

Universidad Torcuato Di Tella

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Título de tesis:

Innovación Institucional en Argentina: las dinámicas de implementación de Presupuesto Participativo en Brasil y Argentina desde una perspectiva comparada

Alumno: Nicolás Descalzo

Tutor: Enrique Peruzzotti.

Firma del tutor:

Fecha de entrega:

Junio 24, 2013

Innovación Institucional en Argentina: las dinámicas de implementación de Presupuesto Participativo en Brasil y Argentina desde una perspectiva comparada

Resumen:

Desde su puesta en práctica en la ciudad de Porto Alegre, el presupuesto participativo, ha experimentado una progresiva y significativa expansión a través de Latinoamérica. La presente investigación se concentra en los procesos de presupuesto participativo en las ciudades de Buenos Aires y Rosario, abordados desde un enfoque comparado con las experiencias en las ciudades brasileñas de Porto Alegre, Belo Horizonte y Sao Paulo.

¿Qué características asume la innovación institucional en estas ciudades? ¿Cuáles son los factores y procesos relevantes para dar cuenta de las diferencias en el desarrollo de las distintas experiencias? ¿Qué diferencia a las experiencias de Brasil y de Argentina? El presente trabajo intentará responder a dichas cuestiones.

El argumento que guía el análisis es que las características del contexto particular en que sucede la innovación resultan fundamentales para la puesta en práctica marcando fuertemente su posterior desarrollo. En el desarrollo de los procesos de presupuesto participativo el eje de trabajo se concentra en la interacción entre sociedad política-sociedad civil como el factor determinante para la configuración del diseño institucional y el alcance deliberativo-distributivo que adquieren las experiencias.

Palabras Claves.

Presupuesto Participativo- Innovación institucional- Dinámicas de implementación- Contexto de innovación- Canales de vinculación- Sociedad Política- Sociedad civil- Diseño institucional- alcance deliberativo-distributivo-Perspectiva comparada

Tabla de contenido:

1. Introducción.....	3
2. Primera Parte.....	6
2. a. Presupuesto Participativo: ¿una herramienta neutral?.....	6
2. b. “Innovación institucional para “profundizar la democracia”.....	9
2. c. Estado del arte.....	13
3. Segunda Parte.....	16
3. a. Gestión local en el Brasil democrático.....	16
3. b. Presentación de los casos.....	19
3. c. El PT y los procesos de PP en el Brasil democrático.....	20
3. d. Expansión del PP de la mano del PT: los casos de Belo Horizonte y Sao Paulo.....	26
3. e. El alcance deliberativo-distributivo de las experiencias brasileñas.....	29
3. f. Gestión local y Presupuesto Participativo en Argentina.....	33
3. g. Presentación de los casos.....	41
3. h. “Argentinazo” y emergencia de asambleas barriales en Buenos Aires y Rosario.....	41
3. i. Plan Estratégico y Descentralización: trayectorias divergentes en Buenos Aires y Rosario.....	52
3. j. El proceso de Presupuesto Participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	61
3. k. El proceso de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Rosario.....	78
4. Tercera Parte.....	100
4. a. Conclusiones finales: dinámicas de implementación de PP en perspectiva comparada.....	100
5. Bibliografía Selectiva.....	109

1. Introducción

La literatura sobre Presupuesto Participativo (PP) ofrece diversas definiciones del mecanismo. El ejercicio de clarificación conceptual sugiere, en primer lugar, plantear una definición de tipo “ideal” del mecanismo, que al mismo tiempo, cuenta con la fortaleza de ser amplia permitiendo incluir variaciones que no impugnan una utilización adecuada del término. Luego, es menester, redefinir el término para adecuarlo al universo de análisis que aborda la presente investigación.

La definición que caracterizo como “ideal” de PP, es la que propone Leonardo Avritzer (2003), en la que el autor enfatiza cuatro dimensiones del mecanismo participativo:

- 1) La cesión de soberanía por aquellos que la detentan al resultado de un proceso representativo a nivel local, la soberanía es cedida a un conjunto de asambleas regionales y temáticas que operan bajo el criterio de la universalidad participativa.
- 2) El PP significa una reintroducción de mecanismos de participación local, combinando mecanismos deliberativos, donde los ciudadanos cuentan con igual poder de decisión, con otros mecanismos tradicionales, como la instancia donde se seleccionan los delegados regionales, representando una combinación de métodos de democracia participativa.
- 3) El PP se basa en una regla de auto-regulación donde los ciudadanos son los encargados de decidir sobre las reglas del proceso.
- 4) Por último, el PP se caracteriza por la adopción de criterios redistributivos en la asignación presupuestaria, a través de una fórmula técnica, que prioriza a las regiones con mayor marginación social.

El ejercicio de plantear la definición anterior como “ideal” reside en la imposibilidad de identificar en la práctica – y específicamente- en las experiencias que aborda este trabajo-, un cumplimiento férreo con los requisitos que define Avritzer, quien enfatiza el caso excepcional de Porto Alegre. Este trabajo adopta una definición menos ambiciosa y más acotada, a fin de resaltar la singularidad de los procesos y evitar “estirar” un concepto que en la práctica lejos está de reflejarse.

En función de lo expuesto en el párrafo anterior, se adopta la definición planteada por Benjamin Goldfrank (2006: 4), allí define al PP como:

“un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de

decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”.

La decisión de utilizar finalmente la última definición como referencia permite englobar las experiencias que conforman el universo de análisis de este trabajo, pero no implica que se agote la cuestión, más allá del ejercicio de definir, posteriormente se ahondará en las características singulares de cada uno de los procesos.

El objetivo de investigación consiste en, identificar los factores y procesos relevantes en la determinación de las dinámicas particulares de innovación en cada caso, exponer las características que asume el PP en las experiencias seleccionadas, explicar los determinantes de la variación en el diseño y en el alcance de los procesos en cuanto a su dimensión deliberativa-distributiva.

La estrategia de indagación consiste en analizar los procesos de PP colocando el eje en la interacción entre la sociedad política y la sociedad civil, incorporando las particularidades de contexto que operan en las distintas experiencias, para explicar los patrones de variación en las características de diseño y en el alcance deliberativo-distributivo de los casos.

Para ello, se adopta el marco de análisis que propone Leonardo Avritzer (2009). En su libro, Avritzer explica: el diseño de instituciones participativas en el Brasil democrático emerge a través de la interacción entre la innovación y experimentación en la sociedad civil, por un lado, y las preocupaciones de la sociedad política en torno a la deliberación obligatoria, acceso universal a los bienes públicos y resultados distributivos, por el otro lado. El diseño responde a la interacción entre la sociedad civil y la sociedad política, en relación a la capacidad de producir en forma interactiva nuevas instituciones que posibilitan nuevos patrones de acción política (Avritzer, 2009).

Las razones que explican el alcance de la experiencia paradigmática de Porto Alegre, debe abordarse, siguiendo la propuesta de Avritzer, desde las características excepcionales allí presentes en la sociedad política y la sociedad civil, que actúan conjuntamente para dar lugar a una sinergia en la interacción que explica los resultados obtenidos. En este sentido, en Porto Alegre, el PP presenta tres condiciones que explican su excepcional grado de éxito: existencia de una sociedad civil vibrante, sociedad política unificada en la idea de participación, diseño interactivo de autoría múltiple que actúan para determinar un vínculo de sinergia entre sociedad civil y política (Avritzer, 2009).

Por otro lado, respecto de la voluntad política que explica la continuidad en la implementación del PP por un período extendido de tiempo, el uso político del mecanismo cobra particular relevancia. Es decir, más allá de la intención de abrir canales que posibiliten la participación de

la sociedad civil, los resultados obtenidos en función de extender la base electoral de apoyo al partido que implementa la política, debe ser un elemento incorporado al análisis.

La hipótesis que guía el análisis es que las características del contexto particular en que sucede la innovación resultan fundamentales para la puesta en práctica marcando fuertemente su posterior desarrollo. En el desarrollo de los procesos de presupuesto participativo el eje de trabajo se concentra en la interacción entre sociedad política-sociedad civil como factor determinante para la configuración del diseño institucional y el alcance deliberativo-distributivo que adquieren las experiencias. La metodología para abordar las experiencias seleccionadas consiste en un análisis comparado, el ejercicio se organiza del siguiente modo:

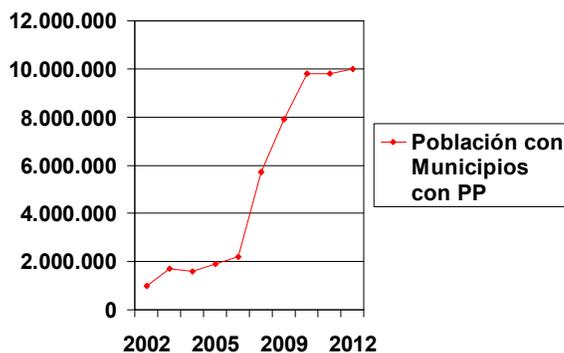
- en primer lugar, se introduce el caso paradigmático de Porto Alegre y se explican los determinantes del éxito a la luz de una breve referencia a otros casos en municipios brasileros, donde la política participativa se exporta a través de la administración del mismo partido, con el objetivo de incorporar los determinantes de la variación en los procesos;
- en segundo lugar, se presentan los casos argentinos y se propone una explicación de las características que asume la innovación en el contexto de la crisis económica-institucional del año 2001, incorporando los rasgos distintivos en relación a los casos brasileños;
- finalmente, se expone una conclusión final del balance de las experiencias argentinas en perspectiva comparada con los casos de implementación en el Brasil democrático llevadas a cabo por administraciones del Partido dos Trabalhadores (PT).

En las experiencias de implementación en las ciudades de Rosario y Buenos Aires, los procesos de territorialización de la política y crisis de representación de las instituciones tradicionales, constituyen el marco fundamental para la comprensión de las características que adquieren los procesos. Es menester analizar el desarrollo de las experiencias, en relación directa con las particularidades del contexto que marcan la ventana de oportunidad donde sucede la innovación, como fundamental en la determinación de la dinámica que asumen los procesos de Presupuesto Participativo en las ciudades argentinas seleccionadas.

La justificación y validez analítica, reside en la relevancia y expansión, de las experiencias de Presupuesto Participativo a nivel internacional y en particular en la Argentina, en un contexto marcado por los efectos de la globalización que actúa en favor de una revalorización del espacio local. En este sentido, los habitantes que residen en municipios que han adoptado el proceso de PP se aproximan al tercio del total de la población en Argentina.

Por último, el universo de análisis seleccionado son los procesos de innovación institucional en las ciudades de Buenos Aires y Rosario, las primeras experiencias de Presupuesto Participativo en Argentina. Mientras que el horizonte temporal se circunscribe desde el inicio de las experiencias hasta llegar (Ver tabla y gráfico¹).

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Municipios Con PP.	1	3	4	6	9	19	29	41	43	42



El trabajo se organiza a través de diferentes secciones, divididas en tres partes de acuerdo a su función analítica. La primer parte, introduce las definiciones y clarificaciones conceptuales, el estado y desarrollo la cuestión. En segundo orden, se precisa el marco analítico y se desarrolla el análisis de los casos seleccionados. Finalmente, en la tercera parte, se exponen las consideraciones finales como conclusión del trabajo.

2. Primera Parte

2. a. Presupuesto Participativo: ¿una herramienta neutral?

El origen del Presupuesto Participativo (PP) como práctica política en América Latina tiene lugar en los años 80s, producto de las limitaciones de otros enfoques- institucionalismo, elección racional- en cuento al abordaje que ofrecieron en torno a cuestiones que cobraban suma notoriedad – el estudio de los movimientos sociales y la teoría de la sociedad civil - , para llevar a cabo propuestas que procuraron responder a las crecientes demandas de participación en un contexto de democratización de los regímenes de la región.

¹ Datos del cuadro de los años 2002-2011, Programa de Presupuesto Participativo (Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior). Los datos correspondientes al 2012 corresponden al relevo de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP).

El concepto de “Públicos Participativos” surge para remediar los vacíos de otras teorías, propone en el desarrollo de instituciones políticas participativas que otorga al ciudadano la posibilidad de deliberar conjuntamente con las autoridades representativas, un mecanismo adecuado para la profundización de la democracia.

El Partido dos Trabalhadores (PT) adopta estas ideas y a través del compromiso con la promoción de espacios de negociación democráticos, basados en encuentros abiertos y públicos, cristaliza las herramientas conceptuales y las estrategias planteadas por los sectores democráticos reformistas de Brasil. En este sentido, “el concepto de Presupuesto Participativo comprende ciudadanos organizados que buscan superar la exclusión social y política por medio de la deliberación pública, la promoción de la transparencia y la rendición de cuenta –“accountability”- y la implementación de sus preferencias políticas” (Wampler y Avritzer, 2004: 215).

Sin embargo, es dable destacar que el PP, es abordado y evaluado a través de diversos marcos normativos, posibles de agrupar en las siguientes interpretaciones ideológicas (Goldfrank, 2006; 2007):

1-Nueva izquierda, radical democrática: este es propio de los inicios, el adoptado por el PT al implementarlo en Porto Alegre y posteriormente por los gobiernos municipales de la nueva izquierda hacia fines de los 80s y principios de los 90s – Frente Amplio en Montevideo, La Causa en Caracas- . Los fundamentos para su gestión radican en legitimar el rol del estado frente a la privatización de la vida pública y se encarna desde la óptica de un proyecto de construcción política contra-hegemónico. Esta visión debe abordarse teniendo en cuenta los lineamientos que motivaron a los partidos de la nueva izquierda hacia finales de los años 80s.

Las primeras experiencias se ubican dentro de un marco ideológico que propone revertir los efectos del neoliberalismo y en un contexto histórico donde los procesos de PP no pueden disociarse de tendencias paralelas significativas – democratización y descentralización en los 80s y 90s-para el estímulo de las experiencias (Goldfrank, 2006).

El objetivo es profundizar los procesos de democratización, mediante la incorporación de la participación directa de los ciudadanos en las decisiones de gasto municipal. Se plantea como un proceso que procura la ampliación gradual de las facultades de decisión directa de los ciudadanos, bajo la intención ideal de contribuir a la generación de una ciudadanía activa y con poder de decisión en la gestión de los recursos públicos.

Por último, el PP incorpora una dimensión redistributiva de los recursos, el proceso se concentra en la identificación de necesidades y en el diseño de soluciones con foco en los ciudadanos, incorporando la diversidad de situaciones socio-económicas de los mismos. Para

ello, resulta fundamental el diseño de las subdivisiones territoriales y los criterios para la asignación del gasto entre las diversas regiones que componen el municipio.

2- Liberal: El PP coexiste con otras reformas que acompañan la estrategia de reducir el rol del estado, promovidas por instituciones internacionales de asesoramiento técnico y financiación. Entre estas experiencias se encuentran los procesos de PP promovidos de forma top-down desde el Estado Nacional en Bolivia, Nicaragua y Guatemala, a instancia de programas integrales de reformas diseñados y financiados por el Banco Mundial e instituciones financieras multinacionales- IFIs-.

El proceso de PP desde la perspectiva liberal, se concentra menos en el poder de decisión directo de los ciudadanos en torno a la definición de proyectos, asumiendo una modalidad consultiva, concentrándose en iniciativas vinculadas a la creación de fuentes de trabajo y el asistencialismo, con el objetivo de mitigar los efectos de la pobreza y la expansión del clientelismo. Por último, en investigaciones recientes, se distingue a los procesos de PP como liberales, cuando adoptan un diseño institucional donde la participación se incorpora bajo una modalidad de consulta a organizaciones civiles, desplazando el eje en la participación directa del ciudadano.

3-Izquierda ortodoxa: El PP acompaña la ficción ideológica propia del Estado Liberal, no modifica el dominio de la burguesía, la crítica se enfoca en la falta de diferenciación entre los beneficiarios. El PP contribuye a que la burguesía obtenga mayor margen de maniobra en un contexto de crisis del capitalismo y, por lo tanto, es un proceso que interviene para socavar la revolución.

4-Conservadora: descarta en general la utilidad de los mecanismos de democracia directa, estos degradan la función de las instituciones representativas, naturaleza de la democracia liberal. En torno al PP, sostiene que es un proceso anti-democrático y deriva en el conflicto político, cuando los outsiders adquieren el suficiente poder para competir en su función con los representantes electos, socavando la legitimidad del poder legislativo local.

La interpretación conservadora considera al PP, como un proceso que procura la construcción de un poder paralelo que pone en riesgo la democracia multipartidista, cuando los participantes son manipulados por el gobierno a través de partidos que enmascaran una alternativa socialista de partido único.

El marco normativo que adopta la presente investigación propone distanciarse de las interpretaciones presentadas anteriormente, lo que no significa caer en la limitación de analizarlo como una "herramienta neutral", dentro de una caja de políticas orientadas al desarrollo como lo plantean las interpretaciones liberales.

En todo caso, en el análisis del PP, debe incorporarse la política que lo caracteriza, por esta razón, no se enmarcan los procesos en algunas de las interpretaciones presentadas, considerando que la disputa de poder a través y dentro del espacio de la política participativa asume una dinámica singular en cada uno de los casos, adoptando una importancia fundamental para el desarrollo de las experiencias.

En este sentido, el caso del PT, un partido que accede a la alcaldía de Porto Alegre con un escaso nivel de institucionalización, como la experiencia del PSP en Rosario, posibilitan a los respectivos partidos extender territorialmente el apoyo electoral a su partido. En particular, la implementación en Rosario, permite al PSP ampliar su base tradicional ubicada en los sectores de clase media, captando el apoyo de sectores bajos.

Para el análisis del alcance excepcional en la experiencia pionera, debe ser incorporado el impulso programático en favor de la participación que caracteriza al PT de Porto Alegre, encabezado por el alcalde Olivio Dutra y acompañado por líderes de la izquierda organizada, que ante la necesidad de construir poder territorial optaron por el camino del empoderamiento de la sociedad civil. La voluntad política para implementar el proceso de PP en Porto Alegre encuentra en el contexto de la democratización brasileña, una elite política fuertemente identificada con los lineamientos de la nueva izquierda, que resulta fundamental para la determinación del alcance que adquiere allí el PP.

Con respecto a la voluntad política que explica la continuidad en la implementación del PP por un período extendido de tiempo, el interés político en el mecanismo cobra particular relevancia. Es decir, junto al compromiso programático del PT y el PSP en abrir canales que posibiliten la participación de la sociedad civil, los resultados obtenidos en función de extender la base electoral de apoyo al partido que implementa la política, son elementos que deben integrarse en el análisis.

Finalmente, el interés en los procesos de PP en el presente trabajo reside en la dinámica de implementación y las características particulares de las experiencias de innovación institucional en el contexto de la crisis económica-institucional del año 2001, en las ciudades de Buenos Aires y Rosario. Al mismo tiempo, es menester abordar con precisión los factores y procesos relevantes para determinar la incidencia que adquieren en el desarrollo en cada una de las experiencias, por ello, la decisión de prescindir de los marcos normativos presentados.

2. b. “Innovación institucional” para “profundizar la Democracia”

La experiencia de Porto Alegre otorgó gran visibilidad y reconocimiento al PP a nivel internacional, los objetivos obtenidos en la distribución efectiva de los recursos del gobierno local, posicionó al mecanismo como una alternativa de gestión presupuestaria efectiva para

atender la agenda social de los sectores postergados socialmente. A través de la implementación, se observa un cambio sustancial en la asignación del presupuesto que se corresponde con una evolución en los índices de desarrollo humano de la localidad.

En Fung y Wright (2002), incluyen el PP de Porto en su modelo de “Empowered Participatory Governance” (EPG), un conjunto de experiencias satisfactorias en la promoción de instituciones deliberativas en el proceso de toma de decisión. Los casos empíricos que analizan con EPG parten desde la crítica en el fallo del mecanismo de agregación del voto y el consecuente sesgo elitista en la representación de las instituciones tradicionales. De aquí, se presenta la necesidad de reformar las instituciones formales y de mejorar la efectividad del gasto mediante la expansión de la deliberación en el proceso de asignación de recursos (Ver cuadro: modelo de Empowered Participatory Governance²).

Empowered Participatory Governance:		
<u>Objetivos:</u> efectivizar la asignación de recursos a través de la expansión de estructuras deliberativas en las decisiones de gestión; cristalizar su puesta en práctica mediante la reforma en las instituciones formales de toma de decisión.		
<u>Principios.</u>	<u>Diseño Institucional.</u>	<u>Éxito y Expansión.</u>
1- Foco en problemas tangibles. 2- Envuelve a ciudadanos ordinarios y funcionarios de distintas instancias gubernamentales. 3- Desarrollo deliberativo en la solución de los problemas.	1-devolución a la unidad local del poder de decisión. 2-creación de redes formales de distribución de recursos, asignación de responsabilidad y comunicación, de que conecten a la sociedad civil con la autoridad central y demás funcionarios. 3- Uso y generación de nuevas instituciones en apoyo del esfuerzo descentralizado.	Éxito combina: 1- Autorización y compromiso de los órganos centrales. 2- Precondiciones singulares que favorecen el desarrollo. ¿Expansión? Depende de 1y2.

El desarrollo de redes horizontales de toma de decisión deliberativa, emerge como una alternativa que, en su esencia, procura el desarrollo social de la ciudadanía. En este sentido, la promoción de mecanismos de democracia deliberativa, no sólo contempla la discusión y

² Datos del cuadro extraídos de: Fung, A. Y Wright, E.O. (2002) Fung, A. y Wright, E.O. (2002). “*Deepening Democracy*”. Introduction. London, Verso Press.

elección del ciudadano particular en función de seleccionar las demandas, sino que apunta más allá, al someter las reglas de procedimiento y el control de la gestión a la sociedad civil (Ver: Esquemas del PP en Porto Alegre³).



En relación a la participación en el control de la implementación, la participación institucionalizada en las instancias de rendición de cuenta -accountability- trastoca la dinámica tradicional de funcionamiento de estos organismos basados en la distinción entre representado- representante, al incorporar a la sociedad civil en un terreno hasta entonces exclusivo de las instituciones representativas. En la experiencia de PP y en los consejos sociales- consejos de salud, consejo de ciudad- de Porto Alegre, las redes de conexión entre la sociedad civil y los funcionarios gubernamentales se presentan como un mecanismo híbrido de

³ Esquemas extraídos de: Banco Mundial (2008). *Rumo a un orçamento participativo mais inclusivo*. Brasil -Unidade de Gerenciamento do País- Unidade de Desenvolvimento Sustentável Região de América Latina e do Caribe. Pág. 2.

rendición de cuenta que contribuyen en favor de la transparencia en las reglas, el monitoreo de la función pública y la evaluación de la calidad en los servicios ofrecidos (Peruzzotti, 2011).

La aparición de dinámicas híbridas en la rendición de cuenta implicó el desarrollo de una reconceptuación que responda a la existencia de las nuevas prácticas. En este sentido, a los fines de categorizar y explicar el funcionamiento de las novedosas estructuras, es dable utilizar el trabajo de Isunza Vera y Gusta Lavalle (2010), donde se ofrece una conceptualización a los fines de ilustrar el funcionamiento del mecanismo.

<u>Rendición de cuentas transversal societal</u>
Los mecanismos de rendición de cuentas transversal son las actividades de control que la sociedad ejerce sobre el Estado, por medio de su participación en espacios institucionales reconocidos dentro del mismo aparato del Estado (Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2010: 64).
<u>Rendición de cuentas societal ciudadana</u>
La segunda faz de la rendición de cuentas societal aparece cuando los actores societales responsables del control de actores estatales tienen, a su vez, que rendir cuentas a los beneficiarios de las políticas públicas sujetas a control o a los públicos temáticos a los que representan de manera presuntiva. En este caso de rendición de cuentas, los actores de las organizaciones civiles informan – y justifican– sus acciones a la sociedad en sentido amplio, como resultado de las relaciones de representación y responsabilización que se establecen entre estos dos tipos de actores; en pocas palabras, se trata del control de los controladores (Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2010: 66)

Finalmente, cabe mencionar que si bien la experiencia en Porto Alegre, le otorgó visibilidad y reconocimiento al Presupuesto Participativo, los efectos positivos sobre la reducción de la pobreza se puede generalizar para todos los municipios que implementaron la política por un plazo de al menos de 10 años en Brasil.

En un estudio de evaluación realizado por el Banco Mundial, a través del resultado que arroja un estudio econométrico, que evalúa los efectos del Presupuesto Participativo sobre los municipios brasileños, los datos que arrojan permiten identificar: una mejora en el acceso a los servicios básicos en todos los casos, efectos positivos en la reducción de la pobreza en las experiencias que implementaron el PP en relación directa con la longevidad de los procesos. Por último, los datos del estudio señalan que, en los municipios donde el PT obtiene mayor

porcentaje de votos y se implementa el PP por más de 10 años, existen mejores resultados en torno a la evolución de los índices de pobreza (Ver: Cuadro de resultados⁴).

	Comparação sem votos para o PT			Comparação com votos para o PT		
	Índices de pobreza	Acesso à água encanada	Esgoto	Índices de pobreza	Acesso à água encanada	Esgoto
OP antes de 1996	-8.69 ***	0.07 ***	0.25 ***	-19.85 ***	0.11 ***	0.28 **
OP depois de 1996	3.95	0.05 ***	0.19 **	0.00	0.18 **	0.48 ***
PIB per capita	-1.12 ***	0.00 **	0.00	-3.61 ***	0.00	0.00
Custos de transporte até São Paulo	0.00	0.00 ***	0.00	0.00	0.00 ***	0.00 ***
Constante	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
N	3,479	4,256	7,479	36	82	109
R2	0.30	0.50	0.18	0,72	0.63	0.33

Legenda: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Estado del arte

En la literatura existente, resulta posible identificar trabajos que adoptan una diversidad de estrategias de investigación. Los autores han adoptado, diseños cuantitativos, en el que prevalece el análisis estadístico, o cualitativos, donde se destacan las técnicas de análisis comparado, la utilización de técnicas interpretativas, en base a entrevistas a actores y por último, el análisis de caso.

Los análisis cuantitativos se limitan a la obtención de valores en base a formularios completados por las propias autoridades responsables del área⁵, mientras que el análisis interpretativo⁶, predomina para otro tipo de objetivos que difiere al propio de esta investigación. Por último el ejercicio de comparación obstaculiza la adopción de los estudios de tipo análisis de caso⁷.

⁴ Cuadro extraído de: *Rumo a un orçamento participativo mais inclusivo*. Brasil -Unidade de Gerenciamento do Pais- Unidade de Desenvolvimento Sustentável Região de America Latina e do Caribe. Pág.17.

Detalles metodológicos se exponen en las págs. 17 y 18, del mismo documento.

⁵ A modo de referencia de trabajos que utilizan estrategias de análisis cuantitativa cuya base de datos consiste en formularios completados por autoridades municipales:

- Cabbanes, Y. (2005). *"Presupuesto Participativo y finanzas locales"*. Documento base red URBAN número 9. Alcaldía Porto Alegre.

⁶ A modo de referencia trabajos cualitativos interpretativos que deposita el foco de análisis en la entrevista a participantes y la observación directa :

- Ford, A. (2007). *Experimentalismo democrático: las asambleas barriales y el presupuesto participativo en Rosario 2002-2005*. Tesis doctoral. FLACSO

⁷ A modo de referencia a trabajos cualitativos de análisis de caso:

El objetivo de investigación, explicar las dinámicas que asumen los procesos de innovación en las distintas ciudades e identificar los elementos fundamentales para explicar la variación en el desarrollo de las experiencias, es abordado desde una estrategia de análisis comparado de similitudes y diferencias. En este sentido, la estrategia seleccionada es cualitativa, consiste en un análisis comparado, identificando elementos de variación para explicar trayectorias divergentes, que han sido desarrollados en este tipo de estudios, para el mismo objetivo: demostrar que factores interfieren para explicar el desarrollo de los procesos.

En el plano analítico, el argumento que guía el trabajo es introducido con la intención de dialogar con la literatura existente, las contribuciones realizadas en el área de análisis comparado por especialistas como Goldfrank, Wampler, Avritzer, que resultaron fundamentales para definir la estrategia y el diseño de esta investigación.

Goldfrank, reconoce la escasez de estudios comparados que indaguen acerca de las condiciones y factores que inciden en el desarrollo de las experiencias de Presupuesto Participativo. En su trabajo, Goldfrank (2006) realiza un análisis comparado entre las experiencias de Caracas, Montevideo y Porto Alegre, con el objetivo de identificar qué condiciones y factores explican la diversidad en los resultados entre las experiencias.

En relación a la variación entre los resultados de las experiencias incorpora la competencia política como un elemento central para entender la configuración del diseño institucional del PP y su posibilidad de implementarlo con efectividad. Por otro lado, en línea con la literatura existente plantea en las condiciones previas y el diseño institucional, las variables para explicar el resultado de los procesos.

B. Goldfrank identifica en la descentralización política y el bajo nivel de institucionalización de los partidos opositores las causas de éxito en Porto Alegre, condiciones que posibilitaron un diseño institucional y una voluntad política excepcional para la implementación del PP.

En un artículo posterior, le atribuye a su análisis comparado de las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Caracas, la capacidad de responder a una serie de deudas pendientes en la literatura existente: conectar las características institucionales con las precondiciones variables que fueron analizadas por separado sin especificar su conexión, incorporar al análisis la importancia de la coyuntura en la que implementa el proceso y, por

- Peruzzotti, E (2009). *"The Politics of Institutional Innovation: the implementation of participatory budgeting in the city of Buenos Aires"*. En Andrew D. Seele y Enrique Peruzzotti (Editores.) *Participatory Innovations and Representative Democracy in Latin America*. Woodrow Wilson Press/John Hopkins University Press Series.

último, innovar con la dimensión central en su análisis de la competencia política como factor explicativo para dar cuenta del resultado en los procesos (Goldfrank, 2007).

El enfoque de Brian Wampler, aborda los procesos PP desde la interacción entre políticos reformistas, activistas políticos y organizaciones de la sociedad civil, en relación a la capacidad y voluntad de formar una coalición política favorable a implementar políticas participativas en el ámbito municipal. La implementación del PP no es una decisión programática del PT sino el resultado de un acuerdo que tiene que ver con una coalición que se conforma previamente a las elecciones con organizaciones de la sociedad civil con intereses en la promoción de políticas participativas. En todo caso, la voluntad de implementar el PP depende de los incentivos que tenga el alcalde para llevar a cabo la política en función de la necesidad de construir su coalición de apoyo político.

En relación a las características institucionales, Wampler las organiza en función de tres dimensiones: vertical, comprende el derecho a tomar decisiones en base a información transparente; societal, se concentra en el papel del debate y la movilización pública; horizontal, se refiere al control social en la implementación y sobre los mecanismos de fiscalización.

Las condiciones que explican el éxito en la experiencia de Porto Alegre se agrupan en los siguientes ejes: a) la posibilidad que tienen los ciudadanos de tomar decisiones acerca de las tendencias generales y obras públicas específicas mediante la disponibilidad de información técnica y financiera vital durante el proceso; b) el alcalde en su voluntad de honrar las prioridades que surgen del debate y la movilización de los ciudadanos; c) los mecanismo de rendición de cuenta horizontal donde la aprobación de las decisiones a ser incluidas en el presupuesto precisan del aval de los ciudadanos.

El análisis que realiza Avritzer en torno a las instituciones participativas en Brasil, en el mismo sentido que Wampler, coloca como elemento central a la interacción entre representantes y sociedad civil para la determinación de los acuerdos institucionales. En todo caso, el foco se concentra en la sociedad civil, que contiene el potencial instituyente para superar el umbral de lo establecido y presionar en favor de un marco institucional más inclusivo.

En los trabajos de Avritzer las características singulares del contexto tienen un rol central en el origen de las políticas participativas. En el proceso de re-democratización en Brasil, donde las organizaciones civiles bregaron por la integración de los sectores marginados políticamente y presionaron por la instauración de nuevas esferas de participación ciudadana en las decisiones de gestión. Por otro lado, los mecanismos de representación tradicionales fueron reconocidos como incapaces para canalizar las demandas de la sociedad civil en las gestiones de los alcaldes reformistas.

En este marco, la instauración de políticas como el PP, institucionaliza la participación de los actores hasta entonces excluidos en el proceso de toma de decisión y parten desde el reconocimiento en la necesidad de promover mecanismo de participación directa en un contexto de colapso en las instancias representativas tradicionales. En este sentido, las presiones en favor de la inclusión de grupos marginales a través de organizaciones civiles y el reconocimiento del sesgo elitista de los mecanismos tradicionales de representación, son elementos fundamentales para comprender la naturaleza de los procesos de PP en Brasil.

La relación entre lo introducido anteriormente y la presente investigación se encuentra en el objetivo de testear en el terreno empírico la literatura existente a la luz de su aplicabilidad para la comprensión de las experiencias en Argentina. Por otro lado, otro objetivo reside en la posibilidad de realizar contribuciones para la comprensión de las particularidades presentes en los casos seleccionados.

El marco de trabajo propone abordar el análisis de los procesos de Presupuesto Participativo en relación a la singularidad de cada uno de los casos, frente a la visión que pretende simplificar los procesos como sujetos a analizar según el análisis limitado de los valores que arrojan las variables. En este sentido, se plantea que las experiencias en Argentina no pueden disociarse del contexto y los objetivos de gestión que motiva la implementación de los procesos.

Finalmente, luego de introducir el debate, el modelo causal que guía la investigación se inclina en favor del eje propuesto por Avritzer en su análisis de las instituciones participativas en el Brasil democrático. Con la intención de dialogar con el marco analítico propuesto por Avritzer, planteo nuevamente, el modelo causal del presente trabajo:

El argumento que guía el análisis es que las características del contexto particular en que sucede la innovación resultan fundamentales para la puesta en práctica marcando fuertemente su posterior desarrollo. En el desarrollo de los procesos de presupuesto participativo el eje de trabajo se concentra en la interacción entre sociedad política-sociedad civil como factor determinante para la configuración del diseño institucional y el alcance deliberativo-distributivo que adquieren las experiencias.

3. Segunda Parte

3. a. Gestión local en el Brasil democrático

El propósito de este apartado consiste en brindar una exposición de los factores relevantes para la emergencia del Presupuesto Participativo en el retorno a la democracia en Brasil. La vuelta de las elecciones competitivas en todos los niveles de gobierno ocurre en 1985, a partir

de entonces, comienza la tarea de construir el nuevo régimen democrático, con este objetivo, en 1988 se conforma la Asamblea Constitucional.

El retorno a la normalidad institucional se desarrolla en un contexto marcado por el activismo de los movimientos sociales - habían cobrado notoriedad siendo junto a la Iglesia Católica los pilares en la oposición al régimen militar- que demandan ser tenidos en cuenta en el rediseño del orden democrático. Las presiones en favor de procurar instituciones que incorporen a la sociedad civil en decisiones fundamentales relacionadas con cuestiones sociales en un país atravesado por la corrupción política y la pobreza de gran parte de sus ciudadanos, cobran intensidad durante las jornadas de Asamblea Constitucional.

La emergencia de nuevos actores, movimientos sociales y ONGs, debía ser incorporada, resultaba necesario procurar mecanismos para responder a las crecientes demandas de participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos públicos. Al mismo tiempo, la democracia debía contemplar la herencia del pasado: un estado excesivamente centralizado, el funcionamiento de un régimen político paternalista que había hecho abuso del clientelismo, la debilidad del sistema de partido y la existencia del caudillismo a nivel territorial, sintetizaban los vicios del sistema político brasileño.

Los legisladores constitucionales enfrentaban el desafío de procurar un orden institucional que incentive la construcción de un vínculo inexistente entre el Estado y la ciudadanía. En este marco, la Constitución de 1988, asume la tarea de reorganizar un nuevo esquema federal, sancionando competencias y recursos correspondientes a los diferentes niveles de gobierno. El régimen municipal emerge redimensionado de este proceso con el compromiso manifiesto de la asamblea constituyente de garantizar la autarquía municipal y el incremento de los recursos a disposición del nivel local en el nuevo sistema de reparto federal.

La descentralización administrativa entendida en términos liberales instalada en el inicio de los años 80s, se intensificaría en los 90, trasladando al municipio la responsabilidad de administrar las principales políticas sociales, sin el acompañamiento de los recursos necesarios. La nueva realidad colocaba a disposición de los alcaldes locales la posibilidad de establecer las reformas que consideren pertinentes, a través de sanción de la carta orgánica, para llevar a cabo su gestión ante el incremento de las responsabilidades en el gasto social.

El reconocimiento de la autonomía municipal cobra particular relevancia a la luz de dos procesos: por un lado, el largo proceso de descentralización, desde el estado unitario hasta la Constitución Federal, por otro, por la importancia y fuerte presencia histórica del municipio en Brasil. En este sentido, los ciudadanos suelen no diferenciar la competencia de los distintos niveles de gobierno y agencias, en definitiva, las demandas recaen en el alcalde local,

identificado como el responsable del buen o mal manejo de la gestión. Si bien, el carácter autónomo del municipio, aparece en constituciones anteriores, la presencia del caudillismo y el clientelismo a nivel federal, minaron la puesta en práctica del principio. Así, el nuevo marco de 1988, pretendía saldar esta deuda procurando una efectiva descentralización del poder político (Cavalcante Costa, 2007).

La democratización junto a la nueva Constitución, posicionan al gobierno local ante una situación de mayor complejidad en la gestión: integrarse con eficacia en la descentralización administrativa y redactar la carta orgánica ante un creciente proceso de localización de las demandas. Si bien en el artículo 29 del nuevo texto, sobre la organización del sistema municipal, sugiere la adopción de leyes en el ámbito local que permitan la participación popular en el proceso de toma de decisión, la emergencia del Presupuesto Participativo, debe ser entendida como el resultado de la presión colectiva y la necesidad del alcalde local por desarrollar una gestión adecuada a los nuevos desafíos.

La implementación del PP en Porto Alegre, no es una experiencia de innovación aislada del contexto político, sino que capta la complejidad de los procesos que atraviesan al gobierno local en los años posteriores a la democratización. Los alcaldes, deben procurar un modelo de gestión, que incorpore nuevos actores y administre efectivamente una mayor cantidad de políticas, siendo el resultado de este esfuerzo determinante para la gobernabilidad y la continuidad del partido en la alcaldía.

La gestión del alcalde petista Olivia Dutra en Porto Alegre representa un caso exitoso en el desafío de adecuar la gestión local a las nuevas circunstancias. En este sentido, la emergencia del PP en 1990, la sanción de Carta Orgánica y reforma tributaria municipal en el mismo año, el impulso a la descentralización en 1992 con la organización de las sub-prefecturas, forman parte del esfuerzo del PT por construir un modelo de gestión capaz de responder a las crecientes complejidades.

El PT, creado en 1979, junto a los partidos que emergen o retornan a la competencia política luego de la normalización institucional, debe afrontar el desafío de gobernar con un escaso nivel de institucionalización. Es dable notar, el período previo a la reforma de partidos 1964-1979, la competencia política se encontró centrada en dos partidos, por un lado, ARENA, que representaba al oficialismo, por el otro el MDB, era la otra opción. Ambos partidos funcionaban con la misma lógica, intercambiaban favores entre las cúpulas y construían poder territorial mediante política clientelares.

El PMDB, sucesor del MDB, en 1985 se impone en los primeros comicios de la nueva etapa democrática, José Sarney, es electo presidente con el apoyo de partidos de centro. El resto de

los partidos, se encontraban ante la dificultad de competir con el partido de gobierno sin un aparato político desplegado anteriormente, debido al “bipartidismo forzado” que adquirió el sistema político brasileño durante los años 1964-1985. Más aún, durante la etapa previa al régimen militar, “El Estado Novo”, los partidos existentes habían sido creados o respondían al entonces presidente Getulio Vargas.

El PT de Porto Alegre, en este contexto, propone una alternativa innovadora en la búsqueda de acrecentar la institucionalización de los nuevos partidos de la democracia brasileña. El despliegue de instituciones participativas que involucran a la sociedad civil en el proceso de toma de decisión presupuestaria, no sólo es un intento de efectivizar la asignación de los recursos locales. Es al mismo tiempo, un instrumento para la ampliación de la coalición política en el partido de gobierno.

Finalmente, el análisis de la emergencia del PP, debe incorporar su función estratégica, como parte de un modelo innovador en el esfuerzo de institucionalizar a nivel local un partido de reciente formación, mediante la extensión de redes de vinculación horizontales que integran a la sociedad civil en la definición y gestión de los recursos públicos.

3. b. Presentación de los casos

Los casos seleccionados, con el objetivo de identificar los factores y procesos fundamentales, que intervienen en las dinámicas de implementación de Presupuesto Participativo en el Brasil democrático de la mano del PT, son los municipios de Porto Alegre, Belo Horizonte y Sao Paolo.

Los casos seleccionados cuentan con un importante nivel poblacional, es decir, son municipios que pueden ser categorizados como grandes en función de sus características demográficas y socio-económicas:

-Porto Alegre, es la capital del estado de Rio Grande do Sul, ubicada al sur del territorio del país, presenta una población de 1.401.351 habitantes, se caracteriza por tener los mejores niveles de renta, educación y longevidad entre las capitales de estados de Brasil, su IDH registrado, de destaca por el alto valor, para el año 2000 es de 0,865 .

-Belo Horizonte, capital de estado de Minas Gerais, se ubica al sudeste del territorio del país, presenta una población de 2357151 habitantes, cuanta con el quinto PBI mayor entre las ciudades brasileñas y es la sexta más poblada. También presenta en términos agregados buenos niveles en los índices de calidad de vida en relación al resto de las ciudades brasileñas, su IDH registrado para el año 2009, también es destacado, arroja un valor de 0,882.

-Sao Paulo, es la ciudad con mayor población de Brasil con 11.253.503 habitantes, capital del estado que comparte su mismo nombre, se ubica sudeste del país, cuenta con el PBI más alto en relación a las ciudades de Latinoamérica, el índice IDH registrado para el 2007 tiene un valor de 0,841.

El horizonte temporal que comprende el desarrollo de los procesos de PP se circunscribe al período que abarca los años 1990-2004. La decisión de limitar este período de tiempo resulta de las críticas que atraviesan al PT en el período posterior en los respectivos planos locales, que derivan en la pérdida del gobierno en Porto Alegre y Sao Paulo en el año 2004, y en Belo Horizonte en el 2009.

3.c. El PT y los procesos de PP en el Brasil democrático

El análisis del proceso del PP en Porto Alegre es la cuestión predominante en el desarrollo de investigaciones sociales en torno a las experiencias de innovación institucional. Sin lugar a dudas, la comprensión de su excepcionalidad debe ser incorporada para el análisis de los procesos de PP en Argentinas que importan la política amparados en los resultados de la experiencia pionera.

En las siguientes tres secciones del trabajo se exponen: la excepcionalidad del PP en Porto Alegre, la expansión de la política en las ciudades brasileñas de Belo Horizonte y Sao Paulo, un balance de los tres procesos. El propósito reside en identificar la dinámica de implementación en las ciudades brasileñas para luego plantear las particularidades que adoptan en el contexto argentino.

Es menester notar que el posterior desarrollo no es propio sino que me limito a sintetizar el análisis que realiza el experto Leonardo Avritzer (2009). En todo caso, el objetivo de las siguientes secciones es brindar una exposición del marco analítico con el cual serán analizadas y comparadas las experiencias en las ciudades argentinas.

El modelo causal que guía la presente investigación, propone que el alcance de las experiencias de PP, es el resultado de la combinación específica de condiciones en la sociedad política y sociedad civil. En este sentido, a continuación, se exponen los factores que determinan la excepcionalidad en Porto Alegre.

En la sociedad política las condiciones presentes son las siguientes: la unidad dentro del PT de Porto Alegre en torno a la promoción de la política de PP, la competencia política en el municipio concentrada en partidos de izquierda, la relevancia de la cuestión de las políticas participativas en las elecciones previas a la implementación del mecanismo, la centralidad que

adquiere para el PT el PP como caballo de batalla en las elecciones locales, la necesidad de construir una base de apoyo territorial para la gobernabilidad de la gestión.

En la sociedad civil se identifican la presencia de características singulares en el movimiento asociativo de Porto Alegre: la extensión territorial de las asociaciones de vecinos y el carácter reivindicativo de las demandas en torno a las problemáticas sociales, la existencia de una organización paraguas como UAMPA que propone y participa activamente en la implementación del PP, la receptividad a la política del PP y el compromiso en torno a la búsqueda de una mayor eficiencia de la herramienta que se manifiesta en las propuestas de cambios en el diseño.

El PT es un actor fundamental para la instauración e institucionalización de las políticas participativas en el Brasil democrático. En su origen, hacia finales de los 70s, el partido se presenta como una alternativa al carácter paternalista y clientelista de la política brasilera durante el siglo xx, siendo uno de los partidos de izquierda menos institucionalizados de Latinoamérica.

Los primeros años del PT combinan lucha anti-institucional con acción parlamentaria, a través de un discurso reivindicativo en torno a la postergación de las bases sociales producto del carácter elitista del sistema político brasileño. En los comicios 1982, obtiene tan solo el 5% de los votos, el resultado implicaba la necesidad de cambiar de estrategia para una mejor performance electoral. La transición democrática a mediados de los 80s, enfrenta al PT ante la necesidad de redefinir su estrategia

En 1985, la primera elección bajo la normalización institucional, el PT presenta una nueva estrategia, sin perder su identidad vinculada a las bases sociales y al movimiento trabajador, plantea una agenda en función de ampliar su electorado. De este modo, demuestra un compromiso con la reivindicación de las demandas de los movimientos sociales, propone la puesta en práctica de políticas participativas mediante el empoderamiento de consejos sociales, con el objetivo de poner fin a las prácticas de los partidos dominantes y sus efectos devastadores sobre una cultura política supeditada al paternalismo.

En vísperas de las elecciones en 1989, ante las denuncias de escándalos y una gestión deficiente del oficialista MDB, el PT capitaliza la oportunidad adoptando un fuerte discurso anti-corrupción. En el plano nacional se presenta como alternativa a la vieja política y apunta a las prácticas patrimonialista del entonces presidente Collor de Mello, quién había desarrollado una red de alianzas con partidos de centro para llegar al gobierno.

La combinación de una identidad ligada a las bases y la adopción de una estrategia oportunista, desde la perspectiva de Leonardo Avritzer, posibilita que el PT se constituya

progresivamente en un partido de masas exitoso, cosechando importantes victorias locales en los comicios de 1989. Sin embargo, el PT a nivel municipal presenta diferencias en sus programas, las variaciones responden a la identidad local del partido y la composición del arco opositor al que enfrenta.

La identidad del PT es el producto de tres movimientos: el nuevo sindicalismo, las bases de la Iglesia Católica y la nueva izquierda. El peso relativo de cada sector en los respectivos PTs locales interviene para la priorización de ciertos temas sobre otros según la particularidad local en la que actúa. En Porto Alegre, la composición interna del PT y los vínculos con la competencia partidaria, resultan fundamentales para comprender el apoyo político que obtiene la implementación del PP.

El PT que se impone en Porto Alegre, se encuentra liderado por un sector del nuevo sindicalismo encabezado por Olivio Dutra, movimiento con una importante trayectoria en la ciudad. Este grupo asume características distintivas, presenta una mayor inclinación hacia las bases sociales y es más tolerante con la izquierda, en relación al sindicalismo petista en otras jurisdicciones.

La coalición petista, también incluye, a dos importantes sectores de la izquierda organizada, el "Socialismo Democrático y el grupo de "Tanso Genro", estos grupos se componen de una fuerte identidad ligada a las bases como partidos de la izquierda socialista. La izquierda es muy fuerte en los barrios y en el movimiento sindical. Por último, la iglesia es muy débil.

La composición interna y el balance de poder entre los grupos del PT en Porto Alegre, explican en buena parte el impulso que tuvo allí la implementación del PP. El nuevo sindicalismo y los sectores de la izquierda organizada coinciden en torno a la promoción de las políticas participativas. Además, contarían con el apoyo externo necesario para ponerlas en prácticas, el partido opositor y principal adversario, el Partido Democrático Trabalhista (PDT), apoya la propuesta hasta el año 1992.

La concentración de la competencia entre dos partidos de izquierda, como el oficialista PDT y el PT, distingue a Porto Alegre del resto de las localidades, donde las opciones son más distantes ideológicamente. Por otro lado, el rechazo de la sociedad civil a las políticas participativas impulsadas por el PDT, posicionan al PT ante la posibilidad de capitalizar la oportunidad. Así, en la disputa electoral previa a los comicios de 1989, la cuestión de la participación popular se convierte en el eje de la disputa partidaria.

A modo de síntesis, en el contexto de la elección donde el PT logra obtener la alcaldía de Porto Alegre, es posible identificar tres factores en la sociedad política que explican parte de la excepcionalidad del PP: la concentración de la disputa electoral en partidos de izquierda, la

cuestión de la participación como debate central en la campaña electoral, el PT unido internamente y con el acuerdo suficiente del PDT para promover las políticas participativas. Ahora bien, como se repite a lo largo del trabajo, en el desarrollo de las políticas participativas es determinante la acción de la sociedad política y la sociedad civil. En este sentido, en lo que sigue, abordaré los componentes de la excepcionalidad de la sociedad civil en Porto Alegre.

El origen del movimiento asociativo en Porto Alegre adquiere una dinámica singular a partir de la segunda posguerra, la creación de asociaciones locales y de la Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairros (FRACAB), representa un primer momento de diferenciación en relación a las otras capitales de Estado. En la ciudad de Porto Alegre, con mayor vigorosidad y en un nivel general en el estado de Belo Horizonte, se desarrolla un proceso de creación de asociaciones ligadas a la identidad barrial, en otros estados, los movimientos se dedican predominantemente a actividades recreativas.

El segundo momento de diferenciación se encuentra en el contexto de la re-democratización, marcado por un boom asociativo en Brasil, visible durante las jornadas de asamblea constitucional. En este marco, la particularidad del movimiento asociativo en Porto Alegre, reside en la ampliación y expansión territorial de organizaciones vinculadas a su identidad territorial que asumen un carácter reivindicativo.

La democratización en Porto Alegre produce dos elementos de diferenciación en el patrón asociativo: por un lado, se encuentra una amplia red de asociaciones comunitarias que asumen un carácter reivindicativo en torno a su identidad barrial, por otro lado, el modelo de FRACAB sirvió como antecedente para la creación de la União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), recuperando el patrón de agrupación de las asociaciones barriales bajo una organización paraguas que las aglomera.

En torno a las características excepcionales en la sociedad civil de Porto Alegre, lo importante radica no sólo en la densidad- es significativamente mayor en relación resto de las ciudades- sino en el tipo de organizaciones. La emergencia de una red de asociaciones vecinales extendidas territorialmente y aglomeradas bajo el paraguas de UAMPA, es un factor determinante para la organización de las demandas de participación de la sociedad civil y su capacidad de incidencia sobre el desarrollo de la política.

Luego de exponer las características distintivas de la sociedad política y civil en la ciudad de Porto de Alegre, a continuación, abordaré el diseño institucional como resultado de la interacción entre la gestión del PT y el movimiento asociativo bajo el liderazgo de UAMPA.

Un hecho llamativo consiste en que el PP no aparece entre las propuestas de gobierno durante la campaña electoral, la política participativa del PT en un primer momento contempla la

creación de consejos en la ciudad, iniciativa que debe ser modificada debido al rechazo de la oposición y los movimientos sociales. El PP es luego implementado en los primeros días de gestión, producto de un acuerdo negociado con UAMPA y ante la necesidad de buscar apoyo en el legislativo local, que no sancionaría la oferta inicial⁸.

El activismo de UAMPA resulta fundamental tanto para la puesta en práctica como en lo relativo a la definición del diseño que adquiere el PP. La organización en representación del movimiento vecinal no cede en su demanda de instaurar asambleas barriales que empodere a los vecinos con la participación en el proceso de toma de decisión presupuestario. En la misma dirección, UAMPA, propone dos de las características principales que adquiere el diseño del PP: a) la idea de intervención popular en la definición del presupuesto, b) la creación de espacios de deliberación regional donde se discuten las prioridades barriales.

El PT acepta las propuestas y propone las otras dos características salientes en el diseño: c) la creación de un consejo de PP integrado por representantes de la sociedad civil y miembros de la administración local en la confección del presupuesto, d) establece la adopción de criterios técnicos para la asignación de los recursos. La negociación entre UAMPA y el PT sobre la definición del diseño de PP da lugar a lo que Avritzer define como “autoría múltiple de diseño interactivo”. El PT propone la creación de consejos populares que es resistido por UAMPA y no encuentra el apoyo necesario en el PL local. Integrar las propuestas de UAMPA-aceptando la redefinición de la división territorial y las asambleas barriales- al consejo de PP- COP-propuesto por el PT fue una solución negociada y redituable para ambas partes.

La definición de las reglas y la organización del proceso queda supeditada a la voluntad de la sociedad civil a través de la representación en el Consejo de Presupuesto Participativo (COP). El ciclo de PP, comienza con una serie de jornadas preparatorias que se desarrollan en los meses de marzo y abril, donde se revisan la asignación del año anterior, se acuerdan los criterios técnicos y los generales para la asignación de fondos. Luego en los siguientes cuatro meses, entre finales de abril y junio, se realizan las asambleas barriales y temáticas que determina la selección las prioridades. Las jornadas culminan con la elección de los representantes que integrarán el Consejo de PP y el Foro de Delegados.

La continuidad del proceso, queda en manos del Consejo de PP que se encarga de armonizar las prioridades propuestas y negociar su implementación con las miembros de la administración local. En el mes de septiembre, tiene lugar la confección del presupuesto para

⁸ En Porto Alegre el PT asume su la alcaldía con un escaso margen de votos sobre la oposición. Tanto en Porto Alegre como en Belo Horizonte y Sao Paolo, el PT implementa el PP en una situación de gobierno dividido, dada la mayor cantidad de concejales opositores en el PL local.

el siguiente año fiscal, sometido al acuerdo del legislativo local, la alcaldía, el COP, el Consejo de Ciudad y el GAPLAN- agencia de presupuesto-.

Si bien al PP se le destina el total de las inversiones en capital, el Consejo de PP- al igual que Gaplan y el Consejo de Ciudad - tiene la prerrogativa como agencia de vetar el presupuesto con dos tercios si no está conforme con el resultado. Esta atribución es un mecanismo que dota al COP de un poder de decisión central en la toma de decisión presupuestaria.

En el lapso de gobierno del PT 1990-2005 el PP en Porto Alegre introduce cuatro instituciones con un fuerte carácter deliberativo-distributivo: a) las asambleas barriales y b) temáticas, el c) consejo de PP –COP-, la definición de reglas en torno a un d) diseño flexible mediante el cual el consejo de PP puede redefinirlas todos los años.

a y b) En las asambleas barriales y temáticas los vecinos presentan sus demandas, expresan su descontento a las autoridades gubernamentales y negocian entre ellos mismos por la definición de prioridades. Por iniciativa de UAMPA, se establecieron 16 asambleas barriales seguidas por 5 asambleas temáticas. El diseño de las sub-unidades fue aceptado por el PT que las incorpora en la descentralización de 1992, adoptando la recomendación de establecer criterios jurisdiccionales en función de incorporar el PP a las prácticas asociativas presentes en la ciudad.

c) El COP se forma durante la segunda ronda de asambleas donde se eligen los consejeros quienes ejercen la representación por el plazo del ciclo de PP. El consejo se compone de 44 miembros que son los habilitados a votar: 2 por cada una de las 16 regiones (32), 2 por cada una de las asambleas temáticas (10), uno de UAMPA, y uno en representación de los servicios públicos sindicales (2).

Los miembros de la administración no votan pero tienen una influencia considerable en el proceso, pueden vetar la decisión previa del COP, mediante el veto técnico si lo decidido, constituye un daño para el medio-ambiente, interviene significativamente en detrimento del planeamiento urbano, no puede realizarse por cuestiones de financiamiento. En el COP suceden dos tipos de negociación: entre los miembros por las prioridades, entre los miembros y la administración sobre el formato final del presupuesto.

d) El cuarto elemento deliberativo es el proceso de toma de decisión en torno a las reglas de la deliberación. Los cambios se establecen al principio del ciclo y no pueden ser alterados durante el proceso, están sujetas a revisión año a año. El consejo tiene la facultad de modificar: composición del COP, atribuciones del COP, reglas para la elección de los delegados locales, condiciones para perder el mandato, reglas para la argumentación en el COP, reglas

para la elección de un cuerpo de coordinación dentro del COP, reglas mediante las cuales se pueden ejercer cambios en el proceso de deliberación.

3. d. Expansión del PP de la mano del PT: los casos de Belo Horizonte y Sao Paulo

Luego de la experiencia en Porto Alegre, administraciones del PT en otros municipios, llevaron a cabo la política de PP, asumiendo la política dinámicas asociadas a las particularidades propias del entorno local. En el siguiente apartado, se presentan los casos de Belo Horizonte y Sao Paulo, con el objetivo de incorporar en el análisis, el efecto de las características propias de la sociedad política y sociedad civil sobre el desarrollo de los procesos de PP en las respectivas ciudades.

En Belo Horizonte el PP se implementa en 1993, durante el primer gobierno del PT en la ciudad. El alcalde, Patrus Ananias, provenía del sector militante de la Iglesia Católica, contaba con vínculos de larga data con las bases sociales del catolicismo y una buena relación con los políticos evangelistas. En el PT de Belo Horizonte, predominan internamente los sectores de la Iglesia Católica y la izquierda organizada.

A pesar del vínculo con sectores conservadores, la iglesia había desarrollado una importante militancia en reivindicación de las bases postergadas. La izquierda organizada, contaba con una tradición de presencia histórica, estableciendo una estrecha relación con los sindicatos de profesionales, la asociación de maestros, el sindicato de empleados bancarios, el círculo de periodistas, grupos de derechos humanos y ambientalistas.

La presencia del sindicalismo débil durante los primeros años, le permitió a Ananias implementar el PP sin inconvenientes en el interior del partido, tanto la izquierda organizada como los militantes petistas de la iglesia católica convergían en torno a la promoción de políticas participativas. Por otro lado, el PT en 1992 se impone al oficialista Partido Socialista Brasileiro (PSB), un partido que el ámbito local era más cercano a la izquierda en relación a la identidad local que asume en otros municipios, lo que posibilitó a Ananías promover el PP en acuerdo con la oposición.

La ausencia de una oposición férrea al PP se explica por la singularidad del PSB en cuanto a su orientación próxima la izquierda en el ámbito local y a la capacidad de establecer acuerdos del alcalde Ananías con la oposición en el Consejo local. La cercanía de los principales partidos en la valoración de las participativas resulta clara cuando el PSB vence en las siguientes elecciones al PT y continúa con la implementación del PP.

En Sao Paulo el PT obtiene el gobierno local en 1988, en ese entonces durante la gestión de Erundina, la administración encontró serios inconvenientes para promover las políticas participativas y la descentralización de la ciudad. El PT perdería las siguientes elecciones, las

divisiones al interior del partido, la fuerte presencia de partidos conservadores en la ciudad y la ruptura con las autoridades del PT nacional, imposibilitó a Erundina desarrollar sus principales políticas. El PT retorna al gobierno en Sao Paulo varios años después, en el año 2000, siendo electa alcalde Marta Suplicy.

La alcalde Marta Suplicy durante su gobierno propone llevar a cabo la descentralización administrativa junto a la implementación del PP. El esfuerzo, nuevamente, encuentra inconvenientes, a pesar de que la izquierda era más unida en relación a la gestión de Erundina, las prerrogativas del sector a cargo de la implementación del PP nunca fueron claras. Al mismo tiempo, el sindicalismo petistas ejercía una representación más ligada a la identidad de sus bases y se mostraba con escepticismo en cuanto a las políticas participativas. La iglesia Católica, favorable a las políticas participativas, pero no contaba con el poder necesario para imponer sus preferencias.

La victoria del PT en Sao Paulo en el 2000 y en Belo Horizonte en 1992 fue ajustada, por lo que ambas gestiones debieron superar, como el primer gobierno petista en Porto Alegre, un consejo local con mayoría opositora. Pero Suplicy enfrentaba a una oposición cercana al conservadurismo y debió entregar sub-prefecturas a partidos opositores a cambio de la aprobación de sus principales medidas.

El liderazgo en las subprefecturas en manos de partidos opositores, significó un escollo inquebrantable para llevar a cabo la descentralización administrativa y el PP. La estrategia de la oposición consistió en la cooptación de los espacios de representación en las subprefecturas para mantener la influencia territorial, minando el componente deliberativo del PP a nivel regional.

Las divisiones en torno a la promoción de políticas participativas, la fuerte presencia de una oposición conservadora, y la urgencia por obtener resultados tempranamente en Sao Paulo, determinó que el PP tenga un lugar residual en la agenda política. En Belo Horizonte, la sociedad política es más cercana en sus características a la de Porto Alegre, con la salvedad de que adopta una concepción menos radical de la participación.

Belo Horizonte, en relación a las características organizativas de la sociedad civil, representa un caso intermedio ente Porto Alegre y Sao Paulo. En este sentido, si bien cuenta con asambleas barriales extendidas territorialmente con una agenda reivindicativa, estas asociaciones se encuentran menos desarrolladas que en Porto Alegre, donde existe una tradición más lejana en este tipo de organizaciones, que disponen de mayores recursos- pago de cuotas mensuales de sus contribuyentes- y una estructura formal desarrollada- registro obligatorio-. Por otro lado,

la función integral de UAMPA, que en principio cubre a un tercio de las asociaciones pero que luego gana progresivamente representatividad, no encuentra su homónimo en Belo Horizonte. En Sao Paulo la sociedad civil se organiza principalmente en dos sectores: por un lado, las asociaciones religiosas y espirituales, las más desarrolladas, por el otro, asociaciones populares con demandas que se concentran en temas puntuales, específicamente cuenta con dos movimientos importantes en salud y vivienda. Las primeras, no se vuelcan hacia la participación popular en áreas políticas, en el restante sector, se mostraron reacios a incorporarse en la decisión de temas generales en detrimento de su agenda sectorial.

En el retorno a la democracia en Sao Paulo cobra vigorosidad una intensa participación en asociaciones civiles, pero el carácter no está vinculado a la toma de decisión sobre políticas públicas. Además, la estructura organizativa de las asociaciones en la ciudad, responde a la división territorial en función al desarrollo histórico de asociaciones católicas, evangelistas y neo-pentecostales, situándose sólo en dos regiones del noroeste - Perus y Butanta - y dos del noreste- Sao Mateus, Sao Miguel Paulistas- la existencias de asociaciones barriales.

El PP se implementa en Sao Paulo en el 2002 luego de una experiencia piloto en 2001 en un marco de condiciones desfavorables que fuerza a Suplicy a implementarlo por decreto, señal de la debilidad en el acuerdo de la sociedad política en torno al valor de la política participativa. A pesar de que Suplicy, presenta como prioridad durante la campaña electoral, la implementación del PP de la mano la descentralización administrativa en las sub-prefecturas, la política adquiere un lugar residual en sus años de gobierno.

El diseño institucional del PP en Sao Paulo es más cercano al de Porto Alegre que el caso de Belo Horizonte. El ciclo comienza con una primera ronda desarrollada en 96 asambleas en las 31 subprefecturas, donde se informan la disponibilidad de recursos. Luego, ocurre una segunda ronda donde se establecen las prioridades, continuando con la elección de consejeros y delegados. El programa estaba a cargo de una secretaría general de PP, creada para coordinar la ejecución con el resto de las secretarías.

El rasgo distintivo en el diseño del PP paulista radica en la integración de su Consejo, garantiza además de la representación territorial, la presencia de grupos no representados en el proceso de decisión política habitual como los sectores de homosexuales, negros, ciudadanos en situación de calle, ancianos y discapacitados. El consejo se completa con la presencia de miembros de las distintas secretarías de la administración que no tienen derecho a voto.

En el PP de Sao Paulo los ciudadanos deciden en torno a áreas temáticas reducidas, los dos primeros años en educación y vivienda. Luego en el tercer año se decidió incluir un área más y fue electa nuevamente vivienda, finalmente se dispuso que sea en infraestructura en general.

En Belo Horizonte el diseño del PP asume características singulares, más allá de ser inspirado por el proceso en Porto Alegre, existen diferencias significativas en su funcionamiento. El ciclo comienza con una primera ronda de asambleas barriales donde la administración informa el monto disponible. Luego, la segunda ronda es la instancia más deliberativa donde se eligen los delegados regionales que votan sobre las obras públicas a incluir en el presupuesto de la ciudad.

La selección de delegados se realiza de acuerdo a la siguiente fórmula: 1 delegado por 10 personas que asisten a las asambleas de las primeras 200 personas que participan, 1 delegado por 15 personas de los siguientes 200 participantes, luego de los restantes 1 por cada 20. Los seleccionados integran el foro regional que negocian las prioridades.

Luego de constituirse el foro regional, ocurre la tercera etapa, denominada “caravana de prioridades”, aquí se presentan y visitan los proyectos propuestos por los vecinos en las diferentes subregiones. La etapa final del proceso en Belo Horizonte, ocurre en el foro de prioridades regionales, donde los delegados negocian apoyos para seleccionar los proyectos que finalmente son incluidos en el presupuesto. El control de las obras se realiza por un cuerpo denominado “Comforças” que se compone por una quinta parte de los delegados regionales.

3. e. El alcance deliberativo-distributivo de las experiencias brasileñas

En los apartados anteriores, se presentaron los procesos de PP en las ciudades de Porto Alegre, Belo Horizonte y Sao Paulo, abordando como las distintas características de la sociedad civil y política da origen a diferentes diseños del PP. En el siguiente apartado, el objetivo es completar el análisis que presenta Avritzer, incorporando el alcance deliberativo-distributivo de las experiencias.

En primer lugar, es dable mencionar, que el balance de los procesos puede sintetizarse planteando que el caso de Porto Alegre es el más exitoso en cuanto al alcance de las dos dimensiones incorporadas, luego el proceso en Belo Horizonte es exitoso pero en menor grado que el anterior, por último, en Sao Paulo el PP no es exitoso.

En Sao Paulo, la combinación de un PT dividido en cuanto a la valoración de la participación, la cooptación de las sub-prefecturas en manos de partidos opositores conservadores y la falta de una organización de asociaciones barriales distribuidas territorialmente, minaron el desarrollo del PP. Además, Suplicy obtiene el 38% de sus votos provenientes de partidos de centro, forzando a su gobierno a priorizar medidas sociales tradicionales en detrimento de la

promoción de políticas participativas. El proceso es abandonado luego de la derrota de la administración petista, implementándose por última vez en el año 2004.

A la ausencia de condiciones favorables para la implementación del PP, habría que sumarle un muy bajo porcentaje del presupuesto destinado, el lugar residual que ocupa en la agenda municipal y participantes que en su gran mayoría pertenecen a asociaciones temáticas que rechazaban discutir temas ajenos a los intereses de su organización.

En todo caso, la administración petista en Sao Paulo no logra con la implementación del PP, desplazar el rol que cumplen los líderes territoriales o incluirlos en la asignación de bienes, incorporar a los movimientos tradicionales enraizados históricamente como el de salud y vivienda, crear una cultura política que supere la inactividad en la toma de decisiones políticas de los ciudadanos involucrados en asociaciones religiosas y espirituales, incluir en el proceso a los sectores marginados socialmente.

El PP en Sao Paulo no representa una política prioritaria para la administración local, las principales medidas sociales orientadas a los pobres fueron los programas de ingreso mínimo y de cuidado preventivo de la salud familiar, políticas más afines a los políticos de centro y a la necesidad del PT de conseguir resultados rápidamente. Por último, como evidencia definitiva del lugar residual que ocupa el PP, cabe notar que el monto sujeto a la deliberación popular durante los dos primeros años-plan piloto y primer año de PP- de implementación fue del 0.0087% del presupuesto anual de la ciudad.

El impacto deliberativo-distributivo no es exitoso, ya que más allá de priorizarse las zonas con mayores niveles de pobreza, el monto invertido en los dos primeros años- aproximadamente 966.000 reales- no es significativo en relación al presupuesto anual- 11 billones de reales-, y el porcentaje de ejecución es del 37% de las obras seleccionadas, muy bajo en relación a las experiencias que logran un impacto distributivo.

En términos comparados, en Sao Paulo, las zonas con mayor marginación social reciben menos del 10% de los recursos que ponen a disposición los municipios de Porto Alegre y Belo Horizonte. Por último, el Consejo de PP no se integra en el proceso y luego es modificada su función por un órgano- Consejo de Representantes- que gestiona el desempeño de las subprefecturas, cuya integración se reparte mayoritariamente entre los partidos políticos.

En los casos de Porto Alegre y Belo Horizonte, el PP tienen un importante impacto distributivo-deliberativo. En este sentido, la unidad del PT en torno a la promoción de políticas participativas, la presencia de una oposición política que no es reacia al proceso y una sociedad civil vigorosa desplegada territorialmente en ambos municipios, constituyen las claves del éxito en ambas experiencias.

En Belo Horizonte el PT se encuentra unido en torno a la implementación del PP y la sociedad civil es vigorosa, pero ambos componentes son más fuertes en Porto Alegre. La variación en el alcance de ambos componentes determina diferentes diseños institucionales. En el caso de Porto Alegre la “autoría múltiple de diseño interactivo” es el rasgo distintivo del proceso, resultante de una sinergia excepcional entre la sociedad política y la sociedad civil.

En cuanto al éxito en la dimensión deliberativa-distributiva, la variación entre Porto Alegre y Belo Horizonte se identifica a la luz de las diferencias en el diseño institucional que el PP adquiere en las respectivas experiencias. Es necesario entonces incorporar el análisis de las variaciones de diseño en ambas experiencias.

En primer lugar, en Belo Horizonte, no hay una instancia de deliberación integrada como ocurre con el COP en Porto Alegre. El COP tiene un importante margen de maniobra para presionar a la administración local e imponer su decisión en la selección de prioridades. En Belo Horizonte, “Comforças”, funciona como un cuerpo de monitoreo, trasmite lo decidido en el nivel territorial y tiene un rol limitado a sustituir proyectos en caso de inviabilidad técnica.

En segundo lugar, en Belo Horizonte la creación de un consejo de control ocurre en 1999 denominado “Conselho da Cidade”, pero no cuenta con las prerrogativas que tiene el COP en Porto Alegre. En Belo Horizonte, el órgano de control, no supera las limitaciones de Comforças, aplica lo decidido en el nivel territorial y tiene un rol limitado en la fiscalización de la implementación. En Porto Alegre el COP comparte con la agencia presupuestaria local – GAPLAN- la prerrogativa de veto, este mecanismo fuerza a los actores involucrados a negociar para la confección del presupuesto final.

El carácter y las prerrogativas que asumen los consejos de ambas ciudades determinan el mayor alcance deliberativo de la experiencia de Porto Alegre. Por un lado el COP convierte al PP en una instancia integrada de deliberación y en un mecanismo que posibilita a la sociedad civil presionar a las autoridades locales. Por otro lado, producto de las limitaciones del “Conselho da Cidade” en Belo Horizonte, la deliberación se limita al plano regional donde los vecinos seleccionan obras prioritarias para su barrio.

En tercer lugar, el poder de los técnicos sobre el proceso es otro componente importante de variación. En Porto Alegre se limitan a que las calles y tuberías tengan un desarrollo lineal, en Belo Horizonte deciden taxativamente los recursos que pueden destinarse por región y los bienes que pueden reclamar. Además, progresivamente los técnicos aumentan el control sobre el PP de Belo Horizonte, en definitiva, las asambleas barriales deciden directamente sobre el porcentaje que le corresponde del 50% de los recursos destinados al PP.

La cuarta diferencia en el alcance del PP en ambas ciudades radica en el porcentaje de los recursos destinados y el lugar que ocupa el PP en la determinación de las políticas sociales. En Porto Alegre, el porcentaje es mayor, alcanzando un pico de más del 20% del gasto anual disponible- el promedio durante la administración del PT se ubica alrededor del 6%- y el PP tiene poder de decisión sobre el total del monto destinado para obras públicas, centralizando las políticas sociales. En Belo Horizonte, el pico en el monto destinado es de más del 5%- el promedio es cercano al 2%- y no ocupa un lugar central en la determinación de la política social.

El impacto distributivo, nuevamente es más importante en Porto Alegre. El criterio de asignación de las partidas se realiza a partir de las necesidades de los distritos, según un estudio realizado por Marquetti (2003) , el distrito más pobre recibió más de 16 veces per cápita los recursos de la más rica- 1650 reales per cápita contra 100- (en Avritzer, 2009).

En Belo Horizonte el alcance en cuanto a esta dimensión también es exitoso, un estudio de Pires (2001), identifica el efecto. Según Pires, las regiones poco habitadas recibieron 5 reales per cápita, las ricas 15, mientras que en las zonas más postergadas reciben cerca de 1000 per cápita. La asignación del gasto en Belo Horizonte, se explica por la aplicación de un índice innovador que guarda directa relación con el alcance distributivo del PP en la ciudad (en Avritzer, 2009).

Los fondos en Belo Horizonte se asignan un 50% para cada una de las regiones, 50% según el índice IQVU, que determina el criterio de necesidades más allá de las características socio-económicas de las sub-divisiones territoriales. La importancia del criterio es fundamental ya que identifica en distritos que pueden tener un alto nivel riqueza, las zonas marginales a las cuales se debe priorizar, concentrando la mitad de los recursos del PP donde realmente existe la necesidad.

El impacto distributivo de ambos procesos puede verse a la luz de las características de los ciudadanos que deciden involucrarse en el proceso, mayoritariamente el nivel de ingresos de los participantes se ubica entre dos y cinco veces el salario mínimo, una medida representativa de las condiciones socio-económicas de los habitantes en las respectivas localidades. Por último, en Porto Alegre el pico de participación ocurre en el ciclo de 2002, registrando una cifra cercana a los 18000 ciudadanos, en Belo Horizonte el máximo oscila entre 43000 y 44000 participantes registrado en los ciclos del 2001/2.

3. f. Gestión local y Presupuesto Participativo en Argentina

La implementación del PP en las experiencias de gestión local en Argentina no puede abordarse sin tener en cuenta la unidad administrativa en la que es aplicado. En el siguiente apartado, se presentan particularidades y procesos, que deben ser incorporados al análisis para la comprensión de los desafíos que presenta la gestión local y la implementación del Presupuesto Participativo en Argentina.

En la Constitución De La Nación Argentina, entre sus primeros artículos, se incorpora el marco regulatorio en torno a los criterios legales para definir la jurisdicción legal que compete a los diferentes niveles de gobierno:

Artículo 1°- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución.

Artículo 5°- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

La Carta Magna, en el artículo 5, otorga a las provincias la autonomía de sancionar su propia normativa legal para establecer los criterios de división jurisdiccional que considere pertinente bajo su unidad administrativa. Entonces, un concepto fundamental para la comprensión del régimen municipal en Argentina, es la diversidad en torno a las propiedades demográficas y facultades administrativas, que varía en función de la provincia donde se ubica.

La distinción principal desde el punto de vista legal, resulta de distinguir los municipios que cuentan con la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica, de aquellos que no cuentan con la posibilidad, en estos últimos rige en la Constitución provincial un marco regulatorio general al que deben sujetarse los gobiernos locales.

El régimen municipal en las constituciones provinciales⁹

⁹ Datos extraídos de: Garat, P. (2011). *El fortalecimiento del Régimen Municipal y la recuperación del Federalismo Argentino*. Revista Civilidad, año XXVII, edición número 30, Septiembre.

<u>No reconocen a sus municipios la autonomía institucional que incluya la posibilidad de dictar Carta Orgánica</u>	<u>Reconocen al municipio como comunidad natural pero exigen ciertos requisitos, limitan la autonomía a ciertos municipios</u>	<u>Reconocen a al municipio la autonomía institucional plena.</u>
<u>Provincias:</u> Buenos Aires Santa Fe Mendoza	<u>Provincias:</u> Santiago del Estero Catamarca Córdoba Corrientes Chubut Jujuy Neuquén Salta Misiones San Juan San Luis	<u>Provincias:</u> Río Negro Santa Cruz La Rioja Formosa
<u>Distribución de competencias provincia-municipio:</u> -Constituciones provinciales han establecido una enumeración taxativa.	<u>Distribución de competencias provincia-municipio:</u> -Constituciones provinciales han establecido una enumeración enunciativa	<u>Distribución de competencias provincia-municipio:</u> -Constituciones provinciales han establecido una regla general.

La distinción anterior es útil para notar la diversidad en torno al estatus legal del municipio en cada provincia, sin embargo, a los fines de la gestión local, poco aclara en relación a las propiedades administrativas-financieras y políticas. Dado que la clarificación de las facultades de los municipios excede el objetivo de este trabajo, el desarrollo anterior en relación al objetivo de investigación, obliga a tener una mirada de la unidad de aplicación de la política de PP que incorpore la singularidad del caso donde es implementado el proceso, cuyas particularidades serán atendidas en el apartado siguiente.

Resumen de requisitos para constituir municipios, con y sin Carta Orgánica¹⁰

	Municipios sin Carta Orgánica	Municipios con Carta Orgánica
Población	(17) Fijan límite inferior: Catamarca, Corrientes, Neuquén y La Pampa (500), Chaco (800); Formosa y Santa Cruz (1.000); Entre Ríos, Salta y San Luis ¹²⁵ (1.500); Córdoba, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego (2.000); Jujuy (3.000) y Santa Fe (10.000).	(11) Fijan límite inferior: Santa Cruz (1.000); R.Negro (2.000), Neuquén (5.000), Salta y T. del Fuego (10.000), Corrientes (15.000), Chaco, Jujuy y S. del Estero (20.000), S. Luis (25.000), S. Juan (30.000). (2) Delegan en la Legislatura Provincial el establecimiento de mínimos poblacionales: Catamarca y Misiones.
Otra variable o requisito	(1) Fija límite inferior de electores. Chubut (500). (1) Ser Capital o departamento de la Provincia: Mendoza.	(1) Ser declarada ciudad por la Legislatura Provincial: Córdoba (1) Tener plan regulador aprobado por su Concejo Deliberante: Formosa. (1) Fija límite inferior de electores: Chubut (2.000).
No establece requisitos	(4) Buenos Aires, La Rioja, Tucumán y Misiones.	(2) La Rioja, La Pampa.
No habilita carta orgánica		(5) B. Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.
TOTALES	23 provincias	23 provincias

¹²⁵ En San Luis se puede prescindir de la cantidad mínima si el centro urbano es cabecera de departamento o no existen en él otras municipalidades.

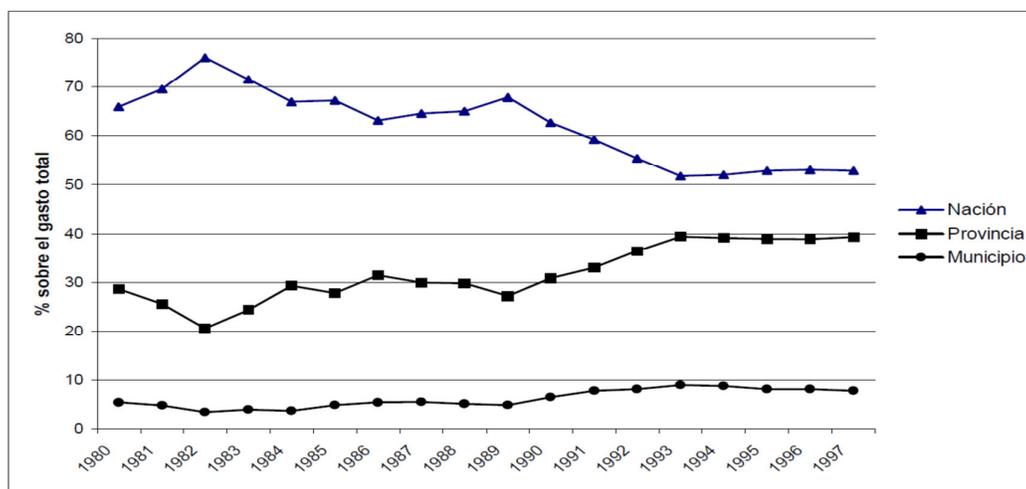
La reforma constitucional de 1994, en línea con un plan de reducción del déficit del estado y descentralización del gasto social que cobra lugar a principios de la década, incorpora modificaciones a la Constitución con el espíritu de institucionalizar la descentralización administrativa como componente central en la nueva estrategia de desarrollo nacional.

El impulso es evidente en la sanción de las leyes 123 y 129, la descentralización de la gestión se plantea como criterio efectivo de administración instando a las provincias a reconocer la autonomía de sus municipios. El artículo 129, establece para la ciudad de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. En el mismo sentido, el artículo 123, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 del texto constitucional, llama a las provincias a sancionar el marco normativo que asegure la autonomía de sus municipios.

¹⁰ Cuadro extraído de: Iturburu, M.S (2000). *Municipios Argentinos, Potestades y restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. 2da Edición. INAP. Página 70.

La reforma del régimen municipal es presentada como una estrategia orientada a fortalecer el desarrollo local, sin embargo, en materia de gestión, la autonomía legal no brinda nuevas herramientas, sino que debe ser acompañada de un proceso que permita una autosuficiencia local que compete a las dimensiones políticas, económicas y financieras. Si bien, es preciso notar, un leve aumento en los recursos a disposición de los regímenes sub-nacionales, la estrategia de descentralización del gasto social tuvo como objetivo principal la reducción en el déficit del estado nacional, trasladando responsabilidades de gasto a las provincias sin su correspondencia financiera.

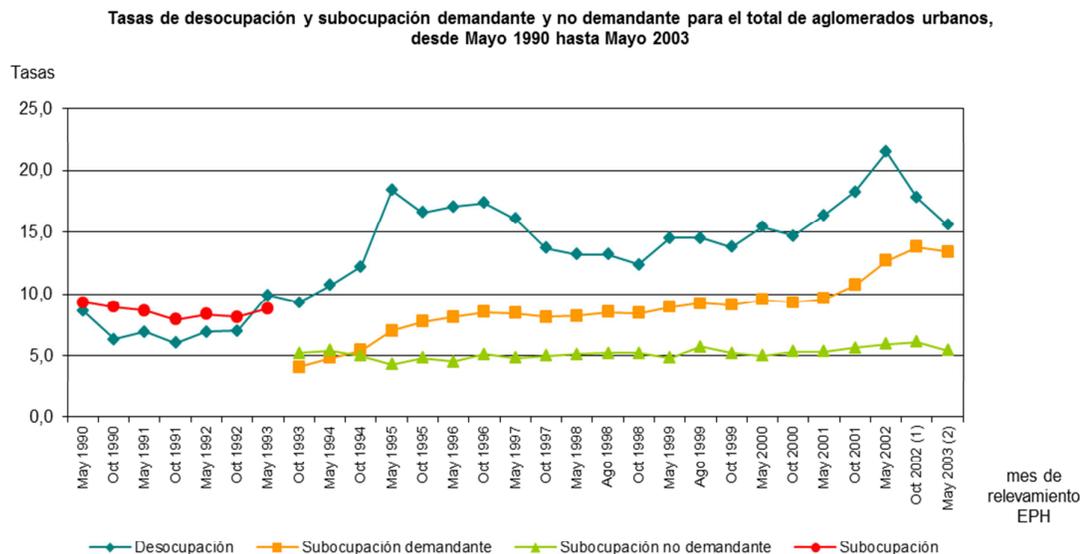
Descentralización del gasto público según niveles de gobierno, 1989-1997 (% del gasto total)¹¹



El resultado del proceso derivó en una desconcentración de los servicios públicos y en el traslado del déficit a las provincias y municipios, intensificando la pérdida de calidad en los servicios debido a la falta de financiamiento adecuado. Por lo tanto, en el nivel de gobierno local, la nueva estrategia de desarrollo orientada a modificar el eje en el mercado interno por la apertura y liberalización económica, combinó la profundización de una situación de crisis social, principalmente por el aumento del desempleo, con un aumento en las

¹¹ Cuadro extraído de: Iturburu, M.S (2000). *Municipios Argentinos, Potestades y restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. 2da Edición. INAP. Pág 44.

responsabilidades de gestión de los regímenes sub-nacionales sin contar con los fondos necesarios para contener las crecientes demandas (Ver siguiente cuadro¹²).



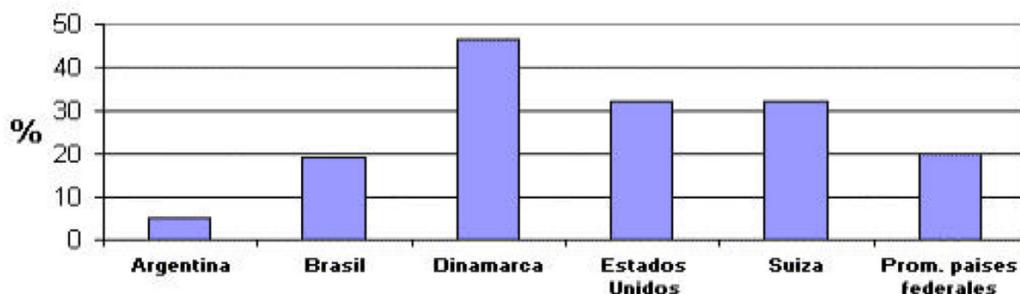
En el retorno a la democracia, los líderes políticos manifestaron un compromiso con el logro de la libertad social, una vez reconquistada la libertad política. En lineamientos con el clima de época, anticipándose a la reforma de 1994, durante los 80s se comienza con un proceso de descentralización de la gestión que procura el reforzamiento de la unidad local. Durante la década constituciones provinciales fueron modificadas otorgando autonomía legal a los municipios. El cierre de la década culmina con el reconocimiento de la Corte Suprema que admite en 1989 la jurisprudencia de autonomía de los municipios.

En 1991, comienza la nueva estrategia de reducción del déficit fiscal junto a la intensificación de la liberalización económica, produciendo un viraje fundamental en la asignación del gasto social. Si bien el proceso de traslado de responsabilidades de los servicios sociales y locales desde el estado nacional a las provincias comienza en 1989, en la década siguiente, la Reforma Tributaria (1991) y el Pacto Fiscal (1993), profundizaron la debilidad histórica del municipio¹³.

¹² Fuente: INDEC.

¹³ La combinación de Reforma Tributaria, simplifica y concentra en manos de la administración central la capacidad recaudatoria en detrimento de los regímenes sub-nacionales, junto al Pacto Fiscal, traslada responsabilidades en la asignación de recursos a la prestación de servicios públicos hacia las provincias, colocaron al municipio en una situación de dependencia financiera en relación a las provincias y a sus acreedores externos, intensificando su debilidad histórica acentuada por el hecho de enfrentar nuevas responsabilidades sin el financiamiento pertinente.

Comparación proporcional del gasto municipal sobre gasto público total de distintos países¹⁴

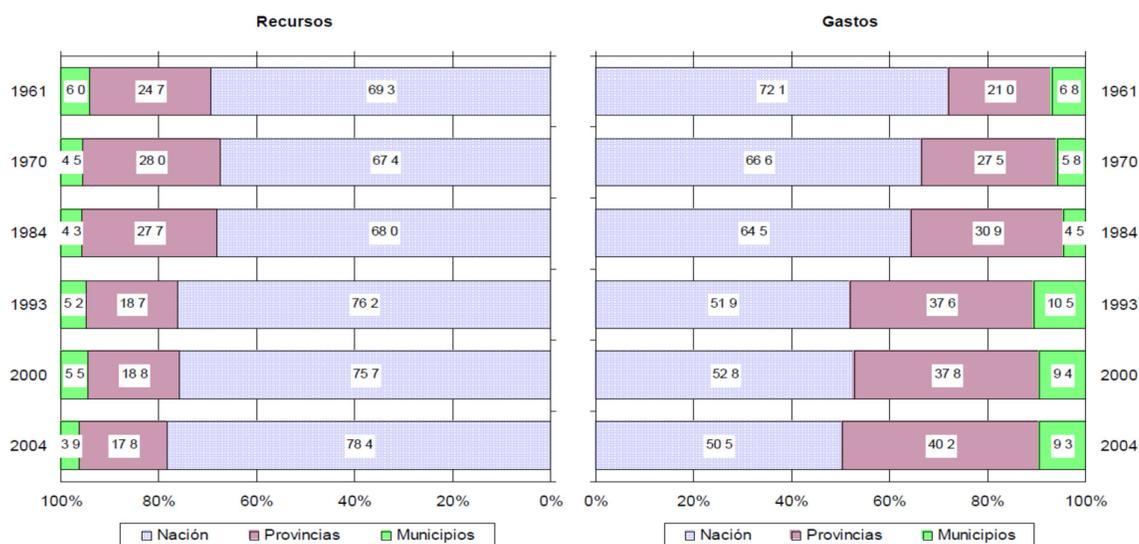


En el presupuesto de 1995 comienza a implementarse en su diseño final, el nuevo esquema de financiación descentralizada de los servicios sociales- salud y educación secundaria-, sistema de reparto que se mantiene sin cambios significativos, atentando contra el principio federal de la autosuficiencia en los regímenes sub-nacionales que señala el texto constitucional .En relación a los efectos del proceso de descentralización del gasto social, Anlló y Cetrángolo (2007:402), sostienen: “[...] no tuvieron las motivaciones clásicas de las reformas que tratan de resolver, vía la descentralización, los problemas de revelación de preferencias mediante la participación de los ciudadanos en la definición de políticas públicas, y adicionalmente, no fueron precedidas de las necesarias previsiones en materia de coordinación de las políticas y compensación sumamente necesarias en servicios públicos tan importantes para la equidad distributiva”(Ver siguiente cuadro¹⁵).

¹⁴ Cuadro extraído de: Iturburu, M.S (2000). *Municipios Argentinos, Potestades y restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. 2da Edición. INAP. Pág 45.

¹⁵ Cuadro extraído de: Cetrángolo, O. y Anlló, G. (2007). *Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos, en Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. B.Kosacoff (Editor). La Economía Argentina 2002-2005. CEPAL. Pág 405.

RESTRICCIÓN ORIGINADA EN LA ASIMETRÍA CRECIENTE ENTRE RECURSOS Y GASTOS POR NIVEL DE GOBIERNO



Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2004*).

La voluntad explícita en el marco de la reforma constitucional de 1994 de sancionar una nueva ley que reorganice el sistema de transferencias intergubernamentales, imposibilitada por cuestiones políticas, significa una asignatura pendiente para llevar a cabo la voluntad de fortalecer la gestión desde el ámbito local y procurar un ordenamiento fiscal necesario para balancear la correspondencia entre responsabilidades de gasto y capacidad financiera de los distintos niveles de gobierno.

El progresivo traspaso de nuevas funciones a la gestión local en Argentina es catalogado como un proceso de “municipalización” de la crisis del Estado, concepto que ilustra una situación donde las nuevas realidades del Estado Nacional ejercen un impacto directo sobre gobiernos que tenían mínimas responsabilidades diez años atrás.

En palabras de Arnoletto y Beltrán (1997): “El proceso de globalización económica, la reforma del Estado nacional, el aumento de la complejidad, el cambio de dirección de las expectativas de la sociedad local -con demandas ahora dirigidas al nivel de gobierno más inmediato- y la mayor capacidad de la población para evaluar la gestión local, se constituyen en nuevos problemas y desafíos para la gestión de los municipios argentinos.[...] Por ello, a los cambios contextuales y a la transferencia de funciones desde las jurisdicciones provinciales a las municipales -con o sin traspaso de recursos- se agrega ahora que el gobierno local se convierte en depositario de expectativas sociales en el pasado orientadas hacia los otros niveles (en Iturburu, 2002: 32).

Los municipios obligados a enfrentar mayores responsabilidades en la prestación y administración de funciones, debieron adecuarse a las complejidades que implica llevar a cabo

las nuevas funciones. En esencia, el ejercicio de las nuevas competencias, tuvo sus efectos sobre el modelo de gestión local, forzando a los funcionarios a adaptarse en función de responder a los nuevos desafíos. En este marco, el reconocimiento de la necesidad de construir un nuevo modelo de vínculo con la sociedad civil con una concepción dialoguista, incentivó, en algunos casos, a gobiernos locales a innovar mediante el establecimiento de canales horizontales de vinculación con el ciudadano.

Las experiencias de innovación institucional en los gobiernos locales de Argentina, no pueden ser abordadas sin hacer referencia a procesos relevantes para generar las condiciones que abren la oportunidad de poner en práctica la política. En relación, a las experiencias de PP en las ciudades de Buenos Aires y Rosario, la progresiva “localización” de las demandas en el plano local, tiene un impacto en el origen de nueva políticas, por otro lado, la descentralización administrativa en los casos seleccionados, es fundamental para la puesta en práctica.

Además de guardar relación con procesos existentes, la implementación del mecanismo en los casos analizados ocurre en un contexto particular, la existencia de un “evento desencadenante” es fundamental para la decisión política de poner en práctica el PP:

- En Buenos Aires y Rosario, el PP comienza a implementarse a comienzos del 2002, en respuesta a un clima de protesta social que se extiende durante el resto del año luego del estallido de la crisis económica del 2001.
- Los gobiernos locales se encuentran ante el desafío de responder a una situación de crisis en las estructuras de representación tradicional y una extendida red organizaciones unificadas tras la consigna “que se vallan todos”. En ambos casos, el PP decide ponerse en práctica, con el objetivo de brindar un canal de diálogo y como señal de esfuerzo para la contención de las demandas.
- Por último, la puesta en práctica del mecanismo se realiza a través de las unidades de administración descentralizadas del gobierno central, el PP es presentado como parte integrante del proceso de descentralización, considerada como criterio efectivo de gestión.

A modo de cierre, se identifican la presencia de dos similitudes relevantes a incorporar para el análisis de los procesos de PP en las ciudades de Buenos Aires y Rosario:

- 1- La innovación institucional sucede en un marco de crisis en la legitimidad de las instituciones formales, en un contexto de movilización social.
- 2- El Presupuesto Participativo se enmarca dentro de una estrategia que procura una mayor descentralización administrativa.

3. g. Presentación de los casos

La ciudad de Buenos Aires, a partir del año 1996, con la sanción de su propia carta orgánica, cristaliza la autonomía que se le otorga en la Reforma Constitucional de 1994. Es la ciudad con mayor población en Argentina, con 2890151 habitantes, su Producto Bruto Geográfico representa más de un cuarto en relación al PBI total del país y cuenta con el tercer PBG per cápita más alto del país (comparado con las provincias).

Su lugar en el marco institucional de Argentina, es único en relación al resto de las ciudades, destacándose no sólo su situación institucional sino también la dimensión financiera, al contar con un 99% de recursos de recaudación propia para financiar los servicios que forman parte de su área de competencias. Es el centro político, económico y financiero del país, cuenta con un IDH de 0,906 registrado para el año 2012, el más alto del país.

La ciudad de Rosario, ubicada al sur de la provincia de Santa Fe, es una de las tres ciudades con una cifra de población mayor al millón de Argentina, con 1.028.658 habitantes. Es una de las ciudades más importantes del país, sin ser capital provincial. Su evolución está ligada principalmente a las actividades de su puerto sobre el río Paraná y la instalación de industrias. Es un nudo de transportes ferroviario-fluvial que se conecta con áreas productivas del centro, noroeste y noreste del país, sobre todo por la exportación de productos agrícolas y derivados industrializados de esa producción.

Entre los patrones de diferenciación en lo que compete a la situación financiera e institucional, es menester destacar, que la Constitución de la Provincia de Santa Fe, no otorga a los municipios autonomía. Por lo tanto, la disposición de recursos financieros para la administración local, es significativamente menor en Rosario. Por lo tanto en la ciudad de Rosario, la relación del intendente con los niveles de gobierno superiores es fundamental para la determinación de obras de envergadura que puedan realizarse.

Es menester notar, en relación al análisis del PP en la ciudad de Rosario, el monto destinado- no el ejecutado- comprende el 80% de los recursos de uso discrecional de la intendencia para la realización de obra pública. En Buenos Aires, la autonomía permite potencialmente destinar más recursos al mecanismo, pero como se abordará posteriormente, el PP ocupa un lugar residual en la agenda de la dirigencia política de la ciudad.

3. h. "Argentinazo" y emergencia de asambleas barriales en Buenos Aires y Rosario

El modelo causal que guía la presente investigación, plantea a la interacción entre sociedad política y sociedad civil como determinante para el desarrollo de los procesos de PP. En el análisis del PP en Belo Horizonte y Porto Alegre, las particularidades de la sociedad civil,

explican según Avritzer, la calidad que adquieren las experiencias. En este sentido, la presencia de asambleas barriales extendidas territorialmente con demandas reivindicativas orientadas a la acción local, es una característica distintiva de la sociedad civil en los casos mencionados anteriormente.

El siguiente apartado, pretende abordar la emergencia de las asambleas barriales en Buenos y Rosario, a la luz de identificar las particulares de este nuevo actor, que emerge en respuesta a los hechos del “Argentinazo” en Diciembre del año 2001:

- por un lado, el interés en este nuevo actor radica en su relación con la implementación del PP;

- por otro, el despliegue de las asambleas barriales permite ilustrar el contexto político que marca el período post- “Argentinazo” hasta las elecciones del 2003. En este último punto, me detendré en primer lugar.

La magnitud de la protesta social en los días del 19 y 20 diciembre, conocido como el “Argentinazo”, no fue un hecho predecible y el carácter de los ciudadanos lanzados hacia las calles en las principales ciudades del país, es considerada una manifestación espontánea. Sin embargo, los motivos que impulsan la protesta se encuentran en un período de tiempo más extenso.

Los ciudadanos saltan a las calles agrupados bajo la consigna “que se vayan todos “, demandando el fin de época, de una clase política, que había depositado la carga del crecimiento económico sobre los sectores de ingresos medios y bajos de la sociedad.

El rechazo de la ciudadanía a la dirigencia política, entendido como un proceso de crisis en la representación política, responde a una secuencia de eventos que tienen su origen en las promesas no cumplidas desde el retorno a la democracia. Una breve descripción del derrotero político desde 1983 hasta 2001, permite rastrear la acumulación de hechos que derivan en el vacío de representación que explota en las jornadas del “Argentinazo”.

La vuelta a la democracia fue recibida con grandes esperanzas por la sociedad, la esperada “primavera democrática” de 1983 representa: por un lado, la posibilidad de castigar a los responsables del terrorismo de Estado, que habían marcado el período más oscuro en la historia del país, bajo el gobierno de la última dictadura militar; por otro, la oportunidad para llevar a cabo un proceso que salde una deuda histórica, reconciliar la democracia política con su dimensión social.

El primer gobierno de la nueva era democrática depositaba en la persona de Ricardo Alfonsín, líder del Partido Radical (UCR) y electo presidente en 1983, la responsabilidad de cumplir con los objetivos planteados anteriormente. Su gobierno, se ve eclipsado por la debilidad

económica, un nivel excesivo de endeudamiento y bajos precios internacionales de las exportaciones, que derivarían en la adopción de un plan en línea con las recomendaciones de los organismos financieros internacionales.

El Plan Austral de 1985 marca una ruptura con la estrategia económica inicial del gobierno radical, que puntualizaba sobre el costo social que implicaban las recetas ortodoxas, promovidas por los organismos financieros internacionales, destinadas a ajustar el gasto público para disminuir el déficit público y contener la inflación. El Plan Austral, primer conjunto de medidas ortodoxas destinadas a oxigenar una economía asfixiada por el alto nivel de endeudamiento, comienza en 1985 y a pesar de leves mejorías en sus comienzos, su fracaso es evidente durante el año 1986, ante la imposibilidad de contener la inflación.

A la incapacidad económica del gobierno radical, en 1986 y 1987, el anuncio por decreto de las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida”¹⁶, decepcionaba a aquellos ciudadanos que depositaban en la persona de Alfonsín, la confianza de no ceder ningún tipo de pre-rogativas a los individuos involucrados con la dictadura militar. La ciudadanía cristalizaría la pérdida de confianza en el gobierno radical en las elecciones legislativas de 1987, por primera la (UCR) sufre la derrota en comicios nacionales desde el retorno al orden democrático.

El Partido Justicialista (PJ) se imponía logrando la mayor cantidad de diputados, anticipando el liderazgo político que ejercería el PJ durante la siguiente década, luego de las elecciones anticipadas de 1989. Alfonsín, había determinado anticipar las elecciones presidenciales a meses de concluir su mandato en 1989, señalando el fin del gobierno radical, tras el fracaso de un segundo Plan Austral y el desencadenamiento de una híper-inflación.

Las elecciones de 1989 marcaban el comienzo de una década gobernada por Carlos Saúl Menem, quien enfrentaba el desafío de estabilizar el rumbo de la economía, la cuestión fundamental radicaba en la necesidad de controlar la inflación. A partir del año 1991, se intensificaba la estrategia de liberalización económica que lograría en un breve plazo estabilizar la inflación, el plan económico del gobierno justicialista se colocaba con particular efervescencia en sintonía con los lineamientos del Consejo de Washington. Durante la gestión menemista, la Argentina fue considerada por los principales organismos financieros internacionales, como país ejemplar por su plegamiento a las recomendaciones neoliberales.

¹⁶ La Ley de Punto Final (ley Nº 23492) fue sancionada en Diciembre del año 1986, al año siguiente del histórico juicio a los principales jefes militares, fijaba un plazo de 30 días para receptar las acusaciones contra militares en la Justicia por violación de los derechos humanos.

La Ley de Obediencia Debida (ley Nº 23521) fue sancionado en Junio del año 1987, absolvía a los militares de rango intermedio y menor, así dio lugar al desprocesamiento de la mayoría de oficiales y suboficiales involucrados en la represión porque se consideró que obraban bajo subordinación a la autoridad superior.

La gestión de Menem, por la contención de la inflación y el crecimiento de la economía lograba hacia fines de 1991 buena aceptación social. Sin embargo, el impacto de las medidas neoliberales, sobre la disminución en el nivel de empleo, concentraba las cargas del ajuste público sobre la población más vulnerable. La década menemista transcurre, acumulando el aumento progresivo de las tasas de pobreza e indigencia con una creciente conflictividad social, combinado con el esfuerzo del gobierno que procuraba quitarle visibilidad.

En este marco, ante el brutal incremento en la desigualdad social, la estrategia del gobierno encabezado por Menem combina, la cooptación mediante entrega de concesiones, represión de las protestas sociales e intentos por no otorgarle visibilidad a las crecientes movilizaciones sociales.

Una manifestación de la estrategia oficial, se encuentra en la relación por parte del gobierno frente a la fuerza laboral para aprobar el plan de flexibilización laboral. En este caso, el gobierno desplegó acciones función de procurar la división del movimiento sindical, intercambiando concesiones con las cúpulas de los sectores leales a cambio del apoyo a las reformas, excluyendo de las negociaciones los disidentes. La pérdida de condiciones laborales, producto del negociado entre el gobierno nacional y las cúpulas del movimiento sindical, minaron la confianza de las bases hacia la dirigencia, la década menemista, se ve atravesada por la imagen de líderes sindicales enriquecidos a costas de sus representados.

Los líderes sindicales durante la gestión de Raúl Alfonsín, adoptaron una postura de enfrentamiento y presión hacia el gobierno radical. En este sentido, los negociados con el gobierno menemista, se ven facilitados por el arraigo histórico del partido justicialista en el sector sindical y el recuerdo de una década pasada- los 80s- que, como se plantea anteriormente, no había sido favorable en lo económico. La

Por otro lado, en el interior del país, las políticas neoliberales impactaron fuertemente sobre las economías regionales, el efecto de la apertura económica, sobre los sectores de la actividad vinculados al mercado interno y la privatización de empresas nacionales, la conflictividad social comienza a manifestarse con anterioridad a los centros urbanos. La conducta del gobierno es más violenta en el interior, como respuesta a las protestas por la pérdida del empleo, predominan la represión combinada con el intento de invisibilizar los hechos.

Sin embargo, cabe notar, que el interior del país es históricamente una zona postergada, debido a que la mayor parte del electorado se ubica en la provincia de Buenos Aires y sus aledañas, la acción del Estado se ha concentrado sobre el centro del país, configurando un territorio marcado por la concentración territorial de la riqueza en las zonas céntricas, postergando al resto de las provincias. Esta situación, se ve acentuada gravemente durante la

década menemista, tras la privatización del sistema ferroviario, que sería rápidamente desmantelado.

En los epicentros urbanos y sus alrededores, un actor que simboliza la protesta social durante la década de gobierno menemista, es el movimiento piquetero. A través del corte de rutas, este nuevo actor, se convierte en una constante desde los años menemistas intensificado la cantidad de cortes a medida que se aproximan los actos electorales, en el estallido de la crisis en 2001 y durante la recesión económica del año siguiente. Nuevamente, la estrategia del gobierno combina represión con entrega de planes sociales para contener el accionar del movimiento piquetero.

La progresiva pérdida de representación de los partidos políticos, responde al rechazo de la ciudadanía a las prácticas de los líderes partidarios, luego de la Reforma Constitucional en 1994, el acuerdo entre Menem y Alfonsín, recordado como el “Pacto de Olivos”, sintetizaba el carácter del bipartidismo hegemónico desde el retorno a la democracia.

El arreglo de cúpulas, consistió en la aceptación por parte de Alfonsín de agregar al texto constitucional la posibilidad de re-elección presidencial acortando el mandato a 4 años, a cambio, Menem acuerda la disposición de agregar un tercer senador por provincia que corresponde a la primera minoría, norma que beneficiaba la permanencia territorial del radicalismo como segunda fuerza.

La sociedad no estaba exenta del intercambio de favores entre las cúpulas, la elección de 1995, expresaba en la obtención del segundo lugar del nuevo partido Frente País Solidario (FREPASO), la pérdida de representación del bipartidismo, situación que afecta particularmente a la UCR, que se ubica en el tercer lugar por primera vez desde el retorno a la democracia.

El FREPASO, es la conjunción de un grupo de partidos provenientes de distintos orígenes, se presentaba a las elecciones de 1995 como un partido que rechazaba las prácticas de los partidos dominantes. Sin embargo, el FREPASO, será al mismo tiempo, síntoma y participe del vacío de representación que se manifiesta en las jornadas de Diciembre del 2001.

En las siguientes elecciones, en 1997 y 1999, el FREPASO y la UCR, se presentan formando un único partido denominado Alianza, que se impone en ambas elecciones, obteniendo la presidencia en 1999. Resultaba electo como Jefe de Estado, Fernando De La Rúa (UCR), quién había superado en elecciones internas a Graciela Fernández Mejida (FREPASO), derrotada nuevamente por el PJ en la disputa por el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Los efectos del bipartidismo sobre el sistema político, forzaba al FREPASO a procurar alianzas con alguno de los partidos dominantes, que durante los sucesivos gobiernos, desplegaron sus

respectivos aparatos electorales a nivel nacional, concentrando la influencia política territorial entre los dos partidos. En definitiva, el FREPASO, debía contar con el aparato político territorial del PJ o de la UCR, si pretendía posicionarse como una fuerza capacitada para llevar a cabo el gobierno nacional, aliarse con alguno de los partidos dominantes resulta una necesidad.

Dennis Rodgers (2007), capta la dinámica territorial de la competencia bipartidista durante el gobierno de Alfonsín y Menem. En este sentido, Rodgers, sostiene que ambos presidentes que cubren el período 1983-1999, llevaron a cabo su gobierno mediante una forma excesivamente personalista, apelando a la legitimidad propia de la figura cultural argentina del “caudillo” político.

Además, Rodgers (2007) plantea en relación a los partidos dominantes que, comparten una misma lógica en la competencia, alternando confrontación y cooperación, construyendo fluctuantes y temporarias alianzas tácticas que dieron origen a: un sistema informal de implementación de políticas, caracterizado por la formación de alianzas cambiantes, que derivan en decisiones que socaban el funcionamiento del Estado entendido como un conjunto de procedimientos formales.

En consecuencia Rodgers (2007), postula: esta “política de la informalidad”, deslegitima los canales de rendición de cuenta verticales y horizontales, la colaboración y la construcción de consensos, transformado a la política democrática en una forma glorificada de “personalismo”, con políticos en todos los niveles llevando a cabo sus propias agendas a través del desarrollo de formas personalizadas de clientelismo local.

El gobierno de la Alianza, se impone en las elecciones de 1999 con un discurso que propone eliminar la corrupción y un mayor respeto de las instituciones política, agenda histórica del radicalismo frente al peronismo, bajo el mantenimiento del modelo de la convertibilidad. Sin embargo, a menos de un año de asumir su mandato, el FREPASO rompe la coalición con la UCR debido a un “escándalo” de corrupción en el Senado ante la denuncia del pago de “coimas” en la negociación por la aprobación de una anti-popular ley de flexibilización laboral.

El escándalo por el pago de coimas en el senado, determina la renuncia del vice-presidente “Chacho” Álvarez, señalando la ruptura entre los líderes de la UCR y el FREPASO. El “escándalo del Senado”, combinaba el debilitamiento del presidente De La Rúa con la exposición pública de su gobierno denunciado por practicar los mismos manejos políticos que proponía eliminar en su gestión.

Los síntomas de debilidad, se acentuarán durante el mandato del arquitecto de la política de convertibilidad, luego de la renuncia en el plazo de dos semanas en Abril de 2001 de sus dos

anteriores ministros, De La Rúa ante la imposibilidad de sortear la recesión económica, ofrece el ministerio de economía a Domingo Cavallo.

Sin embargo, luego del fracaso de su estrategia inicial que consistía en estimular la industria nacional y re-ordenar el sistema impositivo, eliminando impuestos distorsivos y aumentando los impuestos a las transferencias bancarias, ante la mayor desconfianza que producen las medidas en los organismos financieros internacionales y en el sector bancario, a partir de Julio del mismo año, viraba hacia el desarrollo de una batería de políticas ortodoxas.

El resultado de las elecciones legislativas en Octubre del 2001, ilustraban el clima político que atravesaba la Argentina: la suma de votos ausentes, impugnados y en blanco supera los votos positivos obtenidos por el partido ganador, el PJ se impone con un 37.5 % relegando a la Alianza al segundo que logra el 23.1%. El llamado "voto bronca" y el ausentismo prevalece como la elección más representativa de la ciudadanía.

A pesar del revés electoral, ante el progresivo deterioro de la situación económica, Domingo Cavallo, respaldado por el presidente radical Fernando De La Rúa, continúan implementando medidas de ajustes antipopulares para contener la creciente fuga de capitales. Ante la imposibilidad de contener el retiro de los fondos bancarios, a través de un decreto el 30 Noviembre, Fernando De La Rúa, instalaba "el corralito", política que limitaba las extracciones bancarias a 250 pesos por semana y 1000 pesos por mes. El colapso del sistema institucional comenzaba en la mañana del 19 de Diciembre, cuando el presidente anunciaba por cadena nacional su declaración por decreto del "estado de sitio", luego de recibir la renuncia del entonces "súper-Ministro" Cavallo. Durante la mañana del mismo día, el desarrollo de una ola de disturbios y saqueos en el interior del país, precipitó la decisión del presidente De La Rúa, quien pretendía con la medida contener el vandalismo. Sin embargo, el efecto fue el contrario, la sociedad masivamente se lanzaba a "ganar las calles" en los principales centros urbanos.

La consigna "que se vayan todos", simboliza la ruptura de la política con los ciudadanos y unifica a la heterogeneidad de los actores que participan de la protesta social. La sociedad se movilizaba unificada tras el reclamo de una renovación en la dirigencia política, comenzando con la renuncia del presidente y su gabinete. Luego, de dos días consecutivos, ante la imposibilidad de contener la protesta en los epicentros urbanos y el saldo de 39 muertos víctimas de la represión policial, el presidente De La Rúa presentaba su renuncia en la tarde del 20 de Diciembre.

El "Argentinazo", representa la ruptura entre la sociedad civil y el Estado, la imagen de los ciudadanos resistiendo la represión policial, forzando el retiro de las fuerzas de la Plaza de Mayo, ubicada enfrente de la casa de Gobierno, es el recuerdo que predomina en los archivos

televisivos y en el imaginario colectivo. Es considerado, como el día en que los ciudadanos, particularmente las clases media y baja, hicieron sentir sus reclamos para poner fin a un ciclo político de postergaciones sociales.

El desarrollo anterior tiene como objetivo identificar el funcionamiento del sistema político argentino que suscita el rechazo de los ciudadanos y encuentra su colapso en las jornadas del 19 y 20 de Diciembre. En todo caso, el propósito reside en demostrar la importancia de incorporar el proceso de crisis en las estructuras formales de representación y la construcción del poder territorial a través de redes clientelares, como factores fundamentales que motivan la impugnación a la clase política en los hechos del “Argentinazo”, e indagar su relación con la implementación del PP en Buenos Aires y Rosario.

La decisión de poner en práctica el PP en las ciudades de Buenos Aires y Rosario, en lo respectivo al contexto de innovación, responde, al intento de los gobiernos locales por brindar señales de diálogo a la ciudadanía en función de contener las demandas, que se manifiestan en todo su esplendor en las jornadas de Diciembre de 2001 y marcan el ambiente político durante el año 2002. Al mismo tiempo, es dable diferenciar, a los gobiernos locales de Buenos Aires y Rosario en torno a la voluntad política con que emprenden los procesos de PP.

Desde el inicio y durante el desarrollo de PP, la voluntad política de la administración socialista en torno a la apertura de canales de participación a la sociedad civil en el caso de Rosario, constituye un factor clave en la explicación de trayectorias divergentes, en relación al escaso apoyo que adquiere el proceso de PP en Buenos Aires. El compromiso programático del PSP en Rosario, es evidente al incorporarse su trayectoria de despliegue de mecanismos de participación de tipo consultivo, que tenían un importante desarrollo en el momento que comienza a implementarse el PP en la ciudad.

La distinción anterior no pretende reducir la decisión de desarrollar el PP, a una necesidad de contener las demandas sociales luego de la crisis de 2001, posteriormente, se ahondará en las motivaciones políticas presentes en ambos procesos en torno a la político. Sin embargo, su relevancia es determinante, en ambos casos la implementación de los planes pilotos del PP, sucede durante los meses siguientes al estallido del Argentinazo. Por lo tanto, la importancia de este hecho es fundamental, representa el evento que abre la ventana de oportunidad para implementar la innovación institucional en ambas localidades.

Retomando el análisis, el desarrollo de las asambleas barriales encuentran su origen en los hechos del “Argentinazo” y se extienden ampliamente a principios del 2002, para desactivarse o reducirse a un escaso nivel de participación durante el año 2003. Las asambleas barriales tienen dos características constitutivas: emergen en consecuencia de la impugnación hacia la

dirigencia política, y luego de intentar coordinar acciones con otros movimientos sociales, adoptan un criterio de ciudadanía que se compone desde una participación política activa en el ámbito local.

El vacío de poder del 2001, manifiesta la crisis de representación política y el rechazo hacia las formas de ejercer el poder de los partidos políticos, ambas cuestiones consideradas en la definición de la identidad que asumen las asambleas barriales en las ciudades de Buenos Aires y Rosario. En consecuencia, rápidamente se definen como una organización apartidaria y asumen una organización interna horizontal dialoguista.

La importancia del desarrollo de las asambleas barriales en Buenos y Rosario, reside al incorporar la dimensión que les asigna Avritzer, en la implementación del PP en las ciudades brasileños. En este sentido, los casos exitosos en Brasil, presentan una red de asambleas barriales extendidas territorialmente. En relación a las experiencias argentinas, las asambleas barriales emergen producto del vacío de representación luego del Argentinazo y se extienden territorialmente durante los primeros meses del 2002. Sin embargo, este aluvión inicial comienza a detenerse y desactivarse progresivamente hacia fines del mismo año.

La configuración de los movimientos sociales que convergen en el Argentinazo y se movilizan continuamente durante el año post-crisis, se caracteriza por la heterogeneidad de los grupos en cuanto a su identidad y definición de los métodos de acción. La unidad se concentra en el repudio a la clase política bajo la consigna “que se vayan todos”, pero una vez logrado el objetivo del cambio de gobierno, los márgenes para entablar una acción coordinada, se disuelven rápidamente producto de la diversidad en la composición y la interpretación que cada grupo en torno de las oportunidades que presenta la argentina post-crisis.

Luego de la renuncia de Alberto Rodríguez Saá, quien ejerce la presidencia por 7 días, el 2 de enero de 2002 el Congreso Nacional decide depositar el cargo en Eduardo Duhalde, identificado como el hombre adecuado para contener la conflictividad social ante la inmediatez de un año atravesado por los efectos de la crisis. En efecto, en 2002 sucedieron un total de más de 2300 cortes de rutas, concentrados mayormente en los primeros meses (Peruzzotti, 2008).

La estrategia exitosa para la reducción de las protestas, tiene lugar luego del costo político y el malestar social que enfrentaba su gobierno, tras el asesinato de dos jóvenes militantes de izquierda víctimas de la represión policial en Abril de 2002. En Mayo del mismo año, comienza el desarrollo de un plan de subsidios para ampliar la cobertura al desempleo, que en el mes de Noviembre se encuentra cercano a duplicar el nivel de cobertura. La extraordinaria ampliación

de la cobertura se corresponde con la reducción progresiva de los cortes durante el transcurso del año 2002 (Peruzzotti, 2008).

Los planes se distribuyeron mayormente entre las agrupaciones de piqueteros, que nucleaban diferentes movimientos reivindicativos organizados en torno a la vivienda, la tierra y el desempleo. Al mismo tiempo, en las principales ciudades, una heterogeneidad de grupos expresan sus reclamos nucleados bajo el rechazo al funcionamiento de las instituciones políticas formales del Estado.

El poder Judicial no estaba exento a las críticas sociales, sino que también estaba fuertemente condenado por las denuncias de complicidad con el poder político de turno, escraches y movilizaciones contra las resoluciones de la Corte Suprema, permiten concluir que la institución judicial, no estaba exenta a la pérdida de representación de las estructurales formales.

La decisión de puntualizar el análisis en las asambleas barriales, no implica desestimar la relevancia y la magnitud de otros movimientos sociales que formaron parte del cuadro de protesta durante el recesivo año 2002 luego del estallido de la crisis. No obstante, la elección de concentrar la atención en este actor, radica en su carácter urbano localizado en las ciudades de Buenos Aires y Rosario, y en la importancia que estas adquieren como actor potencial para el desarrollo de las experiencias de PP.

La interacción entre sociedad civil-sociedad política guía el modelo analítico de la presente investigación. En este sentido, la rápida desactivación de las asambleas barriales en Buenos Aires y Rosario, constituye un factor que debilita el desarrollo del PP. Al mismo tiempo, la magnitud que adquiere su desarrollo durante los primeros meses y través del año 2002, debe incorporarse al análisis de los procesos.

La disposición de los gobiernos locales de manifestar el compromiso con la intensificación de la descentralización administrativa y la promoción de políticas participativas en el año siguiente al estallido de la crisis, identificaba a las asambleas barriales como el actor predilecto al cual orientar el PP. La definición de la modalidad en la participación en el PP, directa, horizontal y dialoguista, en ambas experiencias, responde a la voluntad de incorporar al diseño, características organizativas de las asambleas barriales, para incluirlas como pilares de la participación durante el desarrollo del proceso. Sin embargo, rápidamente, ante la incapacidad de cooptar el movimiento asambleario, se intentará fomentar una participación al margen de estos grupos.

La decisión de Aníbal Ibarra, jefe de gobierno durante la implementación del PP en la ciudad de Buenos Aires, de impulsar el desarrollo de los Centro de Participación y Gestión, dividiendo

la ciudad en 16 regiones, persigue la voluntad del Secretario de Participación Ciudadana, Daniel Schiffrin, de cooptar a las asambleas barriales para la construcción de una base de apoyo político territorial tras la ruptura del FREPASO, su partido, con la UCR.

En el caso rosarino, la emergencia de asambleas barriales produce un quiebre en torno a las políticas participativas impulsadas por el partido de gobierno local, el Partido Socialista Popular, quien gobernaba la localidad desde 1989 y llevaba a cabo un proceso de descentralización desde el año 1995. En este sentido, el PP produce una discontinuidad con respecto al carácter de la participación ciudadana, Alberto Ford (2007a), lo analiza como el paso de una concepción catalana hacia otra porto alégrese.

El gobierno socialista en Rosario desarrollaba políticas participativas de tipo consultivas, a través de la formación de consejos, se intercambiaban opiniones con organizaciones sociales involucradas en los temas en discusión. Esta modalidad es propia del modelo catalán de participación, cuyo carácter es consultivo y se dirige a la participación de organizaciones sociales especializadas.

La implementación del PP, con la adopción de la participación directa, señalaba el cambio hacia una concepción porto-alégrese que extiende la participación al ciudadano ordinario, con el objetivo de plantear un vínculo directo con la sociedad civil.

A modo de cierre del presente apartado, el desarrollo anterior permite plantear dos conclusiones en torno al desarrollo de las experiencias de PP en las ciudades de Rosario y Buenos Aires:

-La decisión de los gobiernos locales de implementar el PP constituye una respuesta en función de brindar un canal de diálogo a la ciudadanía tras los hechos del "Argentinazo" en un contexto marcado por el vacío de poder.

El desarrollo de una competencia política organizada en torno a la extensión territorial de redes clientelares había minado los canales de vinculación y rendición de cuentas, entre la sociedad-civil y el Estado. Las primeras experiencias de PP en la Argentina, suceden en un contexto marcado por la crisis en la representación de las instituciones formales del Estado, particularmente vinculado al rechazo de las prácticas de la dirigencia política.

-Los hechos que marcaron el fin de un ciclo político en las jornadas del 19 y 20 de Diciembre del 2001, y la movilización social que caracteriza los inicios del 2002, constituyen la ventana de oportunidad para implementar la política. Por lo tanto, crisis en la representación de los partidos políticos y una competencia política que gira en torno a la construcción de redes clientelares de apoyo político territorial,

representan los elementos constitutivos del contexto argentino en que tienen lugar la dinámica de implementación del PP.

-La adopción del criterio de participación directa de los ciudadanos en el proceso de PP, se ve motivado por la existencia de asambleas barriales auto-organizadas que emergen luego de las jornadas del “Argentinazo”. Si bien la promoción del PP no es un proceso destinado a empoderar las asambleas barriales, para el diseño en las reglas de participación se adoptan criterios de participación en sintonía con las prácticas que desarrollan los asambleístas, en función de asegurar un piso de asistencia al proceso. También el modelo de Porto Alegre interfiere fuertemente en la definición del diseño, aunque en los casos argentinos este es determinado exclusivamente en forma top-down.

3. i. Plan Estratégico y Descentralización: trayectorias divergentes en Buenos Aires y Rosario

Los procesos de presupuesto participativo en las ciudades Buenos Aires y Rosario, como se extenderá posteriormente el análisis, son implementados de manera top-down desde la gestión local. Por lo tanto, para una explicación de trayectorias divergentes, es fundamental indagar acerca del compromiso en las elites locales en torno a la implementación de la política de PP.

El modelo causal de la presente investigación, plantea a la interacción entre sociedad civil y política como eje central para el análisis del desarrollo de los procesos de PP. En torno a las características de la sociedad civil, en las ciudades de Rosario y Buenos Aires, existen una importante densidad y diversidad de OSC, por lo que las condiciones para desplegar la política en relación a la dimensión organizativa están presentes.

Si bien, en ninguno de los casos, ocurre una dinámica similar a la de Porto Alegre, en la generación de una importante demanda de participación desde las organizaciones sociales, el planteo de la ausencia de condiciones en la sociedad civil para los casos de Rosario y Buenos Aires, es una hipótesis que debe ser descartada desde un principio.

En este sentido, la indagación de las condiciones presentes en las elites políticas, constituye el eje de la explicación de las trayectorias divergentes de PP en las ciudades de Rosario y Buenos Aires. Con este propósito, en el siguiente apartado, a partir de un breve análisis de la dinámica que asume el Plan Estratégico y la descentralización en las respectivas ciudades, se pretende incorporar a la explicación, la existencia de una continuidad¹⁷ y compromiso en relación a los

¹⁷ El Partido Socialista Popular gobierna ininterrumpidamente desde 1989.

procesos citados anteriormente por parte de la gestión del Partido Socialista en Rosario, condición que está ausente en el caso porteño.

La alternancia¹⁸ de los partidos de gobierno en la ciudad de Buenos Aires y la inexistencia de un partido como el Partido Socialista Popular (PSP) en Rosario, representa una diferencia fundamental en torno a la promoción de la participación. En todo caso, el planteo reside en la diferenciación entre una gestión que favorece la participación en Rosario y la ausencia de esta condición en Buenos Aires, como un factor que condiciona el desarrollo de los procesos de PP. En 1995 y 1996, en las ciudades de Rosario y Buenos Aires respectivamente, las administraciones locales dan inicio al proceso de formulación de un Plan Estratégico, cuyos objetivos consistían en establecer de forma consensuada con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, una visión de ciudad a largo plazo, mediante la definición de los ejes de desarrollo y sus consecuentes inversiones prioritarias para su materialización. Inspirados en la experiencia de la ciudad de Barcelona, ambos procesos tenían como objetivo dar lugar a una nueva modalidad de gestión descentralizada y participativa.

Es dable notar, que la participación se concibe bajo una forma consultiva, incorporando según las distintas áreas a organizaciones de la sociedad civil y actores del sector privado involucrados en las respectivas temáticas. En este marco, la descentralización administrativa es incluida entre los objetivos que conforman el Plan, a través de la incorporación y extensión territorial de unidades administrativas desconcentradas, se procuraba generar una asignación más efectiva de los recursos y mejorar la calidad de los servicios prestados por la gestión local.

En Buenos Aires, la Constitución de la Ciudad, incorpora en el artículo 19 la formación del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), un órgano definido como autónomo y consultivo conformado por organizaciones sociales que procuren la formulación de propuestas y recomendaciones a través de Planes Estratégicos. No obstante, la normativa legal vigente desde 1996, las gestiones para llevar a cabo el proceso comenzarán en el año 2000, con la creación por decreto de la Coordinación del Plan Estratégico de la ciudad de Buenos Aires, bajo la dependencia de la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana. En este marco, en junio del año 2001 se formaliza la propuesta de integración de las organizaciones a través de una convocatoria de inscripción.

¹⁸ Desde la sanción de la Carta Orgánica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996 gobernaron la ciudad de: 1996-2000, de La Rúa-renuncia para sumir como presidente- y Olivera (UCR), 2000-2006 FREPASO, 2006-2007, luego de la destitución de Ibarra asume Telerman de mayor afinidad con el (PJ), 2007- presente, Mauricio Macri (PRO).

En Rosario, las gestiones en torno al Plan Estratégico comienzan en el año 1995 durante la gestión del intendente Caballero, luego de la incorporación como miembro pleno de la ciudad al Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Si bien, el proceso se inicia durante la gestión de Cavallero, cuatro meses después, Binner asume la intendencia, otorgando un importante dinamismo y apoyo político a la iniciativa.

En efecto, contrariamente a la situación en Buenos Aires, las gestiones comienzan en lo inmediato, asumiendo el desarrollo del Plan Estratégico una importancia fundamental en el nuevo mandato del socialismo en la ciudad. En este marco, el proceso de formulación y gestión del Plan Estratégico es depositado bajo la dependencia de la Secretaría General, agencia creada por el reciente intendente electo Binner.

La nueva secretaría, significaba una fuerte apuesta del entonces intendente Binner, por una agencia con marcado perfil técnico, liderada por Lifschitz- luego sería intendente-, que además del Plan Estratégico, tendría a su cargo la articulación del proceso de descentralización administrativa y la puesta en práctica del Presupuesto Participativo. Desde el inicio de la gestiones, el Plan Estratégico fue concebido como una estrategia central para la nueva gestión, que gradualmente debía avanzar bajo una lógica sistémica, concluyendo sus distintas etapas de ejecución de las proyectos y procurando la ampliación de los canales de participación ciudadana.

Nuevamente, es menester incluir patrones de divergencia respecto al caso de Buenos Aires, dado que el proceso de descentralización en Rosario comienza a llevarse a cabo en lo inmediato en 1996, con una perspectiva integral en sintonía con el Plan Estratégico. En este sentido, en Rosario, la descentralización administrativa se integra y forma parte del esquema del Plan Estratégico, obteniendo desde sus inicios un importante apoyo político, cristalizado en la continuidad del proceso y en su dinámica de ejecución gradual de las distintas etapas.

En este marco, la implementación del Presupuesto Participativo en Rosario, más allá de la ruptura con los mecanismos de participación consultivos desplegados previamente, se plantea como una nueva etapa en la extensión de la participación integrada a los dos programas mencionados anteriormente.

En la ciudad de Buenos Aires, hasta el año 2004, tanto las gestiones en torno al Plan Estratégico, la descentralización administrativa y el Presupuesto Participativo, se encuentran bajo la órbita de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, creada con el rango de Subsecretaría por la decisión del entonces Jefe de Gobierno De La Rúa, con el objetivo central de iniciar el proceso de transición a las Comunas.

Si bien, puede establecerse un patrón común en relación a que los distintos programas recaen bajo la órbita de una misma agencia, la ausencia de voluntad política para llevar a cabo los tres procesos mencionados junto a la alternancia en los partidos de gobierno, arrojan en la ciudad de Buenos Aires una dinámica de discontinuidad y permanente redefinición de programas inconclusos, implementados por la necesidad de contener las demandas en contextos de crisis de gobernabilidad en la gestión.

En la ciudad de Buenos Aires, luego de una etapa de apertura del Registro para las Asambleas Constitutivas del CoPE que se inicia en Diciembre del 2001 y culmina en Junio de 2002, se conformó el Consejo de Planeamiento Estratégico y el Comité Ejecutivo en Septiembre de 2002, luego de dos jornadas informativas que contaron con la participación de 130 organizaciones, que se registraron durante la etapa anterior, manifestando la voluntad de participar en la decisión de los lineamientos estratégicos de la ciudad.

Posteriormente, el Comité comienza a reunirse cada quince días, dividiendo el trabajo en comisiones, con el objetivo de generar los proyectos y supervisar el avance en el proceso. En efecto, desde sus inicios, las reuniones se caracterizan por la ausencia de los representantes de las áreas gubernamentales involucradas y las dificultades para incorporar a las organizaciones sociales en el proceso. Además, el carácter restrictivo en su legislación no contemplaba la participación de asociaciones vecinales y barriales, hecho que se sumaba a la mayor representación de unas organizaciones sobre otras y a una marcada ausencia de sectores postergados en el proceso.

En enero del 2004, se produjo un cambio en la Coordinación del Plan, el área dejó de estar en la órbita de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana para integrar la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad, con el rango de subsecretaría. Finalmente, luego de dos años de trabajo, con la denominación "Plan Estratégico 2010", la Asamblea General aprobaba el documento con la adhesión de 165 organizaciones.

En el año 2005, el porcentaje de implementación de obras superaba el 50% (76 de 134), variando según la dependencia de la agencia gubernamental involucrada, que como la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana y la Jefatura de Gabinete, prestaron un compromiso intermitente con el proceso. Además, como en el caso del Presupuesto Participativo, la definición de las de las obras se realizaba sin un monto estipulado y los proyectos seleccionados no eran de carácter vinculante para la administración central (Carmona, 2008).

Un balance del proceso permite señalar la existencia de dos lógicas contrapuestas en el desarrollo del plan. La tensión entre una lógica política-administrativa, de decisiones

centralizadas, y una más amplia del Consejo del Plan, centrada en el desarrollo de un trabajo consensuado con las organizaciones sociales, derivaba en una frágil articulación entre los actores de la sociedad civil y las autoridades gubernamentales (Carmona,2008).

El derrotero de la descentralización administrativa en la ciudad de Buenos Aires, transcurre con una dinámica similar a la gestiones en torno del Plan Estratégico. El proceso sancionado con rango constitucional en 1996 que estipulaba la implementación de las Comunas, se terminaría aprobando recién en el año 2005, en un contexto de conflictividad social producto de la “Tragedia de Cromañón”¹⁹ y la consecuente destitución política del Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra.

Si bien, durante la gestión de Aníbal Ibarra, se realiza la instauración de los Centros de Participación y Gestión (CPG), como transición a las Comunas, el proceso se lleva a cabo ante una marcada ausencia de recursos financieros y humanos a disposición de las sub-unidades administrativas descentralizadas. En efecto, el funcionamiento de los CPGs, fue limitado a la función de recibir reclamos, minando la posibilidad de constituirse con un centro de referencia territorial vinculado a la unidad barrial que lo compone.

Luego de la fractura de la Alianza, tras los eventos del “Argentinazo”, en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, la división política entre los bloques de la UCR y el FRENTE GRANDE, imposibilitó generar un acuerdo en torno a las temáticas centrales de la gestión, afectando las cuestiones atendidas en el presente apartado. La ruptura de la ALIANZA, repercutió en el funcionamiento y la relación entre las diferentes agencias del poder local. En el transcurso de las gestiones de Ibarra y Telerman, se observa la imposibilidad de generar un apoyo integral de las secretarías a los distintos proyectos.

En el período que abarcan los años 2000-2007, la sucesión de tres diferentes equipos de gestión a cargo de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, impidió dotar de continuidad y dinamismo al proceso de descentralización, afectando los programas bajo la órbita de la agencia.

En todo caso, lejos de constituirse como un esfuerzo orientado a la democratización en la toma de decisión en torno a los recursos de la administración central, tanto el Plan Estratégico como la descentralización, significaron un intento por dotar de gobernabilidad a una gestión atravesada por la conflictividad social y sucesivos vaivenes político-institucionales.

¹⁹ La “Tragedia de Cromañón” es el nombre con el cual se recuerda a los hechos ocurridos el 30 de Diciembre de 2004 en la discoteca República Cromañón. Producto de un incendio dentro del local bailable murieron 194 personas y al menos 1432 resultaron heridas. Este evento marcó el fin del gobierno de Aníbal Ibarra quien fue procesado y luego destituido del cargo, al quedar en evidencia la falta de control sobre las normativas pertinentes para la habilitación del local donde sucedieron los lamentables hechos.

En el caso de Rosario, durante el año 1996 comienzan las gestiones en torno a la formulación del Plan Estratégico, como se anticipa anteriormente, la lógica del mismo se plantea como una iniciativa de ejecución de etapas graduales. En este sentido, su formulación se inicia con la elaboración de un documento de pre-diagnóstico a través de la labor conjunta de técnicos y expertos de la administración local, universidades, el sector privado e instituciones representativas del sector público- no gubernamentales. Tanto en la formulación del Plan Estratégico como en la descentralización administrativa, la Universidad Nacional de Rosario (UNR), asumirá una incidencia fundamental en su carácter de asesor en los procesos.

En octubre del mismo año, se conforma la Junta Promotora integrada por Universidad Nacional de Rosario, el Consejo Municipal, el Arzobispado de la Ciudad, ocho de las entidades empresarias más representativas, los tres medios de comunicación de gran incidencia, cuatro organizaciones sindicales locales, los Entes Administradores del Puerto y del Aeropuerto de Rosario y el apoyo del Gobierno Provincial, a través del Vicegobernador de la Provincia. Luego de culminada las gestiones de promoción y de análisis en torno a la metodología del proceso, en sintonía con su lógica sistémica gradual, entre los meses de febrero y abril de 1997, se convoca a las organizaciones sociales del sector público y privado a integrarse en el Consejo General del Plan, conformándose la instancias de participación de los actores involucrados.

Al mismo tiempo, un equipo técnico conformado por especialista de la (UNR) y funcionarios municipales continuó con la etapa de diagnóstico, definiendo los ejes temáticos y las prioridades principales que debía atender el programa. Una vez finalizado el diagnóstico, se da inicio a la etapa de formulación del programa en Junio de 1997 y se convoca a las organizaciones involucradas a participar en dos Reuniones de Comisiones Temáticas, realizadas en los meses de Julio y Agosto de 1997, con el objetivo de discutir y examinar los resultados del diagnóstico.

En Diciembre de 1998, con la participación de 130 instituciones, se presenta el Plan Estratégico Rosario 1998, se incorporan un conjunto de 22 programas y 72 proyectos, a través del acuerdo de los actores representado para ser realizados durante la primera etapa de implementación que se programaba entre los años 1999-2003 (Lifschitz, 1998). Si bien, al contrario del caso porteño²⁰, el diseño institucional permitía incorporar a las asociaciones vecinales y barriales,

²⁰ En el artículo 19 de la Constitución de la C.A.B.A, se otorga rango constitucional al Consejo del Plan Estratégico y se estipula precisamente su conformación: un órgano consultivo y autónomo, compuesto por organizaciones del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos para formular recomendaciones y propuestas para Buenos Aires a través de Planes Estratégicos Consensuados.

En el caso de Rosario, la ausencia de esta jerarquía para la conformación del consejo, otorga mayor flexibilidad, permitiendo incorporar una mayor diversidad de actores.

ante la escasa representación de sectores marginales, desde el municipio se realiza el esfuerzo de presionar para la incorporación de demandas vinculadas a los grupos vulnerables.

En relación a la voluntad política en la gestión local, en el año 2002, el balance de la evolución de los 72 proyectos enunciados en el Plan Estratégico, arrojaba como resultado que el 13% de los proyectos ya se encontraban en funcionamiento, el 59 % había registrado algún tipo de avance y el 28% se encontraba aún pendiente. En torno a la opinión de las organizaciones que participan del proceso, fueron consultadas las 150 instituciones integrantes del Consejo General del Plan, las cuales manifestaron en un 87% su acuerdo sobre la vigencia de los contenidos de la Visión Estratégica de la Ciudad (Lifschitz, 1998).

En el mismo sentido, avanzar con el proceso de descentralización aparece como un parte esencial entre los objetivos del Plan Estratégico, a través de una estrategia gradual centrada en el contexto social y mediante la construcción de metas conjuntas con los actores involucrados, se procuró modernizar la gestión poniendo a disposición del ciudadano Centros Municipales de Distritos (CDM), con la intención de mejorar la calidad en los servicios y articular en forma consensuada la toma de decisión de los recursos locales.

En relación al proceso de descentralización ciudadana en el municipio de Rosario, M Carranza plantea: "En estos términos, la autodenominada descentralización por parte de las autoridades no sólo se concibió como una reforma de tipo administrativo, sino también como una forma de recomponer el vínculo entre el Estado y la sociedad en un escenario de crisis y transformación".[...] Al mismo tiempo, se apuntaba a un consenso general y flexible de los actores implicados, tanto a nivel Interno del municipio como de la sociedad civil. Finalmente, se buscaba una metodología rigurosa y sistemática en la aplicación de los cambios pautados" (Carmona, 2008:216).

Como se plantea anteriormente, la descentralización en Rosario fue concebido como un proceso central para la gestión local definido en forma sistémica, gradual, focalizada y consensuada. En una primera etapa iniciada en 1996, se convoca a la (UNR) para la definición de criterios y establecer la delimitación territorial de las sub-unidades del municipio. Luego de decidirse la organización en seis distritos, comienza la segunda etapa que consiste en el establecimiento de un Área de Servicios Urbanos (ASU) en cada sub-unidad administrativa. Por último, una tercera etapa que cristaliza la reorganización administrativa de la gestión, mediante el desarrollo de los (CMD).

Entre los años 1996 y 2004, se completa en los seis distritos el proceso de instauración de las (ASU), que se encargaban de realizar servicios urbanos de pequeña y mediana escala, como bacheos, mantenimiento de la vía pública, limpieza de zangas y basurales, entre otras

funciones de mismo carácter. La relevancia de la ejecución completa de esta etapa, constituye para los vecinos, la primera referencia clara del significado del proceso de descentralización administrativa. Esta etapa contó de un fuerte apoyo político desde la gestión, expresa en el traspaso de las partidas necesarias que hicieron posible disponer del equipamiento y los recursos humanos suficientes para el desarrollo del proceso.

La apuesta de la descentralización administrativa en Rosario, no quedaría limitada a la instauración de las (ASU), sino que al contrario, respondiendo a una lógica gradual, en la continuidad del proceso se redobla el esfuerzo a través del desarrollo de los (CMD). En efecto, entre los años 1997 y 2006 se pusieron en funcionamiento cinco de los seis (CDM), culminando a etapa en el 2009 con la inauguración del distrito sudoeste.

El desarrollo de los (CDM), no sólo tiene relevancia en torno a la desconcentración de las funciones administrativas y la puesta a disposición del ciudadano de servicios en la inmediatez de su unidad barrial. Sino, a efectos de la presente investigación, el (CDM) se constituye como un centro de referencia de la actividad social de los vecinos vinculados a su identidad territorial.

Actualmente el (CDM) más desarrollado, el Noroeste, ubicado en la zona con mayor presencia de grupos vulnerables, dispone de las siguientes áreas de servicios: a) Dirección y b) Coordinación Administrativa: que se encargan de articular la gestiones de las otras áreas y realizar las operaciones financieras necesarias; c) Cultura y Educación: gestiona los talleres, capacitaciones, muestras y eventos, de educación y cultura; d) Desarrollo Urbano: propone una visión de planeamiento integral de la región, diseña pequeñas obras recreativas y en espacios verdes; e) Presupuesto Participativo: coordinación territorial y planificación del PP; f) Comunicación Social: diseña y lleva a cabo estrategias institucionales de comunicación de las actividades del distrito procurando la integración de los actores involucrados; g) Promoción Social: gestiona los programas de ayuda social, promueve y asiste a familias, niñas y niños; h) Servicios Públicos: coordina, inspecciona y monitorea la calidad de los servicios prestados; i) Obras Públicas: desarrolla las actividades vinculadas a la gestión de las obras en el distrito; j) Área de Salud: gestiona las salas y actividades de atención médica en el barrio; k) Área de Servicios Urbanos (ASU): limpia, mantiene, ejecuta obras y servicios en espacios públicos no concesionado.

En torno a la dimensión social, cinco de los seis (CDM) incorporan a su acción la gestión de Centros de Convivencia Barrial (CCB)- nombre actual, han cambiado su denominación-, unidades de referencia territorial ubicados estratégicamente con el objetivo de promover la integración de los grupos familiares vulnerables. En estos centros se priorizan la atención a

niños, jóvenes y adultos mayores, a través de un programa de Voluntariado Social que cuenta con una participación promedio de 700 voluntarios.

Las actividades desplegadas en los (CBB) a través de la acción de voluntarios son las siguientes:

a) Incorporación y permanencia en el sistema educativo formal de niños y jóvenes; b) Inclusión digital para niños y jóvenes; c) Inclusión socio-laboral para jóvenes; d) Incorporación de adultos mayores en actividades socio-educativas e inclusión en espacios deportivos-recreativos; e) Fortalecimiento de lazos familiares y comunitarios; f) Asistencia social a grupos familiares en situación de extrema vulnerabilidad, g) Promoción del desarrollo de organizaciones sociales, integrándolas a la red de protección social barrial (comedores, copas de leche, centros comunitarios).

En relación la actividad desplegada en Rosario por la gestión local en torno a la promoción de políticas participativas, otro programa que se destaca consiste en la realización del Plan Urbano por distrito. Este programa tiene como objetivo integrarse a la descentralización administrativa y al Plan Estratégico Rosario como un ejercicio de planeamiento urbano en la escala de cada uno de los distritos. Si bien se compone bajo una dinámica consultiva, a través de la participación de organizaciones sociales vinculadas al ámbito territorial, representa otro mecanismo participativo desplegado en la ciudad.

En todo caso, el Plan Urbano se compone como un antecedente de política participativa, instaurado en las décadas del 50 y 60, que es incorporado a la gestión de la ciudad por la administración de Binner en los años 1998 y 2000. Luego en el año 2007, bajo la gestión de Lifschitz se lanza el programa Plan Urbano 2007-2017.

Por último, el éxito en el Plan Urbano lanzado en el año 1998, encuentra continuidad en la actualidad, con la formulación de un nuevo Plan bajo la denominación de Plan Urbano Rosario 2008+10, en referencia a la década cumplida de planeamiento a largo plazo y al inicio de una nueva etapa con la intención de cristalizar la visión de ciudad que planteaba el documento que iniciaba el proceso diez años atrás.

A modo de conclusión del apartado, es menester volver a plantear el objetivo del mismo. Así es que a través de una explicación de trayectorias divergentes en torno a los procesos de Plan Urbano y descentralización administrativa, durante el desarrollo de la argumentación se intenta plasmar : la presencia de una gestión que despliega gradualmente acciones que favorecen la interacción entre el gobierno local con las organizaciones sociales, en el caso del PSP en Rosario, como contraparte del caso de Buenos Aires, donde las elites políticas que se suceden en la dirección de la ciudad, se caracterizan por la ausencia de voluntad política e interés por desarrollar canales de interacción con la sociedad civil.

3. j.El proceso de Presupuesto Participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La relación entre los grupos organizados de la sociedad civil y la elite política porteña, en el espacio del PP se desarrollará ante la persistencia de una situación rivalidad que emerge luego del estallido de la crisis del 2001, minando la posibilidad de establecer canales de vinculación entre los actores. La imposibilidad de establecer un vínculo debe comprenderse al incorporar la falta de compromiso en las elites políticas con el desarrollo del PP, en particular, y en general, con las políticas que implican abrir espacios a la participación de la sociedad civil. .

La magnitud del movimiento asambleario en la ciudad de Buenos Aires le otorga una relevancia política que no admite ser comparada con otras localidades en términos cuantitativos. En efecto, el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría registró un total de 112 en marzo de 2002, con un promedio aproximado de participación entre 90 y 120 personas por asamblea, que permite estimar la movilización de 12.500 ciudadanos en el movimiento para el año 2002, cifra que se aproxima al 1% del patrón electoral (Rossi , 2005a).

La organización de las asambleas, tiene su origen en el encuentro de vecinos y ciudadanos que comienzan a movilizarse durante el fin del año 2001, que luego conforman las agrupaciones durante los primeros meses del siguiente año. En general, existe un acuerdo en torno a las características que explican su origen, la idea de auto-organizarse surge de las experiencias de socialización durante las jornadas de protestas y “cacerolazos”, hacia finales del año 2001 y comienzos del 2002 (Rossi, 2005a; Blog, 2004).

La experiencia de socialización en las jornadas de protestas, constituye el germen para la auto-organización y la creación de nuevas agrupaciones. En este sentido, la expansión hacia nuevas áreas barriales, se produce a partir del conocimiento de otras experiencias, cuando las personas son invitadas a participar en ellas durante las jornadas de protestas. Al mismo tiempo, si bien el conocimiento de otros modelos activa la idea de crear nuevas organizaciones, las que surgen de este proceso asumen características propias asociadas a la identidad del grupo que da origen a las nuevas asambleas.

En los primeros meses del año 2002, en el plazo que abarca los meses de enero a marzo, se desarrolla el proceso de creación de las asambleas y se produce la expansión territorial. En el mismo período, comienzan los intentos por construir una unidad coordinadora para la acción conjunta del movimiento. Sin embargo, la heterogeneidad en la composición e identidad de los actores, imposibilita el esfuerzo, y rápidamente se establece una división del movimiento en dos tipos representativos de la totalidad: asambleas populares y asambleas barriales.

Las asambleas populares se componen mayormente de militantes de partidos políticos de izquierda, ante la explosión de la crisis en Diciembre de 2001, interpretan la situación como una oportunidad para dar lugar a una transferencia de la soberanía al pueblo ante el quiebre del modelo neoliberal y las instituciones republicanas. La acción se concentra, en función de su valoración gramsciana del contexto, en la extensión territorial de focos de beligerancia que permitan acentuar la ruptura del sistema y acelerar el traspaso de la soberanía al pueblo, entendido como un meta-colectivo indivisible que debe ser organizado para ser la fuente del poder en el nuevo ordenamiento (Rossi, 2005a).

La organización territorial de las asambleas populares se limita a la posibilidad de permitir que los integrantes militen en lugares cercanos a sus casas, lejos de orientarse a la gestión de los asuntos barriales, el interés reside en alcanzar una extensión nacional. La presencia de organizaciones de izquierda, predominan las trotskistas, es un componente fundamental de las asambleas populares, la vinculación con partidos políticos y el movimiento piquetero, forman parte del esfuerzo por construir un plan de lucha a nivel nacional.

Las asambleas populares rápidamente emprenden iniciativas con el fin de generar una estructura centralizada que unifique la unidad popular de lucha. Con este objetivo, se desarrollan las iniciativas como la Inter-asamblea Nacional y la Asamblea Inter-barrial Parque Centenarios. La primera sólo seccionará dos veces, con el objetivo de convocar la unidad nacional. La restante, constituye un esfuerzo por centralizar la organización del movimiento asambleario en la ciudad de Buenos Aires.

Los trabajos de Rossi (2005a; 2005b), señalan mediante un estudio etnográfico, las diferencias en torno a la organización interna y externa entre la asamblea popular Cid Campeador y la asamblea barrial de Palermo Viejo, como tipos ideales de cada organización. En el marco de la convocatoria a la Inter-barrial Parque Centenario, a la que asisten asambleas populares y barriales, la posibilidad de construir una unidad queda desvanecida rápidamente.

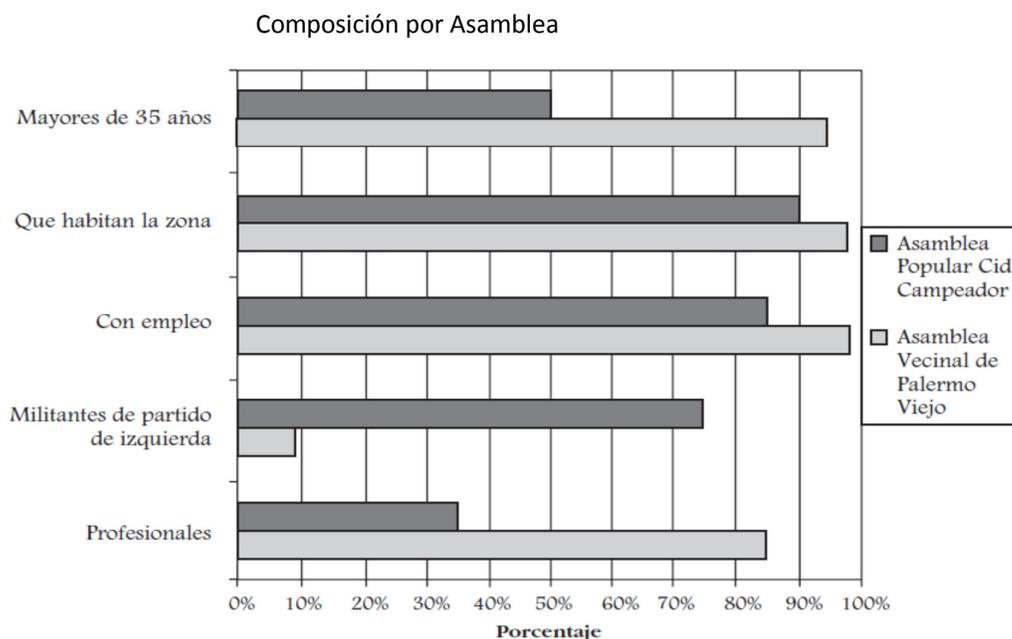
En el mes de abril, se observa que las organizaciones se distancian para no reconciliarse, las asambleas populares seguirán en su intento de generar un plan de lucha nacional, mientras que, las asambleas barriales se repliegan al espacio vecinal. A modo de síntesis, se introducen el siguiente cuadro, con el objetivo de ilustrar las diferencias en la organización interna y el plan de acción de las respectivas organizaciones, utilizando la caracterización que realiza F.M. Rossi (2005a; 2005b) de los tipos ideales.

Diferencias entre las asambleas populares y barriales

Asamblea Popular Cid Campeador.	Asamblea Barrial Palermo Viejo.
<p>-Surgen principalmente de militantes de organizaciones de izquierda y anarquistas que buscan extender un modelo de penetración territorial.</p> <p>- Modelo de base de los movimientos piqueteros y grupos sindicales. Militantes de organizaciones existentes extienden el modus operandi.</p> <p>- Se inscriben dentro de un marco internacionalista que intenta extender los focos de beligerancia leninistas y gramscianos a las clases medias. Rápidamente deciden distanciarse en relación al espacio territorial en el que funcionan.</p> <p>- Se asume una unidad en torno a una cosmovisión que se aplica en el análisis de la realidad internacional, nacional y local. Este discurso unificador organiza los métodos de acción.</p> <p>- Se intenta evitar la disidencia en torno a opiniones individuales y la delegación en la toma de decisión. Las exposiciones en las asambleas se limitan a comunicar ideas y acciones previamente definidas por las cúpulas del movimiento.</p> <p>- Luego del distanciamiento con las asambleas barriales, participan de la Interbarrial Parque Centenario, destinan la acción a extender el movimiento a nivel nacional. Se vinculan con grupos sindicales y movimientos piqueteros.</p>	<p>-Surgen de vecinos que conocen en las protestas la existencia de otras asambleas, el carácter es espontáneo, no surgen por imitación.</p> <p>- Modelo producto de la acción de activistas hasta entonces desmovilizados, que buscan la generación de un espacio colectivo para recuperar el funcionamiento de las instituciones republicanas.</p> <p>- La definición acerca de que son y qué objetivos persiguen, no está sujeta a ningún modelo, ambas cuestiones se decidirán en el transcurso de las sesiones. La dimensión territorial, pertenencia al barrio, es fundamental en la identidad y definición del plan de acciones.</p> <p>- La acción se concentra en el intercambio de opiniones en torno a propuestas de acciones concretas. Para ello se organizan en comisiones, conformándose grupos operativos que negocian deliberadamente.</p> <p>- Luego del rechazo a las asambleas populares por su orientación política y los intentos de cooptación, participan en encuentros con otras asambleas para compartir experiencias que tienen como resultado la creación de entes coordinadas a nivel zonal. La acción se concentra en fortalecer vínculos con sus redes informales y entornos básicos.</p>

La imposibilidad de unificar el movimiento asamblearios es evidente una vez planteadas las características que asumen en torno a la organización interna y el plan de acción de ambos grupos. Además, es posible comprender esta dificultad si se introducen las características de los participantes en las asambleas, observado grandes diferencias en su composición.

El siguiente cuadro, presente en el análisis de Rossi (2005a), señala que la composición interna en las asambleas populares entre los participantes prevalece fuertemente la presencia de militantes de partidos de izquierda menores a 35 años. Contrariamente, en las asambleas barriales predominan los mayores de 35 años en su mayoría con formación profesional. Por último, en común se observa la pertenencia al barrio y alto nivel de empleo en ambos casos, destacándose la situación en las asambleas barriales, donde prácticamente todos los participantes se encuentran con trabajo.



Fuente: Observación etnográfica de febrero de 2002 a abril de 2002. Confirmada de mayo de 2002 a febrero de 2003.

Las asambleas barriales, aparecen como el actor con mayor afinidad potencial para integrarse a la política del PP y generar una demanda social que para establecer canales de interacción con la sociedad política. Sin embargo, a la vigorosidad de la expansión inicial, le sigue inmediatamente, un proceso de progresiva reducción de los participantes, que permiten señalar una desactivación del movimiento al comenzar el siguiente año de su gestación.

La desactivación del actor puede abordarse considerando dos razones. En primer lugar, la dimensión territorial es relevante, ya que las asambleas ubicadas en los barrios de mayores

ingresos son las que logran persistir y mantenerse más allá de una reducción significativa en sus participantes. Esta es la situación en las zonas oeste y norte, donde luego de la expansión inicial en febrero hasta marzo, se estabilizan en los meses de Julio, observándose una importante reducción en el transcurso del año 2002.

Las asambleas ubicadas en las zonas de menores ingresos, son las primeras que se reducen y para fines del año 2002 puede predecirse una progresiva desactivación. Esta situación, puede abordarse desde la limitación de recursos organizacionales, las asambleas que se mantienen en estas zonas lo hacen a través de vinculaciones con partidos políticos y organizaciones pre-existentes (Rossi, 2005a).

En segundo lugar y más relevante, si bien la crisis del sistema de representación constituye el elemento de unidad entre los asambleístas, a medida que se normaliza la situación, las asambleas barriales no podrán definir un eje común. La heterogeneidad de los actores y sus concepciones no resultarán reconciliables sumado al hecho de que la normalización de la situación institucional, distancia a los individuos del vínculo en común que posibilita la unidad inicial (Svampa, 2002).

En todo caso, la literatura que se ocupa de la experiencia del Presupuesto Participativo porteño, identifican a comienzos del año 2003 una desactivación del actor, debido a la reducción significativa de la participación en las asambleas. Así también, el rechazo a la cooptación política produce disidencias al interior del movimiento, minando la posibilidad de generar un vínculo de interacción con la sociedad política (Peruzzotti, 2009; Rodgers, 2004).

En todo caso, las asambleas barriales en la ciudad de Buenos Aires no constituyen un actor que genere una demanda social en torno a la política de PP. Si bien, el movimiento de asambleas barriales junto a la acción de otras organizaciones que emergen como producto de la situación de deterioro económico tras la crisis del 2001, como el movimiento de fábricas recuperadas o las cooperativas de trabajo, presentan iniciativas, estas no contemplan la posibilidad de integrarse en mecanismo cogestivos como es el caso del PP.

A modo de ejemplo, se destaca, un proyecto presentado por la agrupación CEVEPAR- asociación civil Centro Vecinal de Participación Vecinal²¹, que incluía a más de 50 ONGs y asociaciones vecinales, con el objetivo de conseguir las firmas necesarias para acceder al tratamiento por parte de la Legislatura de la Ciudad. Si bien, el proyecto cobra impulso en 2003, el objetivo del mismo reside en lograr la auto-gestión por parte de organizaciones sociales de los CPGs, para ello, también impulsaba la sanción de la ley de Comunas y que efectivice el monto estipulado para las unidades descentralizadas de la administración. El

²¹ Página web de la organización: www.cevepar.com

proceso, no lograría juntar el porcentaje de 1,5% del electorado, que habilita el tratamiento en la Legislatura.

La relación entre los grupos organizados y la elite política porteña, trasciende en el marco de la rivalidad (Ouviña, 2004). Es decir, la dirigencia en general, rechaza o desconfía de las potencialidades del actor en la coestión de los recursos, mientras que, las organizaciones desconfían de las iniciativas propuestas por la administración local. El rechazo por parte de las organizaciones, puede comprenderse, si se incorpora la falta de compromiso con las normativas que estipulaban la coestión o la disposición de recursos a la sociedad civil, entre estas algunas de carácter constitucional como el proceso de descentralización, por parte de la dirigencia política a través de los distintos mandatos de los diferentes Jefes de Gobierno.

Sin embargo, no es posible establecer en torno a un análisis de precondiciones la ausencia de un entramado organizativo como para desplegar la política del Presupuesto Participativo. De hecho, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los relevamientos realizados por el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad), es posible identificar la presencia de un importante entramado organizacional en la ciudad, caracterizado por la densidad y diversidad de las OSC que la componen.

El relevamiento realizado en el año 2003, identifica la presencia de 1014 OSC localizadas en la ciudad, de las cuales 789 concentran su acción en el territorio mismo donde se ubican, la participación en las OSC involucra la cifra aproximada de 60.000 persona, destacándose la prevalencia de organizaciones dedicadas a la reivindicación de derechos (CENOC, 2003). El relevamiento del CENOC para el año 2007, arroja la cifra de 1757, lo que permite establecer que en la ciudad existe una relación de una organización por cada 1581 habitantes. Es dable notar, las OSC relevadas están inscriptas en el CENOC, por lo tanto, no se incluyen a las que no se encuentran registradas (CENOC, 2007).

La demanda en favor de la implementación de la política de PP en la ciudad de Buenos Aires, se limita esencialmente, a la acción de la Confederación de Trabajadores Argentinos(CTA) y otras ONGs. La CTA, es quien realiza las primeras iniciativas para promover la herramienta desde mediados de los 90, intentando concientizar a la ciudadanía y dirigencia política en la ciudad, sirviéndose de la experiencia del caso exitoso en Porto Alegre. Sin embargo, el intento de generar una demanda que presione para la implementación culminan con la presentación de un documento que acompañan otras organizaciones, firmado por un 0.5% de los electores de la ciudad en Mayo de 2001.

La CTA principalmente, junto a otras ONGs, sumando el apoyo de universidades, realizaron experiencias de planes pilotos de PP desde el año 1997 con el auspicio del gobierno de la

ciudad en algunos casos. En el año 2002, se destaca el Plan Piloto de PP realizado en algunos CPGs, llevado a cabo por la ONG, Poder Ciudadano(2004), quién debe interrumpir el proceso debido a que se anuncia oficialmente la implementación del Plan de Prioridades Barriales 2002.

La acción de las organizaciones promotoras del PP en la ciudad de Buenos Aires, fue considerada por el gobierno, que luego las incluye en el proceso al conformarse el Consejo Asesor. En la mesa del Consejo se encuentran una diversidad de organizaciones: la CTA, a través del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), las redes PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada), el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Desarrollo), Poder Ciudadano y funcionarios del Gobierno.

Luego de la implementación del PP 2003, las mismas organizaciones fueron incluidas para la formación del Consejo de Presupuesto Participativo, sumando a los vecinos en representación de los CPG y funcionarios gubernamentales. En definitiva, en la experiencia porteña, las ONG, son el caballo de batalla en torno a la demanda y presión al gobierno local para la implementación del PP.

Sin embargo, no es posible atribuir a las condiciones desfavorables en la sociedad civil en torno a su inclusión en la política participativa, el resultado del abandono en la implementación de la política. En este sentido, a continuación se expone el posicionamiento de la sociedad política en relación a la implementación del PP, anticipando la inexistencia de una voluntad política favorable al proceso.

El proceso de PP en la ciudad de Buenos Aires, comienza en abril del 2002 con el Plan de Prioridades Barriales, como consecuencia, a la crisis que estalla hacia finales del 2001. La implementación es llevada a cabo por la gestión liderada por Aníbal Ibarra, quien es electo en el año 2000 jefe de gobierno, en representación del partido Alianza. Si bien, en el marco de la campaña electoral, los competidores expresan un compromiso en profundizar el proceso de descentralización iniciado en 1996, con la sanción de la Constitución de la ciudad, las políticas participativas no es un tema discutido en la campaña.

En la siguiente campaña electoral del año 2003, donde nuevamente es electo Ibarra, con la particularidad de que el PP se encuentra funcionando. Nuevamente, los candidatos proponen un compromiso con la descentralización, en relación al PP, existen proyectos que expresan la voluntad de continuar el proceso, pero la cuestión es residual en la agenda electoral.

La propuesta de poner en práctica el mecanismo la realiza Ariel Schiffrin, mano derecha del jefe de gobierno mientras ocupa la presidencia de la legislatura durante 1996-200 y

perteneciente al grupo Espacio Abierto, que integra la coalición de apoyo al gobierno agrupado en el partido “Frente Grande”, luego de la ruptura del FREPASO con el radicalismo.

En febrero del 2002, Ibarra ofrece a Schiffrin, la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, ascendida rápidamente al rango de Secretaría, tras el pedido de Schiffrin, que lo pone como condición para acceder al cargo. A través de las estructuras de los Centros de Participación y Gestión (CPG), 16 órganos descentralizados de la administración local, que se había dispuesto su puesta en práctica a fines del 2001, la Secretaría liderada por Schiffrin asume la tarea de implementar el proceso de PP.

El objetivo tras la implementación del PP en la ciudad de Buenos Aires responde a la necesidad del gobierno local de sortear dos inconvenientes. En este sentido, Ariel Schiffrin ofrece al jefe de gobierno, la propuesta como la posibilidad de atender las cuestiones que afectan en lo inmediato la gobernabilidad de la ciudad:

- La crisis de representación y el estado de movilización, genera las condiciones de posibilidades para establecer el PP, como señal del gobierno local de proponer nuevos canales de vinculación otorgando poder de decisión al ciudadano.
- La necesidad del gobierno local de construir un aparato de base territorial luego de la ruptura con la UCR, quien aportaba previamente su estructura, fundamental en vista a la reelección de Aníbal Ibarra en los siguientes comicios.

El proceso de PP en la ciudad de Buenos Aires comienza el 7 de Junio con una experiencia piloto denominada Plan de Prioridades Barriales 2002 desarrollada durante el plazo de un mes, finalizando el 8 de Julio. En el mismo año, estaba prevista la realización de un segundo programa denominado Plan de Presupuesto Participativo 2003 que se desarrollaría en los 3 meses siguientes a la experiencia inicial. Ambos programas, son lanzados con el objetivo de que los ciudadanos se familiaricen con la práctica presupuestaria, para comenzar con el ciclo anual de PP en el siguiente año.

La implementación del Plan de Prioridades Barriales 2002 se organizó a través de 16 foros barriales en torno a las estructuras de los CPGs. El monto destinado al programa correspondió a partidas del presupuesto de la ciudad contempladas para desramado y veredas, dispuestas a la decisión de los vecinos en las áreas barriales.

El proceso tuvo como eje la unidad barrial, es decir el espacio correspondiente a cada uno de los CPGs, el criterio de participación incluía a los ciudadanos que contaban con domicilio comprobable en el área. El diseño, contemplaba las observaciones realizadas por el Consejo Asesor, quien junto a las autoridades gubernamentales responsables del área, supervisaría el

proceso hasta la conformación del Consejo de PP luego de la implementación del segundo plan programa para el año 2002.

A través de los 16 “foros” barriales ubicados en los CPGs, se decidió organizar el trabajo en 8 Comisiones Temáticas (Educación, Salud, Desarrollo Social, Seguridad, Desarrollo Urbano e Infraestructura, Desarrollo Económico, Medio Ambiente y Cultura, Turismo y Deporte), con el fin de organizar y agilizar el debate en las asambleas vecinales.

El resultado del primer proceso culminó con la selección de 388 prioridades, producto de la participación de 4500 vecinos en los 16 foros barriales. Luego de una serie prolongada de reuniones- alrededor de 250 según dato oficial- con las autoridades gubernamentales, se acordó que las prioridades sean ejecutadas en el segundo semestre del ejercicio del presupuesto del año 2002. En término de ejecución de obras seleccionadas por los vecinos, en esta primera experiencia el porcentaje de ejecución será el más alto en relación a la siguientes, alcanzando un 80% del total.

Para llevar a cabo la tarea de coordinar el proceso y representar al gobierno en el Consejo de PP, desde la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, se formó la Unidad Ejecutora Central el PP. Este órgano, se integró con miembros de las áreas de participación, descentralización, participación y comunicación, con el objetivo de abordar el proceso desde una perspectiva integral.

Además se incluyó, al Consejo Asesor, con el objetivo de orientar y fiscalizar el desarrollo del programa, incorporando los aportes de organizaciones especializadas en la materia. En el ámbito de los CPG, se decidió organizar la convocatoria a través de la creación de una Unidad Coordinadora a nivel local y un grupo Promotor Local por CPG, que incorpore a las organizaciones sociales presentes en la acción barrial, para generar una estructura que posibilite el sostenimiento del proceso.

Por último, hacia dentro de la administración local, se decidió la formación de un Gabinete Interinstitucional, para llevar a cabo la organización, gestión y fiscalización, de las prioridades seleccionadas por los vecinos. La estructura final, se completaría al finalizar el desarrollo del Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003, con la formación del Consejo de PP, conformado por representantes de cada una de las áreas barriales (43 electos en cada uno de los foros en septiembre de 2002), organizaciones especializadas (4 consejeros) y miembros del gobierno local (10 funcionarios).

Para el ejercicio del Plan Piloto de PP 2003, se consideraron la formación de 43 asambleas, agrupadas en torno a los 16 CPGs, que durante el plazo de dos meses, entre julio y agosto del 2002, llevarían a cabo las reuniones informativas y la conformación de 6 Comisiones Temáticas

(Desarrollo Urbano, Desarrollo Socioeconómico y Empleo, Medio Ambiente y Espacio Público, Educación, Salud, Cultura y Seguridad), determinado las prioridades barriales, como resultado de la participación de aproximadamente 9500 vecinos.

En el mes de Septiembre, se realizaron un conjunto de reuniones entre los delegados barriales y las autoridades de las diferentes secretarías gubernamentales involucradas en el PP, una vez definidas las prioridades seleccionadas. Esta etapa fue denominada, Plenarios de Delegados Temáticos por Comisiones Temáticas, al finalizar se acordó incluir 189 prioridades para ser incorporadas en el ejercicio del siguiente año presupuestario, durante el 2003.

El proceso finaliza en el mes de septiembre, tras la conformación del Consejo Provisorio del PP, puesto en función con el aval del Jefe de Gobierno. Finalmente, la ejecución de obras seleccionadas alcanzó un 70%, si bien se encuentra en un porcentaje alto, revelaría una tendencia hacia mayores tasas incumplimiento que se acentúa progresivamente en las sucesivas experiencias.

Luego de los dos programas “preparatorios” desarrollados durante el año 2002, con la conformación del consejo, la continuidad del proceso durante el 2003, denominado Presupuesto Participativo 2004, contaba con las estructuras determinadas en su diseño. En este sentido, representaba la primera oportunidad de llevar a cabo el proceso conforme a su reglamentación, contemplando el ciclo anual estimado.

El diseño institucional contemplaba al PP como un mecanismo de participación directa, voluntaria e integral de los ciudadanos. La participación directa, reside en que todos los ciudadanos mayores de 18 años que registren domicilio comprobable en el área de los CPGs, pueden integrarse al proceso, es voluntaria porque no se penaliza la participación. El término integral, se refiere a que la participación no se limita a los vecinos, sino que incluye la posibilidad de integrarse a las organizaciones no gubernamentales y otras redes con actuación en el área.

El ciclo comienza con la aprobación del reglamento por parte del Consejo de PP, que además es el encargado de, controlar el cumplimiento del reglamento y proponer modificaciones, fiscalizar el cumplimiento con el plan de proyectos y prioridades votadas por los vecinos. Una vez aprobado el reglamento, comienza el Ciclo de Asambleas Barriales, con sus correspondientes comisiones temáticas, donde se realiza la selección de las prioridades barriales.

El ciclo de Asambleas Barriales, es el núcleo central del proceso, porque a diferencia de la experiencia de Porto Alegre, se decidió que la deliberación territorial y temática se desarrolle en un mismo ámbito local. El mismo se compone de tres momentos: apertura y presentación,

elaboración de los proyectos y prioridades, cierre mediante la aprobación de las propuestas. La primera y última, se organizan en forma de plenarios, mientras que la instancia intermedia, funciona bajo la modalidad de talleres.

Las asambleas se organizan en los 16 CPGs, subdivididos para el ejercicio del PP 2004 en 51 reuniones barriales, pero la instancia fundamental corresponde a una asamblea por CPG. Allí, se lleva a cabo las diferentes instancias: el trabajo en comisiones, una intermedia conformada por la acción de los Grupos Promotores Locales del PP, y una integradora denominada Plenarios de Delegados Temáticos.

Las asambleas, son organizadas mediante la acción del Equipo Coordinador del Ciclo de Asambleas, cuya composición es mixta – combina el nivel central, local y comunitario-, que realiza un trabajo conjunto con el Grupo Promotor Local, en los casos donde se logra conformar, se encarga de la convocatoria y difusión de la participación. En definitiva, el primero o ambos órganos, según el caso, son los encargados de llevar a cabo el proceso en cada uno de los CPGs.

Sin embargo, el proceso iniciado por la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana desde febrero del 2002, momento de la asunción de Schiffrin, será interrumpido durante la ejecución del plan de PP 2004. La competencia política, en torno a las elecciones para Jefe de Gobierno en el año 2003, provocaría el distanciamiento político de Aníbal Ibarra, re-electo en el mes de Septiembre, y Schiffrin, desplazado de la Secretaría en el mismo mes.

El conflicto político entre Ibarra y Schiffrin, encuentra su origen en la necesidad del Jefe de Gobierno de desarrollar una colación de apoyo a su figura, luego del colapso del gobierno de la Alianza en las jornadas del Argentinazo, que da lugar a un proceso de fragmentación dentro del FREPASO. A pesar de que la colación política del FREPASO, se agrupo nuevamente en un espacio denominado Frente Grande, al interior imperaba una división entre tres principales corrientes que complicaba la tarea de Ibarra.

La división dentro del Frente Grande, producto de la fragmentación del FREPASO, arrojaba la formación de los siguientes principales grupos: el MODEJUSU (Movimiento por la Justicia Social), que reunía a dirigentes provenientes del peronismo de izquierda disidente de la gestión menemista; “la Banda” conformada por sectores del radicalismo disidente; el grupo “Espacio Abierto” integrado por diversos sectores, donde se encuentra Ariel Schiffrin proveniente del partido comunista y mano derecha de Aníbal Ibarra, quién le encarga el liderazgo de la bancada de la Alianza en el PL local antes de asumir como secretario.

En un primer momento, Ibarra tiende lazos con los tres sectores, pero se inclina más hacia el grupo “Espacio Abierto”, debido a la relación de larga data que mantiene con Schiffrin, con

quien comparte un vínculo desde la militancia durante la juventud y lo nombra secretario durante su gestión como jefe de bloque en la legislatura porteña, antes de ser electo Jefe de Gobierno. Por esta razón, y ante la necesidad de construir una base de apoyo territorial, Ibarra le ofrece el cargo en la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, elevada al rango de Secretaría por pedido del propio Schiffrin.

El programa de PP comienza a perder fuerza durante el trascurso de la campaña política para las elecciones del 2003, en el mismo año convergen los comicios locales con los nacionales. En este marco, Schiffrin se pronuncia tempranamente en favor del candidato a presidente Néstor Carlos Kirchner por el Frente para la Victoria (FPV), provocando el malestar de Aníbal Ibarra, que en un principio había optado por mantener un secreto diplomático, a pesar de su preferencia por la candidata Elisa Carrió del partido Alianza para una República de Iguales (ARI).

Este hecho sumado a la opinión del Jefe de Gobierno hacia el PP, que nunca estuvo convencido en torno a las posibilidades de generar logros políticos, ante la desconfianza de que Schiffrin lo capitalice en detrimento de su figura, durante el año 2003, Ibarra decide recortar las partidas asignadas para la Secretaría a cargo del programa de PP.

El desencuentro entre el Jefe de Gobierno y el Secretario culmina en el mes de septiembre de 2003. Luego de conseguir la re-elección en la ciudad, con el apoyo del reciente electo presidente Kirchner, Aníbal Ibarra, decide desplazar a Schiffrin de la Secretaría, colocando en su lugar a Capaccioli, hombre cercano al entonces Jefe de Gabinete Aníbal Fernández.

En consecuencia durante el año 2003, el proceso se desarrolla por primera vez por el plazo de un año, reuniendo 51 asambleas en los 16 CPGs con la participación de 9000 vecinos, seleccionando 1.400 acciones. Esta experiencia se llevó a cabo sin la asignación específica de un monto de dinero, obteniendo un porcentaje de implementación del 60% de las prioridades seleccionadas.

El Consejo de PP, evaluando las tres experiencias realizadas, propuso una serie de cambios con el objetivo de mejorar la metodología, tras notar que el nivel de participación vecinal en las asambleas barriales y los debates generados en las Comisiones Temáticas, eran disímiles a través de los distintos CPGs(Carmona, 2008). Estas modificaciones serían adoptadas para el ejercicio del Presupuesto Participativo 2005 durante el año 2004, el primero que se realiza con el nuevo equipo de la Secretaría que asume luego de la re-elección de Ibarra.

Ante el reemplazo del equipo anterior, los nuevos miembros de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana se encargarían de darle continuidad al programa, llevando a cabo el proceso durante el año 2004, 2005 y 2006. Sin embargo, a pesar de la

voluntad de dotar de continuar al programa con la implementación, durante la gestión del nuevo equipo, se produce una fase de declive en el PP porteño.

En la edición del PP 2005, se introdujeron nuevas instancias de intermedias a nivel territorial, denominadas Foros Regionales, que integraban las prioridades seleccionadas de los vecinos en las Cinco Comisiones Temáticas definidas (Desarrollo Urbano Local, Desarrollo Socio-Económico, Educación, Salud, Cultura y Deporte), estableciéndose nuevos criterios para la ejecución de las prioridades. En efecto, se estipulaba el monto de 1 millón de pesos para cubrir las prioridades consideradas fundamentales en los respectivos CPGs, luego las obras que superasen ese monto, excedían a más de un área barreal o tenían una ejecución plurianual, se dejaban de discutir en el CPG, y pasaban a ser sujetas a la consideración del Jefe de Gobierno (Carmona, 2008).

En el PP 2005, a través de las 51 asambleas y la participación de 4500 vecinos se seleccionaron lo largo de un proceso anual 1400 prioridades, de las cuales fueron ejecutadas el 40 %. Con el objetivo de re-encauzar el proceso y debido al significativo declive en la participación, se deciden establecer nuevas modificaciones para la implementación del programa en el año 2005 correspondiente a la edición del PP 2006.

Los cambios apuntaban a incluir a más vecinos en la votación de las prioridades. En las ediciones anteriores, la primera ronda de negociaciones, se desarrollaba luego de elegirse los Delegados Temáticos, una vez realizada la tarea de los vecinos de selección de prioridades. La idea era que los funcionarios y técnicos tengan más incidencia en el proceso, para ello se establecía el plazo de un mes para determinar la factibilidad de las propuestas y permitir que ante la negativa de otras se pueda presentar en reemplazo otra prioridad. Además, se aseguraba el monto de 2 millones de pesos por CPG, destinados a cubrir las principales prioridades seleccionadas.

Luego en una segunda Ronda, se harían las reformulaciones pertinentes, y después las Comisiones Temáticas, evaluarían estas modificaciones. En una tercera ronda, se realizaría las actas de factibilidad de las prioridades y se formalizarían los acuerdos. Estas dos etapas se desarrollaron en el pazo de cuatro meses, dando paso a la elección de Consejeros Vecinales que debían acreditar un 75 % de asistencias. Finalmente, se votaban las prioridades, se firmaban las actas y se constituía el nuevo Consejo. El ciclo culminaba a fines de Septiembre, al presentarse al PL local los resultados del proceso, donde debían ser aprobados (Carmona, 2008).

Las modificaciones planteadas en el PP 2006 incluyeron la inclusión de nuevos espacios para la votación de prioridades – como por ejemplo las escuelas, y la extensión del período de

votación por el plazo de 6 días, buscando aumentar el nivel de la participación vecinal que otorgase mayor legitimidad social al proceso. Por otro lado, con la separación de la votación de prioridades respecto de la elección de Consejeros, se evitaba reducir el conflicto político que se generaba en las asambleas barriales, procurando dinamizar la formulación y selección de proyectos.

En la selección de prioridades del PP 2006, participaron 8.050 vecinos que acordaron 522 prioridades, con una tasa de ejecución del 20%. El programa de PP 2006, constituye la última edición del proceso en la ciudad de Buenos Aires. Si bien, se lanzó la iniciativa del PP 2007, durante el año 2006 la acción se limitó a la seleccionar por medio de votación por vía telefónica, internet y personal, de cinco prioridades pendientes por CPG. Luego de la destitución por juicio político de Aníbal Ibarra en marzo del 2006 y tras la disposición del sucesor, Jorge Telerman, de implementar la Ley de Comunas en el mismo año, la actividad en torno al PP quedaría paralizada.

La evaluación del proceso de PP en la ciudad de Buenos Aires debe realizarse a la luz de los objetivos políticos de corto plazo que motivan su implementación. Es dable notar, que la construcción de vínculos de interacción con la sociedad civil en el proceso de toma de decisión no se encuentra en los planes de la sociedad política. Al contrario, el PP se presenta como un mecanismo para contener las demandas en el marco de un período recesivo y un esfuerzo por parte de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, de crear una base de apoyo político territorial, tras la fragmentación del partido de gobierno.

Luego de la realización de los planes pilotos, los ciudadanos que formaban parte de asociaciones voluntarias, como el movimiento asambleario, percibieron las motivaciones políticas en la implementación del PP. Un dato que Rodgers (2007), considera anecdótico, pero es sumamente ilustrativo del argumento anterior, lo representa el hecho de la baja participación de los ciudadanos que integraron el movimiento asambleario en el proceso. Mientras que, en el Plan de Prioridades Barriales, un 47 % de los participantes formaba parte de asambleas auto-convocadas, en la edición del Programa Piloto 2003, la proporción bajó al 25%- datos, Diario El Clarín²².

La politización en el espacio del CPG fue un rasgo característico del proceso, generando tensión con las asambleas barriales y los Consejos Honorarios de los CPG, durante las sucesivas experiencias. Durante la gestión de Schiffrin, se colocaron directores y "Enlaces" en los CPGs para encauzar el proceso con el interés de la Secretaría.

²² El Clarín, 24 de Noviembre de 2002.

Además, el Foro Promotor Local, se conformó en pocos CPG y el Equipo Coordinador del Ciclo de Asambleas, funcionaba mayormente a través de la figura del “Enlace”, un funcionario de la Secretaría que se encargaba de convocar a la participación.

En los casos donde existía el Foro Promotor Local, se produjo una tensión con la figura del “Enlace”, compitiendo en la convocatoria de vecinos debido a que contaban con diferentes prioridades como propuestas. Esta situación, también ocurrió en los casos donde funcionaba un “Consejo Consultivo Honorario del CPG”, integrado por organizaciones sociales y vecinos con presencia en el área, quienes tenían intereses más homogéneos y demandas genéricas, que en la instancia del PP, rivalizaban con los funcionarios gubernamentales en la movilización de apoyo a las prioridades.

Luego del reemplazo de Schiffrin, se renueva el equipo a cargo de la política. En esta nueva etapa, las debilidades del PP porteño se acentúan, derivando en una significativa baja en el porcentaje de ejecución de las prioridades seleccionadas por los vecinos. En este sentido, Ricardo Romero (2010), explica que la implementación del PP quedaba supeditada a la acción de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, sin extenderse el compromiso de las restantes agencias que debían aportar los recursos para el proceso.

Por otro lado, el programa ocupó un lugar sumamente residual en la agenda del Jefe de Gobierno, hecho que representa una limitación clave para el desarrollo del PP. El programa fue llevado a cabo sin la disposición de un monto fijo, la ejecución de las obras dependía de la voluntad política de los dirigentes y las Secretarías de respetar las actas acordadas durante el proceso para financiar las obras.

En este marco, el Consejo de PP no tenía mecanismos para presionar por el cumplimiento, su utilidad quedó limitada a la acción de las ONGs que propusieron cambios orientados a mejorar el proceso, pero no desarrolló la función de representación de la sociedad civil, como agencia de rendición de cuentas. Tampoco el Consejo de PP, funcionó como una instancia para la negociación entre los delegados territoriales, puesta que la decisión en torno al compromiso de ejecución de obras se realizaba a través de firmas de actas acuerdo por prioridad, sin presentarse por proyectos en un plan de obras que incentive la integración.

Otro factor relevante para la explicación, ligado al potencial desarrollo del PP, se encuentra en el poco compromiso político para efectuar la descentralización administrativa, legislada por sucesivas leyes, que determinaron la creación del CPG y aumentaron progresivamente las funciones administrativas del mismo, sin garantizarse los recursos contemplados. Por lo tanto, las agencias descentralizadas de la administración, funcionaban como receptoras de los problemas de los vecinos, sin poder resolverlos ante la ausencia de recursos.

Posteriormente, durante la gestión de Telerman, mediante la Sanción de la Ley Comunas en el año 2006, se introdujo la representación partidaria en torno a la elección de las autoridades de las Comunas (reemplazaron a los CPG). La transición al nuevo sistema, incluyó el pedido de renuncia a las autoridades de los ex CPGs, reemplazándolos por directores comunales colocados por el Ministerio Gestión Pública y Descentralización, la nueva oficina a cargo del PP, luego del traspaso del CPG a las Comunas.

En todo caso, no existe una voluntad política para el desarrollo de la política de PP, desde la gestión local, no se implementan decisiones que posibiliten construir lazos de integración con la sociedad civil. El balance de la experiencia en torno al despliegue de canales de vinculación con los actores de la sociedad civil permite identificar un interés por el mecanismo reducido a las zonas donde prevalece la población de clase media y clase media-alta. En las zonas de bajos recursos, las demandas se concentran en las áreas de educación y cultura, lo que demuestra el poco énfasis en la dimensión distributiva de la experiencia.

La participación en el PP no estuvo al margen de las características socio-demográficas de la ciudad. En las zonas que concentran a la población de ingresos medio y medio-alto, se observa las tasas más altas de participación en el proceso y se le otorga mayor dedicación a la deliberación en torno a la selección prioridades. Por otro lado, en las zonas resididas por sectores de ingresos bajos, la participación era significativamente menor, siendo también reducido el espacio dedicado a la discusión de prioridades. Ante el bajo nivel de recursos disponibles y la falta de materialización de las prioridades seleccionadas, el PP en las zonas de ingresos bajos no es identificativo como un espacio que permite satisfacer demandas que procuren mejorar la situación socio-económica del barrio.

En la misma dirección, Ricardo Romero (2010), explica: “[...] generalmente los sectores medios se llevaban la mayor cantidad de prioridades y recursos, ya que tenían mayor participación en este procedimiento. Los sectores de menores recursos siguieron vinculados al mecanismo tradicional de asistencialismo o clientelismo político que tiene la zona sur de la ciudad de Buenos Aires”. Por lo tanto, cabe destacar en el PP porteño, la ausencia de criterios y efectos distributivos en la asignación de los recursos del programa.

Por último, es menester, retomar la centralidad en la vinculación producto de la interacción entre la sociedad civil y la sociedad política en el marco de la política del PP, como determinantes para su desarrollo.

La experiencia exitosa de Porto Alegre, caracterizada por una excepcional presencia de factores favorables en su sociedad civil y política que da lugar a una dinámica de sinergia entre ambos actores en el desarrollo del PP. En este sentido, la iniciativa democratizadora del PT y la

existencia de una red de asambleas barriales extendidas territorialmente con demandas reivindicativas hacia el plano local que participa activamente en el diseño y desarrollo de políticas participativas, permiten señalar al PP de Porto Alegre como: una nueva institución, que emerge producto de la negociación entre la sociedad política y la sociedad civil reconfigurando el proceso de toma de decisión de los recursos locales.

A través del desarrollo de canales de interacción entre el gobierno local y la ciudadanía, el PP en Porto Alegre, otorga importantes pre-rogativas a la sociedad civil sobre el proceso, garantizando su participación en la definición del gasto presupuestario de la ciudad, con efectos redistributivos en favor de la inclusión social de los grupos marginales.

En cambio el “PP Porteño” emerge como un esfuerzo improvisado orientado a obtener réditos políticos en el corto plazo, motivado por la necesidad de contener la conflictividad social y construir una base de apoyo político territorial al gobierno local, concentrando su gestión en la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, en un contexto de crisis institucional y ante una abrupta emergencia de asambleas barriales.

En conclusión, el proceso de PP porteño muestra mayores semejanzas con la experiencia de PP en la ciudad Sao Paulo, fundamentalmente, ambos procesos se diseñan e implementan bajo una dinámica bottom-up desde el gobierno local sin generar apoyo en la sociedad civil. En el mismo sentido, ambos procesos se interrumpen al perder las siguientes elecciones el partido que lleva a cabo la política, sin obtener los alcances deliberativos y distributivos que genera el proceso de PP en Porto Alegre, convirtiendo a la política en un componente fundamental para el PT, que lo adopta como herramienta distintiva en su agenda de gobierno local.

En la actualidad, la política de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos languidece como un mecanismo consultivo bajo la dependencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Ciudad, desde la asunción de Macri como Jefe de Gobierno en el año 2007, se desarrolló un único programa de PP durante el año 2010.

A pesar de publicarse oficialmente la realización de un ciclo anual compuesto por cuatro etapas de asambleas, la participación de los vecinos se limitó a seleccionar 45 proyectos propuestos por la Jefatura de Gabinete distribuidos entre los 15 CCPG con la participación de 5300 vecinos.

Finalmente, en su última edición, el programa de PP funciona como un mecanismo de consulta en la determinación de los proyectos en el plano local que busca lograr el acuerdo de los vecinos sobre proyectos previamente definidos por el gobierno local.

En el siguiente cuadro²³ se resumen de los datos utilizados en el análisis.

	Plan Piloto de Prioridades Presupuestarias 2002	Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003	Programa de Presupuesto Participativo 2004	Programa de Presupuesto Participativo 2005	Programa de Presupuesto Participativo 2006
Año de discusión	2002	2002	2003	2004	2005
Plazo de duración	1 mes	3 meses	1 año	1 año	1 año
Plenarios	16	43	51	51	51
Participantes	4500	9450	9000	4500	8050
Prioridades	338	189	1400	1200	519
Grado de ejecución	80%	70%	60%	40%	20%

Fuente: Romero (2006); Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, GCBA; Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, GCBA

3. k. El proceso de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Rosario.

La experiencia en la ciudad de Rosario representa en la actualidad el proceso de PP en Argentina con mayor de desarrollo, hecho que se relaciona en primer lugar, a su trayectoria de implementación ininterrumpida desde su puesta en práctica en el año 2002.

A modo de anticipación, dado el ejercicio comparado que compone esta investigación, el proceso de descentralización iniciado por la gestión socialista en 1996, otorgará al PP en Rosario una dinámica particular, favoreciendo el desarrollo del mecanismo y logrando desplegar en los primeros años de aplicación, canales de interacción con la sociedad civil que permitan anticipar resultados significativos en cuanto a su dimensión social, distanciándose de la experiencia del “PP porteño”.

Sin embargo, si bien, durante los primeros años de implementación, el proceso logra construir canales de interacción entre sociedad política y civil, particularmente, por la integración de líderes comunitarios y el alto involucramiento de las OSC en el mecanismo, con el correr del tiempo, ante la incapacidad de lograr mayores niveles de participación, se introducen cambios atentando contra las fortalezas que potenciaban la experiencia en su etapa inicial. Estas modificaciones, no son producto de la acción arbitraria de la administración local, sino que, se conjugan con un progresivo desinterés en la participación que ocurre ante la normalización económica y la posterior estabilización.

²³ Cuadro extraído de: Carmona, R. (2008). “*Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades. Un análisis sobre políticas de articulación multiactoral y gobernanza en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario*”. Tesis Doctoral. Flaco. Página 197.

Los datos fueron recopilados por Ricardo Romero, están disponibles en el blog del mismo: <http://ricardoromeroweb.blogspot.com.ar/search/label/Presupuesto%20Participativo>.

Entre los factores relevantes que caracterizan la dinámica de implementación del PP en Rosario, resultan fundamentales, su integración en el proceso de descentralización iniciado con anterioridad y el contexto que marca la decisión de poner en práctica la política, en respuesta al clima de movilización que sigue a la crisis del 2001.

Retornando el eje del modelo causal que guía el trabajo, es menester indagar en torno a la interacción entre sociedad política y sociedad civil como determinante del desarrollo que asume el proceso de PP en la ciudad de Rosario. En este sentido, en primer lugar, rastrear los patrones que explican trayectorias divergentes para los casos de Buenos Aires y Rosario, obliga a precisar las características organizativas que adquieren la sociedad civil en las respectivas ciudades.

Si bien, en la ciudad de Rosario se identifica la mayor densidad de OSC del país en relación a la población²⁴ y una tradición histórica de participación- de tipo consultivo-, en la ciudad de Buenos Aires, existe una gran red de OSC caracterizada por una importante densidad y diversidad. Por lo tanto, como se plantea anteriormente, la explicación de trayectorias divergente, es abordada desde la divergencia en la voluntad política con que las elites dirigentes impulsan el PP en las respectivas localidades.

La continuidad en la gestión del socialismo, más allá de la existencia de disidencias al interior del partido y las distintas alineaciones electorales que el Partido Socialista Popular (PSP) realiza a nivel provincial y nacional, es un componente fundamental para el análisis de la política del PP. La permanencia del PSP desde su llegada al gobierno en 1989 hasta la actualidad, tiene una relación directa con la continuidad de políticas a largo plazo,

²⁴ En base a un estudio inédito, en su tesis doctoral de A.Ford señala la existencia de más de 5000 OSC en la ciudad de Rosario: “El registro estadístico más completo de OSC en la Argentina aparece en la página web del CENOC, pero agregado a nivel provincial. Una investigación en curso en 2006 en la Fac.de Ciencia Política de la UNR muestra provisoriamente que en la ciudad de Rosario hay alrededor de 5000 OSC (más datos en www.oscregionrosario.org). Falta depurar los datos pero la tendencia a una alta densidad asociativa es clara”.

Ford, A. (2007). *Experimentalismo democrático: las asambleas barriales y el presupuesto participativo en Rosario 2002-2005*. Tesis doctoral. FLACSO. página 28 nota al pie de página 8.

Cristina Blog tomando como referencia datos del municipio, señala: “Asociaciones vecinales, clubes, movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones profesionales, cooperativas, ONGs, organizaciones de base, parroquias. De acuerdo con datos vertidos por el municipio, Rosario cuenta con 103 vecinales, 109 centros de jubilados, 237 clubes sociales y deportivos, además de 6 museos, 9 salas de teatro y 30 salas de cine”.

Bloj, C. (2008). *Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario*. Revista Iberoamericana, VIII 3. Páina 38 nota al pie de página número 9.

particularmente, se destacan el Plan Estratégico Rosario y la descentralización administrativa, procesos que proporcionan un terreno favorable para la implementación del PP.

En este marco, el socialismo en Rosario, no atraviesa su gestión sin disputas al interior del partido, debido a una estructura centralizada y jerarquizada, que denotaba la convivencia de sectores reacios a la apertura de espacios de participación aferrados a la cohesión interna del aparato, con otros que contemplan “abrir el juego” a los actores de la sociedad civil, como un componente estratégico para generar la imagen de un nuevo modelo de gestión moderno y participativo, diferenciado de las formas de ejercer el gobierno de los partidos tradicionales (Guberman,2004).

En efecto, el PSP, logra acceder al gobierno de la ciudad, tras la renuncia del intendente radical Usandizaga, quién había anunciado su renuncia en el caso de que su partido no logre imponerse en los comicios generales. Ante la victoria de Menem (PJ), Usandizaga, cumple su palabra convocando a elecciones municipales, poniéndose en disputa la intendencia de la ciudad para el plazo 1989- 1991 que le restaba a su mandato.

En este contexto, el PSP, logra imponer a su candidato, Héctor Cavallero, quien accede al mandato integrando una coalición denominada “Unión Socialista”, con un discurso que presentaba una propuesta alternativa a la forma de “hacer política” de los partidos tradicionales, asumiendo su campaña un discurso de confrontación respecto del radicalismo(UCR) y justicialismo (PJ).

La liberalización económica promovida por el presidente Menem, golpearía fuertemente a Rosario, debido a la importancia histórica de la actividad industrial en la generación de empleo de la ciudad. En este contexto, Cavallero, que conseguiría su re-elección para un nuevo mandato de la ciudad en las elecciones locales de 1991, llevaría a cabo un importante despliegue de políticas sociales y la realización de costosas obras de infraestructura fluviales, amparado por una buena relación con los gobiernos provinciales y nacionales justicialistas que facilitan la disposición de recursos financieros durante su gestión.

En vísperas de los comicios locales de 1995, Cavallero decide alinearse a nivel nacional con el entonces presidente Menem, provocando la fractura del PSP, asumiendo la interna partidaria, una importancia fundamental para el futuro de la gestión socialista en Rosario. En efecto, Cavallero sería derrotado por Binner, quién se convertiría en el próximo intendente de la ciudad en las elecciones de ese mismo año.

La llegada al gobierno de Binner, quien depositaría durante sus años de gestión la responsabilidad de llevar a cabo la continuidad del proceso del PER y la descentralización administrativa, en el director Lifschitz, a cargo de la nueva Secretaría General de la intendencia, resulta fundamental para la promoción de políticas participativas.

Si bien, ambos procesos contaban con el apoyo de Cavallero, estas políticas obtendrán, en los gobiernos de Binner y su sucesor Lifschitz²⁵, una importancia fundamental en los lineamientos estratégicos de sus gestiones. En este sentido, el apoyo político otorgado a los programas es un componente fundamental y determinante en la dinámica que adquieren los procesos²⁶.

La implementación del PP en la ciudad de Rosario, como el caso de Buenos Aires, responde a la necesidad de brindar canales de diálogo ante el clima de conflictividad social que atraviesa el país luego del quiebre que produce la crisis político-institucional del año 2001. Ante este cuadro de situación, el intendente Binner y el secretario Lifschitz, presentan al PP en mayo del 2002, como una iniciativa en sintonía con la estrategia gradual de apertura a la participación bajo el marco que propiciaban el PER y la descentralización administrativa.

Sin embargo, la decisión de implementar el PP, responde al igual que en Buenos Aires, a la necesidad de brindar señales de contención a las demandas ante la persistencia de una atmósfera social convulsionada y movilizadora, durante el inicio del año posterior a la crisis del 2001. Por lo tanto, la decisión de implementar el PP, debe abordarse como una respuesta al evento desencadenante del "Argentinazo", significa un esfuerzo orientado a la contención de las demandas, ante la emergencia y vigorosidad que adquiere el movimiento de asambleas auto-convocadas durante los primeros meses del año 2002.

La puesta en práctica del PP en Rosario, a pesar de los esfuerzos de la gestión local, por presentarlo como una nueva buena iniciativa que forma parte de una estrategia gradual de apertura a la participación, es en realidad un elemento de corte, que marca una discontinuidad en relación al carácter consultivo de las políticas participativas desplegadas hasta ese momento. En este sentido, es evidente la ausencia del PP en el programa estratégico del socialismo, al contemplarse que el mecanismo es presentado para ser tratado en el consejo legislativo de la ciudad con anterioridad a los eventos de Diciembre del 2001.

Entre los antecedentes de iniciativas de PP en el Consejo Municipal, aparece la presentación de un primer proyecto en marzo del año 2000 por el bloque UNIR (Unidad de la izquierda y la Resistencia), que es nuevamente planteado en abril del 2001 por el PSS (Partido del Progreso social). Por último, el Frente Grande, a través de una convocatoria a una Audiencia Pública, de carácter no vinculante, insiste en la iniciativa de discutir el PP para ser incluido durante el ejercicio presupuestario del año 2001 (Rupil, 2006).

En todo caso, indagando los aspectos presentados, no hay elementos que permitan desterrar la hipótesis planteada respecto a la importancia del contexto para la decisión de implementar

²⁵ Gobiernan desde 1995 hasta el 2011.

²⁶ En caso de no quedar claro el planteo, el abordaje de estos procesos tiene su desarrollo en el apartado: Plan Estratégico y Descentralización: trayectorias divergentes en Buenos Aires y Rosario.

la política. Por lo tanto, el posterior análisis del PP se compone desde la crisis de representación y la espontánea proliferación de asambleas auto-organizadas, que dan lugar a la ventana de oportunidad que desencadena la decisión de poner en práctica el PP.

Es dable destacar, durante el año 2002, el movimiento asambleario cobra una particular vigorosidad, con un despliegue aproximado de 50 asambleas auto-organizadas. Si bien, el número es menor que en Buenos Aires, el movimiento asambleario en la ciudad de Rosario, adquiere una mayor densidad en relación a su población (Ford, 2007b).

En su tesis doctoral, Alberto Ford, explica la decisión de implementar el PP por parte del socialismo en Rosario, desde una perspectiva que incorpora la multi-causalidad en el análisis, al mismo tiempo, ofrece una visión integral de los argumentos que planteo en el presente apartado:

“Los motivos por los cuales el socialismo rosarino –un partido ocasionalmente aguerrido en el discurso pero cauto en las prácticas- tomó esa decisión, pueden haber sido un poco porque esa experiencia se mostraba exitosa y cosechaba reconocimientos internacionales, otro poco porque coincidía relativamente con el marco ideológico general partidario, otro poco porque en el seno del partido había fracciones más ligadas a la administración que querían recoger el guante del reclamo social por la reforma política y “hacer algo” con el desafío que planteaban al sistema representativo las asambleas barriales (en contra de otras fracciones del partido más ligadas al “aparato” que preferían sostener el *status quo* en espera de que la crisis amainara, cosa que efectivamente ocurrió en centenares de ciudades del resto del país), y otro poco porque era una propuesta que hacía un tiempo que otros partidos venían enarbolando en el Concejo Municipal y el oficialismo no quiso perder la iniciativa”(Ford, 2007b:30).

Del mismo trabajo doctoral de Ford, es posible identificar una relación entre el movimiento asambleario auto-organizado y el PP en la ciudad de Rosario, semejante a la dinámica que sucede en Buenos Aires. En un primer momento, se denota la diferenciación entre asambleas populares, con una fuerte presencia de militantes de trotskistas que rechazan el mecanismo interpretado como un intento de cooptación del aparato político local. Por otro lado, los vecinos que participan de asambleas barriales, se componen desde la unidad hacia el rechazo a la clase política, que luego no puede ser canalizada y deriva en la indefinición en torno a los itinerarios de acción del movimiento hacia el futuro.

Como en Buenos Aires, las asambleas barriales, aglutinan aunque no exclusivamente a ciudadanos de clase media, entre estos, algunos deciden participar y encuentran en el PP un espacio para canalizar su acción luego de la desaparición de la vigorosidad inicial del movimiento. Mientras que otros rechazan la iniciativa, ante la negativa de participar en un

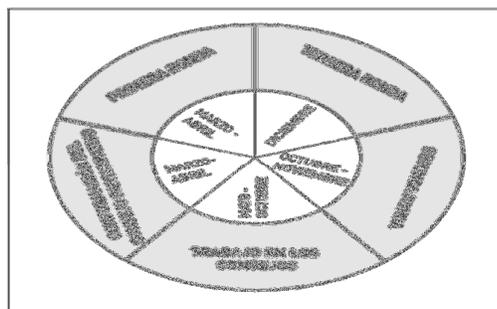
espacio que comienza a politizarse, interpretando que el carácter de las asambleas se desvirtúa de la identidad que las conforman, como una manifestación de rechazo a la dirigencia política.

En todo caso, el movimiento atraviesa un patrón similar a su homólogo en Buenos Aires, apagándose a lo largo de su mismo año de gestación, para desarticularse en sintonía con la normalización institucional, hasta casi desaparecer en mayo del 2003 (Ford, 2007b; Blog, 2004)²⁷.

Ante la inmediatez de una profunda crisis económica y política, que asume particular expresión en Rosario, cristalizado en el 40% de votos en blancos en las elecciones legislativas del año 2001 en la ciudad- el agregado a nivel nacional alcanza al 20%-, el ejecutivo local deposita en la Secretaría General, la tarea de comenzar con las gestiones para la puesta en práctica del PP durante el año 2002.

En este contexto, en mayo de 2002, la Secretaría General consigue dar formato a la iniciativa y es sancionado a través del intendente la puesta en práctica del mecanismo por una ordenanza que organiza el procedimiento, definiendo el diseño institucional. El proceso es organizado a través de cuatro etapas, carácter que se mantiene inalterable hasta la actualidad. Por otro lado, la sanción del Reglamento interno, es puesta a disposición para ser sujeto a modificación por la Secretaría Técnica y la Dirección de los distritos.

Ciclo del PP en Rosario



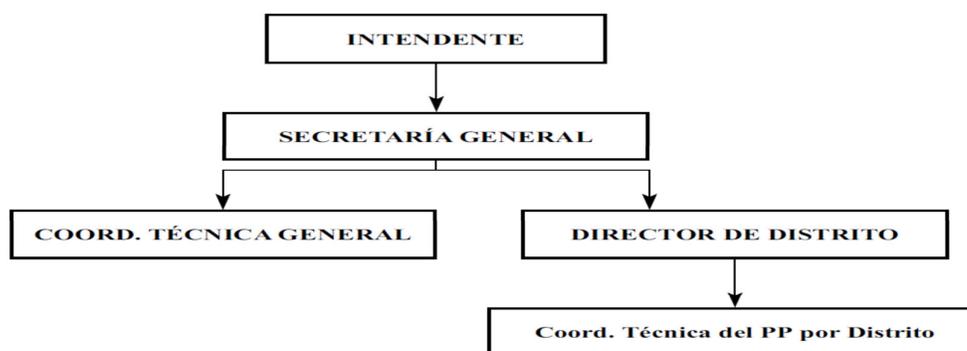
Los criterios de reglamentación, darán lugar a una dinámica donde las cuestiones de organización y procedimientos, adquieren su particularidad de acuerdo a las propuestas de cambio que se generan en los distintos distritos. Por otro lado, si bien las etapas se mantienen inalterables, a lo largo de la implementación del PP, se introducirán cambios con la intención de efectivizar el mecanismo que obtendrán resultados diversos.

²⁷ Cuadro extraído de Ford, A. (2009). *El presupuesto participativo en la ciudad en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de la Municipalidad de Rosario de Rosario. Publicación en el marco de Proyecto URBAL B la red 9 "Sistema Intermunicipal de Planificación y Gestión Local Participativa". Pág 21.

Entre los patrones que explican la trayectoria de divergencia en relación a los procesos de PP en Rosario y Buenos Aires, un elemento no menor, se encuentra al observarse que la implementación del mecanismo en Rosario se deposita en la Secretaría General de la intendencia desde el comienzo hasta la actualidad.

Por lo tanto, en Rosario, es dable destacar que a la continuidad del partido de gobierno se suma que el mecanismo se implementa en todas sus ediciones desde la misma Secretaría, sin ocurrir como en Buenos Aires, constantes redefiniciones en torno al área de dependencia del PP que afectan fuertemente los márgenes para el desarrollo de la política.

Organigrama: PP en la ciudad de Rosario²⁸



A continuación, antes de continuar con el análisis de la implementación del PP, presento un cuadro de elaboración propia, en el que planteo las características del diseño institucional, las normativas legales²⁹, sus modificaciones y los cambios introducidos durante los años de implementación del mecanismo. El objetivo del mismo, consiste en brindar una síntesis de los aspectos incluidos presentados en orden cronológico, además de detallar las distintas etapas, que como se mantienen sin alteración, el análisis del ciclo no suscitará mayor análisis.

²⁸ Cuadro extraído de: Bloj, C. (2008). *Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario*. Revista Iberoamericana, VIII 3. Página 38.

²⁹ La dimensión legal, en la presente investigación, ocupa un lugar residual- la razón se debe al hecho de que no son respetadas, en definitiva no asumen un carácter vinculante-. La decisión de incluirlas para el análisis del proceso de PP en Rosario se debe a que se encuentran encaminadas a procurar un mejor funcionamiento del mecanismo.

Síntesis: Diseño Institucional, Reglamentación y Cambios

<i>Diseño Institucional.</i>	<i>Normativas de regulación</i>	<i>Cambios (organizados según su incorporación)</i>
<p><u>Primera Ronda de Asambleas Barriales:</u></p> <p>Tienen dos objetivos:- identificar cuáles son las prioridades para el barrio y realizar la selección de consejeros.</p> <p>Metodología: se realizan por áreas barriales, suelen ser entre 6 y 10 jornadas por distrito.</p> <p>En un primer momento el Coordinador del CMD expone el monto a disposición y el funcionamiento de las asambleas.</p> <p>Luego se pasa a un trabajo por talleres, coordinados por “talleristas”. Este proceso se cierra con la definición de ideas y aspectos a priorizar por los consejeros en las siguientes etapas, una vez efectuado un primer filtro en relación a la viabilidad técnica de llevar a cabo las iniciativas.</p> <p>Finalmente se procede a la elección de los consejeros.</p> <p><u>Los Consejos de PP.</u></p> <p>Tienen tres objetivos: transformar las ideas y prioridades seleccionadas por la vecinos en proyectos viables, controlar la ejecución de las obras, promover cambios en el diseño del PP.</p> <p>Como son seis distritos hay seis Consejos, integrados por los consejeros junto a una Secretara Técnica y/o la coordinación del CMD.</p> <p>Metodología. : El trabajo se organiza en tres comisiones, Proyectos Sociales (incluye las áreas pertinentes a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública y Gobierno), Proyectos Urbanos (Secretarías de Servicios Públicos, Obras Públicas y Planeamiento), Participación Ciudadana (cuestiones de reglamento y proceso). El proceso se cierra con el establecimiento de un conjunto de proyectos, producto de la acción de los vecinos y técnicos en</p>	<p><u>Ordenanza 7326,</u></p> <p>sancionada en mayo del año 2002:</p> <p>Dispone la regulación del PP como una instancia de participación de los ciudadanos en la elaboración del presupuesto, en la que los vecinos en los seis distritos seleccionan prioridades organizadas en torno de áreas temáticas.</p> <p><u>Ordenanza 7869,</u></p> <p>de carácter vinculante que incorpora sus disposiciones a la ordenanza 7326, junio del 2005:</p> <p>Dispone, una asignación presupuestaria porcentual para el PP que se incrementa año a año, la elaboración de un índice de carencias realizado por la UNR, para asignar un 50% de los fondos de</p>	<p>-PP 2004:</p> <p>División de los distritos en sub-áreas, “áreas barriales”.</p> <p>-PP 2005:</p> <p>Establecimiento de un monto fijo y discusión en torno a proyectos en lugar de prioridades.</p> <p>Puesta en vigencia los criterios de equidad en la representación por géneros.</p> <p>-PP 2006:</p> <p>Comienza a implementarse el PP Joven.</p> <p>-PP 2007</p> <p>Se extienden las jornadas de votación de 3 a 12 horas en los distritos.</p> <p>-PP 2007 Y 2008</p> <p>Implementación del voto electrónico para la Segunda Ronda.</p> <p>-PP 2009</p>

<p>representación del municipio, que serán dispuestos a votación en la siguiente etapa.</p> <p><u>Segunda Ronda de Asambleas Distritales</u></p> <p>Tiene un objetivo: seleccionar las obras a ser incluidas en el ejercicio de presupuesto del año siguiente.</p> <p>Metodología: en principio era una jornada por distrito, luego se introducen la disposición de varias jornadas. En esta etapa se exponen los diferentes proyectos y sus costos. También la modalidad de votación tiene variaciones, como la introducción del voto electrónico en las ediciones 2006 y 2007, y el bolivoto a partir del 2012.</p> <p>La etapa se cierra con la elaboración de un ranking que organiza el orden de prioridad para la ejecución de los proyectos seleccionados según los distritos hasta cubrir el monto estipulado.</p> <p><u>Tercera etapa</u></p> <p>Tiene dos objetivos: realizar un balance de la ejecución del PP del año anterior y publicar los proyectos electos por distritos que serán incorporados en el siguiente año presupuestario</p>	<p>acuerdo a las carencias de los distritos.</p> <p><u>Ordenanza 8007</u>, de carácter vinculante a las normativas anteriores, junio 2006: Dispone la representación proporcional entre hombres y mujeres en los consejos de PP.</p> <p><u>Ordenanza 8557</u>, de carácter vinculante a las anteriores, agosto 2010: Dispone la publicación en la página oficial del municipio, los proyectos incluidos en el presupuesto por el PP, el monto destinado, el estado de ejecución.</p>	<p>Se elimina el criterio de selección de consejeros, permitiendo la postulación e incorporación voluntaria.</p> <p>-PP 2010</p> <p>Extensión a dos días de las jornadas de votación.</p> <p>Introducción de postas de votación en la ciudad.</p> <p>-PP 2011</p> <p>Extensión a seis jornadas de votación.</p> <p>Aumento significativo de las postas de votación.</p> <p>-PP 2012</p> <p>Introducción del bolivoto.</p>
---	--	---

El análisis en torno al desarrollo del PP en la ciudad de Rosario, en la presente investigación es abordado distinguiendo dos etapas definidas temporalmente. En este sentido, señalo un primer período que abarca los ejercicios de PP 2003-2008, caracterizado por la puesta en práctica de la política y la introducción de modificaciones con intentos de efectivizar el funcionamiento del mecanismo.

Luego, planteo que a partir de la implementación del PP 2009, ante la incapacidad de conseguir una participación significativa en relación a la población, con la designación voluntaria de consejeros en reemplazo de la votación, el proceso se desvirtúa, alejándose de la dinámica que asume el proceso en sus comienzos.

Durante la implementación de las primeras ediciones, los efectos de la crisis económica-institucional impactaban fuertemente sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Ante la inmediatez de la crisis, durante los primeros años que siguen a los eventos del 2001, es posible identificar que los individuos se acercan a las asambleas del PP con demandas concretas, percibiendo en el mecanismo un medio adecuado para hacer sentir sus demandas en un contexto donde la disponibilidad de recursos de las administraciones en todos los niveles de gobierno escasean.

Luego de las primeras ediciones, comienza a manifestarse la deserción de consejeros durante el proceso, convirtiéndose en una importante debilidad para el desarrollo del proceso. Por lo tanto, si bien, el porcentaje de ejecución de obras seleccionadas no es el mismo en el transcurso de la experiencia, disminuyendo progresivamente a través de las sucesivas ediciones, la merma en la voluntad política, se conjuga con la pérdida por el interés en el mecanismo, evidente al contemplar los niveles de participación y ante la deserción de consejeros.

El ejercicio de PP 2003 Y 2004, pueden ser enmarcados como procesos que tuvieron la utilidad de definir algunos aspectos que no habían sido contemplados inicialmente. El balance, arroja como saldo positivo la inclusión producto del acuerdo entre funcionarios locales y consejeros de modificaciones necesarias para aceptar la implementación del mecanismo. Además, si bien, no se discuten sobre proyectos concretos, la selección de prioridades por los vecinos son implementadas en su totalidad.

Luego de las primeras dos ediciones, para el ciclo del PP 2005, se introduce la votación por proyectos en reemplazo de prioridades, la disposición de un monto efectivo de dinero al comienzo del ciclo, que se sumaba a la sub-división de los distritos en Áreas Barriales, incorporada para el ejercicio de PP 2004. Para el ejercicio de PP 2005 se dispone de 40 asambleas, actualmente para el PP 2014 se desplegaron 80, aumentan con el paso de las experiencias, con el objetivo de facilitar la proximidad de las mismas al ciudadano en los distintos puntos territoriales de la ciudad.

El desarrollo del PP en Rosario, durante la primera etapa mencionada- PP 2003-2008- , se constituye como un proceso que logra generar niveles de interacción, en particular, entre los funcionarios municipales, los directores y coordinadores de distritos, con los consejeros que resultan electos luego de la primera ronda de asambleas. En este sentido, como señalan, A. Ford (2007a) y G. Signorelli (2010), durante las primeras ediciones entre los consejeros que resultan electos, predominan, sobre todo en los distritos con mayores niveles de marginalidad, la selección de ciudadanos que se encuentran integrados a asociaciones comunitarias con

acción territorial, que cuenta con una trayectoria relacionada a la administración y gestión de planes provenientes de distintos niveles de gobierno.

Si bien, la situación descrita anteriormente, puede percibirse como una debilidad, en torno a la posibilidad de reproducir el desarrollo de mecanismo clientelistas, mediante la acción de los dirigentes que movilizan su fuerza de apoyo en el espacio del PP, para imponerse como consejeros, disiento con esta visión, considerando que esta dinámica contribuye a generar resultados positivos en torno a las obras que resultan seleccionadas. Las razones que explican el argumento anterior, residen en el mayor conocimiento y en la experiencia de socialización que tienen los dirigentes comunitarios, para determinar las obras a ser seleccionadas en representación de los individuos y grupos que lo apoyan.

En efecto, en la tesis doctoral de A. Ford (2007b), es posible identificar la dinámica anticipada anteriormente, los consejeros electos suelen rivalizar con los coordinadores, directores - que suelen estar identificados con la gestión local como militantes o asistentes técnicos- y funcionarios, denunciando los esfuerzos por sesgar la selección de obras , además de hacer uso del espacio, para transmitir sus quejas en relación a la demora en la ejecución de obras seleccionadas en ejercicios anteriores.

Ante la inexistencia, de un mecanismo que incorpore la pre-rogativas que adquiere el Consejo de Presupuesto Participativo en la ciudad de Porto Alegre, este tipo de escenario se constituye como el medio para transmitir los reclamos a los coordinadores, directores y funcionarios, quienes son los que tienen la capacidad de realizar modificaciones en el Reglamento Interno, al mismo tiempo, son los que transmiten a los dirigentes políticos, las inquietudes y quejas que se generan durante el desarrollo del proceso.

Es dable notar, que la dirección de los distritos es un cargo de carácter político, es decir, dependen de la Secretaría General de la Intendencia. En relación a los consejeros, es significativa la presencia de ciudadanos identificados con la gestión, en parte se explica por la injerencia del director en la disposición de la “burocracia” del PP es significativa. Por otra parte, se vincula al interés que tiene para la gestión local el trabajo de los consejeros, en torno a la comunicación y presencia con los participantes del PP, sobre todo con los grupos vulnerables.

En un primer momento, en el marco del inicio del proceso PP, se establece cierta disputa entre militantes justicialistas y socialistas. Luego, como se anticipa anteriormente, se impone en la disputa del espacio una predominante presencia de militantes socialistas, permitiendo al PSP ampliar su base de apoyo hacia sectores de bajos recursos, ampliando su tradicional imagen asociada a las clases medias. En este sentido, Ford, plantea que desde la implementación del

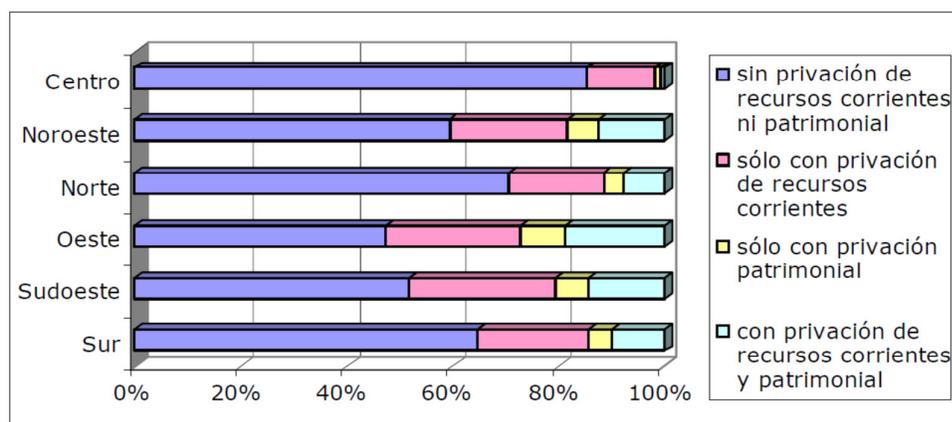
PP el partido socialista logra mejores resultados electorales en los circuitos donde reside la población de bajos recursos (Ford; 2007a).

Llegado a este punto, cabe notar un elemento singular en el PP de Rosario, que reside en la conformación de seis Consejos de PP- uno por distrito-, lo que da cuenta, además de la inexistencia de un mecanismo integral de selección de proyectos y rendición de cuentas, de su dinámica asociada al carácter territorial, que se corresponde con el proceso de descentralización citado con anterioridad.

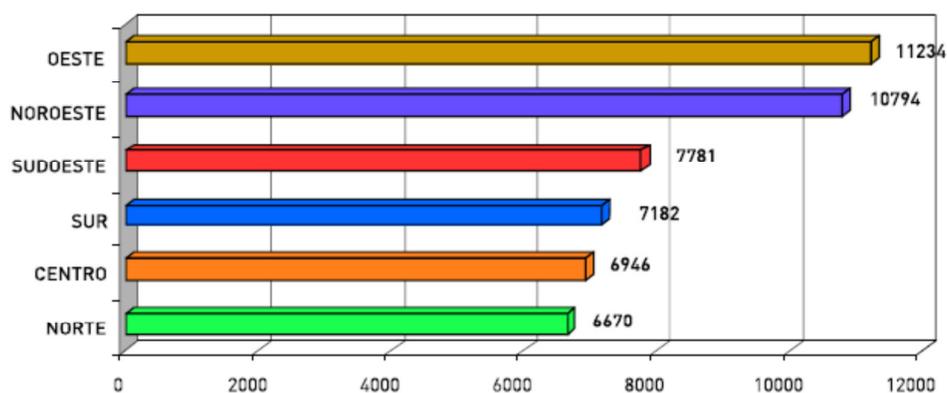
En este sentido, se destaca el hecho de que en cada distrito el proceso asume una dinámica vinculada a los distintos CMD, elemento que constituye el factor fundamental para explicar tanto la dinámica que adquiere el “PP rosarino”. En efecto, los servicios y actividades brindadas en el espacio del CMD, fueron adecuados a las necesidades socio-económicas de los distintos distritos. Al mismo tiempo, en los CDM, la gestión socialista desconcentra las políticas de asistencia social, de aquí, su constitución como referencia de la presencia del municipio en los distritos postergados.

En relación al argumento anterior, un patrón fundamental en la comparación de los procesos de PP en Rosario y Buenos Aires, resulta en que en el primero de los casos, el mecanismo es identificado en los distritos donde predominan sectores de bajos recursos, como una herramienta adecuada para demandar la realización de proyectos vinculados a demandas de obras públicas, servicios públicos, políticas sanitarias y educativas, en definitiva, es utilizado como un canal para realizar pedidos en torno a la mejora de la situación social en los barrios carenciados.

El patrón de desarrollo, en la ciudad de Buenos Aires, es contrario, en los CPGs donde predominan los sectores de bajos recursos, las demandas suelen ser mayormente de carácter cultural o recreativo, mientras que en los CPGs, ubicados en zonas predominantemente de clase media y media-alta se concentran las prioridades con énfasis en la dimensión socio-económica.

Nivel de privación de recursos por distrito³⁰

En este sentido, el PP en Buenos Aires, no logra ser identificado por los sectores de bajos recursos como un canal para plantear demandas de tipo reivindicativas, mientras que en el caso de Rosario, es en los distritos con mayor presencia de grupos vulnerables, donde la participación no sólo es mayor en términos cuantitativos, sino que se desenvuelve de una forma más organizada.

Participación por distrito (acumulado PP 2003-2009)³¹

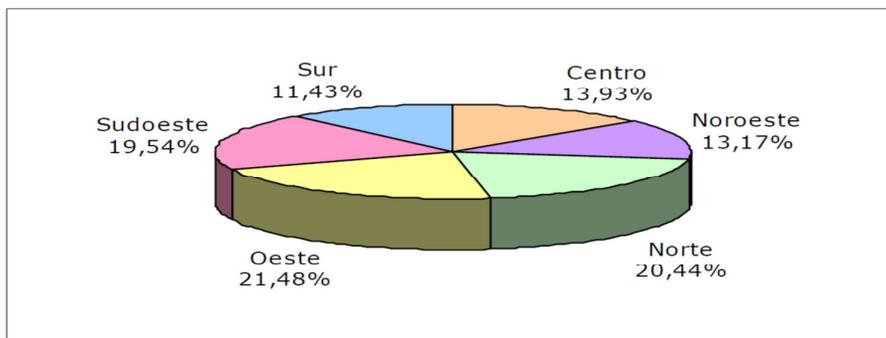
La explicación del carácter que asume la participación en el PP, permite ser planteada en relación con el proceso de descentralización implementado desde 1996 en el municipio. En este sentido, la disposición de las (ASU) y posteriormente los (CMD), adquieren desarrollo en función de las realidades sociales de los distintos distritos, significando un espacio de

³⁰ Datos extraídos del observatorio social de la página oficial del Municipio de Rosario. Construido en base a los datos de EPH del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

³¹ Cuadro extraído de Ford, A. (2009). *El presupuesto participativo en la ciudad en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de la Municipalidad de Rosario de Rosario. Publicación en el marco de Proyecto URBAL B la red 9 "Sistema Intermunicipal de Planificación y Gestión Local Participativa". Pág 29.

referencia para los ciudadanos en torno a la presencia de la gestión. La voluntad política de adecuar el desarrollo de las distintas áreas en los "CMD) en función de su población, focalizando programas sociales en las zonas habitadas por grupos vulnerables, se ve potenciada por el perfil asociativo de la ciudad de Rosario, en particular, se identifica una mayor densidad organizativa en los distritos donde reside la población que de bajos recursos.

Porcentaje de OSC por distrito³²



En efecto, desde el inicio del proceso de PP, resulta visible la dinámica y tendencia a seleccionar distintas áreas de obras prioritarias, que asume el PP vinculada a la unidad territorial particular de cada distrito. En su tesis doctoral, Carmona, realiza una sistematización de las áreas que resultan prioritarias por distrito en la primera edición del programa- PP 2003-, identificando una clara relación con la composición socio-económica de su población:

“En el Oeste, una de la zonas postergadas de la ciudad, las principales prioridades estaban centradas en el desarrollo de obra pública (pavimentación y bacheo) y promoción social (asistencia alimentaria, ampliación de programas de agricultura urbana y capacitación/ orientación laboral para jóvenes).

En el Sudoeste, otro de los Distritos con importantes niveles de población empobrecida, las prioridades aparecían más repartidas en relación a temas de salud pública (ampliación de la producción de medicamentos), servicios públicos (mantenimiento de alumbrado público y clasificación/reciclado de residuos) y promoción social (ampliación de programas de agricultura urbana y asistencia alimentaria).

Lo mismo ocurría con el Distrito Sur, con sus principales prioridades en salud pública (ampliación de la producción de medicamentos), servicios públicos (mantenimiento de

³² Datos extraídos del observatorio social de la página oficial del Municipio de Rosario. Construido en base a datos recopilados por el Ministerio de Promoción Social de la ciudad.

alumbrado y clasificación/reciclado de residuos) y promoción social (asistencia alimentaria y ampliación de programas de agricultura urbana).

En el Distrito Centro, con gran cantidad de sectores medios y acomodados, las prioridades se centraban en las áreas de servicios públicos (programa de revitalización del área central, clasificación/reciclado de residuos), obra pública (reparación de veredas) y una partida especial para el funcionamiento del PP.

En el Distrito Norte como en el Noroeste, con diversos contraste sociales, predominarían las cuestiones de salud pública (ampliación de la producción de medicamentos y atención primaria de salud) y servicios públicos (mantenimiento de alumbrado público y control de plagas)” (Carmona, 2008: 233 y 234).

Síntesis: cantidad de proyectos, monto destinado e inversión per cápita (PP2005-2010)³³

Distrito->	<u>Centro.</u>		<u>Noroeste.</u>	
	Número de Proyectos	Monto demandado	Número de Proyectos	Monto Demandado
Educación y Cultura	29	\$ 2159794	15	\$ 3103000
Salud Pública	12	\$ 722000	10	\$ 1146700
Obras Públicas	33	\$ 6224811	50	\$ 14966856
Promoción Social	33	\$ 3906800	20	\$ 2138998
General	6	\$ 373927	5	\$ 419320
Servicios Públicos	45	\$ 5240782	45	\$ 2589588
Planeamiento	25	\$ 7393761	7	\$ 966564
Total.	183	\$26021875	152	\$25331026
Inversión per cápita(monto invertido / habitantes del distrito)	26021875/228660= \$113,801		25331026/155868= \$162,515	

En el desarrollo del PP 2005, además de los cambios presentados anteriormente, comienzan a implementarse proyectos transversales vinculados a la promoción de la igualdad de género y la disposición de un proceso diferenciado para los jóvenes, desarrollado en las escuelas.

³³ Datos del cuadro: disponibles en la web oficial del Municipio.

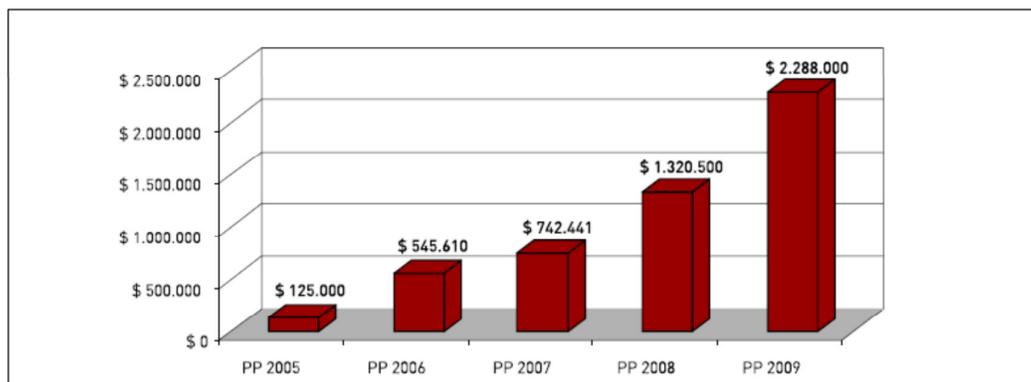
El primero de los programas se incorpora al proceso mismo de PP, con la intención de reforzar la perspectiva de género instaurada con la participación equitativa en los consejos, para incentivar un mayor involucramiento de las mujeres, procurando canalizar a través del PP las problemáticas pertinentes al grupo familiar.

El énfasis en las cuestiones de género debe comprenderse desde el balance realizado en torno al impacto de la crisis del 2001 sobre el núcleo familiar. En efecto, tras las crisis, el rol de las mujeres en las familias suscita cambios, en particular, al ser las beneficiarias de los planes sociales y ante la situación generalizada de desempleo, la pérdida de trabajo de los hombres, habituales jefes de familia, impacta fuertemente sobre el núcleo familiar.

Los estudios realizados en relación a esta temática, demostraban la existencia de un mayor número de mujeres jefas de hogar, aumento de la violencia familiar y un brutal aumento en el consumo de drogas especialmente por parte de los jóvenes. Ante, este cuadro de situación, a partir del PP 2005, se comienzan a realizar proyectos con un fuerte énfasis en la perspectiva de género, aumentando progresivamente su número e importancia en las sucesivas implementaciones del PP.

Desde el año 2006, a través de la firma de un convenio con UNIFEM (United Nation Development Fund for Women), en el marco del PP, se trabaja con un fuerte énfasis en las cuestiones de género en el marco del programa: "Incorporando la perspectiva de género en los presupuestos". Esta iniciativa, redobla los esfuerzos realizados hasta entonces, por la Secretaría de Acción social, que trabajaba en la capacitación de mujeres y ponía a disposición ludotecas- guarderías para niños- para incentivar la participación en los consejos.

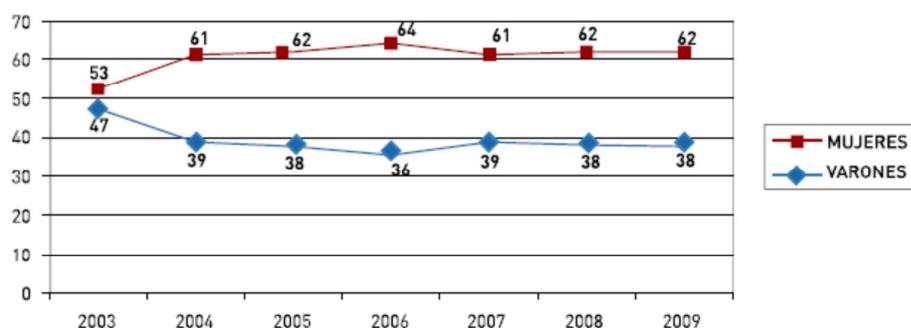
Evolución proyectos con perspectiva de género en el PP 2005-2009³⁴



³⁴ Cuadro extraído de Ford, A. (2009). *El presupuesto participativo en la ciudad en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de la Municipalidad de Rosario de Rosario. Publicación en el marco de Proyecto URBAL B la red 9 "Sistema Intermunicipal de Planificación y Gestión Local Participativa". Pág 40.

Las acciones desplegadas en el marco del convenio con UNIFEM, incluyen: la sensibilización tanto de varones como mujeres en torno a la cuestiones de género en el marco del PP, la capacitación de los equipos técnicos y consejeros en la materia, una mayor articulación entre las secretarías que desarrollan programas vinculados al “área mujer” y el PP. El balance del proceso tiene efectos positivos, ya que además del progresivo aumento de los proyectos que incorporan la transversalidad de género, la participación de las mujeres en el proceso es alta en términos relativos.

Participación por género PP 2003-2009³⁵.



El otro de los programas transversales, el PP Joven, se realiza por primera vez como prueba piloto en las escuelas del distrito Sudoeste en el marco del PP 2005. El objetivo del programa reside en procurar un desarrollo de ciudadanía activa, incentivando desde una temprana edad la participación e involucramiento en las cuestiones públicas. El balance del proceso que comienza a realizarse en las escuelas de todos los distritos junto al PP 2006, es positivo, logrando una buena recepción por parte de los jóvenes, desterrando la idea de una ausencia de interés o apatía política en las nuevas generaciones.

Participación PP Joven 2005-2009³⁶

DISTRITO	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	TOTAL
CENTRO		8	52	532	218	810
NORTE		34	106	838	1073	2051
NOROESTE		65	185	376	821	1447
OESTE		34	120	678	886	1718
SUDOESTE	76	68	152	298	604	1198
SUR		42	71	746	425	1284
TOTAL	76	251	686	3468	4027	8508

³⁵ Cuadro extraído de Ford, A. (2009). *El presupuesto participativo en la ciudad en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de la Municipalidad de Rosario de Rosario. Publicación en el marco de Proyecto URBAL B la red 9 “Sistema Intermunicipal de Planificación y Gestión Local Participativa”. Pág 39.

³⁶ Cuadro extraído de Ford, A. (2009). *El presupuesto participativo en la ciudad en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de la Municipalidad de Rosario de Rosario. Publicación en el marco de Proyecto URBAL B la red 9 “Sistema Intermunicipal de Planificación y Gestión Local Participativa”. Pág 43.

El programa es llevado a cabo por un equipo destinado a la realización del proyecto, responsable de realizar las reuniones y capacitaciones pertinentes. La estructura de funcionamiento es flexible, se compone de una primera ronda semejante a la de asambleas, donde se informa y seleccionan los consejeros. Luego en una segunda ronda, se procede a la presentación de los distintos proyectos y se realiza la selección. Finalmente, los consejeros presentan a las autoridades municipales los proyectos electos por los estudiantes.

El PP Joven se realiza mayormente en el ámbito de las escuelas- aunque también se realizan acciones en otros lugares físicos-, se organiza a través de la utilización de la visión espacial de los distintos distritos, participando en el proceso estudiantes de las escuelas públicas que tienen entre 13 y 18 años.

La participación aumenta progresivamente hasta el año 2009 se encontraban realizados más de 130 proyectos, vinculados a talleres educativos (teatro, música, radio, artes plásticas, baile), cursos de idiomas y habilitación de espacios recreativos (bibliotecas, remodelación de plazas, sala de cines). Por último, en la edición del PP Joven 2013, se aumenta el monto destinado un 300% en relación el monto destinado en la edición anterior, alcanzando la cifra de \$1.5 millones – en la primera edición fue de \$300.000-, con una participación record de 7159 estudiantes.

Para la implementación del PP 2006, se estipulaba el cumplimiento de la ordenanza sancionada en Junio de 2005, que determinaba el acatamiento a las reglas de distribución de los recursos entre los distritos, asignando un 50% proporcionalmente y la otra mitad según los resultados del índice de carencias. Al sancionarse la ordenanza, el ciclo de PP 2006, estaba en marcha, pero más allá de la disposición, el criterio de distribución no será acatada en el transcurso de la experiencia.

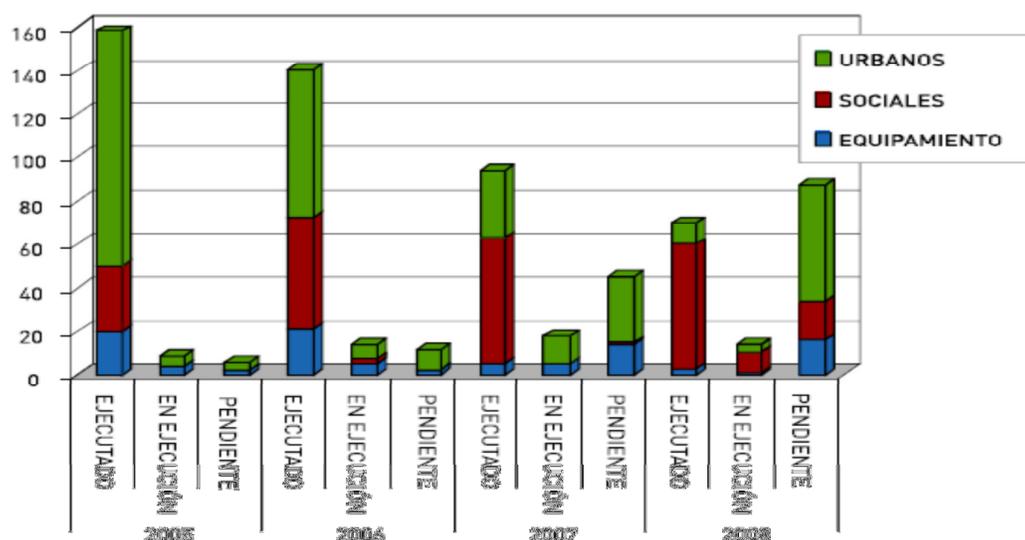
Es en el ejercicio de PP 2010 donde comienza a observarse que se destinan más recursos a los distritos carenciados, sin embargo, la asignación no respeta los criterios de distribución establecidos para el procedimiento. En todo caso, es un punto que da cuenta de una debilidad del proceso de PP en Rosario, afectando la posibilidad de lograr un mayor alcance distributivo mediante la implementación del mecanismo.

En la misma dirección, tampoco se acatan las normativas que reglamentan el monto que debe ser estipulado al PP. La ordenanza que da inicio al proceso, estipula que el monto asignado al PP debe aumentarse en términos porcentuales en relación al presupuesto total del municipio del mismo año. Es decir, que de un año a otro el porcentaje destinado al mecanismo debe aumentarse tomando como referencia el ejercicio presupuestario que se corresponde al ciclo

de PP a iniciar. Si bien, se observa un incremento en términos cuantitativos a través de las sucesivas implementaciones, no se acata el aumento porcentual que indica la normativa.

El balance en la participación de las experiencias de PP 2003-2006, arrojaba la cifra máxima de concurrencia en la última de estas, con una cifra de 6550. La experiencia piloto de PP 2003 había alcanzado los 1747, aumentando a 5488 en el PP 2004, para decaer a 4656 en el PP 2005. En cuanto al porcentaje de ejecución de las obras, hasta el año 2005 inclusive, se realizan el total de las obras, comenzando a decaer la ejecución a partir del ejercicio de PP 2006, sufriendo una merma significativa a partir del 2007.

Comparación por tipo de proyecto y estado³⁷



En relación a la cantidad de electores habilitados en Rosario, la participación en el PP 2006, fue menor al 0.75%. Luego de las primeras cuatro implementaciones, aumentar la participación se convierte en un objetivo para la gestión local. Con este objetivo, para los ciclos de PP 2007 Y 2008 se incluye la posibilidad del voto electrónico, que se agrega a la decisión de extender las jornadas de votación en la Segunda Ronda de las tres horas a las doce por distrito.

Una evaluación de la participación, obliga a plantear, que en términos relativos, los bajos niveles en relación a la población o al número de lectores habilitados, forma parte de las críticas o debilidades que tienen los procesos de PP a nivel internacional. Si bien, el porcentaje hasta el

³⁷ Cuadro extraído de Ford, A. (2009). *El presupuesto participativo en la ciudad en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de la Municipalidad de Rosario de Rosario. Publicación en el marco de Proyecto URBAL B la red 9 "Sistema Intermunicipal de Planificación y Gestión Local Participativa". Pág 36.

año 2006 no supera el 0.75%³⁸ de electores habilitados, analizarla en términos comparadas, incorporando el hecho de que es una experiencia innovadora, la cifra alcanzado se ubica dentro de los patrones normales que tienen las experiencias- por ejemplo, en el caso de Porto Alegre el nivel de participación oscila en promedio en el 1% de participantes en relación a los electores-.

La cuestión de los bajos niveles de participación, la deserción de los consejeros durante el proceso y la incapacidad de sumar nuevos participantes, integran parte del diagnóstico por el cual para la edición del PP 2009 se decide el cambio de la selección de consejeros por la postulación voluntaria. Pero el objetivo fundamental que motiva el cambio, se encuentra en la intención de procurar una renovación en los consejos, a pesar de lo estipulado por el Reglamento Interno, que no permitía a una misma persona ocupar el cargo más de dos veces en forma consecutiva, se notaba la presencia de “consejeros “históricos”.

Hasta su modificación, la selección de los consejeros se realizaba según lo establecido por ordenanza, que estipulaba la elección de un número proporcional a la participación en el distrito. La cantidad de integrantes de los Consejos se organizaba siguiendo la siguiente lógica: si en la asamblea participaban 50 personas, entre 50 y 100, o más de 400, se seleccionaban 5, 6 o 10 consejeros, respectivamente. Sin embargo, este criterio no se evidencia en la práctica, más allá de que se observa una proporcionalidad entre consejeros electos y nivel de participación en la Primera Ronda.

Consejeros y Consejeras por Distrito (PP2003-2009)³⁹

DISTRITO	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	TOTAL
CENTRO	32	78	59	64	79	86	78	476
NORTE	31	75	61	59	77	75	82	460
NOROESTE	32	76	68	72	83	94	115	540
OESTE	39	84	62	97	133	93	125	633
SUDOESTE	44	64	67	70	81	90	97	513
SUR	43	77	58	74	76	72	74	474
TOTAL	221	454	375	436	529	510	571	3096

³⁸ El cálculo lo realicé tomando el número de electores habilitados para las elecciones del año 2005 en la ciudad de Rosario. Fuente: Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

http://www.tribunalelectoral.santafe.gov.ar/anteriores/prima2007/resuldept.php?v_sec=13

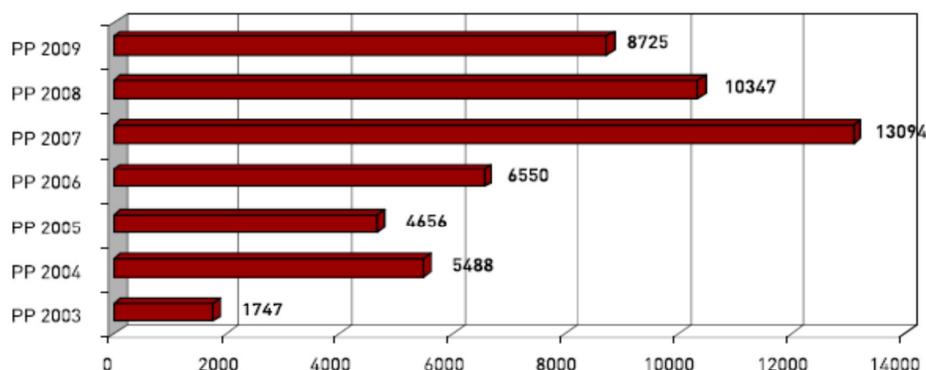
³⁹ Cuadro extraído de Ford, A. (2009). *El presupuesto participativo en la ciudad en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de la Municipalidad de Rosario de Rosario. Publicación en el marco de Proyecto URBAL B la red 9 “Sistema Intermunicipal de Planificación y Gestión Local Participativa”. Pág 28.

Participación en la Primera Ronda (PP 2003-2009)⁴⁰

DISTRITO	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	Total
CENTRO	202	518	480	679	1848	1341	1878	6946
NORTE	230	831	547	698	1817	1435	1112	6670
NOROESTE	370	848	1141	1481	2681	2562	1711	10794
OESTE	392	1828	1028	1574	2777	1960	1675	11234
SUDOESTE	285	695	675	1093	2371	1223	1439	7781
SUR	268	768	785	1025	1600	1826	910	7182
TOTAL	1747	5488	4656	6550	13094	10347	8725	50607

Con la introducción de la postulación voluntaria, se intentaba desterrar las críticas que señalaban prácticas de clientelismo por parte de los consejeros. Al mismo tiempo, actúa en contra de la participación organizada, luego del cambio, existen entre las opiniones de los participantes, quienes plantean la conveniencia de un retorno al viejo criterio (Bloj, 2009).

En la edición del PP 2007, con la introducción de la modalidad del voto electrónico, se produce un aumento significativo en la participación, se involucraron en el proceso 13094 personas, doblando el número obtenido en el PP 2006. Sin embargo, para el PP 2008, que también dispone del voto electrónico, la participación vuelve a reducirse a 10347 participantes. Para la edición del PP 2009, por razones de costos, se elimina el voto electrónico, afectando fuertemente el nivel de participación que decae a 8725 personas.

Participación PP 2003-2009 por ciclo⁴¹

⁴⁰ Cuadro extraído de Ford, A. (2009). *El presupuesto participativo en la ciudad en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de la Municipalidad de Rosario de Rosario. Publicación en el marco de Proyecto URBAL B la red 9 "Sistema Intermunicipal de Planificación y Gestión Local Participativa". Pág 29.

⁴¹ Cuadro extraído de Ford, A. (2009). *El presupuesto participativo en la ciudad en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de la Municipalidad de Rosario de Rosario. Publicación en el marco de Proyecto URBAL B la red 9 "Sistema Intermunicipal de Planificación y Gestión Local Participativa". Pág 30.

La continuidad del proceso, las ediciones del PP 2010, 2011 y 2012, las debilidades identificadas en el desarrollo del mecanismo cobran particular visibilidad, ante las denuncias por parte de la oposición política y organizaciones de la sociedad civil en torno al incumplimiento de la gestión local de las normativas que reglamentan el proceso.

En particular, vinculado a la capacidad de generar efectos redistributivos, el porcentaje destinado al PP decrece progresivamente, representando en 2003, aproximadamente el 8%, para ser en las últimas ediciones cifras cercanas al 1%. Al incumplimiento del monto destinado, se le suma una baja significativa en el porcentaje de obras realizadas. En relación a los números totales ejecución, el agregado del total de las ediciones señala un 60% de incumplimiento, según fuentes oficiales.⁴²

A este hecho se le agrega una tendencia a la baja, según el último informe- número 537- disponible del PP por parte del Tribunal de Cuentas de Rosario, se observa una ejecución total del 54% de las obras seleccionadas en el ciclo PP 2011. Por otro lado, la ausencia de un mecanismo que otorgue a la sociedad civil la posibilidad de ejercer un control sobre la ejecución de las obras, cobra mayor notoriedad ante el incremento de las tasas de incumplimiento.

En todo caso, en el balance de las últimas ediciones, la participación en el proceso ha experimentado un incremento significativo con la introducción de postas de votación móviles y en la última edición del bolivoto. Estos mecanismos - ponen a disposición en distintos puntos urnas para votar las obras-, procuraron efectivamente aumentar el número de votos, permitiendo a los ciudadanos votar obras sin la necesidad de acercarse al espacio físico del CDM o de invertir tiempo presenciando la Segunda Ronda.

Ante la incapacidad de aumentar los niveles de involucramiento de los ciudadanos, las nuevas modalidades de votación, procuran atender el déficit mediante la introducción de mecanismos que tienen un carácter de tipo consultivo. En efecto el componente deliberativo, que procura la selección de proyectos mediante un ejercicio de socialización y aprendizaje colectivo entre los ciudadanos en el ámbito del CDM, pierde peso en el proceso a costas de lograr niveles de participación más altos.

Finalmente, a modo de cierre del análisis, como balance del proceso de PP en la ciudad de Rosario, una buena síntesis, reside en señalar que con el paso del tiempo, ante el mayor

⁴² Información de carácter pública en sitio webs de noticias de la ciudad de Rosario:

<http://www.concejorosario.gov.ar/noticiaCompleta.do?noticia=000155ha>

<http://colectivoeprosario.blogspot.com.ar/2013/04/rosario-presupuesto-participativo.html>

distanciamiento de los hechos del 19 y 20 de Diciembre, la voluntad política en la implementación de la política comienza a reducirse progresivamente, al mismo tiempo, que por el lado de la sociedad civil, se reduce en sintonía con la pérdida de compromiso de la gestión local el interés inicial en participar de la experiencia.

4. Tercera parte

4. a Conclusiones finales: dinámicas de implementación de PP en perspectiva comparada

En las ciudades de Rosario y Buenos Aires los procesos de presupuesto participativo asumen una dinámica vinculada al contexto en que sucede la innovación. La puesta en práctica del mecanismo participativo se debe a la necesidad de los gobiernos locales de mostrar señales de contención ante la conflictividad social que se desata producto de la crisis económica-institucional en Diciembre del año 2001. Por lo tanto, la emergencia del presupuesto participativo en la Argentina asume una relación directa y es indisociable de la crisis que atraviesa al país en los meses siguientes al colapso de Diciembre del año 2001, siendo este acontecimiento el elemento distintivo y de mayor importancia para el análisis del mecanismo.

Si bien el estallido que sucede en los días del 19 y 20 de Diciembre, no fue un hecho predecible, la impugnación de los ciudadanos a la elite dirigente sintetizada en la consigna “que se vayan todos”, cristaliza el colapso de una etapa iniciada desde el retorno al orden democrático, marcada por el distanciamiento de la sociedad política respecto de la sociedad civil en las instancias fundamentales que implican la resolución del conflicto político.

La acumulación de insatisfacciones en la sociedad producto de la distorsión en el funcionamiento de las instituciones formales de representación desemboca en el pretorianismo manifiesto en el “Argentinazo”, al quedar en evidencia la ausencia de un marco institucional adecuado para la resolución de las demandas de los ciudadanos. La forma de construir poder de los partidos políticos predominantes, la UCR y el PJ, mediante la extensión de redes clientelares a nivel territorial había derivado en una dinámica política de competencia electoral entre líderes caudillistas, posponiendo la agenda social de la ciudadanía.

En este sentido, los procesos de crisis de representación en las instituciones formales y territorialización de la política, constituyen el marco para la comprensión del colapso institucional y la situación de vacío de poder que sigue a las jornadas del “Argentinazo”, al mismo tiempo, son fundamentales en la determinación de las características que asume la dinámica de innovación en las ciudades argentinas.

En efecto, las gestiones locales de Buenos Aires y Rosario, implementan el presupuesto participativo con el objetivo de brindar señales de apertura a la sociedad ante el descrédito

generalizado hacia la dirigencia política, considerando la dimensión territorial del mecanismo como una forma de lograr el apoyo desde la proximidad que implica el acercamiento a la realidad barrial del ciudadano. Si bien, los procesos tienen un interés político- la construcción de bases sociales de apoyo a nivel territorial-, en la elite política de la ciudad de Rosario, es evidente un mayor compromiso programático con la promoción de políticas participativas en el plano local como el componente fundamental en la explicación de trayectorias divergentes entre los casos analizados.

El desafío que implica la espectacular emergencia del movimiento de asambleas auto-convocadas y el enmarque de los procesos de presupuesto participativo presentados por las gestiones locales en sintonía con la descentralización administrativa, significan los últimos elementos en común entre los casos argentinos. La desactivación del movimiento asambleas barriales durante el mismo año de su espectacular emergencia, produce la desaparición de la escena del actor con mayor potencial para integrarse en el proceso, la posibilidad de establecer canales de vinculación obliga a colocar la observación en otro tipo de actores.

A partir de aquí, como se anticipa anteriormente, partiendo de las diferencias programáticas en las administraciones locales de Buenos Aires y Rosario, la trayectoria de los procesos de presupuesto participativo asumen características vinculadas a la singularidad en el desarrollo de los distintos casos.

El proceso de presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires, es una experiencia que no supera el ejercicio de los ciudadanos en torno a la selección de prioridades en la escala barrial durante los años 2002-2006. Los vaivenes político-institucionales que atraviesan el período de implementación del presupuesto participativo, actúan para desactivar un proceso que contaba con un acotado apoyo de la Jefatura de Gobierno desde sus inicios. En efecto, la ruptura del bloque de la Alianza que había resultado el partido victorioso del Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra, marcaría el período de su gestión, minando la posibilidad de desarrollar políticas impulsadas con el apoyo integral de los funcionarios locales.

La escasa voluntad política para la implementación del presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires, se acentúa tras el quiebre de la relación entre Ibarra y Schiffrin, el ideólogo del proceso y responsable de la Secretaría, que gestionaba la descentralización administrativa y las políticas participativas. Las disputas entre los integrantes de la coalición electoral victoriosa Alianza no quedaba al margen de la ruptura entre Ibarra y Schiffrin, quien había presentado la iniciativa al Jefe de Gobierno en función de construir una base de apoyo territorial que permita desplazar la preponderancia del radicalismo en la ciudad.

En definitiva, la necesidad de obtener respaldo a la gestión de la ciudad, provocaría la salida de Schiffrin en la dirección de la Secretaría, quién en su breve plazo no había conseguido

logros en la construcción de una base de apoyo mediante la implementación del presupuesto participativo, suscitando la desconfianza de Ibarra. En el marco del nuevo mandato que comienza en 2003 tras ser re-electo con el respaldo del presidente Kirchner, Schiffrin y su equipo serían desplazados de sus funciones en la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana.

A la falta de voluntad política en las elites de gobierno porteño en la implementación del presupuesto participativo y a los sucesivos vaivenes político-institucionales que producen reemplazos integrales del personal a cargo de la política- se suceden tres cambios durante el período 2002-2006-, debe incorporarse el escaso nivel de desarrollo en el proceso de descentralización administrativa, como los elementos que explican la trayectoria en la experiencia de innovación porteña.

Los CPGs, comienzan a funcionar pocos meses antes al estallido de la crisis, obteniendo posteriormente un escaso impulso desde la dirigencia política al igual que el presupuesto participativo. En efecto, a las unidades descentralizadas no se le otorga los recursos correspondientes resultando incapacitadas para el ejercicio de sus competencias. Más importante en torno a la implementación del presupuesto participativo, el CPG no representa para los ciudadanos un espacio de referencia para la satisfacción de las demandas, se limita a la función de recibir reclamos debido a la falta de recursos de todo tipo para desplegar sus funciones.

Ante la falta de compromiso de las elites porteña, que incluye el desacato de normativas que son incorporadas con rango constitucional, como el Consejo de Planeamiento Estratégico y el proceso de descentralización administrativa, el despliegue de canales de interacción con la sociedad civil se desarrolla en un terreno desfavorable. En este sentido, la relación entre la sociedad política y la sociedad civil, durante la implementación del proceso de presupuesto participativo se desenvuelve en un marco de rivalidad.

Si bien, no existe una demanda significativa desde la sociedad civil que presiona para la implementación de políticas participativas, el accionar de la elite política no otorga los elementos mínimos para el desarrollo de canales de vinculación.

En todo caso, la ausencia de un monto estipulado para el mecanismo, el bajo porcentaje de ejecución de las prioridades seleccionadas, la limitación a la firma de actas acuerdo para la realización de las obras y la falta de integración de la mayoría de las Secretarías que no habilitan las partidas, aparecen como componentes que permiten plantear en la ausencia de voluntad política en las elites políticas de la ciudad de Buenos Aires, el factor causal que explica la inexistencia de efectos deliberativos-distributivos en la experiencia de presupuesto participativo "porteño".

El caso del presupuesto participativo en Rosario, es en la actualidad el proceso con mayor desarrollo en la Argentina implementando ininterrumpidamente desde el año 2002. Las diferencias programáticas con la elite porteña, el rédito político que le ha otorgado al socialismo la imagen de una gestión moderna y participativa, junto al mayor desarrollo de políticas consultivas y el carácter que asume la descentralización previamente a la implementación del PP, constituyen los principales factores para la explicación de trayectorias divergentes entre los caso argentinos.

La implementación del PP en Rosario, si bien no es una política que se encuentra en la agenda del socialismo, se desarrolla en un marco que favorece la participación debido fundamentalmente al impulso que recibe el proceso de descentralización administrativa en la ciudad, iniciado en el año 1996. La disposición de unidades administrativas en los distintos distritos asume funciones ligadas a la realidad barrial en que la actúa, adoptando una importancia fundamental en la gestión de los programas sociales.

En efecto, las (ASU) y luego los (CMD), se instalan en los barrios convirtiéndose en una referencia para los ciudadanos en torno a la presencia de la gestión local, particularmente en los distritos con mayor presencia de grupos vulnerables, debido al desarrollo de programas sociales. En relación a la experiencia porteña, el mecanismo adquiere un mayor dinamismo en las zonas con mayores postergaciones sociales, donde se detectan los niveles más altos de participación y organización en el espacio del presupuesto participativo.

Los inicios del proceso, permiten identificar la construcción de canales de vinculación entre los funcionarios locales y dirigentes de asociaciones comunitarias, que junto a la presencia de militantes de partidos políticos prevalecen en el rol de consejeros en el proceso. El dinamismo inicial del proceso, las políticas transversales de género y participación juvenil, constituyen los elementos destacados en la experiencia de Rosario, intentando desde la gestión local responder a las problemáticas sociales acentuadas tras la irrupción de la crisis el 2001. Sin embargo, en sintonía con la normalización institucional, la voluntad política y el involucramiento de los ciudadanos, comienzan a decaer, redimensionado la importancia del contexto de crisis para la implementación del proceso en los casos argentinos.

Luego de las primeras dos implementaciones comienza a trabajarse en función de proyectos, superando la etapa que caracteriza a las experiencias pilotos que se limitan a seleccionar prioridades. No obstante, luego de las primeras tres ediciones, comienza a decaer el porcentaje de ejecución de las obras, no se ponen en función los criterios redistributivos para la asignación de recursos entre las unidades, no se incrementa el monto estipulado que comienza a reducirse en términos porcentuales, minando la posibilidad de desarrollar un

proceso que potencialmente permitía anticipar resultados deliberativos-distributivos significativos.

En torno a la dimensión política del presupuesto participativo en la ciudad de Rosario, el mecanismo otorga réditos al socialismo, a través de la presencia en las zonas habitadas por sectores de bajos recursos, aumentando la tradicional base de apoyo electoral del partido que es de clase media.

A partir del ciclo 2007, el presupuesto participativo en Rosario, ante la incapacidad de superar niveles bajos de participación, comienza a adoptar mecanismos de votación que inclinan al proceso en favor de un carácter consultivo, permitiendo a los ciudadanos votar con escasa información e involucramiento en la definición de los proyectos. Además, en la edición de 2009, se decide eliminar la elección de consejeros por la postulación voluntaria, con el objetivo de renovar los participantes, al notarse que los consejeros se repetían año a año.

No obstante, este cambio recibe cuestionamiento, por la baja en la participación de los líderes comunitarios y las organizaciones sociales, que como se planta anteriormente, conformaban los canales de vinculación que otorgaron al mecanismo su dinamismo inicial. En la actualidad, el presupuesto participativo en Rosario, se ve atravesado por cuestionamientos que denotan una merma significativa en la voluntad política con que es iniciado el proceso, fundamentalmente las críticas se concentran en la falta de ejecución de obras que se acumulan en los sucesivos ciclos.

Incorporando la perspectiva comparada, en relación a las experiencias de implementación de Presupuesto Participativo en el Brasil democrático de la mano del PT, la diferencia en el contexto en que sucede la innovación en los distintos países resulta fundamental, marcando las dinámicas que asumen la innovación y las características que adquieren cada uno de los procesos. En este sentido, la emergencia del presupuesto participativo en Brasil se desarrolla en el marco de la democratización y una fuerte presencia de movimientos sociales, que luego de una etapa de oposición al régimen militar, demandan arreglos institucionales que incorpore la participación de la sociedad civil.

La presión de los movimientos sociales se acentúa en el marco de la sanción de la nueva Constitución en 1988, presionando en favor de la incorporación de la sociedad civil, logrando el reconocimiento en la disposición del nuevo orden institucional, que brinda una plataforma adecuada para la promoción de políticas participativas. En efecto, el municipio es redimensionado ante los nuevos desafíos que implica la localización de las demandas, obteniendo la autonomía y mayores recursos propios a disposición para desplegar políticas sociales.

Si bien, en Brasil también se impulsa un proceso de descentralización administrativa entendida en términos liberales desde el Estado Nacional, los municipios en Brasil cuentan con mayores capacidades en relación a los de Argentina, a la hora de enfrentar los nuevos desafíos. Esta distinción es importante ante las limitaciones que se plantean desde la gestión del socialismo en Rosario, que señalan en la ausencia de la autonomía municipal en su provincia, un escollo fundamental para el alcance de las políticas llevadas a cabo.

En relación al caso de Buenos Aires, el carácter de ciudad autónoma y la posibilidad de solventar sus gastos con recursos propios, vuelve menos importante esta distinción. Sin embargo, a pesar de la disposición institucional y financiera en Buenos Aires, la ausencia de voluntad política en la implementación del presupuesto participativo impide la posibilidad de generar resultados positivos durante el desarrollo del proceso.

En un contexto marcado, por la democratización brasileña y la presión de los movimientos sociales, la llegada al poder del PT en Porto Alegre y la puesta en práctica del presupuesto participativo permite señalar cierta relación entre la secuencia de eventos. Es decir, la elección del alcalde Olívio Dutra en representación de una coalición reformista encabezada por el PT, donde predominan sectores de la nueva izquierda y el sindicalismo de base que colocan como eje de agenda la promoción de políticas participativas, no puede disociarse del contexto político que caracteriza al país.

Las características contextuales generales de la democratización brasileña, se conjugan con las particularidades locales de la sociedad civil y sociedad política en Porto Alegre para determinar el alcance de la experiencia paradigmática de presupuesto participativo. Como se plantea en el desarrollo del trabajo, la presencia de una elite política unida en torno a la promoción de políticas participativas y las características organizativas de la sociedad civil que demanda ser incluida en el proceso de toma de decisión, constituyen los factores causales de la excepcionalidad del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre.

Entonces, en las diferencias entre la dinámica de innovación de Porto Alegre en relación a los casos de Buenos Aires y Rosario, la ausencia de una presión social desde las organizaciones de la sociedad civil para la instauración de mecanismos que integren la participación ciudadana en el proceso de toma de decisión local, constituye un rasgo fundamental para la distinción y el alcance de las experiencias. En efecto la implementación del presupuesto participativo en las ciudades de Argentina se desarrolla bajo una dinámica top-down desde los gobiernos locales, sin una presencia significativa de actores sociales que demandan el mecanismo.

El alcance deliberativo-distributivo de la experiencia de Porto Alegre es el resultado del proceso que Avritzer conceptualiza como "autoría múltiple de diseño interactivo". No obstante, la construcción negociada de las estructuras y las pre-rogativas del presupuesto

participativo en Porto Alegre, se explica por la presencia de una elite reformista en el gobierno interesada en la construcción de bases de apoyo mediante la implementación de políticas participativas y la existencia de una red de organizaciones sociales desplegadas territorialmente unidas en torno a la demanda de participación en la toma de decisión.

En el análisis de las características institucionales del mecanismo en Porto Alegre, puntualizando sobre las pre-rogativas que adquiere el Consejo de Presupuesto Participativo, resulta posible detectar la dinámica excepcional que otorgan los acuerdos negociados entre la sociedad política y la sociedad civil. En efecto, la capacidad que adquiere el COP de vetar el presupuesto del municipio, no se encuentra en las restantes experiencias analizadas, permitiendo observar la importancia de la presión social para empoderar el mecanismo de rendición de cuenta. Las pre-rogativas que adquiere el COP, representa el elemento distintivo de Porto Alegre en la dimensión institucional de los procesos, permitiendo identificar la sinergia entre sociedad política y sociedad civil en la experiencia paradigmática de presupuesto participativo.

La ausencia de, una coalición que coloca el eje en la promoción de políticas participativas como la encabezada por Olivio Dutra y una sociedad civil excepcionalmente vigorosa como la de Porto Alegre, no impide que los procesos de presupuesto participativo puedan obtener resultados alentadores. Con menor grado de impacto, el caso de Belo Horizonte representa otra experiencia que demuestra la posibilidad de desarrollar exitosamente el Presupuesto Participativo, sin la necesidad de reunir las condiciones excepcionales de Porto Alegre.

No obstante, como señala Avritzer, los resultados obtenidos en los procesos de Presupuesto Participativo en Porto Alegre y Belo Horizonte, descansan en los canales de vinculación que se establecen entre la sociedad política y la sociedad civil en el desarrollo de la experiencia. La presencia de un partido político, como el PT en la alcaldía y la existencia de una red organizada de asociaciones barriales con demandas reivindicativas vinculadas a la participación desde su plano local de acción, componen las partes que generan los canales de vinculación que marcan el éxito en ambos procesos.

En los casos de Buenos Aires y Rosario, los procesos de presupuesto participativo se implementan sin la presencia de un partido político como el PT y de una sociedad civil organizada que presiona para la instauración de políticas participativas. Las características de las elites políticas locales y la ausencia de una demanda social, representan los factores relevantes en los casos argentinos analizados, para la comprensión de las diferencias en las características presentes durante el desarrollo y en el alcance de los procesos de presupuesto participativo, en relación a las dinámicas que adquieren las experiencias brasileñas.

En los casos argentinos, el presupuesto participativo se enmarca como una profundización en el proceso de descentralización administrativa de la gestión local, sin la intención de procurar el empoderamiento de la sociedad civil en las decisiones del gasto local como ocurre en los casos exitosos de Brasil. En este sentido, en Porto Alegre y Belo Horizonte, presupuesto participativo y descentralización no se conciben dentro de un mismo proceso y se desarrollan en forma paralela. Además, los procesos de presupuesto participativo en Porto Alegre y Belo Horizonte anteceden al proceso de descentralización.

La ausencia de un actor como el PT en los casos argentinos, es determinante en las trayectorias del presupuesto participativo de los distintos países. Si bien, el PSP, en Rosario tiene un compromiso programático con la promoción de la participación de la sociedad civil y obtiene réditos electorales mediante la implementación de mecanismos participativos, no adquiere el presupuesto participativo la identificación que tiene en Brasil con el PT, como caballo de batalla y sello distintivo del partido en la gestión local.

La identificación del PSP con el presupuesto participativo, se limita a la obtención del reconocimiento como una gestión moderna y participativa, estando ausente el carácter reivindicativo en torno a la distribución de los recursos que adquiere en Brasil de la mano del PT. La ausencia del énfasis distributivo en Rosario, no se limita a una cuestión retórica sino que responde al funcionamiento del mecanismo. En este sentido, en relación a las experiencias exitosas de Brasil el proceso de presupuesto participativo no tiene un alcance deliberativo-distributivo significativo, notorio desde el acotado monto a disposición del mecanismo y la ausencia de criterios distributivos en su asignación.

En todo caso, la gestión del PSP en Rosario, con la descentralización administrativa genera un vínculo de cercanía con los sectores de bajos recursos, a través de políticas sociales de tipo asistencialista, siendo el presupuesto participativo un programa que se integra en este proceso con resultados alentadores vinculados a la promoción social en las áreas de educación y en menor medida a la asistencia sanitaria. En los proyectos vinculados a obras de infraestructura y servicios públicos se observa el menor grado de ejecución.

El proceso de presupuesto participativo porteño muestra mayores semejanzas con la experiencia de PP en la ciudad Sao Paulo, fundamentalmente, ambos procesos se diseñan e implementan junto al proceso de descentralización, no logran establecer canales de vinculación con la sociedad civil y son interrumpidos al perder la elección el partido de gobierno que impulsa la iniciativa, sin generar resultados de alcance distributivo-deliberativo. A modo de cierre del trabajo, el objetivo del mismo, consistió en brindar una explicación de trayectorias divergentes en los procesos de implementación del presupuesto participativo,

comparando la dinámica que asume la innovación institucional en los casos de Brasil y Argentina seleccionados.

Finalmente, la contribución de la presente investigación reside en la aproximación de un marco analítico para la comparación de los procesos de implementación del presupuesto participativo en Argentina y Brasil, depositando sobre el contexto de innovación institucional y la construcción de canales de vinculación entre sociedad política-sociedad civil, los factores determinantes para la comprensión de las particularidades y el alcance de la política en los casos analizados.

5. Bibliografía Selectiva

- Arnoletto, E. y Beltrán, E (1997). *Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal*. En: Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina. D. García Delgado (editor).pp. 73-106. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press.
- Avritzer, L. (2003). *O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico*. En Avritzer Leonardo y Zander Navarro (Editores). *A Inovação Democrática no Brasil*. Editora Cortez. São Paulo.
- Avritzer, L. y Wampler, B. (2004). *“Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”*. Organização de Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre. En *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. pp 210-238. São Paulo.
- Banco Mundial (2008). *Rumo a un orçamento participativo mais inclusivo*. Brasil -Unidade de Gerenciamento do Pais- Unidade de Desenvolvimento Sustentável Região de América Latina e do Caribe
- Blog, C. (2004). *Presunciones acerca de una ciudadanía ‘indisciplinada’: asambleas barriales en Argentina*. En Daniel Mato (Coordinador.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. pp 133-150. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Bloj, C. (2008). *Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario. Iberoamérica*. América Latina España Portugal. Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas iberoamericanas. 32, pp 31-50.
- Bloj, C. (2009). *El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. CEPAL-Serie Políticas Sociales Número 151.Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Carmona, R. (2008). *“Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades. Un análisis sobre políticas de articulación multiactoral y gobernanza en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario”*. Tesis Doctoral. Flaco.
- Cavalcante Costa, Z. P. (2007). *“Brasil El régimen jurídico municipal”*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- CENOC. (2003). *Acerca de la Constitución del Tercer Sector, Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil inscriptas en el CENOC*. Buenos Aires.

CENOC. (2007). *Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina, Similitudes y Divergencias*. Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Anlló, G. (2007). *Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos*. En Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La Economía Argentina 2002-2005 B.Kosacoff (Editor). pp 395-426.CEPAL.

Ford, A. (2007a). *"Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas"*. Ponencia presentada al Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Realizada en el marco del proyecto PAV "La participación ciudadana en el control de gestión de las políticas públicas municipales". Buenos Aires, 22 al 24 de agosto de 2007.

Ford, A. (2007b). *Experimentalismo democrático: las asambleas barriales y el presupuesto participativo en Rosario 2002-2005*. Tesis doctoral. FLACSO.

Ford, A. (2009). *El presupuesto participativo en la ciudad en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de la Municipalidad de Rosario de Rosario. Publicación en el marco de Proyecto URBAL B la red 9 "Sistema Intermunicipal de Planificación y Gestión Local Participativa".

Fung, A. y. Wright, E.O. (2002). *"Deepening Democracy"*. Introduction. London, Verso Press.

Garat, P. (2011). *El fortalecimiento del Régimen Municipal y la recuperación del Federalismo Argentino*. Revista Civilidad, año XXVII, edición número 30, Septiembre.

Guberman, L. (2004). *Victoria, éxito y fractura. El Partido Socialista Popular en Rosario 1989-1995*. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario.

Goldfrank, B. (2006). *Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio*. Revista de Ciencia Política. 26. Páginas3-28.

Goldfrank, B. (2007) *"Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting"*. En Participatory Budgeting, edited by Anwar Shah. Washington, DC: World Bank Institute, Public Sector Governance and Accountability Series.

Isunza Vera y Gusta Lavalle (2010). *"Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática, participación, controles sociales y representación"*. Universidad de Salamanca.

Iturburu, M.S (2000). *Municipios Argentinos, Potestades y restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. 2da Edición. INAP.

Lifschitz, M. (1998). *Articulación público-privada. Diez años del Plan Estratégico Rosario*. Revista institucional Bolsa de Comercio de Rosario, Año XCVIII - N° 1505.

Marquetti, A (2003). *"Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre"*. En Avritzer Leonardo y Navarro Zander (Editores). "A inovação democrática no Brasil". Sao Paulo.

Ouviña, H (2004). *Las asambleas barriales y la construcción de "lo público no estatal: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.

Peruzzotti, E. (2011). *"The accountability Agenda in Latin America: Exploring Recent Debates and Developments"*. The International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank.

Peruzzotti, E (2009). *"The Politics of Institutional Innovation: the implementation of participatory budgeting in the city of Buenos Aires"*. En Andrew D. Seele y Enrique Peruzzotti (Editores.). pp 40-61. *Participatory Innovations and Representative Democracy in Latin America*. Woodrow Wilson Press/John Hopkins University Press Series.

Pires, R. R. Coelho. (2001). *"Orçamento participativo e planejamento municipal: Uma Análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte"*. Monografía (Curso Superior da administração, habilitação em administração pública). Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.

Rodgers, D. (2004). *"Unintentional Democratization?"*. Crisis States Research Centre. London.

Rossi, F.M. (2005a). *"Crisis de la democracia Delegativa. La Constitución de Nuevos Actores Políticos en la Argentina (2001-2003): las Asambleas Barriales y Populares"*. Revista América Latina Hoy, abril volumen 39.pp 195-216. Universidad de Salamanca.

Rossi, F.M. (2005b). *"Las asambleas vecinales y populares en la Argentina: las particularidades organizativas de la acción colectiva contenciosa"*. Revista Sociológica año 19 número 57. Cadmus EUI Research Repository.

Rupil, C (2006) *La iniciativa del Presupuesto Participativo en el Municipio de Rosario. Semántica, sentido, expectativas*. Tesis de Maestría. FLACSO.

Romero, R. (2010). Ponencia en el primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo, abril 2010, disponible en web:

<http://ricardoromeroweb.blogspot.com.ar/search/label/Presupuesto%20Participativo>.

Signorelli, G. (2010). *"Re- presentando la participación ciudadana. Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006–2009"*. Tesina de Grado. Universidad Nacional de Rosario.

Signorelli, G. (2012). *"Desentrañando el vínculo entre participación ciudadana y descentralización político-administrativa en gobiernos locales. Los casos de Porto Alegre (Brasil) y Rosario (Argentina)"*. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012).

Svampa, M. S. (2002). *"Movimientos Sociales en la Argentina de Hoy"*. Cedes.

Poder Ciudadano (2004). *Presupuesto Participativo La experiencia de Poder Ciudadano 2001-2003*. Fundación Poder Ciudadano.

Wampler, B. (2003). *Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados*. En *A inovação democrática no Brasil*. Leonardo Avritzer and Zander Navarro (Editores). Editora Cortez. São Paulo. São Paulo.