.

Entonces, ante lo tradicional: gestión burocrática centralizada, se plantea el cambio de paradigma: apertura participativa en las cuestiones públicas.

En este contexto se analizan casos en los que la ciudadanía se organiza a partir del estado y como complemento del proceso representativo, utilizando un presupuesto participativo en el ámbito municipal de gobierno.

Es posible destacar resultados sumamente positivos de la aplicación participativa en el proceso de toma de decisiones gubernamentales que, bajo ciertas condiciones, la convierte en un óptimo mecanismo institucionalizador de demandas sociales, permitiendo una mayor alineación entre el gasto público y las necesidades de los ciudadanos, mejorando la calidad de vida y permitiendo una mayor legitimidad por parte de la comunidad respecto de los actos de la administración pública.

INDICE TEMATICO

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	3
I.1- El papel del Estado en la provisión pública. Problemas de representatividad.	
Algunas soluciones.	3
I.1.1- Participación en el ámbito municipal.....	5
I.1.2- Participación ciudadana: una posible solución.....	6
I.2- Sistema de representación electoral y mecanismos de representación democrática a nivel municipal.	7
I.2.1- Marco legal de los mecanismos de participación en Argentina.....	8
CAPITULO II	10
II.1- Consideraciones acerca de la participación	10
II.1.1- Costos y beneficios de la participación.....	12
II.2- Algunas formas de aplicación participativa	13
II.2.1- Presupuesto Participativo: instrumento de gestión de las políticas públicas.....	14
II.2.2- Consulta Popular.....	17
CAPITULO III	20
III.1. Algunos resultados de la aplicación participativa	20
III.2- Experiencias en Latinoamérica de participación presupuestaria	21
III.2.1- Asignación presupuestaria participativa de Porto Alegre (Brasil).....	21
III.2.2- Villa El Salvador (Perú): una experiencia social de avanzada.....	25
III.2.3- El proceso de participación popular en Bolivia.....	26
III.2.4- El presupuesto participativo de San Salvador (El Salvador).....	28
III.2.5- Una gestión destacable en Mérida (México).....	29
III.2.6- Consideraciones generales de la evidencia internacional.....	30
III.3- Experiencias de participación presupuestaria en Argentina.	30
III.3.1- Aplicación en el municipio de Maipú, Provincia de Mendoza.....	30
III.3.2- El caso de Córdoba, Provincia de Córdoba.....	33
III.3.3- Presupuesto Participativo-Plan de Desarrollo Local en el partido de La Plata, Provincia de Buenos Aires.....	35
III.3.4- La experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	41
III.3.5- El presupuesto Comunitario en la ciudad de Río Cuarto, provincia de Córdoba.....	42
III.4- Algunas ideas que surgen a partir de estas experiencias.	45
CAPITULO IV	46
IV.1- Conclusiones generales	46
ANEXOS	49
V.1- Cuadro I: Proporción de concejales por residentes en algunas Municipalidades Latinoamericanas	49
V.2- Participación en la normativa legal argentina.	50
V.2.1-Iniciativa popular.....	50
V.2.2-Referéndum o consulta popular.....	51
V.2.3-Revocatoria.....	52
V.2.4-Fomento de la participación de los vecinos y de la organización comunitaria.....	53
V.2.5-Consejos y comisiones.....	54
BIBLIOGRAFIA	55

INTRODUCCION

La economía de mercado puede asegurar un uso eficiente de los recursos a la hora de proporcionar bienes privados, pero no puede resolver la totalidad del problema económico. De hecho, bajo ciertas condiciones como la existencia de bienes públicos, problemas de información, externalidades e industrias con costos decrecientes, el mercado puede no proporcionar la solución óptima.¹

Como señala Oates (1977), la efectividad de un sistema económico se mide por el grado en que el sistema proporciona una distribución equitativa de la renta y una asignación eficiente de recursos. En este sentido existen diversas causas que producen fricciones en el funcionamiento del mercado, que da fundamento a la necesidad y conveniencia de la existencia de un Estado. De esta manera, ante situaciones que hacen preferible su intervención, el Gobierno asume ciertos roles con el fin de incrementar el bienestar: rol distributivo (conseguir la distribución más equitativa de la renta), rol estabilizador (mantener un alto nivel de empleo con precios estables) y rol asignativo (establecer un uso eficiente de los recursos), siendo el presupuesto público uno de los medios con los que cuenta el Gobierno para alcanzar estos fines económicos de asignación, distribución y estabilización.

Sin embargo, también existen fricciones en el funcionamiento del Estado.

El sector público presenta administraciones altamente burocratizadas, que derivan en un funcionamiento ineficiente (por ejemplo, excesivo gasto público y déficit fiscales) donde, probablemente, uno de los principales problemas se centra en que el diseño y la concreción de políticas públicas no tienen una orientación social que contemple las verdaderas necesidades de los individuos. La brecha entre lo que los ciudadanos quisieran que se haga y lo que realmente se hace suele ser muy profunda.²

Por lo tanto la participación del estado puede generar mayores costos que su no intervención. En este sentido, el BID (1996) afirma que "el buen gobierno comienza con instituciones fuertes y los primeros esfuerzos deben concentrarse en reformar y modernizar las burocracias ineficientes".

La crisis de representatividad de los sectores políticos se manifiesta sobre todo a través de las críticas a la dirigencia política, a los aparatos partidarios, a la digitación de los candidatos. Uno de los reclamos más escuchado es la necesidad de mayor participación ciudadana, un contacto más directo con sus representantes y mayor conocimiento de los mismos. La sociedad demanda una mejora en la calidad del liderazgo.

Se plantea entonces el interrogante acerca de qué tipo de cambio en el diseño institucional puede, aunque fuese en pequeño grado, mejorar ese vínculo entre representante y representado.

En este contexto, deberían determinarse límites al campo de acción del sector público, estableciéndose mecanismos que propicien la transparencia de la actuación gubernamental. Podrían imponerse reglas de orden jurídico constitucional que limiten el tamaño de los déficit fiscales, del endeudamiento, del gasto y/o de los impuestos, ya sea a través de una ley de presupuesto balanceado o de reglas numéricas explícitas. A su vez podrían combinarse este tipo de reglas con un efectivo control de gestión que se traduzca en la resolución de problemas informativos y de control presupuestario por medio de Instituciones independientes con capacidad técnica y disponibilidad de datos comparable a la del Gobierno.³

Por otro lado podría lograrse que el gasto público total y su composición se aproximen más a las preferencias ciudadanas a través de instituciones políticas con prácticas democráticas directas y de mayor participación social. El presente trabajo abordará la participación civil en la determinación presupuestaria como un mecanismo institucional para la confección de políticas públicas de los gobiernos locales. El tema será desarrollado desde el punto de vista teórico y empírico con el interés de evaluar alternativas que puedan permitir una mejor asignación de recursos, a través de un gasto público más oportuno y con una mayor integración entre los ciudadanos y el Estado respetando y fortaleciendo la legitimidad de las

¹ El mercado tampoco juega un rol en la obtención de una justa distribución de la riqueza y mantenimiento de pleno empleo con precios estables.

² Un ejemplo que ilustra este problema es la existencia de gobernantes leviatánicos que buscan maximizar el presupuesto para su uso discrecional, lo que lleva a un incremento en el gasto público que no se traduce en bienes o servicios para la sociedad.

³ Discusión y evidencia empírica de estos temas se pueden consultar en Tommasi M. (1996) "Instituciones y Resultados Fiscales".

acciones del gobierno.⁴ El énfasis está puesto en la búsqueda de un método que compatibilice las políticas y acciones estatales con las verdaderas preferencias a través de un presupuesto público que resulte del consenso entre Sociedad y Estado.

El capítulo I está dedicado a presentar el marco del análisis a efectuar. En este sentido se introduce en la función del Estado y los problemas de representatividad.

En el capítulo II se presenta a la participación como una nueva herramienta de gestión pública y algunas formas alternativas que la misma adopta, orientadas a la elaboración presupuestaria, como el presupuesto participativo y la consulta popular (Referéndum).

El capítulo III analiza la experiencia de presupuesto participativo llevada a cabo en algunos países de Latinoamérica tales como Porto Alegre, Brasil; Villa El Salvador, Perú; San Salvador, El Salvador; Mérida, México; y en municipios de Bolivia; y en Argentina, en los municipios de Maipú, provincia de Mendoza; Córdoba y Río Cuarto, provincia de Córdoba; en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para finalizar el capítulo IV extrae las conclusiones generales del estudio efectuado.

⁴ Por legitimidad se entiende al respaldo social con que debe contar un Gobierno en su rol de representante de la ciudadanía. La legitimidad es la forma esencial de la autoridad política.

CAPITULO I

I.1- El papel del Estado en la provisión pública. Problemas de representatividad. Algunas soluciones.

La intervención del gobierno en la actividad económica tiene una explicación económica racional. Una economía de mercado libre es probable que no funcione eficientemente, por un lado en la asignación de recursos ante la existencia de bienes públicos, externalidades, información incompleta y monopolios naturales y, por otro lado, en la distribución del ingreso, al no tener objetivos específicos que incidan sobre el mismo.

La literatura ha analizado que la provisión privada de bienes y servicios falla ante determinadas condiciones. Por un lado cuando se trata de bienes públicos puros, que se caracterizan por ser típicamente no rivales en consumo y de no factible exclusión, no es posible asociar al consumo de los mismos un precio determinado y el principio privado de beneficio no puede aplicarse. Por otro lado cuando los bienes son de propiedad común, no se hace factible la apropiación individual de los mismos y por ende la participación en el consumo no se supedita al pago, haciendo que los individuos no se vean forzados a revelar sus preferencias para la obtención de bienes sociales; y como el nivel total de provisión no se verá afectado significativamente por cada persona en particular, el consumidor individual encontrará que le interesa participar como usuario gratuito (*free-rider*) en la provisión realizada por otros. De esta manera no hay demanda efectiva y el sistema de mercado no puede funcionar.

El sector privado también puede producir una asignación de recursos no óptima en presencia de externalidades que influyen las decisiones de productores y/o consumidores, pues los individuos suelen no internalizar los efectos de la externalidad a través del comercio privado. Otra causa es la presencia de industrias con características de monopolio natural que, siguiendo reglas de mercado, producirán una cantidad y precio que difieren de lo socialmente óptimo.

Por otro lado el mercado no tiene ningún rol sobre la distribución del ingreso, pues esta distribución depende de la propiedad de los distintos recursos y la acumulación de riqueza de los individuos durante su vida. En general, se requerirán políticas públicas con el objetivo de alcanzar una distribución más equitativa de la renta.

Existe también otra razón por la que puede ser conveniente la intervención del Estado, la que se fundamenta en el hecho de que una economía no regulada no generará necesariamente pleno empleo con precios estables. El sector público puede lograr una mejor solución mediante la utilización de políticas monetaria y fiscal que reduzcan la inflación y el desempleo.

Así, siguiendo los preceptos de Musgrave (1959), se le asignan al Estado distintos roles con el fin de corregir las fallas del mercado, interviniendo en los asuntos económicos y en la provisión de bienes y servicios. En primer lugar, un rol *asignativo* del uso de recursos entre los individuos y entre las generaciones, para maximizar el bienestar determinando el nivel y composición de las necesidades públicas que deben satisfacerse fijando el gasto y los impuestos correspondientes. En segundo lugar, un rol *redistributivo* del ingreso debido a que cuenta con recursos tales como la tributación y el gasto, pudiendo hacer uso de políticas impositivas progresivas y subsidios. Y en tercer lugar, un rol *estabilizador* por medio de las políticas monetaria y fiscal para cuando sea necesario reestructurar el desequilibrio general que provocan la inflación, el desempleo y la falta de crecimiento económico real. De esta manera el Estado provee bienes y servicios a través del presupuesto público, intentando ajustar la asignación y distribución de recursos en la economía.⁵

Sin embargo, la intervención del gobierno puede también originar una asignación imperfecta, introduciendo otras ineficiencias y distorsiones.

En un sistema democrático los representantes electos a través de un procedimiento de votación toman decisiones en representación de la sociedad y en este proceso existen intereses de distintos sectores que tratan de maximizar su satisfacción.

En este sentido, Havemann (1970) determina que en el proceso de toma de decisiones públicas intervienen funcionarios que poseen distintos objetivos y valores, resultando por ende en un proceso de negociación que puede producir una mala distribución del Presupuesto Público cuando las decisiones derivadas de ese proceso político no reflejan los costos y

⁵ Al diseñar la política óptima, el gobierno debe comparar las ineficiencias del mercado con las ineficiencias creadas por su intervención, ya que la misma implica costos que pueden desestimar las soluciones gubernamentales como las mejores.

beneficios que experimentan ciertos grupos o individuos. Existe una alta probabilidad de que los intereses no representados y los costos y ganancias no tenidos en cuenta revistan mayor importancia que las "fallas del mercado" de la economía privada.

Anthony Downs (1957) introduce una teoría económica de la política basada sobre los supuestos de que los votantes maximizan su utilidad, buscando el exceso de beneficios derivados del gasto público por encima del costo impositivo, y que los políticos maximizan votos, ofreciendo, en equilibrio, un conjunto de políticas que satisfacen las preferencias del votante mediano.⁶ Este modelo ha sido utilizado para explicar la sobreexpansión de los programas de gasto público, al hacerse deseable producir políticas que aseguren el fortalecimiento de la popularidad, y de esta manera maximizar los votos en la próxima elección. Musgrave y Musgrave (1992) aluden que el político desea maximizar el tamaño del presupuesto para favorecer sus propios intereses, permitiéndole ganar en poder, influencia o en renta resultando, inclusive, en un presupuesto superior al que desea el votante mediano. Por otro lado, Demsetz (1990) argumenta que, si bien las preferencias de los partidos políticos cuentan más que las preferencias de la masa de los ciudadanos, a la hora de determinar políticas deben enfrentar un trade-off entre la satisfacción de dichas preferencias y los votos de los ciudadanos. En este sentido, Nordhaus (1975) y Rogoff (1990), afirman que el voto ciudadano funciona como un límite a la discrecionalidad de los gobernantes. Esta línea de pensamiento también da fundamento, en parte, a un ciclo económico basado en elecciones precedidas de políticas de tipo expansionista que estimulan la creación de empleo o por medidas que contenten a sectores particulares del electorado para favorecer sus chances de reelección.

En ciertos procesos políticos, como en el de Argentina, el poder de los votantes puede verse limitado al utilizarse listas sábanas y, además, por el hecho de que en cada elección de representantes se vota un paquete (plataforma electoral) sin especificación de temas particulares (Frey, (1994)).⁷ También puede existir lobby o grupos de presión que utilizan la ventaja política que les genera el hecho de que los votantes y políticos cuenten con información incompleta.⁸ Estos grupos monitorean a los gobernantes, les proveen información y movilizan a sus miembros en apoyo de ciertos políticos según sus propios intereses. La supervivencia política puede depender de la satisfacción de sus demandas y es posible que esto no coincida con el óptimo social, produciendo un sesgo en el gasto público.

Dentro de este conjunto de fallas producidas por el accionar del Estado, existe también una burocracia con poder para expandir el gasto público más allá del nivel eficiente. El burócrata maximiza una función de utilidad que tiene como argumentos el prestigio, la jerarquía, las posibilidades de reelección, los adicionales salariales. Niskanen (1968) sostiene que estas funciones de utilidad están relacionadas positivamente con el tamaño del presupuesto público. El burócrata cuenta con información que le permite actuar como un monopolista frente al gobierno y de esta manera maximizar una función objetivo que es más intensiva en bien público. Así el comportamiento burocrático provoca una ineficiencia asignativa, una combinación no eficiente de bien público-bien privado, con exceso de gasto público. Dentro de esta misma línea de modelo leviatánico, Brennan y Buchanan (1977) suponen que el burócrata se comporta como un maximizador del excedente que surge de detraer de los ingresos totales recaudados una parte destinada a financiar gasto público, y concluyen que es necesario imponer restricciones constitucionales.

Los problemas descritos, que derivan de la actuación del Estado, han dado origen al planteo de algunas posibles soluciones tales como restricciones constitucionales que limiten el déficit y el gasto público, instituciones independientes que tengan a cargo el control de la gestión del Gobierno y la apertura a una mayor participación ciudadana en el accionar gubernamental.

⁶ La figura del votante mediano como representante de los intereses colectivos es correcta si surge a partir de una regla de decisión de democracia directa, las preferencias de los votantes resultan de un voto sincero (sin estrategias) y se vota a agenda abierta (de a pares). Este resultado de equilibrio en las preferencias del votante mediano se deriva de uno de los primeros teoremas de elección pública (Black, 1948).

⁷ Existe una excepción en la elección de ciertas políticas que es la votación por referéndum, donde las alternativas se consideran en forma aislada.

⁸ Downs (1957) introduce la idea de que la ignorancia del votante es racional por los altos costos que le implica informarse y los escasos beneficios individuales que lograría, ya que la información y el control de la actividad estatal son un bien público. Por otro lado los políticos ahorran costos de información y de transacción (al minimizar la negociación del consenso de sus decisiones políticas).

En el presente trabajo nos concentraremos en la tercera opción, considerándola como una posible solución para niveles gubernamentales municipales.

I.1.1- Participación en el ámbito municipal

Existen varias razones para considerar una apertura participativa en el nivel municipal de gobierno.

Se puede argumentar que los gobiernos locales proveen bienes y servicios más acordes a los deseos de los ciudadanos, pues los representantes de un nivel de gobierno inferior tienden a tener una mayor información sobre las preferencias de la sociedad, ya que viven y trabajan en las áreas en que son elegidos y por lo tanto están más familiarizados con los puntos de vista locales. Además es más factible que funcionarios de un nivel de gobierno más pequeño puedan controlar adecuadamente toda la gama de asuntos sobre los que se debe tomar una decisión.

En un país federal como la Argentina, las autoridades de los gobiernos locales cumplen, principalmente, el rol de asignación de recursos, debido a sus limitaciones en el ejercicio de una función distributiva o de estabilización, que son mejor desempeñadas por el Gobierno Central. La provisión descentralizada de bienes y servicios públicos conlleva la ventaja de conformar más estrechamente las preferencias de los ciudadanos y, como ha observado Oates (1977), el mayor bienestar se alcanza proporcionando la combinación de producción que mejor refleje las preferencias de los individuos que forman la sociedad. Así es posible proveer bienes y servicios que se ajustan a las preferencias de distintos grupos de individuos.⁹

Más allá de la mayor eficiencia que puede alcanzar un gobierno local, se ha aludido anteriormente al exceso de gasto público que suele caracterizar el accionar de cualquier nivel del sector gubernamental. Aunque es poco probable que el gobierno local pueda responder perfectamente a los deseos de sus residentes, tiene la ventaja de una relación más directa con los ciudadanos y, por ende, mejor información para conocer e interpretar las demandas de los mismos.

No debe perderse de vista entonces, que aún en las unidades de gobierno locales existen problemas de representatividad. Una vez electos, los representantes buscan la maximización de su propio beneficio, por lo que surge la necesidad de contar con herramientas que restrinjan este comportamiento.

En este sentido se podría proponer el diseño de una Constitución que incremente la deliberación entre el gobierno y los individuos, de manera de contrarrestar el interés individual del burócrata con una mayor intervención de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. La idea es concebir una Constitución que fortalezca la confianza de los ciudadanos por medio de amplios derechos de participación (Frey (1997)).¹⁰

En este sentido Putnam (1994) afirma que el grado de confianza del gobierno hacia los ciudadanos, por medio de una mayor participación, conlleva actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde cuidar los espacios públicos al pago de impuestos, contribuyendo al bienestar general.¹¹

Por otro lado Porto y Porto (1999), al evaluar el comportamiento de los votantes en las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, sugieren que se lograría una mayor satisfacción de los habitantes y un mejor desempeño fiscal si se introducen nuevas instituciones políticas, como la democracia directa.

Los municipios cuentan con la capacidad de recoger y satisfacer las distintas demandas emergentes desde la sociedad civil, con menores costos que un nivel gubernamental superior. El hecho de que los barrios y ciudades sean las plataformas más acogedoras para la ciudadanía activa implica la necesidad de un fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para permitir y facilitar una participación efectiva.

⁹ El teorema de descentralización de Oates (1977) indica que, en ausencia de ahorros de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse *cualquier* nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones.

¹⁰ Se debe considerar a la participación como *complemento* de la representatividad que implica la democracia indirecta instituida en la Constitución Nacional Argentina.

¹¹ Las observaciones de Putnam surgen de un estudio realizado con el fin de comparar la situación de Italia del Norte e Italia del Sur, resultando una mayor presencia y profundidad participativa con factor confianza y prácticas cívicas en la primera de ellas, lo que habría evidenciado su superioridad en materia de performance económica, calidad de gobierno, estabilidad política y otros aspectos.

I.1.2- Participación ciudadana: una posible solución.

Se fundamentó el hecho de considerar una apertura participativa en el nivel municipal de gobierno dando mayor injerencia a los ciudadanos en los asuntos de interés público. Dentro de esta línea de pensamiento, Rodríguez y Winchester (1996) sugieren que "la resolución de problemas sociales puede afrontarse con estrategias democráticas que tiendan a alguna forma de participación efectiva de los sectores populares en la actividad estatal". Esta forma de gobernar lleva a la integración de los sectores sociales en el proceso de definición y toma de decisiones, haciendo que sus costos y beneficios se distribuyan entre Estado y sociedad civil.

En este sentido pueden proponerse alternativas de solución que apunten a fortalecer el vínculo entre decisiones públicas y demandas de la población, por medio de mecanismos de participación como:

- Apertura al público de los debates.
- Referéndum.
- Publicidad de las sesiones del Concejo.
- Consejos de participación.
- Promoción de las asociaciones ciudadanas.
- Presupuesto participativo.

Si bien las alternativas de solución pueden buscar una mayor eficiencia asignativa, productiva o una mejor distribución del ingreso, el presente trabajo se referirá al concepto de eficiencia asignativa.¹² En este sentido tratará sobre el Presupuesto Participativo como un proceso de participación en la gestión del gobierno que puede resultar oportuno para que el gobierno local cumpla su rol en la asignación de recursos de forma más eficiente.¹³

Es importante considerar el tipo de autonomía con que cuenta en Argentina el nivel municipal de gobierno, ya que esta condición permitirá facilitar las posibilidades de aplicación de procesos participativos. En este sentido, a partir de la Reforma Constitucional de 1994, la organización del Estado Federal Argentino reconoce y garantiza constitucionalmente la autonomía municipal con el alcance y contenidos que le fijen las provincias a través de sus propias constituciones.¹⁴

Cabe mencionar que la posibilidad de elegir a los máximos funcionarios locales (autonomía política) es un atributo que está plenamente consagrado en los municipios argentinos, mientras que la posibilidad de legislar en todos aquellos asuntos que hagan a la comunidad local (autonomía normativa) está en muchos casos bloqueada, ya sea por una prohibición explícita impuesta por la Ley Orgánica para legislar sobre ciertos asuntos, o por la existencia de legislación provincial sobre el tema.

Otro punto importante a considerar es la autonomía económica o financiera. La mayoría de los municipios argentinos no cuentan con la capacidad de obtener por sí mismos los recursos necesarios para sostener la provisión de bienes y servicios públicos presupuestados para sus comunidades. Esto, en un país Federal como la Argentina, se soluciona con transferencias intergubernamentales por medio de las cuales el gobierno central complementa los ingresos de unidades públicas a niveles más descentralizados con transferencias de fondos de las jurisdicciones más grandes.¹⁵

Sobre esta situación Oates (1977) señala que si los fondos no se recaudan localmente se rompe la vinculación entre los beneficios y los costos reales de los programas presupuestarios y al compensarse a través de transferencias, que implican la financiación de una parte menor del costo con recursos locales, se da incentivo a la expansión discrecional del gasto público local. Por otro lado, McKean (1968) afirma que, independientemente de la forma de financiamiento, existen incentivos y restricciones para que las autoridades públicas fomenten

¹² La razón de esta elección es que el objetivo central es evaluar una alternativa en pro a una mejor asignación de recursos u optimización del gasto público.

¹³ La delimitación al ámbito local se debe a su idoneidad para la aplicación del proceso.

¹⁴ El art. 123 (ex 106) de la Constitución Nacional expresa que: "Cada Provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto en el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Que un municipio sea autónomo significa que el mismo tendrá dentro del marco de su competencia territorial y material facultades en distintos órdenes: institucional, político, administrativo y económico-financiero.

¹⁵ Las transferencias intergubernamentales se regulan por una Ley de Coparticipación de Impuestos que transfiere recursos desde el nivel nacional hacia el provincial y luego cada una de las provincias determina los recursos a prorratear entre los municipios integrantes.

decisiones favorables a un uso eficiente de los recursos que se fundamentan en la posibilidad de perder credibilidad política.

Más allá de esta particular discusión y teniendo en cuenta lo expuesto, la autonomía municipal en Argentina varía entre las provincias, por lo que, a la hora de implementar un proceso participativo, debería observarse la legislación respectiva de cada municipio.

La idea central de una apertura participativa es la de permitir que la población forme parte de la gestión de los servicios, negociación y realización de actividades conjuntas, de manera de alinear las decisiones gubernamentales con las preferencias de las personas que habitan el municipio. No obstante lejos de ignorar el principio de representatividad inherente a la democracia indirecta, este mecanismo busca su complementariedad. En este sentido, el objetivo de la participación civil no es el del cambio radical del actual sistema representativo ni su reemplazo absoluto, sino el de permitir una mayor intervención de los ciudadanos en los asuntos de interés público en el marco del régimen vigente.

A continuación se aclara cómo se materializa la representatividad que caracteriza y fundamenta la existencia del Estado democrático.

I.2- Sistema de representación electoral y mecanismos de representación democrática a nivel municipal.

La representación democrática se encuentra legitimada a partir de procesos electorales, mediante los cuales se designan los titulares de ciertos cargos gubernamentales o se decide sobre determinada política pública.¹⁶ Es decir que el acceso al poder de los representantes del pueblo en una democracia se canaliza a través de una vía participativa electoral, lo que implica la necesidad de elecciones en un contexto de amplias libertades civiles con la existencia de distintas agrupaciones políticas que compitan para ganar votos.¹⁷

La forma que adopta la organización del sistema municipal argentino es competencia de cada Provincia, a partir de sus Constituciones y Leyes Orgánicas de Municipalidades. Más allá de las diferencias que puedan existir, la distribución de poder dentro del municipio sigue la división de poderes de los niveles Nacional y Provincial.

El sistema de gobierno municipal en Argentina está básicamente fundado entre dos órganos de gobierno: el ejecutivo (Intendente) y el legislativo (Concejo Deliberante).¹⁸ Los representantes gubernamentales se eligen en una sola circunscripción y por el sistema D'Hont, mediante sufragio universal, directo y secreto, siendo la determinación del número de concejales en proporción al número de habitantes.

Los países latinoamericanos cuentan con mecanismos de representación democrática donde las relaciones de ciudadanos por concejal son relativamente elevadas (entre 20.000 y 200.000 habitantes por concejal)¹⁹, por lo que existiría un alto grado de probabilidad de que mayores grupos de individuos no encuentren representadas sus necesidades; pero a su vez se debería considerar que un mayor número de representantes electos podría conducir a un incremento burocrático y consecuente aumento en la ineficiencia del funcionamiento gubernamental por el incremento de intereses contrapuestos en el proceso de negociación política.²⁰ El efecto es poco claro, por lo que al momento de evaluar representatividad deberían considerarse los resultados e impacto de las políticas y acciones concretas, y no la relación entre el número de representantes y representados.

En este sentido, el grado de representatividad depende en gran medida del proceso de institucionalización de la participación democrática, de manera de traducirse en acciones concretas las necesidades de los individuos representados. Para viabilizar mecanismos de participación se debe considerar que la organización de la municipalidad viene establecida en las normas que la regulan. Así la autonomía municipal, a la que se hizo alusión anteriormente, concederá la capacidad de establecer y desarrollar una estructura organizativa propia adaptada a las características y necesidades de cada ámbito local.

¹⁶ En este caso el gobierno pone a consideración de la comunidad su opinión, expresada mediante sufragio, para decidir alguna cuestión de interés público.

¹⁷ La inexistencia de varios partidos políticos que representen distintos sectores de la población y de una libertad individual en la elección de los mismos desmoronaría la base de un gobierno democrático.

¹⁸ La organización de la justicia para los municipios argentinos es potestad del nivel provincial de gobierno.

¹⁹ Ver en Anexo VI.1. Cuadro I: Proporción de concejales por residentes en algunas municipalidades latinoamericanas.

²⁰ Aunque también es cierto que el incremento de funcionarios podría tener la ventaja de hacer más difícil el sostenimiento de posibles acuerdos colusivos.

Veamos a continuación qué tratamiento tiene hoy la participación en la normativa Argentina.

1.2.1- Marco legal de los mecanismos de participación en Argentina.

El derecho a la participación del ciudadano en las decisiones públicas se asocia con las figuras de democracia directa.²¹ Este derecho cívico ha sido entendido como aquél que garantiza la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, la participación directa de toda la ciudadanía en las decisiones resulta imposible de practicar en gran escala.

La Iniciativa Popular se refiere a una forma de peticionar a las autoridades (Artículo Nº 39 de la Constitución Nacional). Por medio de ella los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados. Es una institución que permite forzar el tratamiento de un proyecto o disposición de origen popular, en tanto se lo avale con un número preestablecido de firmas.

En Argentina el marco jurídico está ampliamente preparado para institucionalizar formas de participación ciudadana. A partir de la Reforma Constitucional de 1994 se le da una jerarquización constitucional a instrumentos internacionales de derechos humanos que, a manera de ejemplo en este caso, proporcionan: “el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” (Art. 23 inc.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos, ley 23.054), o más específicamente el derecho a “participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”, junto al derecho a “participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles” (Arts. 7 y 14 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer). Asimismo, la Constitución Nacional Argentina incorpora, en forma explícita, alternativas que complementan la democracia representativa con mayor participación popular, como la Iniciativa Popular y la Consulta Popular o Referéndum, mediante las cuales la ciudadanía toma parte en forma activa y permanente en asuntos de interés general (formas de democracia semidirecta).

La Constitución prohíbe Iniciativas Populares sobre leyes en materia de reforma constitucional, en tratados internacionales, sobre tributos y presupuesto, y en materia penal; cerrándose explícitamente las vías constitucionales para que los ciudadanos propongan alguna medida relativa a estos temas.

La Iniciativa Popular no supone una participación decisoria ni consultiva a diferencia de la Consulta Popular, instituida en el artículo 40 de la Constitución Nacional: “El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a Consulta Popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo lo convertirá en ley y su promulgación será automática”. Este tipo de consultas (virtualmente un Referéndum legislativo) no tiene restricción de materias en el texto constitucional y puede ser de carácter decisorio o consultivo, de acuerdo a si la Consulta Popular es vinculante o no vinculante. Al respecto el texto constitucional dice que “...podrán convocar a Consulta Popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio...”. Se trata, en definitiva, de una forma de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad a través del voto.

Estas figuras participativas se incorporan en el ámbito municipal a través de sus Cartas Orgánicas que se enmarcan dentro del texto constitucional de sus provincias respectivas. En su mayoría, las Constituciones Provinciales incluyen formas de democracia semidirecta. El derecho a Iniciativa Popular y Referéndum o Consulta Popular que deben considerarse en los municipios es mencionado en 19 constituciones.²²

Por otro lado, se amplían las competencias de los ciudadanos en la actividad estatal, fomentando otras formas de participación tales como:

- Promoción a la participación de los vecinos (Jujuy y Salta) y de la organización comunitaria: reconociendo e impulsando la creación de organizaciones vecinales (Catamarca, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego).
- Promoción a la formación de entidades comunitarias para sus relaciones con la autoridad municipal (Salta).

²¹ La clasificación de directa es un tipo de democracia ideal, un sistema de autogobierno donde el pueblo ejerce efectivamente el poder. Nos referiremos, como se utiliza en la legislación Argentina, a la democracia semidirecta como su mayor aproximación y en contraposición al sistema representativo (democracia indirecta), donde el pueblo gobierna pero solo a través de sus representantes.

²² En el Anexo VI.2 se explicitan los artículos correspondientes a cada forma participativa según las distintas provincias lo incorporan en sus Constituciones.

- Promoción a la creación de Consejos, Comisiones y Juntas Vecinales con participación en la gestión municipal (Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Mendoza, Neuquen, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero).²³

Estos mecanismos de participación ciudadana, en su mayoría, son producto de reformas legislativas ocurridas en los últimos años y, si bien la institucionalización y el efectivo ejercicio no necesariamente van de la mano, es importante la normativa jurídica existente que enmarca y avala distintas formas participativas.

El presupuesto participativo no cuenta con una figura legal explícita. Si bien en la Provincia de Buenos Aires no existe normativa que lo consagre, se han llevado a cabo algunas experiencias (como en el municipio de La Plata) implementadas como estrategias en el programa de gobierno, lo que induce un proceso hacia su institucionalización.²⁴

²³ Esta apertura participativa es la que permite la aplicación de un Presupuesto Participativo.

²⁴ El presupuesto participativo está institucionalizado desde 1996 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el artículo 52 de su Constitución se establece el carácter participativo del presupuesto.

CAPITULO II

II.1- Consideraciones acerca de la participación

"Participación" es la acción de "participar", y "participar" es tener "parte" o tomar parte en algo, es decir, ser o actuar como partícipe, como integrante de un todo. En el uso político del vocablo participación predomina, sin embargo, la ambigüedad. En efecto, muchas veces cuando se habla de participación en el gobierno o en las decisiones políticas, se piensa en una intervención directa, sin intermediarios, de los integrantes de la comunidad en aquél o en la adopción de aquéllas. En tal caso, "participación" y "representación" expresan conceptos distintos; la primera sería un modo de acción del ciudadano propio de la "democracia directa" (o, en todo caso, de las llamadas "formas semidirectas") y, en cambio, la segunda lo sería de la "democracia indirecta". Otras veces se usa la palabra "participación" para designar mecanismos de representación "no política", esto es, mecanismos de representación basados en la identidad de función social o económica entre representantes y representados, los que son utilizados como modos de comunicación entre el gobierno y la comunidad, pero sin acordar a las últimas intervención propia en las decisiones. En tales casos, se trata de la acción de "órganos asesores" destinados a servir de "canales" a las demandas. En otras ocasiones, en conexión o no con los mecanismos de referencia, la participación consiste en la acción que despliegan los no ocupantes de los cargos del gobierno, sea en la elaboración o en la ejecución de las decisiones políticas, sea en la adopción y realización de decisiones que, sin ser políticas, y al margen de la acción estatal, resultan de utilidad o de interés para la comunidad (por ej.: edificación de una escuela, formación de un grupo de bomberos voluntarios, etc.). En cambio, en el lenguaje de la ciencia política contemporánea, se usa el vocablo "participación" como concepto sociológico antes que jurídico-político para aludir a la intervención o no -"politización y "despolitización"- de los ciudadanos en la "vida política" ("participación" en las elecciones; "participación" en la actividad de los partidos; etc). En este último sentido, participación no es antítesis de representación sino, sólo y simplemente, una modalidad con variantes contingentes de la última.

Se podría caracterizar a cada una de las acepciones indicadas de la siguiente manera:

- a) participación en "un régimen de democracia directa" o mediante formas semidirectas (intervención de cada ciudadano en la elaboración y toma de las decisiones políticas);
- b) participación en "un régimen de representación funcional" (intervención de los miembros de la comunidad a través y mediante los grupos intermedios de que forman parte, a título asesor o actor -generalmente lo primero- en la elaboración y toma de las decisiones políticas);
- c) "participación social" (acción de los miembros de la comunidad, a través o no de determinados grupos intermedios no estatales, en tareas destinadas a satisfacer necesidades de aquella);²⁵
- d) "participación en un régimen representativo" o "participación ciudadana" propiamente dicha (intervención de cada ciudadano en los grupos y actividades propias de tal régimen -elecciones, partidos políticos, propáganda, etc.-).

De esto se deriva que la palabra "participación" cobra distinto sentido según el respectivo contexto. En el presente trabajo se considerarán las acepciones de participación mediante formas semidirectas (punto a)) y participación social (punto c)). En este sentido podría decirse, aunque sólo sea por aproximación, que la participación se trata de una actividad de los miembros de la comunidad -ciudadanos o no- tendiente a la realización de actos que revisten interés público.

Así, la participación constituye una actividad, en general, voluntaria de las personas,²⁶ y representa la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público. Para que se materialice y facilite, requiere por un lado la necesidad de que exista voluntad política para implementar mecanismos participativos y por otro lado, la existencia de una serie de elementos medulares como el acceso a la información

²⁵ En lo que se refiere a la "participación social" en particular, corresponde señalar que en las últimas décadas se ha empleado como sinónimo de ella la expresión "desarrollo de la comunidad" o "desarrollo local", con el propósito de designar específicamente la acción de los integrantes de la población que se agrega a la del gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales del conjunto.

²⁶ Una excepción la constituye la posibilidad de una Consulta Popular obligatoria. Así, por ejemplo, lo prescribe la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 67, al determinar: "...La Consulta podrá ser *obligatoria* y vinculante por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara..."

por parte de la comunidad, la eficacia de los mecanismos de control, una efectiva descentralización política administrativa, la organización de la ciudadanía, la educación cívica ciudadana acerca de la misma y un marco normativo adecuado.

La participación puede asumir distintos roles de acuerdo a cuáles sean las metas generales de un proyecto público:

1. La participación como mecanismo compensatorio de la equidad, en tanto incluye a todos los estratos sociales en los problemas locales, introduciendo sus reclamos en los asuntos públicos (meta de equidad).
2. La participación para fomentar la eficiencia en las acciones públicas, tanto en la asignación de recursos como en la posibilidad de disponer de información real y oportuna para la toma de decisiones (meta de eficiencia).

Asimismo pueden enumerarse distintas formas de participación:

- Consultiva: es habitualmente una forma institucionalizada en las modernas democracias que se basa en la mecánica de consulta/asesoramiento con determinados organismos, grupos o individuos desde el sistema político.
- De elaboración de propuestas: se trata de diseñar "soluciones" frente a temas determinados y proponerlos a los decisores públicos.
- De control: es una forma de control de las políticas y la gestión de gobierno, que se encuentra en auge en las sociedades modernas, sobre todo en los niveles locales, y que puede materializarse a través de organismos de contralor.²⁷
- Decisoria: a partir de delegación de tareas o facultades desde el sistema político, otorgando a ciertos individuos o grupos (asociaciones civiles) la gestión de ciertos temas. Es una modalidad básicamente comunitaria y muy utilizada en temas de asistencia social y en las áreas de mantenimiento y conservación de espacios públicos.

A su vez, estas formas de participación pueden implementarse en la práctica de diferentes maneras de acuerdo al mecanismo participativo que se adopte. Algunos de estos mecanismos son la Iniciativa Popular, la Consulta Popular y el Presupuesto Participativo.

En el siguiente cuadro se visualizan las combinaciones de estas formas participativas.

Cuadro I: Algunas formas de participación

<i>Clases</i> <i>Tipos</i>	Consultiva	Elaboración de propuestas	Control	Decisoria
Iniciativa Popular		X	X	
Consulta Popular	X			X(1)
Presupuesto Participativo	X	X	X	X(2)

(1) La Consulta Popular es decisoria en el caso de ser vinculante. Más adelante se aclara este punto.

(2) Su carácter decisorio lo genera el hecho de que deben consensuarse las prioridades objeto del gasto público entre gobierno local y ciudadanos.

De estas formas participativas, la Iniciativa Popular constituye una propuesta desde los ciudadanos sin que medie una petición por parte de las autoridades estatales, a diferencia de la Consulta Popular que parte de una propuesta del gobierno y del Presupuesto Participativo, que está organizado desde el nivel gubernamental, ya que es el gobierno el que solicita la participación para delinear el presupuesto con la ciudadanía.

En este marco, el presente trabajo se referirá a la forma de Presupuesto Participativo y, en menor medida, a la de Consulta Popular, ya que el hecho de originarse desde el Gobierno le da legalidad a la participación para incidir en el presupuesto.²⁸

²⁷ Un caso es Bolivia, donde por medio de la Ley de Participación Popular (1994) se crea el *Comité de Vigilancia* que representa a la sociedad civil en el control social de la gestión municipal.

²⁸ La Constitución Nacional Argentina prohíbe la Iniciativa Popular sobre leyes en materia de presupuesto.

Independientemente de la forma que adopte la participación, el cómo los procedimientos son configurados, armonizados e integrados con los procesos parlamentarios de toma de decisión, son importantes para la calidad de la misma.

En el siguiente cuadro se plantean las expectativas que se pueden alcanzar con una buena implementación participativa a nivel individual, social e institucional.

Cuadro II: Expectativas de alcance

Individual	social	Estructural, institucional
Mayor motivación política	Más debate público político	Temáticamente: políticas más abiertas y accesibles
Mayor poder de supervisión de asuntos públicos	Mayor aprendizaje social	Mayor legitimidad en las decisiones
Mayor comunicación política	Más esfuerzos por alcanzar acuerdos	Menor distancia entre ciudadano y político
Mayor objetividad en la calificación de políticas públicas	Más interacciones dentro de la comunidad	Mayor transparencia en los motivos de la toma de decisión
Mayores oportunidades de participación	Mejor división de poderes	Medios de comunicación de políticas más accesibles
Mejor orientación política	Mayor integración social	Eliminación del monopolio político

II.1.1- Costos y beneficios de la participación.

Como cualquier proceso de toma de decisiones la apertura a la participación, independientemente de la forma que adopte, conlleva costos y beneficios.

Entre los costos se incluyen:

- Costo de elaboración de información oportuna: el gobierno debe hacer llegar a la población información fidedigna oportunamente, debido a que sin ella la ciudadanía se ve imposibilitada a participar en cualquier asunto de carácter público.
- Costo de concientización y capacitación: una verdadera participación implica la inclusión de un porcentaje importante de individuos y a su vez la necesidad de un asesoramiento técnico para capacitar tanto a la población como a los agentes gubernamentales sobre estos procesos participativos.
- Costo en tiempo: los procesos decisorios participativos cuentan con un número mayor de instancias por el incremento de agentes involucrados, lo que a su vez conlleva extender los procesos de transacción o negociación en la búsqueda de un mayor consenso en la decisión a tomar.
- Costo de funcionamiento: se produce tanto por la mera participación a través de las urnas como por la creación de lugares tales como consejos o comisiones que implican la necesidad de contar con personal, infraestructura, mantenimiento, etc.
- Costo de convocatoria: se hace necesaria la búsqueda de alguna forma publicitaria que acerque a los ciudadanos a participar.

A estos costos se les adicionan otros que son particulares al proceso del presupuesto participativo:

- Costo de difusión: se origina ante la necesidad de difundir el plan resultante del proceso participativo y sus resultados parciales.
- Costo de recursos humanos: se refiere a la inversión en personal que trabaje en el diseño y aplicación del plan.²⁹
- Costo de implementación: corresponde considerar las inversiones en recursos y las formas de financiamiento alternativas.³⁰

²⁹ Cabe la posibilidad de reducir el costo en recursos humanos a través de pasantías rentadas, empleados municipales reasignados y trabajos "ad honorem", como ocurrió en el municipio de Rosario.

³⁰ Aquí es importante la capacidad de los municipios para conseguir créditos. La falta de autonomía financiera con la que cuenta una importante proporción de municipios en Argentina puede condicionar el financiamiento de los planes que surgen de la aplicación del presupuesto participativo.

Por otro lado, los beneficios que produce la participación son:

- Propiciar una mayor transparencia en la gestión gubernamental, que se fundamenta en un mayor control que puede ejercer la ciudadanía sobre las decisiones públicas.
- Permitir una reorientación de recursos, generando una mayor correspondencia del presupuesto con las necesidades prioritarias de la población.
- Generar un mayor grado de información acerca de los resultados de las decisiones adoptadas, lo que se convierte en un estímulo fundamental para una mayor recaudación tributaria.
- Incentivar hacia una mayor integración social, lo que repercute en el mejoramiento de aspectos tales como la equidad y la responsabilidad cívica.
- Precisar la definición de los problemas, consensuando y aglutinando a la población en torno a la solución, disminuyendo con ello las inversiones que requieren los proyectos.

Cuando los modelos participativos abarcan las etapas usuales de los programas que las autoridades gubernamentales ponen en marcha -diseño, gestión, monitoreo, control y evaluación- es cuando se logran maximizar los beneficios que tiene la participación.

En la elaboración de un proyecto o programa público, la comunidad puede ser la fuente más precisa de detección de necesidades relevantes y de priorización de las mismas. Su integración a la gestión del programa logrará mayor efectividad de la acción ya que puede posibilitar una gestión adaptativa suministrando en tiempo real continuos feed backs sobre qué está sucediendo en la realidad. En materia de control del buen funcionamiento del programa, el aporte de la participación comunitaria organizada puede ser de un alto valor agregado. El control obligará a la transparencia permanente y significará un seguro contra desvíos. Finalmente, la participación puede aportar evaluaciones recurrentes a través de encuestas de opinión, grupos focales de discusión y entrevistas.

Como se ha mencionado, esta participación cívica y comunitaria es complementaria de aquella que tiene por objeto designar las autoridades políticas locales, o ejercitar algunos de los mecanismos de la llamada "democracia semidirecta" y vendría a completar la acción de la obra de gobierno cotidiana sin sustituirla.

II.2- Algunas formas de aplicación participativa

En la búsqueda de mecanismos institucionales que permitan una mayor participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas se ha planteado en este trabajo la orientación de dicha participación hacia la determinación presupuestaria. Esta orientación sugerida para la aplicación participativa se debe al hecho de que el presupuesto público es base del mecanismo decisorio del Estado. Se constituye en una herramienta básica a través de la cual se expresa el plan de gobierno, y en uno de los medios con los que el mismo cuenta para alcanzar los fines económicos de asignación, distribución y estabilización.³¹

Como resume Petrei (1997) parte de las necesidades colectivas, que el presupuesto satisface, corresponde a las tradicionales como defensa y justicia; otra parte corresponde a fines generales que hacen al bienestar de la sociedad, al funcionamiento del Estado y a la viabilidad del sistema económico y que pertenecen a una categoría de grandes objetivos que se identifican con el nombre de fines de la política económica: asignación eficiente de recursos, estabilización de precios, pleno empleo, justa redistribución del ingreso y otros más recientes como el desarrollo económico y la calidad de vida.³²

³¹ En este punto cabe aclarar que las decisiones presupuestarias implican la evaluación y elección entre acciones alternativas, lo que hace que el logro de algunos objetivos del gobierno implique la falta de concreción de otros. Un caso concreto se daría ante una política de progresividad tributaria que permitiría alcanzar un objetivo de redistribución personal del ingreso pero que, sin embargo, resultaría negativa desde el punto de vista del crecimiento económico por su eventual efecto negativo sobre la acumulación de capital vía desincentivo del nivel de ahorro. Aquí cabe recordar que un gobierno local puede desempeñar la función de asignación de recursos, quedando los restantes fines económicos en manos de niveles centrales de gobierno.

³² El desarrollo económico puede ser visto como una combinación de crecimiento económico y distribución del ingreso, mientras que la calidad de vida comprende además los conceptos relativos al medio ambiente, vigencia de las Instituciones democráticas, existencia de libertad, clima de justicia, etc..

Entonces, si mediante el presupuesto se contempla la satisfacción de necesidades colectivas, es allí donde las prácticas participativas se toman convenientes, pudiendo optimizar políticas públicas a través de una mejor determinación presupuestaria.

Esto podría traducirse mediante una Consulta Popular o, alternativamente, mediante un Presupuesto Participativo que permita alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de recursos, complementando así otras decisiones del gobierno que no serían posibles de resolver con una apertura participativa como, por ejemplo, alcanzar los fines de estabilidad de precios y de pleno empleo.

A continuación se detallan estos mecanismos como formas alternativas de apertura participativa en la elaboración del presupuesto.

II.2.1- Presupuesto Participativo: instrumento de gestión de las políticas públicas

El Presupuesto Participativo es un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas abierto a los ciudadanos, es un mecanismo de participación social que le permite a la población informar a los decisores (gubernamentales) sobre sus necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción.³³ Es la posibilidad concreta de los habitantes de los distintos barrios de una ciudad de definir en detalle y democráticamente el destino de los fondos públicos y controlar la rendición de cuentas referentes a su utilización.

La introducción de la participación en la gestión de algunos municipios en Argentina³⁴ se origina a partir de una serie de cambios estructurales ocurridos que han afectado el contexto y la dinámica interna de los gobiernos, y que se refieren a:

- La globalización de la economía, lo que ha acortado las distancias geográficas de manera que un hecho o una decisión tiene un impacto más rápido y directo en otro lugar. Este hecho, que se genera a partir de avances en el ámbito de las telecomunicaciones, de la movilidad de capitales y de tecnologías a nivel internacional y de la apertura económica de los mercados nacionales, contribuye a la modernización del aparato estatal a nivel local.
- La reforma del Estado Nacional a partir del repliegue del Estado Benefactor cuyos efectos incidieron en la restricción del gasto público y las políticas sociales. Las reformas han afectado directamente a los Estados locales a través del proceso de descentralización de funciones y responsabilidades desde el Estado Nacional hacia los niveles municipales, que genera nuevas relaciones entre los gobiernos locales y la sociedad civil.
- La crisis económica que hace que los gobiernos locales deban enfrentarse ante situaciones críticas que atentan contra la calidad de vida de los ciudadanos. Los efectos negativos del crecimiento del desempleo y de la recesión económica han llevado al aumento de los niveles de población con necesidades básicas insatisfechas y conflictos sociales.

El Presupuesto Participativo es un proceso mediante el cual el Gobierno Municipal conjuntamente con los habitantes de su municipio, identifican, seleccionan y priorizan sus necesidades de acuerdo a la dinámica, complejidad y realidad de cada municipio. Esta herramienta permite que el ciudadano común pueda opinar sobre el gasto, la inversión y los recursos.

La institucionalización de este mecanismo requiere de ciertas condiciones básicas, a saber:

- Debe existir un importante esfuerzo de difusión y capacitación de los ciudadanos acerca de los mecanismos y posibilidades de participación en este ámbito. Este hecho se constituye en un requisito básico para poner en funcionamiento un proceso participativo, pues los incentivos en pos de la captación de civiles participantes se fundamenta en la información con la que estos cuentan.³⁵

³³ El presupuesto participativo implica un cambio en las bases consultivas de las formas de dominación política tradicional.

³⁴ Por ejemplo Rosario (Provincia de Santa Fé), Córdoba (Pcia. De Córdoba), Río Cuarto (Pcia. de Córdoba), Rafaela (Pcia. de Mendoza), Maipú (Pcia. de Mendoza), ciudad de Buenos Aires (Pcia. de Buenos Aires) y La Plata (Pcia. de Buenos Aires) han adoptado algún plan estratégico participativo. Algunos de ellos serán analizados en este trabajo.

³⁵ En este sentido el nivel educativo del ciudadano puede excluirlo de la participación por sus limitaciones al acceso de la información necesaria, es por ello que parte del esfuerzo en la difusión y capacitación debe dirigirse a éstos sectores.

- La participación del ciudadano debe estar garantizada, sin necesidad de pertenecer a ninguna organización que lo represente.
- El procedimiento debe ser lo suficientemente flexible para permitir la autoregulación por los participantes del mismo.
- La aplicación metodológica de un Presupuesto Participativo no es sistemática, sino que cada municipio deberá definir su diseño e implementación acorde a sus necesidades y limitaciones.³⁶
- Los objetivos del proceso participativo deben ser amplios en cuanto a sus temas, abarcando desde el gasto público hasta su financiamiento. Deben centralizarse las demandas individuales con algún criterio de conjunto.
- En las facultades del ciudadano no debe estar ausente el control de la gestión y rendición de cuentas.
- En principio el presupuesto participativo no es vinculante para el poder ejecutivo, no obstante la ley que lo implemente podría establecer esta obligatoriedad condicionando el tipo de participación, el monto del presupuesto sometido a consulta y la forma de toma de decisión.
- Debe contemplarse la necesidad de fundamentar el apartamiento respecto de las opiniones vertidas por los foros de participación al momento de sancionarse el presupuesto por los órganos estatales.
- El presupuesto participativo, como cualquier ámbito de participación, debe ser creado y sostenido para que la participación tienda a incrementarse.
- El sistema presupuestario debe estar organizado para que sea de fácil acceso y entendimiento para el común de la gente y se desprenda del mismo claramente la afectación de las partidas. La calidad de la estructura presupuestaria, que es donde se explicita o se muestra la decisión adoptada marca o determina las distintas posibilidades de evaluación y, por lo tanto, los distintos niveles potenciales de una participación con resultados palpables (esto se debe a que se puede determinar el alcance de la participación efectiva al poder evaluar en qué grado se traducen las demandas en políticas públicas).³⁷
- El sistema de registro contable debe ser claro y se debe poder identificar el responsable de cada gasto efectuado o comprometido.
- El acceso del ciudadano a la información se debe poder realizar sin ninguna restricción.
- Es importante la existencia de voluntad política de habilitar canales de participación, pues la resistencia a la pérdida del poder o el control por parte de las autoridades municipales puede impedir la apertura a la participación. La importancia de este punto radica en el hecho de que la implementación de un presupuesto participativo se origina en la decisión política de las autoridades municipales.
- La existencia de instrumentos adecuados, facilitadores o inductores, de distintas formas de participación (como el aval normativo de orden constitucional³⁸ y la creación de mesas de concertación³⁹).

Así un Presupuesto Participativo, como plan estratégico, debe contemplar algunos pasos a seguir en cada uno de los cuales participa la sociedad civil. Además de la determinación de la estructura organizacional, debe realizarse un diagnóstico de la realidad local para luego formular un plan o presupuesto.⁴⁰ Seguidamente deberá implementarse el mismo, desarrollando ciertas acciones concretas para lograr los objetivos delineados en la planificación y contando con comisiones de seguimiento y evaluación de los proyectos en desarrollo.

De esta manera, el proceso garantizaría la participación en las siguientes etapas:

1. La identificación de la necesidad pública (carencia).

³⁶ Aún así un modelo teórico puede ofrecer parámetros y herramientas básicas para orientar los procesos.

³⁷ A éstas condiciones de presentación de la información debe adicionarse un alto nivel de compromiso del ciudadano para que realice un efectivo control de cumplimiento de la política a ejecutar, al haber participado en todo el proceso de formación de la misma.

³⁸ Esta apreciación es válida ante el hecho de que la creación de propuestas de carácter participativas pueden suponerse antagónicas a la representatividad que instituye al Estado.

³⁹ Un equipo de investigación de la Fundación Sophia aconseja la creación de mesas de concertación que canalicen la participación para definir y gestionar programas específicos y profundizar diagnósticos sectoriales: mesa de concertación de salud, de producción y empleo, de recursos naturales, de turismo, etc.

⁴⁰ La realización de diagnósticos comprende la recopilación (una técnica es a través de talleres comunales), reconocimiento y revalorización de la información comunal tomando en cuenta el conocimiento que la población tiene de sus problemas, de sus recursos y posibilidades concretas de desarrollo.

2. La determinación del estado de la necesidad, es decir su cuantificación.
3. La determinación de prioridades entre las distintas necesidades. La limitación de recursos impide satisfacer todas las necesidades simultáneamente, por lo que es fundamental priorizar. Esta etapa pretende reflejar las preferencias de la comunidad, siendo quizá una de las instancias centrales en el proceso.
4. La fijación de la acción y su abarcabilidad en función del ordenamiento o priorización. Se la conoce como la etapa de fijación de metas (que considera además la restricción presupuestaria para concluir en la asignación de los recursos).
5. El seguimiento de la ejecución de las acciones, lo que conlleva la importancia de posibilitar un control concomitante y evitar distorsiones irreparables.
6. La evaluación posterior de la ejecución en relación con la situación programada. Contrastar lo programado (lo que se decidió) con lo realizado (lo que se cumplió), identificando los desvíos, explicación de sus causas y las acciones correctivas de los procesos anteriores.

Esta descripción permite visualizar las clases de participación que abarca el método, ya mencionadas en el Cuadro 1, y que se refieren, además, a todo el ciclo presupuestario (planificación, ejecución, control y evaluación). Así, los puntos 1 y 2 ponen de manifiesto el carácter consultivo de la participación; los puntos 3 y 4 dan lugar a la elaboración de propuestas y toma de decisión de los ciudadanos al compartirse con las autoridades gubernamentales la determinación de prioridades y fijación de acciones concretas. Por su parte, los puntos 5 y 6 muestran la posibilidad de control y evaluación sobre lo presupuestado.

Es importante aclarar que, aunque se establezca una participación decisoria esta se limita al hecho de que la priorización de necesidades debe consensuarse entre el municipio y los ciudadanos. En definitiva la toma final de las decisiones siempre queda en manos del gobierno municipal, quien es el responsable de gerenciar los recursos públicos y delimitar responsabilidades.

Por otro lado existen o pueden existir algunos impedimentos en su aplicación:

1. Falta de capacitación de la sociedad civil en lo que hace al proceso, cuestión fundamental en la puesta en marcha y funcionamiento de una metodología participativa.
2. Falta de experiencia en la participación.
3. Existencia de procedimientos burocráticos inflexibles y/o centralizados.
4. Resistencia a comprometer recursos para sectores con poca presencia social.⁴¹
5. Falta de capacitación de los Recursos Humanos del municipio.
6. Falta de interés social basado en la desconfianza por la posible no traducción en acciones concretas de sus reclamos.
7. Presiones de grupos de poder para conseguir sus intereses individuales.
8. Información imperfecta de una mayoría de ciudadanos que pueda llevar a que ciertos grupos en particular se favorezcan, en desmedro del bienestar general.

El conocimiento de los mismos es de utilidad para prever su solución. De todos estos puntos es de trascendente importancia considerar que el Presupuesto Participativo puede verse en problemas de reimplantación si se frustra en un primer intento, ya que la convocatoria del gobierno municipal a la participación demanda un esfuerzo por parte de la comunidad que, en caso de no verse reflejado en resultados o problemas resueltos, podría generar el suficiente grado de desconfianza como para impedir un nuevo intento de implementación participativa.

Por otro lado, a partir de estos lineamientos teóricos también se puede inferir que la utilización de esta tecnología de gestión presenta ventajas tales como la determinación de objetivos y metas presupuestarias a partir de la definición de los problemas por los propios actores que las padecen, aportando datos concretos y permitiendo una mayor alineación entre las decisiones de gasto público y las necesidades prioritarias de la población. También permite una mayor inserción social en las decisiones gubernamentales y control de resultados, obligando a una gestión más transparente. Además de estos beneficios que se enmarcan dentro de los enunciados oportunamente, el Presupuesto Participativo permite que el plan trascienda los ciclos electorales, al crearse un fuerte compromiso para construir objetivos centrales y rectores de la acción municipal de los próximos 5 o 10 años.

⁴¹ Puede ocurrir que se prefiera ignorar sistemáticamente grupos de ciudadanos cuyas necesidades no son popularmente conocidas a favor de otras mejor vistas por la sociedad, lo que plantearía un problema de falta de incidencia en el proceso de los grupos minoritarios.

Por otro lado, como ya se ha mencionado, la implementación de un Presupuesto Participativo implica ciertos costos tales como de información al ciudadano, de concientización y capacitación, de tiempo, de difusión, de recursos humanos, de implementación, entre otros.

II.2.2- Consulta Popular

Ya se ha mencionado que la participación directa de los ciudadanos en las decisiones es difícil de practicar en gran escala pero que, sin embargo, existen alternativas a la democracia representativa que permiten dicha participación, una de ellas es la Consulta Popular. Este puede ser un mecanismo alternativo al presupuesto participativo para la determinación presupuestaria.

La democracia directa es uno de los elementos principales que define la cultura política en Suiza,⁴² es el país más cercano a ser una democracia directa a pesar de ser una democracia parlamentaria. Tommasi M. (1996) hace referencia al caso de este país donde existe un referéndum obligatorio y vinculante con respecto a cambios en la Constitución y hacen uso de Iniciativas Populares.⁴³ A nivel local 48 (de 110) municipalidades operan bajo democracia directa.

La consulta popular en Suiza va precedida de una discusión previa al referéndum. Este debate previo cambia el conjunto de circunstancias que percibe el votante (llegan a conocer otros aspectos y alternativas) e incide en sus preferencias ya manifestadas. En estas condiciones queda superada la tan discutida «paradoja del voto» de Anthony Downs (1957), que sostiene que los ciudadanos, debido al efecto del bien público, tienen pocos incentivos para informarse y participar. La naturaleza de bien público que tienen las discusiones políticas se transforma en una decisión privada, porque un gran número de ciudadanos se involucra en la decisión. Sus familias, amigos, conocidos y compañeros de trabajo esperan de ellos que adopten una postura definida ante los temas presentados en el referéndum.⁴⁴

En un ámbito más cercano cobra trascendencia la experiencia que aconteció en Mar del Plata (1996), Provincia de Buenos Aires, donde se decidió someter un plan de ejecución de obras públicas a Consulta Popular. La razón fundamental fue la limitación presupuestal para afrontar el total de las obras que se pretendían.⁴⁵ El proceso de consulta implicó contestar a la siguiente premisa: "Estoy de acuerdo con el pago de \$3 o \$4 mensuales para el financiamiento de obras Mar del Plata 2000" (plus que se adicionaría a la tasa de barrido y limpieza). Se difundió información a la población por distintos medios de comunicación social y a través de reuniones explicativas en todas las Sociedades de Fomento.

El resultado de la consulta fue a favor de la propuesta (54% sobre un total de 170.000 votantes) por lo que el gobierno municipal aprobó la ejecución del plan de obras.

Como se describió en el apartado 1.2.1, el Referéndum (Consulta popular) es un procedimiento por el cual los votantes aprueban o rechazan medidas legislativas o constitucionales. Sin embargo puede también utilizarse para determinar el presupuesto de una localidad cuando se ponga a consideración de su población el aumento o disminución de un tributo, como se describe en la experiencia llevada a cabo en Mar del Plata.

Entrando en un análisis comparativo entre las formas de participación a través de una consulta popular o referéndum y una metodología de presupuesto participativo, ésta característica de la aplicación de una consulta popular, de versar en dos propuestas alternativas sobre las que los individuos deben elegir, hace que el proceso solo indique lo que los votantes rechazan y no lo que desean. Por otro lado en el caso de que no se pueda reiterar

⁴² Su origen data de 1291 cuando los cantones empezaron a unirse en una Federación. Los habitantes se reunían una vez al año para votar todo tipo de leyes y decretos. Luego se generalizó el uso del referéndum para intervenir en el proceso legislativo.

⁴³ Si al menos 50.000 votantes lo deciden, las leyes y decisiones generales que han pasado por el parlamento, pueden someterse a un referéndum vinculante. La población (con 100.000 firmas) también puede requerir cambios en la constitución.

⁴⁴ Pommerehne (1995) afirma que en los referendos sobre gastos públicos para un objeto específico de arte moderno (como un Picasso), ha ganado el voto afirmativo, pese a que antes de la votación los votantes tuvieran, en general, poco conocimiento de este tipo de arte como consumidores privados. La intensa discusión que precedió al referéndum de los Picasso, así como las de otros referendos sobre temas culturales, realizó una importante función educativa. Muchos ciudadanos que se encuentran por primera vez frente a un referéndum cultural, nunca se habían visto envueltos en estos problemas como consumidores privados, ya sea por falta de interés o de dinero. Como resultado del debate inducido por los inminentes referendos sobre cultura, muchos votantes mejoran su apreciación del arte y están dispuestos a apoyar los correspondientes gastos públicos.

⁴⁵ De un total de 160 obras podían concretarse 135. Para la ejecución de las 25 restantes obras públicas proyectadas se necesitaba un financiamiento de \$ 65.000.000.

el mecanismo para el mismo fin, de no aprobarse la propuesta ofrecida, la provisión del bien puede verse afectada (incluso no proveerse). En este sentido, un mecanismo de determinación presupuestaria a través de la participación pondrá en evidencia exactamente lo que la población necesita y desea, logrando la provisión de esos bienes y/o servicios.

Una Consulta Popular puede vincular una decisión de gasto con el pago respectivo.⁴⁶ Esto conlleva una ventaja sobre el presupuesto participativo, ya que este último busca, esencialmente, una reasignación de recursos y no una financiación excedente para su consecución. Este punto podría considerarse como un elemento más a tener en cuenta en este tipo de proceso participativo.

Por otro lado, en una Consulta Popular la alternativa aprobada puede llevar a una provisión homogénea a nivel municipal cuestión que, si nos remitimos a la metodología del Presupuesto Participativo descrito, queda superada al darse soluciones (provisión de bienes) específicas y acorde a la necesidad de cada sector del territorio municipal.

Otra característica de la Consulta es que propone la elección de un proyecto específico a poner en consideración de la población, lo que puede desestimar (dejando de lado) otra propuesta que produzca mayores ganancias de bienestar. Esto podría dar lugar a lo que se conoce como "control de agenda", es decir que las propuestas sean manipuladas por el político, según sus propios intereses o conveniencia. Este problema queda en parte superado en la aplicación de un presupuesto participativo, pues los proyectos públicos a efectivizarse surgen de un conjunto puesto a discusión con la población. Sin embargo existe la posibilidad de que el gobierno ejerza un tipo de control en la información que maneja y da a conocer, fundamentalmente en lo que respecta a los verdaderos recursos con que se cuenta para la consecución de determinados proyectos.

En este sentido es imprescindible que el votante esté bien informado sobre el alcance de cada una de las propuestas, tanto si debe decidir a través de un proceso de votación (referéndum) como si debe hacerlo en debate abierto (presupuesto participativo), pues la falta de buena información puede entorpecer la aplicación en ambos métodos.

Es importante resaltar que tanto la Consulta Popular como la metodología del Presupuesto Participativo tienden a hacer que el individuo refleje sus verdaderas preferencias.

En el primer caso, considerando que se enfrentan dos alternativas en la elección: el status quo y una propuesta, si el individuo vota en forma negativa corre el riesgo de no obtener la provisión del bien u obtenerla en cantidad ineficiente. Si vota en forma positiva asume las consecuencias de su voto con la aprobación de la propuesta y lo que ella le implique en provisión y financiamiento. Por lo tanto en ambos sentidos se comportará como un individuo racional revelando sus verdaderas preferencias.

En el segundo caso también existen incentivos a comportarse sinceramente, pues si el individuo no demanda lo que realmente necesita corre el riesgo de que no se incluyan sus pretensiones en el presupuesto final y por ende no obtener la provisión de ciertos bienes.

Por otro lado existen diferencias en la participación que implica cada uno de los métodos, lo que conlleva distintos grados de desconfianza por parte del electorado por la posterior conducta del Gobierno en cuanto al resultado de la elección.

En el caso de la Consulta Popular, la participación se limita, como se expresó anteriormente, a solo dos alternativas. Esto implica que los individuos pueden decidir el tamaño del presupuesto, pero no intervenir en la determinación de cómo se realiza el gasto público y menos aún en el seguimiento del mismo. Por lo tanto las preferencias reveladas no se pueden complementar con la seguridad de que el gobierno no se comportará de manera oportunista efectivizando una menor provisión de ciertos bienes o de menor calidad.

En cambio el presupuesto Participativo, al hacer que los individuos intervengan en todo el ciclo presupuestario, permite que las preferencias priorizadas se lleven a cabo con la menor distorsión.

Todo esto deriva en otro tema importante, como es el de determinar cuál es el beneficio desde el punto de vista político.

Es sabido que la dirigencia política busca la maximización del voto, en este sentido puede decirse que la Consulta Popular le implica un menor costo político que el Presupuesto Participativo.

Para defender lo afirmado se debe considerar que, el rechazo a la propuesta del Gobierno por medio de una Consulta Popular hace que la provisión de aquello que ha sido puesto a consideración no sea llevado a cabo y se dé lugar a que los representantes gubernamentales

⁴⁶ Aunque el impuesto seleccionado debe ser adecuado, pues puede no vincularse a una gran cantidad del electorado o producir exportación de impuestos.

deriven la responsabilidad de dicha decisión a la propia comunidad. Por otro lado un resultado positivo hace que el gobierno tenga el apoyo necesario para la realización de lo propuesto llegando, incluso, a que la sociedad lo financie a través de mayores impuestos. En uno y otro caso el costo político enfrentado es muy bajo.

En contraposición, puede no suceder lo mismo con un Presupuesto Participativo porque no se contempla en la decisión participativa la posibilidad de aumentar el tamaño del presupuesto, sino de reasignar los recursos de acuerdo a las preferencias reveladas, por lo que la no consecución de proyectos consensuados, o aumento impositivo para llevar a cabo el Plan de Gobierno, pueden implicar altos costos políticos.⁴⁷

Si nos remitimos al eje de este trabajo: la participación como mecanismo para acercar el gasto público a las verdaderas necesidades sociales, de esta exposición se puede prever que la utilización del Presupuesto Participativo es más acertada como mecanismo de determinación presupuestaria que un referéndum con el mismo fin.

⁴⁷ Un aumento impositivo para la concreción de programas que benefician a los ciudadanos conllevaría un conflicto con el gobierno en el caso en que previamente, cuando se discutieron los programas, no haya sido puesta a consideración la necesidad de un financiamiento adicional.

CAPITULO III

III.1. Algunos resultados de la aplicación participativa

Kliksberg (2000) afirma que gran parte de los organismos internacionales han adoptado la participación como una posible estrategia de acción para el desarrollo económico y social. Entre ellos el Banco Mundial muestra resultados positivos de la adopción participativa local a partir de un estudio sobre 121 proyectos de dotación de agua potable a zonas rurales realizados en 49 países de Asia, Africa y América Latina en 1994. Los resultados de la investigación se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro III: Efectividad según los niveles de participación de la comunidad en proyectos rurales de agua.

Variable	Grado de participación de los beneficiarios				Total de proyectos
	Bajo	Mediano	Alto		
Grado de efectividad de los proyectos	Bajo	21	6	0	27 (22%)
	Mediano	15	34	5	54 (45%)
	Alto	1	18	21	40 (33%)
Total de proyectos		37 (31%)	58 (48%)	26 (21%)	121 (100%)

Fuente: Deepa Narayan. The contribution of people's participation: 121 rural water supply projects. World Bank, 1994.

Como se observa, los proyectos están clasificados según dos dimensiones: el nivel de participación civil para la obtención de beneficios de los mismos y la efectividad en las metas buscadas.

El grado de participación se mide por el involucramiento de la comunidad en los proyectos, que va desde la indiferencia absoluta hasta la autoorganización para contribuir en todo el ciclo del proyecto. El nivel de efectividad es el grado en que se cumplieron las metas propuestas. Además de la meta específica del logro de suministro de agua, este programa (y, en general, los programas sociales) tiene metas generales que son la eficiencia (hacer un óptimo uso de recursos usualmente escasos), la equidad y la sostenibilidad.⁴⁸ Se busca lograr el mayor efecto conjunto posible en los tres campos.

De los resultados obtenidos, el Banco Mundial concluyó que existe una correlación positiva entre la efectividad y la participación, siendo 3% (=1/37), 31% (=18/58) y 81% (=21/26), las puntuaciones de alta efectividad correspondientes a los proyectos con baja, mediana y alta participación respectivamente.

También se encuentra una correlación positiva a medida que aumenta el grado de participación de los beneficiarios con relación al aumento del grado de efectividad de los proyectos, siendo 57% (=21/37), 59% (=34/58) y 81% (=21/26) los porcentajes correspondientes a las relaciones baja participación/baja efectividad de los proyectos, mediana/mediana y alta/alta.

La aplicación de participación comunitaria tuvo resultados diversos. En Kenya (Africa) se presenta un caso ilustrativo sobre los beneficios de su aplicación donde, en principio, el proyecto fue conducido sin la participación de los ciudadanos y presentó varios problemas, demoras en la construcción, sobrecostos y desacuerdo sobre métodos de pago, derivando en la paralización del mismo. Luego fue rediseñado y la comunidad se autoorganizó contribuyendo

⁴⁸ La sostenibilidad denota la conformación de capacidades que fortalezcan la posibilidad de que la comunidad continúe en el tiempo con los programas.

con trabajo y aportes económicos, de este modo el proyecto se completó en tiempo y dentro del presupuesto fijado. La comunidad paga las tarifas mensuales acordadas por el servicio, el mantenimiento del sistema, y cogestiona ambos con el Gobierno.

El impacto positivo de la participación en la efectividad de los proyectos demostrado por el Banco Mundial, muestra la importancia de estas formas participativas. Sin embargo, hasta el momento, su aplicación es baja (el 21% de los proyectos cuenta con una alta participación).

A continuación veremos de qué manera se ha aplicado en Latinoamérica y Argentina la participación en la determinación presupuestaria.

III.2- Experiencias en Latinoamérica de participación presupuestaria

Las siguientes experiencias en América Latina son indicativas del potencial latente en la región en materia de participación comunitaria y pueden arrojar enseñanzas útiles para formular políticas públicas en este sentido.

III.2.1- Asignación presupuestaria participativa de Porto Alegre (Brasil).

A partir de 1989 un nuevo gobierno municipal ideó una manera de formular y acompañar el presupuesto, este sistema fue denominado Presupuesto Participativo. Este mecanismo implica la participación activa de la población, a través de un amplio debate que transcurre a lo largo de un año donde son definidos valores de referencia y decidido dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles las obras y acciones que serán desarrolladas por el gobierno. Esta nueva forma de administración, con participación popular en las decisiones, se contrapone a la tradicional establecida a partir de un grupo de individuos con poder de decisión, sin ningún tipo de apertura a la ciudadanía. Antes de 1989 gran parte de las inversiones de la ciudad se concentraban en algunos barrios más pudientes, en detrimento de los más pobres. Existían importantes problemas sociales y amplios sectores de la población contaban con limitado acceso a servicios básicos. El cuadro era, asimismo, de escasos recursos fiscales y el presupuesto vigente contaba con un 98% de sus rentas comprometidas con el pago de personal.

Los lineamientos para la elaboración del presupuesto participativo son definidos en el marco de un reglamento interno de funcionamiento del mismo, que se elaboró y se modifica año a año en conjunto con la comunidad.⁴⁹ La normativa legal que posibilita la participación popular en el presupuesto de Porto Alegre es explícita. Al respecto, la Ley Orgánica Municipal en su Artículo N° 116 dice textualmente: "Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración, definición y acompañamiento de la ejecución del plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual".

El elevado tamaño de la población (alrededor de un 1.300.000 habitantes) hizo necesario dividir a la ciudad en 16 regiones,⁵⁰ cada una conformada por varios barrios, en las cuales se analizan las cifras de ejecución presupuestarias, las estimaciones futuras, y se identifican, a nivel barrial, prioridades que luego se van concertando y compatibilizando a nivel regional y global.

Para facilitar el proceso los problemas se debaten "sectorialmente" con base en 5 plenarios temáticos. Estos temas se refieren a: 1) transporte y circulación; 2) desarrollo económico y tributación; 3) organización de la ciudad y desarrollo urbano; 4) salud y asistencia social y 5) educación, cultura y esparcimiento.

La estructura del presupuesto participativo incluye un consejo de representantes y un foro de delegados. El primero se denomina Consejo del Presupuesto Participativo, compuesto por consejeros que representan a cada una de las 16 regiones de Porto Alegre, especialistas de los cinco ejes temáticos y representantes de ciertos organismos especializados, que llevan al Consejo las demandas de sus representados, reunidos en asambleas para discutir los temas

⁴⁹ El hecho de que el reglamento sea periódicamente modificado le da por un lado flexibilidad al sistema, pero por el otro lado le quita cierta estabilidad a las reglas de juego con que se maneja el proceso participativo.

⁵⁰ La división zonal de la ciudad se hizo según criterios geográficos, sociales y de organización de la sociedad.

de interés.⁵¹ Basándose en un proceso de negociación, el Consejo establece (y revisa constantemente) los criterios para la toma de decisiones (evaluando las propuestas en función de la prioridad acordada a los distintos sectores o temas, del grado de pobreza de cada distrito, del número de habitantes afectados, etc).⁵² El Consejo define su cronograma de trabajo y recibe capacitación. Su función se centra en coordinar y organizar el proceso de elaboración de los presupuestos y del plan de inversión y más tarde, comprueba la ejecución del presupuesto acordado. Por su parte el Foro de Delegados tiene la función de actuar como canal de conducción de las aspiraciones de la comunidad, fiscalizar la aplicación de obras públicas y apoyar a los consejeros en información y divulgación. Este Foro no tiene un número fijo de miembros porque sus representantes se eligen de acuerdo a la asistencia.⁵³

Cuadro IV: Número de delegados en proporción a los participantes

Nº participantes en la reunión	Proporción de delegados por participantes	Nº de elegidos
Hasta 100	1 por cada 10	10
De 101 a 250	1 por cada 20	8
De 251 a 400	1 por cada 30	5
De 401 a 550	1 por cada 40	4
De 551 a 700	1 por cada 50	3
De 701 a 850	1 por cada 60	3
De 851 a 1000	1 por cada 70	2
Más de 1001	1 por cada 80	Proporcional

El proceso sigue la siguiente metodología:

- primera ronda (marzo – abril): cada región y temática se reúne en plenaria abierta a la participación de cualquier persona, donde se hace la presentación de las cuentas del gobierno y se escoge a los delegados que compondrán el Foro de los Delegados Regionales y de los Delegados para cuestiones Temáticas;
- reuniones intermedias (marzo a junio): después de cada plenaria las entidades, agentes sociales y ciudadanos discuten las prioridades, realizando reuniones localizadas para elevar sus demandas que son jerarquizadas en el Foro de Delegados;⁵⁴
- segunda ronda (junio y julio): Los vecinos de cada barrio y los participantes de las organizaciones temáticas deciden sus prioridades y eligen, de modo directo, a los asesores del presupuesto participativo que conformarán el Consejo Presupuestario. El gobierno (por intermedio del Gabinete de Planificación de la Prefeitura Municipal, GAPLAN) presenta una previsión de ingresos y egresos y las regiones y áreas temáticas entregan por escrito sus prioridades y demandas.
- estudios técnicos y trabajo de formación (agosto): análisis técnico de las prioridades que surgen de las regiones y temáticas sobre las cuales el Gabinete de Planificación (GAPLAN) elabora una primera matriz presupuestaria de carácter indicativo, asignándose puntajes a las prioridades de cada región para integrarlas debidamente. El gobierno municipal discute y delibera sobre esta matriz presupuestaria y luego elabora otra de carácter propositivo que será discutida y votada por el Consejo Presupuestario.

⁵¹ En cada una de las regiones y áreas temáticas se eligen 2 consejeros titulares y 2 suplentes. Son electos 32 consejeros titulares de las regiones y 10 de las áreas temáticas. Este Consejo del Presupuesto Participativo se conforma, además, por 1 representante de la Asociación de Vecinos de Porto Alegre, 1 representante del Sindicato de Municipales y 2 representantes del gobierno (uno perteneciente al Gabinete de Planeamiento y otro de la Coordinación de Relaciones con la Comunidad, los cuales no tienen derecho al voto), sumando un total de 46 miembros.

⁵² Aquí surge el interrogante de si la determinación de criterios para determinar prioridades a partir de un proceso de negociación entre individuos que "representan" al resto de los ciudadanos, no encierra una estructura similar a la existente, donde deciden unos pocos y con alto grado de posibles influencias de grupos de interés.

⁵³ Esta relación es variable de manera de evitar inoperancia por exceso de participantes. La metodología de elección hace que se estimule la participación, pues las regiones que logran movilizar más gente eligen mayor cantidad de delegados. El mandato de los delegados, al igual que el de los consejeros, es por un año pudiendo ser reelegidos en forma consecutiva por un año más.

⁵⁴ Los equipos técnicos municipales apoyan entregando información y explicando la primera propuesta.

- e) reuniones del Consejo Presupuestario (septiembre): se analiza la propuesta presupuestal del gobierno teniendo como referencia las prioridades de las regiones y áreas temáticas. Luego el Gabinete de Planificación efectúa la redacción final del presupuesto y el Poder Ejecutivo se lo envía al parlamento municipal (cuyo plazo legal es el 30 de septiembre) para su deliberación por los concejales municipales;⁵⁵
- f) elaboración del Plan de Inversión (octubre y noviembre): el Consejo Presupuestario, el GAPLAN y los departamentos y unidades del gobierno municipal elaboran el plan de inversiones, con base en la propuesta enviada al legislativo, en el análisis técnico, legal y financiero de las demandas y en los criterios generales de distribución de los recursos en las regiones;⁵⁶
- g) revisión del Reglamento Interno para el próximo año (diciembre y enero): a partir de propuestas provenientes de las regiones y temáticas, el Consejo Presupuestario decide los cambios a ser introducidos en dicho reglamento.

Las primeras dificultades enfrentadas tenían que ver con la inexistencia de modelos preconcebidos de cómo realizar una cogestión de los recursos públicos. Por otro lado se hizo necesario informar a la población que la discusión se centraría en el porcentaje referido a inversiones, lo que representaba el 2% del presupuesto total.⁵⁷

Durante los dos primeros años hubo una escasa participación, lo que fue un reflejo directo de la coyuntura municipal. En el año 1989 la acumulación de las demandas sociales era mucho mayor que la capacidad presupuestaria y administrativa del municipio, lo que ocasionó una retracción en la participación para el año 1990.⁵⁸ Esta participación se modifica de forma creciente a partir del momento en que el gobierno local reasume su capacidad de inversión, principalmente a través de la realización de una reforma tributaria. En este aspecto se abre otra veta de la importancia participativa ya que se discutió la idea de aumentar los impuestos con carácter progresivo, lo que se aprobó en la cámara municipal debido a la presión que ejerció el pueblo. A partir de 1991 el presupuesto participativo se fue convirtiendo en un proceso cada vez más masivo. En 1994 el 49% de los habitantes conocían el proceso, participando 11.197 personas y 650 entidades. En 1995 se estimaba que 100.000 personas participaban en el proceso y, según las encuestas de opinión, el presupuesto participativo era conocido por el 75% de la población en 1999.

Los resultados han sido, en balance, positivos. Se logró una reorientación de recursos al darse prioridad a necesidades básicas tales como: obras de saneamiento, pavimentación, drenaje, alumbrado público, urbanización, educación, vivienda y salud; una rendición de cuentas municipal efectiva, con una gestión municipal más transparente al compartirse la elaboración presupuestaria con la comunidad y al ejercerse un seguimiento de la ejecución de la partida de inversiones por la misma población. Desde que el presupuesto participativo se ha consolidado, esta partida de inversiones se incrementó, representando entre el 15% y el 25% de los ingresos y sumando, en el período 1989-1995, más de U\$S 700 millones.

La correspondencia del presupuesto con las necesidades prioritarias y la mejora de su administración, llevaron a resultados significativos. Entre ellos:

- El abastecimiento de agua subió, de 1990 a 1996, de 400.000 hogares atendidos a 484.000, cubriéndose el 98% de la población.
- En materia de alcantarillado, mientras que en 1989 sólo el 48% de los hogares estaban conectados a la red de cloacas, en 1997 era el 80,4%, cuando el promedio en Brasil alcanzaba el 49%.
- El programa de legitimación de la propiedad de la tierra a sectores pobres, y asentamientos humanos, benefició entre 1990 y 1996 a 167.408 personas, el 13% de toda la población. Se han pavimentado entre 25 y 30 km de áreas pobres (por año).

⁵⁵ El presupuesto se va conformando de abajo hacia arriba, y es así como se produce la unión real de la democracia directa y participativa con la democracia representativa.

⁵⁶ Se observan tres criterios a la hora de definir prioridades y concebir el plan de inversión: a) la prioridad de la región (decidida en las asambleas zonales: alcantarillado, educación, pavimentación de calles, etc.); b) población total de la región (las áreas más pobladas reciben más); y c) la carencia de servicios o infraestructura (las áreas más pobres reciben más). Cada criterio tiene un peso y recibe una nota de 1 a 4; luego los recursos son distribuidos con base en el total de puntos de las notas.

⁵⁷ El hecho de que el alcance de la participación se limite a un pequeño porcentaje del presupuesto total muestra una actitud cautelosa, permitiendo que el proceso participativo avance en forma paulatina a partir de resultados concretos.

⁵⁸ Porto Alegre era una ciudad sin infraestructura por lo que a la escasez de recursos se sumó una gran cantidad de demandas solicitando regularización de la propiedad, saneamiento básico, aumento de puestos de salud, de transporte, de escuelas, etc.

- La matrícula en escuela primaria y secundaria subió en un 159% entre 1989 y 1997, y el Municipio creó un programa de alfabetización de adultos que en 1997 ya tenía 5.277 participantes.
- En lo que concierne a la salud, el municipio ha tomado integralmente a cargo la atención médica de base conjuntamente con el Gobierno Federal. Este sistema, llamado Sistema Único de Salud (SUS), asegura una cobertura pública y universal a través de la acción de las Unidades Sanitarias Municipales, así como el seguimiento y control de los recursos transferidos a los hospitales, clínicas y laboratorios privados. Se crearon 29 puestos de salud de la familia, la mayoría en comunidades periféricas, mejorando la calidad del servicio a través de la prevención.

No debe perderse de vista que esta es una experiencia en construcción permanente y por ende requiere de un continuo perfeccionamiento. Con este objetivo, a inicios del año 2001, se instituyó un grupo de trabajo para diagnosticar posibles distorsiones en el proceso y proponer iniciativas que busquen su calificación. Se identificaron los siguientes problemas:

- Complejidad del proceso: reglas y criterios incorporados a lo largo del tiempo generaron un Reglamento Interno que tiene hoy 60 páginas y un proceso con un número excesivo de reuniones, lo que es desgastante para quien participa además de facilitar la perpetuación de los antiguos líderes conocedores de los "secretos" del proceso, inhibiendo la participación de los nuevos.⁵⁹
- Conflicto de competencias: La permanente interacción hace que existan "áreas oscuras" donde se mezclan las competencias, generando conflictos como, por ejemplo, entre los Consejos Sectoriales (Niño y Adolescente, Educación, Salud, Asistencia Social, etc.) y el Consejo del Presupuesto Participativo o las temáticas, o incluso de los Consejos Sectoriales entre sí.⁶⁰
- Regionalización inadecuada: existen regiones pequeñas que hoy ya tienen buena parte de sus demandas encaminadas, en cambio hay otras, grandes y carentes de inversiones, ocasionando una distorsión en el momento de la distribución de los recursos.⁶¹
- Cantidad versus calidad: la definición de temáticas sobre las cuales se debate hace a una participación organizada pero puede llegar a restringir las problemáticas sociales a tratar, dejando de lado cuestiones generales de la ciudad que necesitan de una amplia adhesión de la población (como la limpieza urbana y la preservación de arroyos, entre otros).⁶²
- Universalidad versus diversidad: el presupuesto participativo precisa ser ampliado para permitir la participación de algunos segmentos de la sociedad ausentes o poco representados. Los ancianos, jóvenes y minorías étnicas tienen dificultades para lograr participar o para que sus demandas se consideren en el proceso. La posibilidad de generar políticas de género y de etnias ampliaría su capacidad de universalización.⁶³

La experiencia llevada a cabo en Porto Alegre muestra aspectos positivos que la han convertido en referente nacional e internacional. En la actualidad hay al menos 70 ciudades en todo Brasil que utilizan este sistema basándose en ella. No obstante, el presupuesto participativo es un proceso complejo en su implementación y presenta problemas, anteriormente citados, que exigen un tratamiento continuo para la obtención de resultados exitosos a largo plazo.

Entre los aspectos positivos, la metodología participativa en el presupuesto de Porto Alegre no sólo redistribuyó los fondos públicos de modo de priorizar a los sectores más pobres,

⁵⁹ En un sentido práctico, cabe reconocer que el método admite tres posibles formas de participar: 1) la directa a través de las plenarios, 2) la representativa a través de los delegados y consejeros y 3) la virtual, a través de Internet (sin derecho a voto).

Además de la complejidad, el hecho de que este reglamento interno pueda ser modificado cada año, genera inestabilidad normativa y por ende escasa claridad en la consecución del proceso.

⁶⁰ A este hecho se suma la posibilidad de que exista, dentro del Consejo, la influencia de grupos de interés que presionen en la negociación de los criterios con los que se evalúan las propuestas.

⁶¹ No obstante una nueva regionalización es una tarea extremadamente difícil, desde el punto de vista político, exigiendo un gran esfuerzo y habilidad de negociación. Por otro lado el hecho de que regiones chicas obtengan mayores resultados puede explicarse a coaliciones efectivas, con mayor poder de negociación que regiones más grandes.

⁶² El problema surgiría en el caso en que la obtención de una participación organizada deje de lado cuestiones que sean preferentes para los ciudadanos.

⁶³ Cuestiones externas que hacen a la imposibilidad de movilidad, capacidad de decisión o integración social para la participación activa de ancianos, menores y minorías étnicas hace que las necesidades de estos grupos puedan quedar fuera del ámbito de debate.

también estableció un nuevo marco de relaciones políticas. Si bien el proceso de aprendizaje fue largo y dificultoso, la comunidad tuvo una participación activa en la asignación de recursos públicos. Se pusieron a disposición de los ciudadanos mecanismos concretos de deliberación para ejercer la participación directa en las decisiones presupuestarias que se fue enriqueciendo con su práctica. La liberación de iniciativas, recursos y aportes sociales adicionales han favorecido el proceso de desarrollo económico y social de Porto Alegre.

El hecho de ser una comunidad con habituales prácticas de asociaciones civiles facilitó el acercamiento de los ciudadanos a la participación que, a su vez, fue fortalecida enormemente por el proceso. Por otro lado existió una firme voluntad política, las autoridades municipales que desarrollaron este proyecto genuinamente participativo recibieron un apoyo creciente y cada vez más generalizado de toda la población, que percibió que toda la ciudad mejoraba. Sus bases reales de poder no disminuyeron compartiéndolo, sino aumentaron, y fueron reelectas en varias oportunidades.⁶⁴

III.2.2- Villa El Salvador (Perú): una experiencia social de avanzada.

A comienzos de los años '70, 50.000 familias pobres se instalaron en un vasto arenal ubicado en las afueras de Lima, desprovistos de recursos de ninguna índole, y a distancia de vías de acceso. A ellos se fueron sumando otras familias marginales llegando a una población actual superior a los 300.000 habitantes, de los cuales más del 60% son menores de 18 años. Este distrito es un ejemplo destacado de autogestión comunitaria que, con apoyo de organismos no gubernamentales, planteó y consolidó un asentamiento popular con una propuesta urbana definida. La Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), adoptó un diseño urbanístico muy peculiar altamente descentralizado. El municipio (reconocido como tal en 1983) está organizado por manzanas y cada grupo de las mismas tiene su propio parque central y espacios para la deliberación comunitaria, la recreación y la cultura. Se organizaron en base a modelos altamente participativos, con directivos por grupos de manzanas, y más de 1.000 espacios organizativos donde se desarrollan las actividades básicas de la Villa.

En dos décadas, en condiciones socioeconómicas muy difíciles, levantaron gran parte de la infraestructura física y lograron metas sociales de envergadura.⁶⁵

- Construyeron 38.000 viviendas, 60 locales comunitarios, 64 centros educativos, 22 bibliotecas populares, 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, 4 centros de salud y farmacias.
- Se registraron avances en materia de servicios de agua, desagüe y electricidad en un plazo que se estimó menor al que tardaban otros barrios pobres para lograrlos.
- El analfabetismo es de 3,5%, muy inferior a la media nacional.
- La tasa de matrícula en primaria es del 98% y superior al 90% en secundaria.
- La tasa de mortalidad infantil de 67 por mil es inferior a la media nacional de 88 a 95 por mil.
- El parque industrial alberga alrededor de 1000 pequeños empresarios, que elaboran 461 productos diversos, comercializados en Perú o, más recientemente, exportados.

Desde 1997, las autoridades municipales, con apoyo de la Asociación de Comunicadores Sociales, han elaborado un plan de desarrollo humano para dar respuesta a las necesidades ciudadanas. Realizándose talleres en los cuales actores locales, incluidos jóvenes, mujeres y dirigentes comunales, y organizaciones no gubernamentales, trabajan conjuntamente en el diseño y puesta en práctica de planes de desarrollo local y en la mejora de la administración local.

Recientemente, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, ha incorporado la informática, a través de la cual los habitantes reciben información sobre los temas a tratar por el Consejo Municipal y le hacen llegar por las mismas continuamente sus puntos de vista. Se ha convertido así en una herramienta al servicio de la democracia.⁶⁶

⁶⁴ Durante tres periodos sucesivos ha habido continuidad en la gestión municipal y en los equipos de trabajo.

⁶⁵ La comunidad obtuvo asistencia técnica e inversiones del gobierno central (US\$ 6,44 millones), de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y organizaciones internacionales (US\$ 2,34 millones).

⁶⁶ La experiencia en su conjunto es de alta complejidad y ha tenido, como es inevitable, avances y retrocesos, pero sus logros son notables. El Consejo realiza, a través de este sistema computarizado, referéndums continuos sobre las

Esta es una experiencia que tiene un perfil diferente ya que la participación forma parte de la integración y constitución del lugar, no debiendo enfrentar las dificultades que se producen al incorporarla en un contexto institucional establecido. Aún así, permite evidenciar el potencial que brinda la participación.

III.2.3- El proceso de participación popular en Bolivia

La participación social en Bolivia encuentra su espacio al ser expresamente encuadrada en la normativa de la Ley de Participación Popular (LPP) que articula a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales. Con su promulgación, en 1994, se inició un novedoso proceso de descentralización por la vía municipal.

Los aspectos más importantes de la Ley de Participación Popular y de los Decretos Supremos que la reglamentan son los siguientes:

1. Define a la Sección de Provincia como la jurisdicción del Municipio y reemplaza la concepción estrictamente urbana del Municipio por otra territorial que da origen a municipios urbano-rurales. De este modo el municipio se constituye en la unidad territorial básica para la planificación nacional, y en el principal espacio de participación, concertación y gestión local.
2. Asigna recursos de coparticipación tributaria a todos los municipios del país bajo el criterio de distribución per cápita, de modo que cada Gobierno Municipal recibe recursos de coparticipación tributaria proporcionalmente a su población.⁶⁷
3. Transfiere y asigna a los Gobiernos Municipales varias responsabilidades y atribuciones propias de la gestión pública, que ahora son parte de la administración y gestión municipal. Entre esas responsabilidades figuran el financiamiento y administración de los servicios de salud y educación, y de la infraestructura de microriego y caminos vecinales. A partir de la asignación de nuevos recursos y de la transferencia de nuevas responsabilidades, los municipios tienen capacidad de decisión acerca del destino de los recursos de inversión pública dentro de su jurisdicción. Ello implica que priorizan inversiones, formulan proyectos, acceden a recursos extramunicipales de cofinanciamiento y son responsables de la ejecución de los proyectos.
4. Reconoce personería jurídica a todas las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales existentes antes de la promulgación de la LPP, con lo que se convierten en personas jurídicas de pleno derecho. Estas organizaciones constituyen el núcleo básico de la organización social pero nunca antes fueron reconocidas por el Estado boliviano. Además, la Ley de Participación Popular les asigna responsabilidades y atribuciones específicas en la planificación y gestión municipal, y las define como los sujetos de la Participación Popular.⁶⁸
5. Crea un Comité de Vigilancia (CV) en cada municipio, constituido por representantes de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales con personería jurídica. Este CV tiene la función de ejercer control social en la gestión del gobierno municipal.⁶⁹

La planificación participativa y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) resultantes, se han constituido en instrumentos fundamentales para la participación popular.⁷⁰ Estos planes constan de un diagnóstico y una estrategia de desarrollo y son el principal instrumento de la gestión municipal, a través de ellos es posible efectivizar la participación social en la definición de políticas y en la priorización de inversiones municipales.

opiniones de los habitantes. La práctica permanente de la participación comunitaria ha sido una de sus bases principales.

⁶⁷ Antes de la LPP sólo 23 municipios de un total de 311 tenían ingresos anuales superiores a US\$ 1.000 y tres de los nueve departamentos (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) absorbían el 91% de recursos de coparticipación.

⁶⁸ Estas organizaciones tienen roles específicos en la formulación de demandas municipales (además de las típicas edificaciones, mantener y renovar la infraestructura de salud, educación, deportes, caminos vecinales y microriego), las que se identifican y priorizan dentro de talleres que constituyen el insumo básico para orientar la planificación municipal.

⁶⁹ El Comité de Vigilancia controla que los recursos económicos que recibe cada comuna sean invertidos en la población urbana y rural en términos equitativos y que no se destinen en gastos corrientes del gobierno municipal más del 15% (se busca paliar la pobreza estimulando legislativamente la inversión en proyectos de desarrollo humano y sostenible mediante el acceso a fondos extras provenientes de programas de desarrollo nacional y de la cooperación internacional).

⁷⁰ Un total de 273 municipios (88%) contaban, a fines de 1999, con un Plan de Desarrollo Municipal.

En base a la información de 129 Planes de Desarrollo Municipal (PDM) formulados entre 1996 y 1999 en municipios mayoritariamente rurales y poniendo énfasis en la composición sectorial de la demanda de inversiones contenida en los mismos y en sus estrategias de desarrollo, se presenta el siguiente cuadro. El mismo clasifica sectorialmente los proyectos incluidos en los PDM de esos municipios y muestra la distribución entre el número de proyectos de los sectores productivos, de inversión social y otros proyectos.

Cuadro V: Distribución sectorial de proyectos en los PDM de 129 municipios con población rural mayoritaria

Sectores	Nº de proyectos	Porcentaje Proyectos en sectores productivos
Proyectos de inversión productiva:		
Agropecuario	254	16.26
Minería	5	0.32
Industria y turismo	54	3.46
Transportes	260	16.65
Subtotal	573	36.69
Proyectos de inversión social:		
Salud	133	8.51
Educación	219	14.02
Saneamiento Básico	161	10.31
Urbanismo y Vivienda	110	7.04
Subtotal	623	39.88
Proyectos de doble propósito, productivo y social:		
Energía	122	7.81
Comunicación	8	0.51
Recursos Hídricos	157	10.05
Subtotal	287	18.37
Subtotal proyectos multisectoriales	79	5.06
Otros proyectos	287	18.37
Total	1562	100.00

Fuente: Delgadillo, J. (2001)

Estos resultados demuestran que existe una tendencia creciente a la priorización de la población por las inversiones en el ámbito económico y productivo, reflejando la importancia que la población asigna a las inversiones en ambos grupos de sectores.⁷¹

Delgadillo (2001), resalta que los diagnósticos sobre los aspectos económico-productivos son bastante rigurosos, completos y presentan información detallada sobre las principales variables relacionadas con esos temas tales como tenencia y uso de la tierra, sistemas de producción, sistemas e infraestructura de comercialización, infraestructura vial, recursos naturales y características ambientales. Sin embargo, en las estrategias de desarrollo las propuestas referidas a estos temas no corresponden a la riqueza de los diagnósticos y, las inversiones y proyectos priorizados en muchos casos se refieren a temas demasiado generales o a problemas muy puntuales de una determinada comunidad, por lo que el impacto de estas inversiones podría tener un alcance limitado sobre la economía del municipio vista en su conjunto.

A partir de la implementación de la Ley de Participación Popular (LPP) se ha fortalecido el nivel local, creciendo la participación social en las decisiones locales. Se redefinieron los roles de los viejos actores (institucionales, políticos y sociales) y desde la sociedad surgieron

⁷¹ En 1998 se habían establecido 30% para desarrollo humano y 25% para inversión productiva, lo que significó una tendencia fuera del típico "urbanismo y vivienda" que absorbía la mayoría de los recursos.

otros nuevos, el nivel municipal se convirtió en un importante escenario de la gestión pública con potestad para decidir sobre el destino de la inversión pública, se ha redistribuido el poder político en favor de los espacios locales, se crearon condiciones para fortalecer la capacidad de gestión local y se abrió la gestión pública a la participación social en la planificación, asignación de inversiones (definiendo prioridades de inversión) y gestión del desarrollo municipal.⁷²

El mérito principal de la participación popular en Bolivia (a través de la Ley de Participación Popular) está vinculado al mayor reconocimiento institucional de los municipios a partir de la inclusión de algunos gobiernos locales en la coparticipación de recursos. El 20% de los ingresos nacionales se distribuyen entre los más de 300 municipios en proporción al número de habitantes, logrando que entre el 85 y 90% del total de municipios cuenten, desde el segundo semestre de 1994, con ingresos provenientes del Tesoro Nacional.⁷³ La inversión per cápita rural se incrementó de U\$S 28 en 1993 a U\$S 77 en 1996. En el campo social se ha incrementado la inversión en salud, educación y saneamiento básico, incrementándose de U\$S 9,03 per cápita en 1994 a U\$S 32,14 en 1996.⁷⁴

Así van constituyéndose nuevos escenarios para el desarrollo económico local, gracias a la posibilidad de la población de decidir sobre la asignación de las inversiones dentro del municipio en una perspectiva de mediano plazo. Esto se expresa en la creciente prioridad que le asigna la población a las inversiones en el ámbito económico y productivo, y muestra la necesidad de una mayor inclusión de organizaciones de productores y gremios empresariales en la priorización de inversiones y en la definición de políticas de desarrollo. Esta mayor participación debe reducir el inevitable sesgo inicial de la LPP que, al definir a las organizaciones territoriales de base como sujetos de la participación popular, limita las posibilidades de participación de otros actores locales que no son territoriales como ser los productores organizados y otros agentes económicos.⁷⁵

III.2.4- El presupuesto participativo de San Salvador (El Salvador).

La población de San Salvador, municipio de la República de El Salvador, es de 493.194 habitantes (existen alrededor de 540 comunidades o asentamientos). En 1998 se inició un proceso de desconcentración de los servicios municipales, lo que generó como resultado la división del municipio en siete distritos. Aprovechando esta división, a mediados del año 2001, el Concejo Municipal acordó promover, en el marco del desarrollo de la política de participación ciudadana, el presupuesto participativo.

La ciudadanía recorrió asambleas informativas, capacitaciones y talleres donde, con el fin de opinar sobre los problemas que les afectan en su comunidad, se buscaron las alternativas de solución y las posibles vías de autogestión. La municipalidad ha elaborado, junto con la ciudadanía, el Plan de Inversión Municipal para el año 2002.

En la elaboración del presupuesto participaron 586 delegados en los siete distritos, realizándose 17 jornadas de capacitación para ellos, además se realizaron 21 asambleas informativas y 10 asambleas sectoriales en tres distritos. Se obtuvo la asistencia de 1500 ciudadanos en los siete distritos, desarrollándose 7 asambleas de priorización de problemas, lo cual dio como resultado la definición de 95 proyectos: 70 de infraestructura y 25 programas sociales que la ciudadanía debía desarrollar junto a la municipalidad.

En su aplicación, para la elaboración del presupuesto del año 2002, se cumplieron los siguientes pasos:

1. En los meses de mayo a julio se diseñó la propuesta metodológica.
2. En septiembre se realizaron jornadas de capacitación. Se estudió el marco legal donde se inserta el proceso. Se aprendió a detectar problemas, sus causas y

⁷² La LPP otorga un reordenamiento del marco institucional y una nueva lógica de asignación de inversiones en el ámbito municipal, dándole a la sociedad civil el derecho a participar en la priorización de inversiones y ejercer control social sobre la gestión municipal.

⁷³ Esto implicó la ampliación de percepción de recursos de coparticipación de 24 a 311 municipios.

⁷⁴ La inversión pública nacional ha cambiado su composición ya que para 1998 se ha programado alrededor del 21% para el nivel municipal, 48% en el nivel departamental, 14% para el cofinanciamiento regional y 17% a nivel nacional. El cambio es evidente ya que en 1994 el nivel nacional definía y manejaba el 79% de la inversión pública del país.

⁷⁵ Esto se produce debido a que el proceso de participación se articula por medio de las organizaciones territoriales de base que agrupan comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales, representando demandas e intereses que pueden no coincidir con las de los grupos de productores y empresarios.

consecuencias con la idea de tener una visión amplia de los problemas que afectan a la ciudadanía.⁷⁶

3. En octubre se realizaron talleres de planificación zonal en cada distrito con el fin de priorizar los problemas que afectan a la ciudadanía y describir las posibles soluciones. El producto de este taller fue el Plan de Inversión Zonal. Además se llevó a cabo un proceso de conformación de mesas de concertación zonal quienes representarían la estructura organizacional de cada distrito.
4. A finales de octubre y mediados de noviembre se realizaron asambleas distritales para formular perfiles de proyectos que habían sido planificados por los delegados. Las mesas zonales o distritales realizaron esta tarea basándose en recorridos por los diferentes proyectos para calcular dimensiones y costos.
5. En la segunda mitad del mes de noviembre se realizó el proceso de formulación de proyectos con la información de los proyectos que brindaron los delegados y que se obtuvo a partir de los recorridos en cada distrito.⁷⁷
6. En la última semana de noviembre y la primera quincena de diciembre se presentó el plan de cada distrito para el conocimiento y discusión por parte del Concejo Municipal, quien programó la ejecución de los proyectos y el Comité de Presupuesto diseñó el Plan de Inversión Municipal.
7. En la segunda mitad del mes de diciembre se realizó el cabildo municipal con la idea que en él participen los delegados de los siete distritos de San Salvador. Se presentó la experiencia del presupuesto participativo y las mesas distritales dieron a conocer la lista de proyectos a ejecutar en cada distrito.
8. Seguimiento del proceso y de los proyectos, verificando la programación de la ejecución de los proyectos priorizados.⁷⁸

Actualmente aún se encuentra en ejecución el presupuesto determinado por medio de este proceso, y por ende queda pendiente el cumplimiento de lo previsto en el punto 8. Aún así, esta reciente experiencia, permite visualizar un importante esfuerzo organizativo en cada distrito, promoviendo y canalizando la apertura de nuevos espacios de participación civil.

III.2.5- Una gestión destacable en Mérida (México).

En el marco de una gestión destacada desde 1991, el municipio de Mérida ha implementado prácticas participativas que se desarrollaron en el siguiente contexto:

- Orden financiero y transparencia: mediante la utilización de presupuestos por programas en el manejo de recursos. La comunidad puede acceder a la información financiera mediante 3 comités en los que tiene representación: finanzas, proveeduría y obras públicas.

- Planificación estratégica: la ciudad cuenta con un plan a 25 años, el cual fue elaborado por un equipo de 200 personas, provenientes tanto del municipio como de las 120 instituciones más representativas de la ciudad. El plan fue elaborado entre 1994 y 1996 y contó con la asesoría del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDEU) de Barcelona.⁷⁹

- Capacitación para la calidad: según Xavier Abreu, alcalde de Mérida durante el período 1998-2001, se trata de pasar de una comunidad paternalista a una autogestiva, desarrollando una cultura de la calidad y descentralizando su gestión, esto combinando la formación intensiva de sus recursos humanos (incluyendo temas como inglés y computación, que constituyen herramientas y medios de trabajo) con la introducción de indicadores de calidad (parámetros ya sea de tiempo óptimo de concreción de cualquier acción o de resultados finales de los servicios a prestar).⁸⁰

- Desarrollo de sistemas: el municipio pasa de tener 180 computadoras en 1998 a 552 en el 2001. De estas, más del 90% trabaja en red. Esto permite la operación, entre otros, del sistema de ingresos, sistemas de compras, sistemas de egresos, pago a proveedores y la realización de concursos de obras públicas a través de Internet.

⁷⁶ Los delegados se encargaron de transmitir estas herramientas técnicas en cada distrito.

⁷⁷ Los técnicos de la subgerencia de participación ciudadana, los técnicos de renovación urbana central y de cada distrito, junto a los delegados encargados de cada proyecto realizaron una segunda vuelta para afinar cálculos y dimensiones para iniciar el proceso de elaboración de la carpeta técnica de cada proyecto.

⁷⁸ Para esto se previeron jornadas de capacitación a delegados sobre el seguimiento y el control ciudadano.

⁷⁹ Ahora Mérida es un modelo internacional de planeación estratégica de largo plazo.

⁸⁰ Así, por ejemplo, se han reducido considerablemente los tiempos para tapar un bache, reemplazar un foco o retirar un animal muerto de la vía pública. La norma ISO 9000 se introduce en la gestión municipal.

Con un sentido estratégico y de introducción de calidad en la gestión municipal se desarrolla la participación ciudadana principalmente a través de los consejos comunitarios de barrio y de los consejos sectoriales de desarrollo.

El alcalde define la línea estratégica de acción del municipio, visita las obras en ejecución y mantiene contactos con grupos y agentes clave de la comunidad. Mediante la constitución de consejos comunitarios se busca una comunidad autogestiva, estos aportan entre el 5 y 100% al valor de las obras según sea su capacidad económica. Se han formado además tres centros de desarrollo integral que ofrecen capacitación en lo que la gente quiere y demanda. Adicionalmente se han formado consejos municipales de desarrollo en las áreas de salud, educación, desarrollo urbano, sociales, de la mujer y discapacitados. Su característica principal es que representantes de la comunidad y expertos en los temas definen el accionar municipal.

El resultado más importante de la experiencia participativa es que se ha incrementado la capacidad de ejecución de obras anuales en el municipio ya que en 1997 se realizaron 300 obras, en tanto que en el año 2001 se ejecutaron 2000, de las cuales un 70% son concesionadas y un 30% de ejecución municipal directa.

III.2.6- Consideraciones generales de la evidencia internacional

Las experiencias demuestran dificultades en su aplicación, siendo el mayor desafío tanto la forma de llegar masivamente a los ciudadanos, con el fin de incentivar la participación, como el logro de una viable coordinación entre las nuevas formas de gestión participativa y las formas tradicionales de manejo institucional en los gobiernos locales.

Las formas normativas con que se rigen las prácticas participativas es variable en su grado de formalidad, en algunos casos existe un reglamento interno (Brasil), en otros una ley (Bolivia) y en otros sólo procedimientos que emanan de lineamientos definidos en el marco del funcionamiento institucional de los gobiernos municipales (Perú, México, El Salvador).

El factor común de los casos descritos es la búsqueda de administraciones eficientes y el interés del gobierno de turno en poner en marcha este tipo de procesos. Todos siguen alguna metodología definida que se articula en organizaciones civiles que canalizan el acercamiento a la participación en la gestión local de todos los ciudadanos.

En líneas generales demuestran que, superando y puliendo los problemas de implementación que puedan surgir, se logran algunos resultados positivos. En general muestran un sesgo a favor de inversiones en temas sociales que van desde el mejoramiento de servicios básicos a temas de desarrollo educacional, mejoramiento de la salud y búsqueda de integración en los asuntos de interés público de sectores marginales.

III.3- Experiencias de participación presupuestaria en Argentina.⁸¹

III.3.1- Aplicación en el municipio de Maipú, Provincia de Mendoza.

La ciudad de Maipú cuenta con 140.000 habitantes aproximadamente. Se impulsó un proceso de planificación participativa a partir de la necesidad de crear condiciones óptimas para el logro de una economía competitiva e integrada y con el fin de brindar mejores servicios.⁸² Desde 1990 las autoridades municipales están trabajando para optimizar los procedimientos de gestión.⁸³ El proceso cuenta con voluntad política de las autoridades municipales para su consecución.

La primera medida innovadora fue la introducción de un Programa de Calidad Total, que buscó el saneamiento de problemas diagnosticados tales como: ineficiencia, altos costos y baja calidad de servicios prestados. Su implementación implicó tener en cuenta a la comunidad y sus instituciones a la hora de establecer prioridades en la actuación y en la asignación de recursos. Así, cuando en 1996 se inicia la aplicación de una planificación participativa, la

⁸¹ La información de esta sección fue extraída de "Planificación estratégica municipal. Modelos participativos de gestión", Grupo Sophia y de las páginas web correspondientes a cada municipio. En el caso de La Plata se obtuvieron datos a partir de una investigación de campo realizada en el ámbito del municipio.

⁸² La alternativa participativa surge dado que las respuestas tradicionales a las problemáticas de la ciudad no resultaban útiles.

⁸³ El proceso está inmerso en una serie de hechos tales como: globalización de la economía, integración regional, reforma del Estado Nacional y crisis económica.

comunidad y el gobierno de Maipú contaban con importantes antecedentes acerca de la participación de las instituciones en las cuestiones públicas.

A partir de este programa de calidad total, el municipio obtuvo resultados muy interesantes en cuanto a la evolución de servicios como el agua, cloacas y salud como así también en la descentralización de funciones del gobierno departamental a través de la creación de Delegaciones.

Cuadro VI: Algunos resultados del programa de calidad total

	1990	2000
Población con agua	82%	95%
Población con cloacas	40%	70%
Delegaciones	1	5
Centros de salud (1)	2	14

Fuente: pág. web www.maipu.gov.ar

(1) En los Centros de salud municipal, la atención se realiza con 50 profesionales contratados por el municipio y en cada uno de ellos existe un enfermero que atiende las 24 horas.

En la ciudad de Maipú se desarrolló una participación abierta a la comunidad, no mediatizada por instituciones. El presupuesto participativo se basó en dos grupos de trabajo: el Equipo Maipú Visión 2010 y el Equipo de Planeamiento Estratégico. El primero de estos grupos se encargó de llevar a cabo el proceso, dividiendo el territorio del departamento en sectores que compartan características similares para luego realizar Foros Comunitarios.⁸⁴ Por otro lado el Equipo de Planeamiento Estratégico, constituido por el intendente, secretarios municipales y algunos directores municipales, definió y elaboró la visión, misión y plan de gobierno en base a los ejes estratégicos y a la información obtenida a través del Equipo Visión 2010.⁸⁵

Se delineó una estrategia de capacitación mediante la realización de cursos previos y la consulta a profesionales destacados. El Equipo Técnico recibió un año de capacitación en todo lo que era dinámica grupal, conocimiento de la comunidad, manejo de técnicas de conflicto, coordinación de equipos.

Las dimensiones del municipio de Maipú les permitió llegar al ciudadano común, aún sin utilizar medios masivos de comunicación. Se utilizó una convocatoria mediante visitas casa por casa a todos los vecinos. La difusión tuvo características eminentemente populares (con pasacalles, gorras y remeras), y se dividió en dos etapas. En un primer momento hubo una campaña publicitaria para despertar el interés de la ciudadanía y luego, ya definidos el lugar y hora de reunión, se invitó personalmente a los vecinos.⁸⁶

En cuanto a los costos, por un lado se invirtió en el diseño del plan de la ciudad alrededor de \$ 70.000 y, por otro lado, se ahorró el costo que implica la inversión en recursos humanos ya que las tareas fueron realizadas por un equipo de trabajo voluntario.

Datos generales acerca de la participación en Maipú y de los proyectos definidos y su grado de cumplimiento se detallan en los siguientes cuadros.

⁸⁴ El Equipo Maipú Visión 2010 se origina a partir del gobierno local y su función es la de coordinar la relación con la ciudadanía en la conformación del presupuesto participativo. Se integra por 10 miembros seleccionados según diferentes perfiles, profesiones e ideas.

⁸⁵ De esta manera se privilegia el trabajo en equipo, optimizando un feed back informativo.

⁸⁶ Para publicitar se utilizaron las boletas de tasas municipales, en las que apareció la frase: " Sueñe, participe, sonría" y en las boletas del siguiente bimestre se daba información sobre Maipú Visión 2010, el logotipo del plan participativo y se invitaba a la gente a participar. La invitación a los vecinos fue a través de promotores con folletos sobre el plan participativo.

Cuadro VII: Resultados del proceso participativo

Foros organizados	37
Participantes en los foros	1668 personas
Resultados obtenidos	2195 propuestas
Total de horas trabajadas por el equipo	1581 horas.

Cuadro VIII: Grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Ejes estratégicos	Objetivos	Grado de cumplimiento
Trabajo	Aumentar las fuentes de trabajo	Sin cumplir
	Promover la industria local	En desarrollo
	Brindar apoyo a las microempresas	Sin cumplir
Seguridad	Apertura de nuevos destacamentos policiales	Cumplido
	Brindar mayor seguridad en general	Cumplido
Espacios verdes	Generar nuevos espacios para recreación	En desarrollo
	Fomentar el cuidado por el medio ambiente y el respeto por la ecología	Cumplido
Salud	Apertura de nuevos hospitales	Cumplido
	Elevar la complejidad de los centros de salud	Sin cumplir
	Brindar 24 hs de atención en los centros de salud	Cumplido
	Mejorar la atención y la infraestructura hospitalaria	En desarrollo
Educación	Apertura de escuelas primarias y secundarias	En desarrollo
	Brindar capacitación con salida laboral	Sin cumplir
	Implementación de educación no formal	Sin cumplir
	Creación y apoyo a las bibliotecas	Cumplido
Infraestructura	Definición de un criterio urbanístico propio del departamento de Maipú	En desarrollo
Gobierno	Fomentar el compromiso con la comunidad de parte de los políticos y funcionarios	En desarrollo
	Acercar el municipio a la comunidad	En desarrollo

Fuente: Grupo Sophia (entrevistas a funcionarios de la municipalidad de Maipú, integrantes del Equipo Maipú Visión 2010 y Equipo de Planeamiento Estratégico).

De esta información se deriva que el grado de implementación de los proyectos, tomando un período de 8 años,⁸⁷ muestra el siguiente resultado:

Cuadro IX: Eficacia en el cumplimiento de lo propuesto

Objetivos estratégicos del Plan	18
Cumplidos y en desarrollo	12

Grado de cumplimiento: 66,6% (12 / 18)

⁸⁷ Se proyectó el cumplimiento del plan en un plazo de 10 años.

Esto implica un resultado positivo en términos de eficacia, pero se desconoce si los logros se limitan a proyectos que requieren menor esfuerzo económico en detrimento de las necesidades prioritarias en las inversiones efectuadas. Según la investigación del grupo Sophia esta puntuación alcanzada se debe a la generación de recursos alternativos, la innovación en los sistemas de recaudación y el aumento en la capacidad de ahorro vía eficiencia en la gestión, lo que se logró al incorporar al proceso de presupuestación a toda la organización, exigiendo definiciones del destino del dinero y detalle de los costos de los programas que cada sector ponía en marcha.⁸⁸

Con respecto a las características de la participación ciudadana el hecho de que las organizaciones de la sociedad local no intervengan en la *implementación* de los proyectos le otorga a este plan una cierta cuota de debilidad, en el sentido de que en este municipio las instituciones de la sociedad civil no han asumido un alto nivel de compromiso en el desarrollo de los proyectos. Este hecho se genera a partir de una convocatoria orientada a ciudadanos comunes más que a grupos civiles organizados, lo que ha sido de gran utilidad en la identificación de problemas y priorización de problemáticas pero no permite una incorporación civil organizada para un seguimiento y control de obras y acciones a implementar. Por otro lado, si bien se han realizado un importante porcentaje de las obras proyectadas el municipio de Maipú no cuenta con registros sobre la cantidad de recursos financieros que se han invertido en la implementación de los planes, lo que le otorga cierto grado de transparencia para un efectivo control de las inversiones realizadas.

III.3.2- El caso de Córdoba, Provincia de Córdoba.

La ciudad de Córdoba, capital de su Provincia, cuenta con una población aproximada de 1.300.000 habitantes.

Los argumentos que impulsaron un proceso de planificación participativa en Córdoba provienen de los esfuerzos en buscar caminos alternativos para ajustarse al impacto del proceso de globalización de la economía, a las nuevas formas de integración regional, a la reforma del estado nacional, crisis económica y organización de la producción.⁸⁹

El Plan Participativo forma parte del proceso de modernización del Estado Municipal, que se inició en 1992. Para llevarlo a cabo se lo complementó con un programa de desconcentración-descentralización y la conformación de Centros de Participación Comunitaria, lo que institucionalizó un canal para que la comunidad defina acciones en forma conjunta con el gobierno.

En cuanto a la organización del trabajo, la participación se estructuró a través de la constitución de talleres correspondientes a un eje temático. Los participantes (representantes municipales, institucionales y del Equipo Técnico vinculados con la problemática) se agrupan para trabajar de acuerdo a temas críticos, conformando así un diagnóstico de la situación y elaborando ejes estratégicos para la formulación del Plan. En 1995 se definen las acciones y proyectos a llevar a cabo en el año siguiente.

Se delineó una estrategia de capacitación mediante la realización de cursos previos y la consulta a profesionales destacados, de reconocimiento nacional e internacional en lo que se refiere a gestión local en general y planificación estratégica en particular.

La capacitación recibida se refirió por un lado a un aspecto teórico del proceso de planificación y por el otro, a la metodología para promover la articulación público-privada, la participación de la comunidad y el compromiso de las instituciones.

Para desarrollar el proceso el gobierno municipal se dirigió a un importante número de organizaciones de la sociedad civil, básicamente por la escala de población de la ciudad que hace inviable una forma de convocatoria general a los vecinos. El hecho de orientar la estrategia a grupos organizados en lugar de utilizar una convocatoria más universal tiene la ventaja de permitir que el proceso se desarrolle de forma más ordenada y a un menor costo, pero puede no asegurar una representatividad amplia y equilibrada de la comunidad pues no

⁸⁸ Cada año se ahorra el 10% respecto al anterior. Dicho ahorro sirve para financiar las inversiones y tener la posibilidad de acceder a créditos.

⁸⁹ Los responsables políticos se encontraron ante el desafío de convertir su estructura gubernamental de manera más eficiente y competitiva, modernizar la Administración Pública incorporando la identificación de los objetivos y oportunidades por parte de la comunidad local.

todos los sectores de la población cuentan con organizaciones legítimas que los representen.⁹⁰ De hecho, en Córdoba, el ciudadano que no ocupa un rol dirigencial en alguna institución o que no es un destacado profesional, no tiene una clara identificación del proceso participativo (aunque la información está al alcance de cualquiera que se preocupe por buscarla), y además éste no ha sido muy abordado por los medios masivos de comunicación, ni se han utilizado las delegaciones municipales para una difusión más extendida.

El proceso cuenta con la voluntad política de las autoridades municipales para su consecución. Además el gobierno provincial participó activamente en la formulación e implementación del plan. El resultado de la participación se traduce en el presupuesto municipal a partir de la coordinación general del plan a cargo de la Secretaría General de la Municipalidad, que conformó la Unidad de Planificación (última responsable de las acciones emprendidas).

Para el diseño del plan, la ciudad de Córdoba realizó gastos por un monto aproximado de \$ 500.000. Las tareas fueron realizadas por un equipo de trabajo voluntario, lo que le permitió ahorrar al municipio el costo en concepto de recursos humanos.

La capacidad del municipio para conseguir créditos le ha permitido a la ciudad de Córdoba obtener préstamos del BID por un monto de 25 millones de pesos, los cuales han financiado importantes obras de infraestructura.

El grado de implementación de los proyectos durante los primeros tres años (1995/1998) de aplicación del proceso participativo en la ciudad de Córdoba fue el siguiente:⁹¹

Cuadro X: Eficacia en el cumplimiento de los proyectos

Proyectos formulados	41
Puestos en ejecución	27

Grado de implementación: 65% (27 / 41)

Esto implica un alto grado de efectivización de los objetivos planteados, un resultado positivo en términos de eficacia. Si se analiza la composición de esos objetivos el resultado es el siguiente:

Cuadro XI: Relación entre proyectos formulados y en ejecución (1995-1998)

Cantidad de proyectos	Ejes estratégicos				
	Social	Ambiental	Económico	Urbano	Otros
Formulados	13	5	8	8	7
En ejecución	7	5	5	7	3
En ejecución (%)	7,6	100	62,5	87,5	42,8

Fuente: Balance plan estratégico 1995/1998. Municipalidad de la ciudad de Córdoba.

Se puede observar que las prioridades de las inversiones tienen un sesgo hacia los temas sociales y urbanos, y en menor medida ambientales y económicos, pero no se puede

⁹⁰ En general los segmentos más humildes de la población son los que tienen más dificultad para organizarse y por lo tanto para ejercer presión, mientras que los sectores de altos recursos cuentan con organizaciones fuertes e influyentes.

⁹¹ A estos resultados se llega a partir de la información que surge del Balance del Plan Estratégico 1995/1998 de la municipalidad de Córdoba.

concluir, a partir de esta información, si las razones son por menores costos (y/o más fácil financiamiento) o por atender necesidades más urgentes.

La participación ciudadana en la implementación de los planes estratégicos participativos ha sido importante en la ciudad de Córdoba ya que la política de convocatoria se dirigió a las organizaciones civiles, que son quienes cuentan con suficientes recursos organizacionales, materiales y humanos para realizar un aporte de la magnitud requerida para implementar los proyectos formulados en el plan.

Por otro lado para la tarea de monitoreo y evaluación de los proyectos, el municipio cuenta con una estructura organizativa y documentación de datos concretos acerca del proceso de planificación.

III.3.3- Presupuesto Participativo-Plan de Desarrollo Local en el partido de La Plata, Provincia de Buenos Aires.

A partir de las transformaciones contextuales ocurridas, globalización de la economía, reformas del Estado, crisis económica (descriptas anteriormente), y sin olvidar factores más estructurales como la falta de recursos o la generalizada crisis de representatividad de la clase política, se plantea la experiencia de un Presupuesto Participativo - Plan de Desarrollo Local en el partido de La Plata.

En un marco jurídico argentino propicio para institucionalizar formas de participación ciudadana, y siguiendo la metodología general descripta, en primera instancia se hace necesaria una adecuación de instrumentos técnico-jurídicos presupuestarios para la inclusión de la participación ciudadana e instrumentos normativos que no estén encontrados con la definición Constitucional Argentina, que asume la figura de República *Representativa* Federal.

En este sentido, en 1998, la municipalidad de La Plata implementó normativamente la metodología del presupuesto participativo a través de la recreación de institutos jurídicos existentes en el contexto legal de la representación del Estado Comunal. La experiencia se desarrolló tomando como base institutos, o ámbitos de participación ciudadana, que habían sido promovidos en el marco de la Ordenanza 7856 de 1991 por medio de la cual el Departamento Ejecutivo estableció una nueva estructuración de los Organos y Entes Municipales a fin de promover la modernización y descentralización de la gestión, optimizar recursos y servicios, planificar la incorporación de capital privado o la transferencia de la gestión de actividades o funciones de la Administración Central o Descentralizada a Sociedades civiles, comerciales o cooperativas.

Se creó así, mediante el Decreto 741 de 1992, una nueva estructuración de las tradicionales Delegaciones municipales transformándose en Centros Comunales que integran las funciones ejecutivas descentralizadas con una mayor participación ciudadana. Dichos Centros Comunales se componen por un órgano ejecutivo, a cargo del Delegado Administrador, y un órgano participativo colegiado que se instituye a través de Juntas Comunales.

Las 18 Juntas Comunales creadas constituyen un instrumento institucional de participación, integrado por entidades de bien público, cooperativas u otras asociaciones civiles y vecinos elegidos democráticamente en Asambleas Comunitarias.⁹² Se distribuyen territorialmente en regiones en todo el partido de La Plata; su función es la de estimular la acción comunitaria y la participación popular en la gestión municipal, informar al Delegado Administrador sobre las necesidades del vecindario, contribuir en la elaboración de políticas públicas, participar en las acciones de interés social desarrolladas en el ámbito del Centro Comunal, fiscalizar la ejecución de obras y servicios presentados por el Departamento Ejecutivo y desarrollados en el Centro Comunal y participar en el proceso de formulación e implementación del Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Local.

Por otro lado, se creó dentro de la estructura de Planeamiento y Desarrollo Urbano el área "Plan de Desarrollo Local", constituido por un equipo de carácter técnico interdisciplinario con una visión integradora del sistema territorial. Está conformado por un equipo de Coordinación Técnica encargado de coordinar las distintas fases del proceso y un equipo de Trabajo de Campo con la responsabilidad de trabajar en relación directa con las Juntas Comunales.

⁹² Estas Juntas Comunales constituyen una red de foros independientes, con asiento en el ámbito del Centro Comunal respectivo y registradas como tales en la Dirección de Entidades de Bien Público, Colectividades y Cooperativas de la Municipalidad de La Plata.

Las etapas de implementación del Plan de Desarrollo Local para cada una de las localidades y barrios del partido de La Plata, pueden resumirse en el siguiente esquema metodológico:

- Fase preliminar: En primera instancia se reconoce una fase preliminar donde el Gabinete Municipal se presenta en cada una de las Juntas Comunales, donde los vecinos plantean sus necesidades y reclamos, para registrar las demandas y brindar respuesta a los requerimientos más inmediatos y viables en cuanto a su resolución.
- Fase 1: Se presentan las propuestas en cada una de las Juntas Comunales, buscando promover la participación de los sectores sociales indispensables para su viabilización (entidades de bien público, cooperativas, asociaciones civiles y vecinos) y consensuar los intereses y objetivos de las partes involucradas en la elaboración del Plan de Desarrollo Local.
- Fase 2: Se realiza un diagnóstico preliminar de las características ambientales y económicas de cada localidad, a fin de tener una perspectiva integral de las problemáticas del partido y priorizar las demandas con sentido social. Desde el gobierno local fue designado un profesional del Equipo Técnico del Plan para trabajar en cada una de las Juntas Comunales quien, junto con representantes de la Junta Comunal y el Administrador Comunal, efectuó un reconocimiento de las problemáticas existentes en cada barrio.
- Fase 3: El Equipo Técnico, la Junta Comunal y el Delegado Administrador comienzan con la etapa de relevamiento de las demandas a partir de un trabajo de campo donde se identifican las necesidades de la región y se visualizan las demandas expresadas por la Junta Comunal, incorporándose otras nuevas.⁹³
- Fase 4: Una vez reconocidas las distintas problemáticas se da inicio a la etapa de ordenamiento de demandas según el siguiente criterio:
 - Proyectos a realizar por la Municipalidad a través del presupuesto 1999.
 - Obras o acciones a ejecutar por la Municipalidad con el presupuesto 1998.
 - Tareas de gestión a realizar por la Municipalidad o la Junta Comunal.Con esta información se convoca a un Primer Taller Comunitario en cada Junta Comunal con el fin de acordar un ordenamiento definitivo de las demandas y su vía de resolución.⁹⁴ Se confeccionan fichas donde se vuelca el listado de demandas y son evaluadas en forma separada por la Junta Comunal, el Equipo Técnico y un funcionario municipal.⁹⁵
- Fase 5: Finalizada la etapa de ordenamiento, se pasa a una instancia de toma de decisiones en la que se priorizan las demandas según su grado de importancia. Con ese fin, se convocó al Segundo Taller Comunitario donde se procuró consensuar dicha priorización con sentido social. Se confeccionan fichas donde se ordenan demandas según prioridades y se dividen en aquellas que se pretende incorporar al presupuesto y las que se asignan a tareas de gestión a realizar por la Municipalidad o la Junta Comunal.⁹⁶
- Fase 6: Priorizadas las demandas por la comunidad, comienza hacia adentro de la gestión municipal una etapa de evaluación técnico-económica, tendiente a definir los Programas a incorporar al Presupuesto Municipal 1999.⁹⁷ Definidos los proyectos, el Equipo Técnico elabora el Plan de Desarrollo Local para cada una de las regiones del Partido, que se organiza sobre la base de tres líneas de acción: programas y proyectos a incorporar al Presupuesto Municipal, demandas que requieren para su solución acciones de gestión a realizar por la Municipalidad o la Junta Comunal, y proyectos que para su viabilización requieren estudios de factibilidad (necesitan de otras fuentes de financiación alternativas).
- Fase 7: Como último paso, se pone en marcha la fase de implementación y control que se inicia con la presentación del Plan de Desarrollo Local en cada una de las Juntas Comunales del Partido. Seguidamente, se realizan reuniones entre el Gabinete Municipal y

⁹³ Esto le permite al Equipo técnico tomar conocimiento acerca de cómo la comunidad percibe e identifica sus problemáticas.

⁹⁴ El acuerdo entre la Junta Comunal y el Equipo técnico se formaliza mediante la firma de un acta.

⁹⁵ Las fichas de ordenamiento de las demandas se dividen en distintos temas. Estas temáticas fueron calificadas en: muy importantes, importantes o menos importantes por la Junta Comunal, el Equipo Técnico y funcionarios municipales en forma separada.

⁹⁶ La técnica propuesta para el trabajo en talleres se basa en criterios metodológicos que procuran hacer posible que todos los miembros de las Juntas Comunales participen con igualdad de oportunidades en el proceso de reflexión y toma de decisiones, en un debate amplio para definir el ordenamiento y priorización de las demandas, interactuando con el Equipo Técnico y funcionarios municipales.

⁹⁷ En dicha evaluación intervienen el Intendente, el Gabinete Municipal, el Administrador Comunal y el Equipo Técnico.

las Juntas Comunales para establecer un control del cumplimiento de lo determinado en el Plan.

En cuanto al perfil de los recursos humanos que formaron parte del diseño del proceso y que conformaron el equipo técnico debe destacarse que se ha tenido en cuenta la necesidad de cubrir distintos aspectos como la capacitación y coordinación del trabajo en los talleres, la pavimentación, iluminación y espacios verdes, para lo que se designaron profesionales de diferentes perfiles como de la psicología social y de la arquitectura, como así también un evaluador externo encargado del monitoreo del proceso y de la evaluación realizada por los propios destinatarios.

La comunidad se capacita para plantear sus demandas y propuestas organizadamente a través de reuniones en los barrios con el Gabinete Municipal.

Por otro lado, considerando la mecánica de instrumentación del proceso, la estrategia de convocatoria fue dirigida a un importante número de organizaciones de la sociedad, lo que se justifica porque la escala de la población hace más difícil una convocatoria general a los vecinos.

Como resultado de la aplicación del proceso las demandas priorizadas por las Juntas Comunales se tradujeron en un conjunto integrado de programas a ser canalizados mediante el Presupuesto Municipal 1999, a través de una programación plurianual. Estos programas dan marco a una serie de proyectos específicos que buscan el mejoramiento del medio ambiente y la calidad de vida de la población.

Cada una de las zonas en que se dividió el partido siguió los pasos descritos en la metodología general, cuyos resultados muestran una primera instancia en donde se detalla un orden de prioridades de las demandas de la Junta Comunal y, seguidamente, se expresa el Plan de Desarrollo de la zona respectiva. Este Plan se encuentra dividido en:

- Programas y proyectos a incorporar al presupuesto municipal 1999.
- Programas, proyectos y acciones de gestión 1999:
 - Municipalidad de La Plata.
 - Provincia de Buenos Aires.
 - Otros organismos.
- Programas y proyectos a estudio de factibilidad.

Algunas conclusiones que surgen del relevamiento de información efectuado en una muestra sobre el total de las 18 Juntas Comunales que se distribuyen territorialmente en el partido de La Plata y que fueron creadas para la consecución del Presupuesto Participativo son:

- La utilización de un esquema metodológico flexible permitió superar la tradicional pasividad ciudadana (falta de participación) y la falta de experiencia en cuanto a un debate abierto entre Municipio y comunidad.
- La priorización de las demandas, producto del proceso participativo, permite definir con un criterio técnico la oportunidad del gasto del Presupuesto Municipal. No obstante, el hecho de que algunas prioridades terminen encuadrándose en "proyectos a estudio de factibilidad", genera un espacio de manejo por parte de las autoridades municipales permitiéndoles desviar ciertas cuestiones de la agenda principal.⁹⁸
- De la información presupuestaria para el ejercicio 1999 surge que el crédito definitivo asignado a los Centros Comunales (Delegaciones municipales) ha sufrido reducciones, en tanto lo asignado a la Coordinación de dichos Centros Comunales se incrementó. Teniendo en cuenta que la misma funciona dentro de la estructura funcional de la municipalidad de La Plata, se podría vislumbrar cierta tendencia a la centralización que se contraponen a la ventaja del método en cuanto a la real determinación descentralizada del objeto del gasto.⁹⁹
- Independientemente del grado de incorporación de demandas al presupuesto, no ha existido un seguimiento activo de la efectivización de proyectos. La participación de los vecinos, según información proveniente del área de Coordinación de Centros Comunales, ha alcanzado un 40% aproximadamente (porcentaje que varía en las distintas regiones del partido) y ha decaído

⁹⁸ El gobierno, en un marco de fuertes restricciones financieras, tiene grandes incentivos a priorizar aquellas obras que le generen ventajas políticas.

⁹⁹ Esto podría resultar ineficiente si se considera que las estructuras físicas conllevan un alto porcentaje en gastos de personal y que su sobredimensionamiento tiende, en el largo plazo, a la burocratización que, en definitiva, se busca disminuir.

en los períodos siguientes al del inicio de la experiencia.¹⁰⁰ Puede inferirse que, en parte, se debe a la falta de participación activa durante la ejecución del presupuesto y al escaso margen de financiación con que cuenta el municipio para llevar a cabo obras y proyectos demandados. - A partir de un análisis comparativo basado en la información que brindan las fichas de priorización de las demandas de cada Junta Comunal y los Planes de Desarrollo Local correspondientes a cada una de ellas, se determinó el nivel de respuesta de las demandas de las Juntas Comunales, cuyos porcentajes aproximados se detallan en la siguiente tabla:

Cuadro XII: Demandas incorporadas en el presupuesto de cada Junta Comunal (en porcentaje)

Juntas Comunales	Demandas incluidas en el presupuesto (%)
Villa Elvira	55
Villa Elisa	39
Tolosa	85
Arturo Segui	58
San Lorenzo	69
San Carlos	94
Melchor Romero	80
Ringuelet	81
Olmos	64
Los Hornos	43
Hernández Gorina	81
Gonnet	67
Etcheverry	69
El Peligro	67
City Bell	65
Casco Sur Este	80
Casco Norte	66
Abasto	84

Fuente: Secretaría de Gobierno. Municipalidad de La Plata

Esta información, si bien muestra un grado de respuesta relativamente importante por parte del gobierno local a las demandas determinadas mediante la participación, debería ser complementada con datos acerca del cumplimiento de aquello que se propuso, información difícil de obtener al presentarse los programas sin discriminación en cuanto a lo que se asigna a cada Junta Comunal.¹⁰¹

- La participación sectorizada según las diferentes zonas del partido posibilitó alcanzar un nivel de respuesta más equilibrado, desde el punto de vista territorial y presupuestario, considerando las marcadas desigualdades físicas, socioeconómicas y demográficas que caracterizan al partido de La Plata.

En este sentido, en los pequeños núcleos urbanos periféricos predominan requerimientos relacionados con las infraestructuras básicas (pavimentación, iluminación, etc), mientras que en las áreas centrales prevalecen aquellos vinculados a demandas más especializadas (culturales, educativas, etc.). De los requerimientos volcados en las planillas de priorización de demandas surge que existe un mayor porcentaje de demandas respecto a condiciones deficitarias del medio ambiente en las localidades de la periferia que en aquellas ubicadas en el núcleo urbano del partido. Los siguientes cuadros permiten visualizar estas tendencias.

¹⁰⁰ El porcentaje referido es una aproximación que surge de contrastar el número de ciudadanos que formaron parte de la metodología participativa con los potenciales participantes en el proceso.

¹⁰¹ La información existente acerca de la composición de los programas a partir de la priorización de demandas, que el gobierno local incluyó en el presupuesto, se refiere a montos globales, sin especificar lo asignado a cada Junta Comunal. Así, por ejemplo, el programa "Educación" (que incorpora la demanda vecinal de mejoramiento de los jardines de infantes) tiene un monto de \$ 3.678.081 del cual no data su prorrateo o destino específico para cada Junta Comunal.

Cuadros XIII y XIV: Composición de la demanda. Importancia dada a políticas de medio ambiente, según la ubicación geográfica de las Juntas Comunales

Localidades de la periferia	Demandas del medio ambiente deficitario (%)
Abasto	67
Olivos	64
Villa Elvira	66

Núcleos urbanos	Demandas del medio ambiente deficitario (%)
Casco Norte	40
Casco Sureste	21
Tolosa	22

Fuente: Secretaría de Gobierno. Municipalidad de La Plata.

- La experiencia desarrollada, si bien brindó un espacio para que la Sociedad Civil, representada a través de las Juntas Comunales, se apropiara de roles protagónicos en la definición de las intervenciones que modelan su propia ciudad, en algunos casos dichas Juntas Comunales tienen la influencia de ciertos sectores (barrios) y por lo tanto no existe una visión global de las necesidades del lugar. Esta escasa propensión de la población a integrarse a procesos participativos, en el marco de una sociedad que espera todo del Estado y con poca credibilidad en las convocatorias participativas promovidas por el mismo debería reverse con el fin de incentivar a una mayor participación para optimizar la utilidad de la aplicación de este método.

En el marco de una necesaria profundización de la aplicación participativa en la elaboración presupuestaria local y en pro de la elaboración de alguna propuesta sería fundamental contar con una base informativa que surja, por ejemplo, a partir de la construcción de una matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) sobre los resultados actuales de la implementación del proceso, a fin de mejorarlo a futuro. A continuación se propone dicha matriz.¹⁰² Los conceptos que se incluyen en la construcción de la misma son:

- Fortalezas: están constituidas por las situaciones internas al proceso de planificación participativa municipal y que son favorables y potencian el logro de avances en el mismo (se refieren a situaciones actuales, presentes a tener en cuenta).
- Oportunidades: constituidas por las opciones favorables que se presentan debido a factores externos a la implementación del proceso y que sin embargo no se están aprovechando (son potencialidades a considerar para incorporar en el futuro).
- Debilidades: son los vacíos e insuficiencias procedimentales, de capacitación, de recursos, etc. del proceso mismo pero que pueden ser subsanados con la acción deliberada de los actores que intervienen en el proceso y con el apoyo de agentes externos al mismo (se refieren a situaciones actuales, presentes a tener en cuenta).
- Amenazas: constituidas por situaciones desfavorables presentadas o que pueden presentarse y que perjudican o pueden perjudicar el proceso de planificación participativa y que responden a condicionantes externas al proceso mismo (son potencialidades a considerar para incorporar en el futuro).

¹⁰² A partir del trabajo de campo efectuado en el municipio y con la información aquí expuesta se puede realizar un análisis, que se resume en la matriz FODA.

Cuadro XV: Potencialidades y debilidades del proceso participativo

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p><i>Marco Institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Definición de un marco normativo propicio en el ámbito local. Definición de un marco institucional municipal para la implementación del proceso: constitución y funcionamiento de las Juntas Comunales. <p><i>Marco metodológico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se aprovecharon otras experiencias en el tema como base para la formulación metodológica y operacional del proceso. Definición de lineamientos metodológicos para la formulación del Presupuesto Participativo. 	<p><i>Marco Institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La Constitución Nacional proporciona el marco legal para implementar participación popular. Creciente movilización social en el marco de una profunda crisis económica e institucional. Creciente articulación de las instituciones privadas al proceso de desarrollo municipal. <p><i>Marco metodológico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Posibilidad de conocer y actuar sobre realidades municipales muy diferentes logrando incidencia efectiva. La demanda social pasa a ser un dato fundamental para orientar las inversiones públicas y programas de desarrollo. Permite definir con un criterio técnico la oportunidad del gasto del Presupuesto Municipal, posibilitando de esta manera un incremento de la productividad de la inversión pública. Motivación a una creciente participación social en los procesos de desarrollo, generando un espacio para el ejercicio de una ciudadanía protagonista y una mayor confianza e involucramiento en las acciones de gobierno.
DEBILIDADES	AMENAZAS
<p><i>Marco Institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Escasa descentralización efectiva en la administración del gasto público en las regiones que conforman el municipio. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires no contempla taxativamente el carácter participativo del presupuesto. <p><i>Marco metodológico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ausencia de un procedimiento metodológico preexistente que permita contar con experiencia en la formulación y administración de políticas públicas diferenciales dentro del ámbito municipal. Ausencia de incentivos participativos sostenibles en el tiempo, basados en el desconocimiento de la comunidad acerca de los beneficios de participar en la elaboración del presupuesto y de cómo implementarlo, esto sumado a la dificultad que implica la escasez de recursos humanos y de metodologías probadas que favorezcan y potencien la participación. Ausencia de un sistema de información socio-económica que pueda ser utilizado por el ciudadano común. Poco desarrollo metodológico operativo para efectivizar un seguimiento y evaluación de resultados. 	<p><i>Marco Institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ausencia de políticas claras y permanentes de financiamiento por parte de los fondos estatales y fuentes de cooperación para financiar proyectos municipales. Escasa capacidad y estabilidad técnico-operativa. <p><i>Marco metodológico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ausencia de definiciones e instrumentos específicos para fortalecer la relación y la concurrencia de acciones entre los distintos niveles de planificación (Centros Comunales y Administración Central Local). Falta de articulación entre la Gestión Asociada a nivel local, con otras alternativas de gestión estratégica y participativa de escala regional. Ausencia de formulaciones metodológicas para la articulación de experiencias intermunicipales de planificación participativa. Escasez y falta de continuidad de experiencias participativas efectivas que no permitan comprobar los beneficios con respecto al modelo tradicional de gestión.

III.3.4- La experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Presupuesto Participativo figura expresamente en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires desde su promulgación, el 1º de octubre de 1996. En su artículo 52 establece el carácter participativo del presupuesto, puntualizando que "la ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos".¹⁰³

A fines de 1997 se realizó una experiencia piloto en una zona de la ciudad, destinada a ponderar en una práctica acotada la mejor metodología de participación, convocatoria y respuesta de la ciudadanía respecto del presupuesto participativo, como base de trabajo para el diseño de experiencias en otros barrios de la Ciudad.

Los dos barrios elegidos fueron La Boca y Barracas por encontrarse entre los más postergados, con más carencias sanitarias y con una población aproximada de 120.000 habitantes. El diseño de la prueba piloto comprendió una serie de reuniones preliminares en las que se presentó el tema del presupuesto participativo, se describió la experiencia de Porto Alegre, se relató como se desarrollaría la experiencia barrial y por último, se respondió a las inquietudes de los vecinos. Por otra parte se previeron cinco talleres (uno por día) en los que vecinos y funcionarios responsables de las áreas de cultura, salud y promoción social, planeamiento urbano y vivienda, producción, servicios y espacios verdes y educación, trabajaron juntos para tratar de establecer cuáles eran las prioridades del barrio en cada una de las áreas señaladas. Por último se realizó una asamblea de cierre para votar los temas privilegiados por los vecinos en las jornadas precedentes. Se contó, dentro del equipo de trabajo, con la colaboración de profesionales expertos en mediación comunitaria a fines de ordenar y facilitar el desarrollo de la asamblea. El día de cierre de la experiencia, previsto para la selección de las prioridades presentadas, se distribuyeron formularios explicando el procedimiento: los votantes debían seleccionar seis temas entre los propuestos y asignar prioridades numerándolas del 1 al 6 (de la primera prioridad a la última) respectivamente. Mientras se efectuaba el recuento de votos, se realizó una encuesta entre los vecinos a fin de obtener información para una correcta evaluación de la actividad. De la ponderación de la experiencia surgió poca presencia de ciudadanos no organizados, ya que la mayoría de los concurrentes pertenecían a organizaciones vecinales, lo cual hizo plantear la importancia de la difusión previa y quizás, de la realización de una amplia campaña de instalación del tema que provoque la participación de ciudadanos no habituados a ello.¹⁰⁴

Del análisis de la experiencia comparada de Porto Alegre, el desarrollo de la propia experiencia barrial comentada y teniendo en cuenta las características de extensión y población de la Ciudad de Buenos Aires, se ideó el trabajo grupal en talleres. Como trabajo previo a la realización de dichos talleres, se consultó a los Directores Generales de los Centros de Gestión y Participación involucrados, respecto de las carencias y necesidades de los barrios seleccionados y se encargó una encuesta a la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad, que tomó como universo la población residente en cada uno de los barrios seleccionados y como marco geográfico los límites barriales determinados por la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, siendo el diseño de la muestra por selección aleatoria estratificada proporcional al tamaño de la población.¹⁰⁵ Fueron invitados a participar los representantes de todas las Organizaciones de la Sociedad Civil de cada uno de los barrios –asociaciones vecinales, cooperadoras escolares, asociación de comerciantes, etc.–, así como sindicatos y partidos políticos con representación parlamentaria. Los Talleres se desarrollaron con una exposición inicial de los funcionarios de las diferentes áreas, quienes describieron brevemente los proyectos para el año 1999, para pasar luego al trabajo grupal en dos o tres talleres (según el número de participantes) coordinados por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED – América Latina).

¹⁰³ En junio de 2003, a partir de un fallo del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 1 de la Capital Federal que exige el cumplimiento de ciertos artículos de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, comienza a delinearse más formalmente el mecanismo allí establecido, donde se estipula una organización política distribuida en comunas como "unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial" que tendrán presupuesto propio y serán administradas por "juntas comunales". La Legislatura Porteña deberá sancionar la Ley de Comunas, encargada de regular la descentralización de la ciudad, de manera de quedar constituidas en el término de un año.

¹⁰⁴ Un sondeo encargado por el Gobierno porteño a una consultora local en febrero de 1998, apuntaba que el 87,4% de los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires está de acuerdo en que lo consulten respecto de cuáles son las prioridades para su barrio en particular y, el 85,1% se manifiesta a favor de que lo consulten sobre las prioridades de la ciudad en general.

¹⁰⁵ Buenos Aires se encuentra hoy dividida administrativamente en 16 Centros de Gestión y Participación, que comprenden dentro de sus límites geográficos a dos o más barrios.

Los resultados de dichos talleres se remitieron a la Legislatura para ser tratados junto con el Presupuesto de la Ciudad.

En el año 2002 se realizaron 16 foros (uno por cada Centro de Gestión y Participación). Allí se llevaron a cabo reuniones de comisiones temáticas y se votaron 338 prioridades presupuestarias que se incluyeron en el presupuesto de la segunda mitad del año, y de las cuales más del 80% ya han sido ejecutadas o están en proceso de ejecución. Algunas de las obras son:

- centros médicos barriales,
- recuperación de plazas y parques,
- inauguración de centros culturales,
- reparación de veredas, red lumínica, mantenimiento urbano.

Luego se conformaron 43 foros barriales y se realizaron 450 reuniones temáticas. En el foro de cierre se votaron las prioridades presupuestarias para ser ejecutadas en el año 2003 y se eligieron 43 consejeros barriales que conforman el Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo (conformado, además, por representantes de Organizaciones no Gubernamentales y miembros de la Unidad Ejecutora Central del Presupuesto Participativo). Su función es la de difundir y organizar las distintas instancias de participación, control y seguimiento del presupuesto en ejecución.

Ante el volumen de participantes durante el año 2002, se replanteó la metodología de aplicación para la elaboración del presupuesto del año entrante. Cada área barrial tendrá su asamblea constituida. Se realizarán dos sesiones plenarias (una en el comienzo del ciclo de las asambleas y otra en el cierre). Durante el ciclo de Asambleas el debate de los vecinos se realizará en las siguientes comisiones temáticas:

- Obras públicas y medio ambiente;
- desarrollo económico;
- educación; salud;
- cultura, turismo y deportes;
- control y seguridad.

Se entregará un reglamento del Presupuesto Participativo 2004 y los vecinos podrán inscribirse en la comisión temática que quieran participar. Se elegirá un delegado temático que expondrá las propuestas que luego serán discutidas con las Secretarías del Gobierno de la ciudad en un plenario de delegados temáticos a escala de ciudad. Las prioridades consensuadas se incorporan en el proyecto de presupuesto que los legisladores votan anualmente.

La experiencia desarrollada en la ciudad de Buenos Aires se encuentra en sus primeros pasos. El Gobierno debería realizar una campaña abierta e intensiva de difusión y promoción para explicar el mecanismo del presupuesto participativo, su importancia y sus beneficios. La vasta extensión territorial y heterogeneidad que caracteriza a la ciudad hace prever una mayor dificultad en la coordinación e implementación de una metodología participativa. Aquí se sustentan dos contraposiciones que surgen de cualquier proceso de este tipo: por un lado parece ser más necesaria la focalización en el ciudadano que se encuentra inmerso en un mayor anonimato y, por otro lado, resulta menos factible la aplicación participativa en ámbitos numerosos de personas donde pierde calidad el debate y hasta se corre el riesgo de no salir del anonimato que se pretende subsanar.

De cualquier manera se pueden lograr los objetivos si la metodología es lo suficientemente armónica de manera que permita partir de grupos pequeños participativos diseminados por todo el territorio y luego compilar de manera ordenada y racional los resultados. Esto parece estar ocurriendo en la ciudad de Buenos Aires, donde se muestra un perfeccionamiento de la metodología propuesta a partir de sucesivas aplicaciones practicadas.

III.3.5- El presupuesto Comunitario en la ciudad de Río Cuarto, provincia de Córdoba.

Las prácticas realizadas con el fin de establecer un diálogo directo entre el municipio y el ciudadano, han tenido una gran aceptación por parte de los vecinos de los distintos barrios que fueron visitados por el intendente y su equipo de trabajo. La instrumentación comenzó en el segundo semestre de 2.000 durante el cual se realizaron más de 100 encuentros con los vecinos con la participación de miembros del gabinete. La jornada de trabajo concluyó con una síntesis de la problemática barrial y sus soluciones, las que fueron agendadas por los responsables de las áreas para su tratamiento inmediato. Su lanzamiento y desarrollo fue

previo a la implementación del Presupuesto Comunitario, reconociéndose en él su antecedente inmediato.¹⁰⁶

En el período 2001, se dividió a la Ciudad en 12 sectores, realizándose en cada uno de ellos encuentros en los que participaron más de 2.800 personas, con resultados altamente satisfactorios. Como instrumento de difusión se impulsó la producción de material de difusión sobre las actividades del vecinalismo en la ciudad, a través de la impresión de boletines distribuidos en las asociaciones e instituciones del municipio. Otra medida complementaria en el marco de este proyecto, fue la visita de los distintos funcionarios municipales a los vecinos, para dar cuenta de los proyectos implementados en los dos primeros años de gestión, recogiendo asimismo inquietudes o sugerencias barriales.

Al desarrollo de estas nuevas herramientas de gestión ha contribuido el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana, que han permitido llevar a cabo numerosas experiencias que podrían considerarse importantes antecedentes sobre el tema.¹⁰⁷

El Presupuesto Comunitario actúa sobre las inversiones y actividades específicamente barriales vinculadas, en particular, a los siguientes ejes temáticos:

- Obras y servicios municipales (cordón cuneta, asfalto, alumbrado público, recolección de residuos, mantenimiento y regado de calles, desmalezado de baldíos, entre otros) y red de cloacas y agua potable.
- Salud, promoción y asistencia social.
- Cultura, educación, deportes y recreación, incluyendo en este punto el mejoramiento y/o construcción de plazas, playones y espacios urbanos barriales para el ocio y la recreación.
- Seguridad urbana, tránsito y transporte.

El proyecto involucra a todas las Secretarías de la Municipalidad. Desde el punto de vista metodológico, se realizan los Talleres Comunitarios en el que las instituciones y ciudadanos referentes determinan un orden de prioridades en el presupuesto de las obras de infraestructura y acciones específicas municipales para cada barrio, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y financiera de realizarlas, el tiempo de ejecución y el impacto de la obra o acción en la comunidad. Para ello se establecieron siete (7) sectores de Río Cuarto, sobre los que inicialmente se presenta un informe social y económico. La implementación de los Talleres Comunitarios consiste básicamente en:

- Presentación general del barrio realizada por el Intendente, en base a la información que se disponga del barrio en cuestión.
- Conformación de las Comisiones Temáticas en atención al diagnóstico de la situación del lugar y de las necesidades específicas de los vecinos, las que son coordinadas por los responsables municipales de cada tema, como secretarios, subsecretarios, directores o empleados jerárquicos.
- Realización de una Reunión Plenaria donde cada Comisión, a través de un representante elegido entre sus integrantes, expondrá la síntesis y conclusión a la que arribó la misma.
- Tratamiento integral de las propuestas realizadas por los vecinos, realizada por el Intendente o a quien éste designe.

El cronograma de ejecución del Presupuesto Comunitario considera la fecha de presentación de elevación del anteproyecto del Presupuesto Municipal correspondiente al próximo año.

Algunos resultados:

- Se brindó atención integral, en el sentido pedagógico, afectivo, psicológico y alimenticio a niños de 45 días a 5 años, a través de los Jardines Maternales, inaugurándose 4 nuevos

¹⁰⁶ Otro de los instrumentos implementados para acercar al Municipio a los vecinos fue la implementación de una línea telefónica gratuita que permitió receptor sus reclamos a través de un sistema de atención que unifica todas las áreas y dependencias municipales a los ojos del contribuyente. Las actividades de este servicio se iniciaron el 27 de marzo de 2000. El total de llamados a diciembre de 2001 fue de 10.000, con un 98% de respuestas efectivas. Esto permitió instrumentar acciones inter-secretarías y agilizar los canales de información interna del municipio para lograr efectividad en la respuesta, estando en 5 días el promedio de respuesta ante cada reclamo. Ante las sugerencias de los vecinos, el Servicio extendió sus funciones para responder sobre información general del municipio, como por ejemplo respecto de la Oficina de Defensa de los Derechos del Consumidor.

¹⁰⁷ El vecinalismo en Río Cuarto, es un movimiento de expresión ciudadana de larga trayectoria, cuyo reconocimiento institucional excede los límites de la ciudad. Se elaboraron e implementaron una serie de acciones tendientes a fortalecer y potenciar las actividades sociales y de servicios en las Asociaciones Vecinales. La comprometida participación de éstas Asociaciones en la presentación de problemas barriales y de las propuestas de solución se plasmaron en otras expresiones municipales de participación ciudadana impulsadas desde el municipio, como lo es el Presupuesto Comunitario.

jardines de un total de 31 en toda la Ciudad bajo este programa, permitiendo la cobertura mencionada a más de 1.600 niños.

- Se fortaleció las Asociaciones Vecinales a través de:

- La realización de obras de infraestructura edilicia en los predios de las asociaciones vecinalistas, a través de la entrega de insumos para la construcción ó ampliación de los recintos, que van desde la construcción de tinglados hasta el apoyo para la construcción de salas de usos múltiples.
- La capacitación de los dirigentes vecinales, barriales y comunitarios. En tal sentido, se han implementado más de una docena de cursos.

- Ante el reclamo de los vecinos por la existencia de grandes superficies de terrenos baldíos que deterioran la calidad del ambiente (por la proliferación de plagas urbanas) e impactan en la seguridad barrial (por convertirse en reducto de malvivientes) y la demanda del riego en las calles de tierra, el municipio utilizó como estrategia la profundización de las acciones de descentralización. Los resultados de las actividades llevadas adelante conjuntamente con las Asociaciones Vecinales, permitió:

- En temporada baja el desmalezado del 100% de los terrenos baldíos, lo que significó 60.000 m3 de residuos.
- A partir de noviembre de 2001 la metodología de trabajo del desmalezado se realiza con una frecuencia de una (1) vez por mes los terrenos baldíos y dos (2) veces por mes las ochavas y veredas.
- Se logró que 12.000 terrenos baldíos sean tratados bajo este esquema, representando más de 4.000.000 de m2 de superficie.
- Respecto del riego, las arterias principales se las trata 4 veces diarias y las secundarias 2.
- Estas tareas implican un fuerte control municipal para su debido cumplimiento, sancionándose con descuentos de las partidas asignadas a cada barrio (a través de las Asociaciones Vecinales) cuando las tareas no se ejecutan de acuerdo a lo pactado.

- Se pusieron en marcha acciones tendientes a implementar un sistema administrativo que integre la gestión del gobierno municipal y de las Asociaciones Vecinales, permitiendo mejorar la gestión administrativa, financiera, contable y presupuestaria de las mismas, simplificando sus actividades y mejorando sus sistemas de información. En coordinación con la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, se desarrollaron actividades de capacitación para homogeneizar las herramientas administrativas necesarias en la gestión de las Asociaciones Vecinales.

- Para la atención integral en detección, asistencia y prevención de la violencia familiar, se instrumentó un programa desde la Secretaría de Salud y Promoción Social el Programa de Protección Familiar, cuyas actividades benefician al 90% de escuelas de nivel medio públicas y privadas de la ciudad y al 50% de escuelas de modalidad especial. Mediante el mismo se capacitó a 3000 jóvenes y se han implementado un conjunto de acciones cuyos lineamientos centrales son: Formación de Agentes Multiplicadores; Capacitación de Padres; Espacios de Reflexión; Red de Comunicación; Gabinetes de Salud y Campañas de difusión masivas (radios abiertas, marchas, batucadas, entre otras).¹⁰⁸

A partir de esos lineamientos rectores, se lograron implementar:

- Conformación de la red de Jóvenes de Agentes Multiplicadores de todas las escuelas secundarias.
- Extensión a 10 localidades de la región.
- Puesta en el aire del programa propio de radio de difusión semanal "Gente del Futuro" y premio Santa Clara de Asís.
- Proyecto Piloto en escuelas primarias de Prevención en Adicciones.
- Simulacro de Incendio, en el que participaron 700 jóvenes.
- Participación de la Intersectorial de Violencia Familiar y Situación de Riesgo Social, y Prevención y Asistencia Drogadependencia, conjuntamente con la Universidad Nacional de Río Cuarto; la Defensoría del Pueblo, el Hospital Central, el Concejo Deliberante, el Obispado de Río Cuarto y otras instituciones.
- Generadores del proyecto de Ordenanza por el consumo de Alcohol en Menores.

¹⁰⁸ Este programa ha recibido importantes reconocimientos institucionales por parte del concejo Deliberante mediante el premio Santa Clara de Asís y como programa de interés por UNICEF.

La experiencia desarrollada en Río Cuarto ha logrado una excelente inserción social a partir de la existencia y fortalecimiento de asociaciones vecinales que movilizan las bases barriales. Asimismo se reconoce un fuerte impulso desde el municipio, lo que permite la integración de las fuerzas participativas de la ciudad para la discusión y resolución de problemas comunes.

Sin dudas esta generación de espacios de concertación social han implicado la canalización real de las demandas comunitarias y garantizado, en gran medida, la sustentabilidad de los proyectos generados.

III.4- Algunas ideas que surgen a partir de estas experiencias.

Si bien los casos presentados se han desarrollado en medios muy diferentes, es posible rescatar ciertos lineamientos generales.

El Banco Mundial demostró resultados positivos que se lograron en proyectos específicos que contaron con la intervención de los ciudadanos en su implementación. No obstante, las experiencias analizadas muestran que resulta dificultoso concretar la participación más allá de la etapa de definición y priorización de demandas.

En la fase de determinación presupuestaria, la participación resulta útil y oportuna para orientar el gasto según las prioridades. Esto es así en un marco de consenso político que, como demuestran las experiencias, permita su utilización en la gestión pública; con procesos previamente diseñados de manera de orientar y encauzar la masiva intervención de los vecinos y con posibilidades de algún tipo de financiamiento para evitar la pérdida de confianza de los ciudadanos en las autoridades gubernamentales al no concretarse ningún proyecto de los acordados conjuntamente. Cuando las expectativas de la población superan ampliamente la capacidad de respuesta del gobierno ante la escasez de recursos, se pierde el incentivo a participar y resulta difícil reinsertar a los ciudadanos en un proceso participativo.

Asimismo puede deducirse que para estimular la participación activa y continua es importante que las consultas no sean meramente coyunturales y que las opiniones que se reciben sean luego tenidas en cuenta. Crear un clima de confianza entre los actores, de manera de fomentar un estilo de conducta cívica solidario y atento al bienestar general, también contribuye al logro de una participación sostenible en el tiempo.

En todos los casos se ha adoptado un diseño organizacional no tradicional, incorporando a la ciudadanía a partir de una metodología ordenada que permite alcanzar una participación organizada que de otra manera resultaría inoperante. Muchos de los casos presentan una metodología que surge de un proceso de aprendizaje de aplicación en el mismo territorio, lo que le da mayor profundidad y solidez a la hora de conseguir los objetivos propuestos. Así, por ejemplo, se vuelve más eficiente evitar asambleas multitudinarias donde el espacio para la manipulación es superior y el debate se pierde sin lograr resultados útiles para el grupo. La experiencia ha demostrado que resulta idóneo y positivo para los propios participantes trabajar en talleres con un número acotado de participantes (dividiendo los mismos según la cantidad de interesados), donde la voluntad del grupo surgiría por consenso.

La realidad muestra que, si bien se encuentran dificultades considerables a la hora de poner en práctica la participación civil en la gestión pública y los modelos aplicados no son extensibles con facilidad, los resultados obtenidos mejoran directamente la calidad de vida de amplios sectores desfavorecidos, modernizan la interacción estado-sociedad civil y capitalizan aportes que surgen desde la ciudadanía, potenciando el desarrollo económico y social.

CAPITULO IV

IV.1- Conclusiones generales

El proceso participativo ha demostrado ser un mecanismo con potencialidad para mejorar la asignación de recursos al lograr una mayor correspondencia del presupuesto con las necesidades prioritarias. La participación se convierte en una herramienta de gestión y en un instrumento de hacer política orientada a la concertación. Cuando se utiliza la participación civil, explotando la capacidad de trabajo en forma conjunta con los ciudadanos, se logran resultados positivos significativos. No sólo en el mejoramiento de las condiciones de vida sino también en una ampliación de la perspectiva democrática a través de prioridades que buscan superar la exclusión social.

La estructura participativa privilegia el contacto cara a cara con el vecino, aunque las decisiones en última instancia son tomadas por el municipio, lo que permite la identificación de dos actores que desarrollan una relación asimétrica en cuanto a disponibilidad de recursos, de información y por ende de lobby. De cualquier manera un plan participativo no reemplaza la gestión del gobierno municipal, sino que pretende abrir un espacio de consenso en el destino del gasto público.

Entonces, para aprovechar el potencial que brinda la participación se deberían considerar ciertas pautas, tales como:

- La existencia de una firme voluntad política de compartir parte de su poder con sus constituyentes.
- El municipio debe establecer un sistema organizacional descentralizado que posibilite el acceso masivo de sus habitantes a la toma de decisiones presupuestarias a través de su integración a grupos vecinales.
- Debe vincularse la estructura municipal a la estructura del Plan ya sea mediante la creación de nuevas agencias municipales o emprendiendo un proceso de reestructuración interna.
- Para que el presupuesto participativo funcione es necesario un proceso de aprendizaje. Se debe debatir sobre el plan en forma pedagógica, para que las personas puedan discutir las cláusulas, las inversiones y las demandas a incluir en el mismo.
- Es importante también que el Gobierno llegue a cada región de la ciudad sabiendo cuáles son las mayores dificultades existentes de manera de poder dar una visión de conjunto que no se vea desplazada por intereses individuales. Para ello no debe desecharse –como se efectuó en la experiencia de la Ciudad de Buenos Aires –, trabajar con encuestas previas efectuadas en cada zona, consultar los reclamos que la población efectúe ante los organismos pertinentes o conocer los informes de los funcionarios que trabajen en esa área geográfica. Asimismo, la metodología aplicada en los distintos barrios de una ciudad debe respetar indicadores y parámetros comunes para su posterior integración en un presupuesto que resulte único.
- Se deben capacitar los recursos humanos de las agencias municipales de manera de viabilizar la modernización administrativa.
- La ciudadanía debe estar informada respecto a cómo participar y su implicancia. Se debe generar una conciencia pública respecto de las ventajas de la participación, procurando que el tema trascienda la discusión de los especialistas y se convierta en una cuestión de la agenda pública. Para ello se requiere una tarea intensiva con medios masivos de comunicación sobre la materia, además de nutrir la discusión con información detallada sobre todos los aspectos: potencial, dificultades esperadas, experiencias internacionales, enseñanzas de las experiencias realizadas y en marcha. En este sentido, es necesario que las razones técnicas que justifican la no factibilidad de una obra o proyecto sean dadas con agilidad y rapidez por parte del municipio, para que esa información sea trasladada a la comunidad y se evite crear una falsa expectativa de realización.
- El presupuesto participativo tiene un contenido estratégico que no debe viciarse con aspectos negativos tales como excesivas reuniones por falta de organización. En este sentido se torna importante la divulgación de material que oriente las discusiones, con informes que permitan su estudio y posterior debate.
- Se debe concientizar a los ciudadanos de que el municipio tiene un presupuesto limitado. La comunidad debe saber que el Estado no puede atender todas y cada una de las demandas planteadas y debe conocer la situación global de la comunidad para consensuar y priorizar las áreas más críticas (una evaluación con criterio de conjunto puede evitar que una propuesta a ejecutar resulte ineficiente por ser los beneficios esperados por la mayoría

menores que los perjuicios que sufrirá la minoría). Asimismo es importante que la población comprenda que muchos de sus requerimientos exceden los límites del ámbito municipal y que tienen que ser resueltos por la Provincia o la Nación.

- Es muy importante medir el momento en que se va a hacer la convocatoria y la difusión del presupuesto participativo, para evitar que el mismo se vea como una manipulación partidista.
- Es aconsejable contar con un equilibrio en las cuentas públicas del municipio para afrontar un proceso presupuestario participativo ya que el Plan que resulta de dicho proceso es, en su mayoría, financiado con recursos municipales. Además, un municipio con equilibrio en sus cuentas públicas tiene mayores chances de conseguir préstamos para financiar obras de infraestructura de importancia.
- Para completar y consolidar la aplicación de la participación como herramienta de gestión, sería de suma importancia contar con un seguimiento y evaluación de los proyectos incluidos en los planes participativos, ya que permitiría que los actores observen los resultados e incentivaría a la renovación del compromiso participativo. A su vez el seguimiento del avance de los proyectos genera un valor agregado que es que los funcionarios municipales responsables de ejecutarlos se acerquen a la gente a rendirles cuentas, otorgándole transparencia a la gestión municipal.

Es evidente que el instrumento del presupuesto participativo genera un espacio de debate abierto a la sociedad civil, creando un espacio público no estatal. Genera, asimismo, mecanismos de negociación entre los diversos actores (que son muy heterogéneos y algunos con intereses contradictorios) buscando superar el inmediatismo y el particularismo en pos de una concientización de los problemas que aquejan a toda la comunidad. Sin embargo también es cierto que la participación conlleva el riesgo de provocar nuevas formas de clientelismo con la manipulación de las asociaciones vecinales por parte de algunos ciudadanos influyentes o vinculados directamente con el gobierno local o ante la existencia de líderes carismáticos que busquen legitimar su poder.

La participación pone al ciudadano en carácter de decisor, haciendo que se involucre en el destino de los fondos (generándose, inclusive, la posibilidad de una mayor transparencia en el manejo de los mismos). Se puede conocer qué se hace con el dinero que ellos mismos aportan mediante los impuestos, provocando una mayor propensión al cumplimiento de los mismos, en el caso de que se vean resultados palpables de mejor calidad de vida. La participación revierte el concepto de ciudadanía tradicional, que es una ciudadanía individual y meramente vinculada a derechos, y la transforma en una ciudadanía colectiva, vinculada a demandas y al control del presupuesto del estado.

Es de hacer notar que no es necesario contar con una cobertura constitucional para que funcione el Presupuesto Participativo. No obstante, puede plantearse una discusión acerca de si conviene o no la existencia de legislación y normas explícitas que contengan al presupuesto participativo como instrumento de gestión de las políticas públicas. Por un lado se puede defender su legislación formal para asegurar la continuidad del proceso al producirse un cambio de autoridades gubernamentales y para hacer más transparente la función de gobierno. Pero, por otro lado, subordinar un proceso participativo a una ley, regulada por el Gobierno Municipal, sería subordinar algo que se construye con autonomía popular a una institución que tiene todos los vicios y problemas de una democracia representativa. Una garantía para vencer las instituciones burocráticas es que todo el proceso de organización popular, de construcción de instancias de poder popular para decidir el presupuesto de los municipios, tenga autonomía y preserve la soberanía de la organización civil (esta modalidad es la que rige la aplicación del método en Porto Alegre).

Queda en evidencia que el hecho de que una ley exija la aplicación de un presupuesto participativo, no garantiza que un gobierno sin voluntad política de ceder el poder lo aplique efectivamente, por lo que el firme interés desde el ámbito estatal es básico e imprescindible para la aplicación de un proceso participativo.

Asimismo debe comprenderse que la participación ciudadana no puede establecerse por decreto, sino que es la resultante de un proceso cultural lento, donde las leyes pueden ayudar a sugerir conductas pero no pueden imponerlas. La participación democrática requiere tiempo. Las personas han sido educadas para recibir desde arriba las cosas que el Estado les da o para reclamar, pero no para ser copartícipes de las soluciones. Se necesita tiempo para que se produzca en ellas un proceso de transformación cultural y se logren redefinir las relaciones de representación en un proceso que combine democracia directa e indirecta. Así también, el

presupuesto participativo puede contribuir a la educación política de una vanguardia. Las personas se construyen como líderes, aprenden a conducir reuniones, equipos de trabajo y a defender propuestas e ideas.

Considerando las dificultades que implica aplicar procesos participativos, sería altamente recomendable una introducción gradual de los ciudadanos en el proceso de formación de políticas públicas, de hecho las experiencias más exitosas (como la de Porto Alegre, Brasil) presentan esta característica, de manera de no sólo incentivar la participación sino también de ir perfeccionando el proceso de toma de decisiones gubernamentales en base a la misma.

Todos los beneficios que se derivan de la participación parecerían tener un contrapeso negativo importante en la creación de una mayor burocracia resultante de la necesidad de mayor infraestructura para el desarrollo del proceso, no obstante lo que no debe perderse de vista es que, aunque se extiendan los caminos del proceso de toma de decisiones, se logre el objetivo de mayor correspondencia entre gasto público y necesidades de la población. En este caso podría ser discutible la aceptación y justificación de una mayor burocracia.

Podría entonces aseverarse que la participación, bien implementada y con objetivos que no se estanquen en meras "válvulas de escape" a situaciones de conflicto social y crisis de sistemas políticos, genera resultados positivos que exceden el mero logro de una mejor asignación de recursos ampliando y complementando la tradicional democracia representativa con una forma de democracia directa.

ANEXOS

V.1- Cuadro I: Proporción de concejales por residentes en algunas Municipalidades Latinoamericanas

	Habitantes	Nº de concejales	Habitantes por concejal
Chile (1991) Concepción	311.537	10	31.154
Chile (1991) Viña del Mar	312.306	10	31.231
Chile (1991) La Florida	391.253	10	39.125
Bolivia (1992) Cochabamba	404.102	13	31.085
Paraguay (1992) Asunción	502.426	20	20.934
Bolivia (1992) Santa Cruz	694.616	13	53.432
Bolivia (1992) La Paz	711.036	13	54.695
Nicaragua (1992) Managua	973.759	20	48.688
México (1990) Ecatepec	1.219.238	20	60.962
Uruguay (1985) Montevideo	1.246.500	31	40.210
México (1990) Nezahualcoyotl	1.259.543	20	62.977
Brasil (1991) Recife	1.341.000	41	32.707
Brasil (1991) Porto Alegre	1.380.000	33	41.818
México (1990) Guadalajara	1.628.617	20	81.431
Venezuela (1990) Libertador	1.824.892	17	107.347
Argentina (1989) Buenos Aires	2.900.794	60	48.347
Brasil (1991) Río de Janeiro	5.473.909	42	130.331
Colombia (1994) Bogotá	6.314.305	28	225.511
Brasil (1991) Sao Paulo	9.626.894	53	181.640

Fuente: Nickson, A. (1997)

V.2- Participación en la normativa legal argentina.

V.2.1-Iniciativa popular

a) Derecho de iniciativa en forma genérica:

Buenos Aires: "La Ley Orgánica de las municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los *institutos de democracia semidirecta*" (art. 211).

Catamarca: "Las Cartas Orgánicas deben (...) asegurar (...) Los derechos de iniciativa..." (art. 247, inc. 3).

Córdoba: "Las Cartas Orgánicas deben asegurar (...) Los *derechos de iniciativa...*" (art. 183, inc. 4).

Corrientes: "Los integrantes del cuerpo electoral del municipio tienen los *derechos de iniciativas* (...) en la forma que reglamente la ley (art. 170).

Chaco: "La Ley orgánica municipal o la Carta Orgánica respectiva, reglamentarán los *derechos de iniciativa popular* (...) con sujeción al Art. 2º de esta Constitución" (art. 204).

Chubut: "La (...) Ley Orgánica Municipal (...) como en las cartas orgánicas que se dicten, deben incluirse especialmente los siguientes derechos y atribuciones: I- De *iniciativa*, para acordar (...) la facultad de proponer ordenanzas sobre cualquier asunto de competencia municipal" (art. 232).

Entre Ríos: "La ley orgánica (...) podrá otorgar al electorado de cada municipio (...) los *derechos de iniciativa ...*" (art. 193).

Formosa: "La ley orgánica comunal otorgará al electorado municipal el ejercicio del *derecho de iniciativa*" (art. 183).

Jujuy: "Corresponde a la Legislatura, conforme a lo establecido en esta Constitución: (...) Legislar sobre *iniciativa popular* (...) sin perjuicio de lo establecido respecto de los municipios" (art. 123, inc. 11).

La Rioja: "Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) derechos de *iniciativa ...*" (art. 157 inc. 2).

Misiones: "Los electores del municipio tendrán los derechos de *iniciativa ...*" (art. 165).

Neuquén: "Los electores del municipio tendrán los *derechos de iniciativa*" (art. 198).

Río Negro: "Los municipios dictan su Carta Orgánica (...) que asegura básicamente (...) El *derecho de (...) iniciativa*" (art. 228, inc. 8). "El municipio (...) Convoca a (...) *iniciativa*" (art. 229, inc. 2). "Los electores de los municipios tienen los siguientes derechos: 1) *De iniciativa*" (art. 238, inc. 1).

Salta: "Los electores municipales tienen los *derechos de iniciativa*" (art. 178).

San Juan: "Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) Una ley establece las condiciones en que se ejercerán los *derechos de iniciativa*" (art. 251, inc. 11).

San Luis: "Las *juntas vecinales* (...) pueden *presentar* al Concejo Deliberante *anteproyectos de ordenanzas* (art. 275). "Todo elector tiene *derecho de iniciativa*" (art. 269).

Santa Cruz: "Las cartas orgánicas deberán asegurar: (...) Los derechos de (...) *iniciativa popular* (art. 145, inc. 4). ". "El municipio (...) tendrá competencia en las siguientes materias (...) instrumentar el *derecho a la iniciativa popular*" (art. 150, inc. 11).

Santiago del Estero: "Sociedades intermedias (...) Estarán facultadas para ejercer el *derecho (...) iniciativa* (...) representando a vecinos y usuarios de servicios municipales" (art. 218). "Las cartas orgánicas y la ley orgánica (...) asegurarán la participación y el funcionamiento de entidades intermedias en las gestiones administrativas y de servicio público y garantizarán al electorado municipal el ejercicio del *derecho de iniciativa*" (art. 221).

Tierra del Fuego: "En el nivel municipal, la *iniciativa popular* será aplicada en igual forma hasta tanto sea establecida y reglamentada " (art. 207).

b) Posibilidad de reformar la carta municipal por iniciativa popular

Salta: "La iniciativa, para dictar o reformar la Carta Municipal, corresponde al Intendente, al Concejo Deliberante o por *iniciativa popular* (...). La declaración de necesidad requiere el voto de las 2/3 partes de los Miembros del Concejo Deliberante" (art. 174).

V.2.2-Referéndum o consulta popular

a) Referéndum, consulta popular o plebiscito sobre asuntos de interés comunal

Buenos Aires: "La Ley Orgánica de las municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los *institutos de democracia semidirecta*" (art. 211).

Catamarca: "Las Cartas Orgánicas deben (...) asegurar (...) Los *derechos de referéndum y consulta popular*" (art. 247, inc. 3).

Córdoba: "Las Cartas Orgánicas deben asegurar (...) Los *derechos (...) referéndum*" (art. 183, inc. 4).

Corrientes: "Los integrantes del cuerpo electoral del municipio tienen los *derechos (...) referéndum*, en la forma que reglamente la ley" (art. 170).

Chaco: "La Ley orgánica municipal o la Carta Orgánica respectiva, reglamentarán los *derechos de (...) Consulta popular (...)*, con sujeción al Art. 2º de esta Constitución" (art. 204).

Chubut: "La (...) Ley Orgánica Municipal (...) como en las cartas orgánicas que se dicten, deben incluirse especialmente los siguientes derechos y atribuciones: (...) 2- De *referéndum*, que se aplica para contraer empréstitos, cuyos servicios sean superiores al porcentaje que se establezca de los recursos ordinarios afectables, para acordar concesiones de servicios públicos por un plazo superior a diez años y para los demás casos que se determinen" (art. 232).

Entre Ríos: "La ley orgánica (...) podrá otorgar al electorado de cada municipio (...) los *derechos (...) referéndum*" (art. 193).

Formosa: "La ley orgánica comunal otorgará al electorado municipal el ejercicio del *derecho de (...) referéndum* (art. 183).

Jujuy: "Corresponde a la Legislatura, conforme a lo establecido en esta Constitución: (...) Legislar sobre (...) *referéndum*, sin perjuicio de lo establecido respecto de los municipios" (art. 123, inc. 11).

La Pampa: "La (...) rama deliberativa de los municipios (...) podrán someter a *referéndum o consulta popular* todo asunto o decisión de interés general (...) comunal (...) cuyo resultado será vinculante para el órgano o Poder a que se refiere el mismo" (art. 50).

La Rioja: "Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) derechos de (...) *consulta (...) pública* (art. 157 inc. 2).

Misiones: "Los electores del municipio tendrán los derechos de (...) *referéndum* (art. 165).

Neuquén: "Los electores del municipio tendrán los *derechos de (...) referéndum (...)* mediante el voto popular" (art. 198).

Río Negro: "Los municipios dictan su Carta Orgánica (...) que asegura básicamente (...) *El derecho de consulta (...) referéndum, plebiscito*" (art. 228, inc. 8). "El municipio (...) Convoca a consulta (...) referéndum, plebiscito" (art.229, inc. 2). "Los electores de los municipios (...) derechos (...) *de (...) referéndum*" (art.238, inc. 1).

Salta: "Los electores municipales tienen los *derechos de (...) referéndum* (art.178).

San Juan: "Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) Utilizar la *consulta popular* cuando lo estime necesario" (art. 251, inc. 11).

San Luis: "Todo elector tiene *derecho (...) referéndum*" (art. 269).

Santa Cruz: "Las cartas orgánicas deberán asegurar: (...) Los *derechos de consulta (...) popular*"(art. 145, inc. 4). "El municipio (...) tendrá competencia en las siguientes materias (...) Convocar a la ciudadanía a consulta popular" (art. 150, inc. 11).

Santiago del Estero: "Las cartas orgánicas y la ley orgánica (...) asegurarán la participación y el funcionamiento de entidades intermedias en las gestiones administrativas y de servicio público y garantizarán al electorado municipal el ejercicio del derecho de (...) *consulta popular vinculante y no vinculante* (art. 221).

b) Derecho de los electores de ser consultados respecto de modificaciones de los límites territoriales del municipio:

Neuquén: "(...) delimitación territorial de los municipios (...). Cuando se trate de *anexiones* serán consultados los electores de los distritos interesados. Cuando se trate de *segregaciones*, serán consultados únicamente los de la zona que deba segregarse"(art. 183).

Río Negro: "(...) *límites territoriales* de cada municipio (...) Toda modificación ulterior (...) se hace por ley con la conformidad otorgada por *referéndum popular*" (art. 227).

San Juan: "Son atribuciones de la Cám. Diputados (...) Dictar la ley orgánica de los municipios de segunda y tercera categoría. En los casos de *escisión o fusión* se debe llamar a *consulta popular* a todos los electores de los municipios involucrados" (art.150, inc.8).

c) Obligación de someter a consulta popular el fallo de remoción del intendente -por responsabilidad política- emitido por el Concejo

San Juan: "La responsabilidad política del intendente será juzgada por el Concejo, pudiendo ser removido por el voto de las 2/3 partes de la totalidad de sus miembros, en cuyo caso el fallo se someterá a *consulta popular* dentro de los 30 días siguientes" (art. 249).

d) Obligación de llamar a referendun al contraer empréstitos o dar concesiones en situaciones especiales

Chubut: "La (...) Ley Orgánica Municipal (...) como en las cartas orgánicas que se dicten, deben incluirse especialmente los siguientes derechos y atribuciones (...) De *referéndum*, que se aplica para *contraer empréstitos*, cuyos servicios sean superiores al porcentaje que se establezca de los recursos ordinarios afectables, para *acordar concesiones* de servicios públicos por un plazo superior a diez años (art. 232).

V.2.3-Revocatoria

Córdoba: "Las Cartas Orgánicas deben asegurar (...) Los *derechos (...) revocatoria*" (art. 183, inc. 4).

Corrientes: "Los integrantes del cuerpo electoral del municipio tienen los *derechos de (...) revocatoria*, en la forma que reglamente la ley" (art. 170).

Chaco: "La Ley orgánica municipal o la Carta Orgánica respectiva, reglamentarán los *derechos de (...) revocatoria*, con sujeción al Art. 2º de esta Constitución" (art. 204).

Chubut: "La (...) Ley Orgánica Municipal (...) como en las cartas orgánicas que se dicten, deben incluirse especialmente los siguientes derechos y atribuciones: (...) 3- De *revocatoria*, para remover a los funcionarios electivos de las municipalidades" (art. 232).

Entre Ríos: "La ley orgánica (...) podrá otorgar al electorado de cada municipio (...) los *derechos de (...) destitución de los funcionarios electivos*" (art. 193).

La Rioja: "Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) *derechos de (...) revocatoria*" (art. 157 inc. 2).

Misiones: "Los electores del municipio tendrán los *derechos de (...) destitución*" (art. 165).

Neuquén: "Los electores del municipio tendrán los *derechos (...) revocatoria* mediante el voto popular" (art. 198).

Río Negro: "Los municipios dictan su Carta Orgánica (...) que asegura básicamente (...) El *derecho (...) revocatoria de mandato*" (art. 228, inc. 8). "El municipio (...) Convoca a (...) *revocatoria de mandato*" (art.229, inc. 2). "Los electores de los municipios (...)derechos (...) de (...) *revocatoria*" (art.238, inc. 1).

San Juan: "Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) Utilizar la *consulta popular* cuando lo estime necesario. Una ley establece las condiciones en que se ejercerán los derechos de iniciativa y *revocatoria* (art. 251, inc. 11).

San Luis: "Todo elector tiene derecho de (...) *revocatoria* (art. 269).

V.2.4-Fomento de la participación de los vecinos y de la organización comunitaria

a) Asegurar la participación de los vecinos:

Jujuy: "El gobierno municipal asegurará la mayor y eficaz *participación* de los vecinos en la gestión de los intereses públicos, debiendo la ley y la carta orgánica incluir y reglamentar los *derechos* que hagan efectiva esa garantía (art. 180).

Salta: "Compete a los municipios (...) La promoción de todos los niveles de la vida del municipio de distintas formas y *canales de participación de los vecinos*, entidades intermedias y gobierno municipal (art. 176, inc. 13).

b) Reconocer e impulsar la constitución de organizaciones vecinales:

Catamarca: "Las Cartas Orgánicas deben (...) asegurar (...) El reconocimiento de las *organizaciones vecinales* (art. 247, inc. 4).

San Juan: "Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) Impulsar la organización de *uniones vecinales de fomento*" (art. 251, inc. 10).

San Luis: "Los municipios pueden patrocinar la *creación e integración de juntas vecinales*, para fines de interés general de la jurisdicción del vecindario" (art. 274).

Tierra del Fuego: "La provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias:(...) Promover en la comunidad la participación activa de la familia, juntas vecinales y demás *organizaciones intermedias* (art. 173, inc. 9).

c) Promover la formación de entidades comunitarias para sus relaciones con la autoridad municipal

Salta: "Compete a los municipios (...) la promoción de todos los niveles de la vida del municipio de distintas formas y *canales de participación* de los vecinos, entidades intermedias y gobierno municipal (art. 176, inc. 13).

d) Comisiones y Juntas Vecinales con participación en la gestión municipal

Córdoba: "El reconocimiento de *Comisiones de Vecinos*, con *participación en la gestión municipal*" (art. 183, inc. 5).

Chaco: "Son atribuciones y deberes del Concejo Municipal (...) Dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre (...) elección y funcionamiento de las *comisiones vecinales garantizando la participación ciudadana*" (art. 205, inc. 5, ap. N). "Son atribuciones y deberes del Intendente (...) Aplicar las normas que garanticen la *participación ciudadana* a través de las comisiones vecinales y de las organizaciones intermedias" (art. 206, inc. 13).

Chubut: "Es de competencia de las municipalidades y comisiones de fomento: (...) Promover y reconocer la *participación orgánica y consultiva* en forma transitoria o permanente de la familia y asociaciones *intermedias en el gobierno municipal*" (art. 233, inc. 8).

Jujuy: "Ninguna población quedará excluida de los beneficios del régimen municipal. La ley contemplará la situación de las poblaciones pequeñas o rurales vinculadas con la ciudad o localidad más próxima, debiendo prever la *formación de entidades comunitarias* para sus relaciones con la autoridad municipal" (art. 179 inc. 2).

Neuquén: "Las Municipalidades reconocerán e impulsarán la organización de *sociedades vecinales* o de fomento que *colaboren con ellas* y a su vez *planteen las necesidades* de la población (art. 197).

Río Negro: "El municipio (...) crea y promueve (...) *entes vecinales*, cooperativas, *consorcios de vecinos* y toda forma de *integración de los usuarios*" (art. 229, inc. 8). "Los municipios (...) reconocen la existencia de las *juntas vecinales electivas* (...) para promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida de los habitantes (...). Las autoridades de las juntas vecinales tienen *derecho a participar* con voz en las sesiones de los cuerpos deliberativos (...) en los problemas que les incumben en forma directa.

Pueden *administrar y controlar* toda obra o actividad municipal (...) en colaboración (...) con los gobiernos municipales (art. 240)".

Santa Cruz: "Las cartas orgánicas deberán asegurar: (...) El reconocimiento de *juntas vecinales y comisiones de vecinos, con participación en la gestión municipal* y preservación del régimen representativo y republicano" (art. 145, inc. 6).

Santiago del Estero: "Las cartas y la ley orgánica (...) asegurarán el bien común, la *participación* y el funcionamiento de *entidades intermedias en las gestiones administrativas* y de servicio público" (art. 221). "Se reconocerá la existencia y se impulsará la organización de las *sociedades intermedias* representativas de intereses vecinales, que se integren para promover el progreso, desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos. Podrán *proponer* a las autoridades municipales (...) aquellas medidas que tiendan a mejorar los servicios primordiales de la comunidad (...);(art.218).

V.2.5-Consejos y comisiones

a) Consejos

Formosa: "El Consejo Económico Social estará integrado por los representantes de los sectores de la producción, del trabajo, de los profesionales, de las entidades socioculturales (...). El Consejo es un órgano permanente de consulta y asesoramiento de los distintos poderes públicos en el campo social y económico. Los municipios podrán crear en sus jurisdicciones organismos de análogas funciones y características" (art. 152).

San Luis: Son atribuciones y deberes del Departamento Ejecutivo Municipal (...) Creación *consejos económicos sociales* exclusivamente como órganos de asesoramiento y consulta (art. 261, inc. 12).

Santa Cruz: "(...) las municipalidades (...) crearán por (...) ordenanzas especiales *comisiones asesoras permanentes*, integradas por representantes oficiales, de los consumidores, de los sectores del trabajo, la producción y el comercio (...) a fin de colaborar (...) y asesorar a las autoridades en la sanción de las leyes que afecten a la economía de la colectividad" (art. 46).

b) Comisiones

Buenos Aires: "Siempre que hubiere de constituirse una obra municipal (...) la municipalidad nombrará una *comisión de propietarios* electores del distrito, para que la *fiscalice* (art. 193 inc. 6).

Mendoza: "Son atribuciones inherentes a las municipalidades (...) Nombrar en los diferentes distritos más poblados de cada municipio, *comisiones honorarias* para desempeñar funciones que les sean encomendadas por el concejo y la intendencia (art. 200, inc. 5).

BIBLIOGRAFIA

- BID (1996), "Gobierno de calidad el próximo reto".
- Bolos Jacob, S. (2000), "Los dilemas de la participación en Gobiernos Locales". Santa Fé.
- Brennan, G y Buchanan, J.M. (1977), "Towards a tax Constitution of Leviathan". *Journal of Public Economics*, Vol. 8.
- Brown, C.V. y Jackson, P.M. , "Public Sector Economics", M. Robertson & Co. Oxford (cap. 2,3 y 4).
- De La Madrid, M H. "Las formas de democracia directa", en pág. Web: www.bibliojuridica.org/libros
- Delgadillo, J. (2001), "Participación popular y descentralización en Bolivia" en Taller Internacional sobre participación y empoderamiento para un desarrollo inclusivo, The World Bank Group.
- Demsetz, H. (1990), "Amenity Potential, Indivisibilities and political competition" en Alt y Shepsle *Perspectives on positive political economy*, Cambridge University Press.
- Downs, A. (1957), "An economic theory of democracy", New York: Hasper & Row.
- Equipo de investigación. Planificación estratégica municipal (2000), "Modelos participativos de gestión". Grupo Sophia, Argentina.
- Fidyka, L (1997), "Instrumentos jurídicos para una gestión local participativa" en Encuentro, Participación ciudadana y municipios, Universidad Nacional del Comahue (EDUCO).
- Frey, B. (1994), "Direct Democracy: politico-economy lessons from Swiss experience". *American Economic Review*, Papers and Proceedings (ps. 338-342).
- Frey, B. (1997), "A constitution for knaves crowds out civic virtues". *The economic journal*, ps 1043-1057.
- Frías, P (1998), "Las reformas de las Constituciones Provinciales". Astrea, Buenos Aires.
- Hamecker, M. (1999), "Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo en Porto Alegre". Ediciones Mepla.
- Havemann, R. (1970), "El sector público". Amorrortu Editores, Buenos Aires (cap.1).
- Jackisch, C. (1993), "Los sistemas electorales. Sus características y consecuencias políticas: el caso Argentina". Konrad Adenaver Stiftung A.C. CIEDLA.
- King, D. (1988), "La economía de los Gobiernos Multinivel". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Kliksberg, B. (2000), "Seis tesis no convencionales sobre participación". *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 2.
- Lencina V. (2003), en pág. Web: fundacion@poderciudadano.org
- López, Mario J. (1998), "Manual de Derecho Político". Depalma Buenos Aires. 2ª edición.
- Merino, A.A. y Requena J.G. (1999), "Diálogo social: algunas experiencias desde América Latina". En "El estado actual del diálogo social". OIT.
- Mueller, D.C. (1984), "Elección pública". Alianza editorial, Madrid. (cap. 3 y 4).
- Musgrave, R. (1959), "The theory of public finance", McGraw Hill (cap. 1).
- Musgrave, R y Musgrave, P. (1992), "Hacienda Pública. Teórica y Aplicada". McGraw Hill, España, 5ª edic.
- Nickson, A. (1997), "Foro de discusión electrónica. ¿Hacia dónde se dirigen los gobiernos locales en América Latina?" en *Revista cidob d'afers internacionals*, 47, octubre 1999.
- Niskanen, W.A. (1968), "Non- market decision making: the peculiar economics at bureaucracy". *American Economic Review*, Nº 2.
- Oates, W.E. (1977), "Federalismo Fiscal". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Ortuste, G.R. (1998), "La participación popular en Bolivia: hacia el desarrollo rural y ciudadano". En Conferencia electrónica: "Gobiernos locales y desarrollo rural en los Andes: casos y experiencias".
- Petrei, H. (1997), "Presupuesto y control. Pautas de Reforma para América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pommerehne, W.W. (1995), "Democracia directa y gasto público en el arte: la utilización del referéndum en Suiza", en *Cultural Policy*, vol. 2, nº 1, págs. 55-65.
- Porto, A. (1992), "Tamaño del sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones" en los *Anales de la Asociación Argentina de Economía política*.

- Porto, A. y Porto, N. (1999), "Desempeño fiscal y resultados electorales". Departamento de Economía. UNLP.
- Putnam (1994), "Capital social y cultura". Revista "El Hornero". Fuente: Dpto. de Integración y Programas Regionales. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe-INTAL.
- Rodríguez, A y Winchester, L. (1996), "Cities, democracy and governance in Latin America". International Social Science Journal, N° 147.
- "Sistema de presupuesto" (2000). Ministerio de economía. Subsecretaría de política y coordinación fiscal, Provincia de Buenos Aires.
- Sulbrandt, J. (1993), "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales". CLAD, Fondo de Cultura Económica, PNUD, Caracas.
- Taccone, J.J. (2000), "Capital social y cultural". En artículos página digital: Material de difusión de la emisora educativa "El Hornero".
- Texeira, E.C. (1997), "La participación ciudadana en el poder local en Brasil". En "Ciudades para un futuro más sostenible".
- Tommasi, M. (1996), "Instituciones y Resultados Fiscales". Universidad de San Andrés. Dpto. de Economía.
- Valdir, J. (2001), "El presupuesto participativo: desafíos de una experiencia en construcción". En Taller Internacional sobre participación y empoderamiento para un desarrollo inclusivo.
- Zarín, H. (1996), "Constitución Argentina, Comentada y Concordada". Astrea, Buenos Aires.