



Presupuesto participativo en Argentina antes y después de la pandemia de COVID-19 y durante ella

Participatory budgeting in Argentina before, during, and after the COVID-19 pandemic

Carlos Martínez

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Docente de la Especialización en Derecho Tributario y Finanzas Públicas de la Universidad Católica de la Plata. Investigador-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Consultor de UNICEF, la OIT, la CEPAL y el BID.

Recepción: 31/5/2024 | Aprobación: 21/6/2024

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo analizar la evolución y la situación actual del presupuesto participativo en la Argentina a la luz de las transformaciones desatadas a partir de la pandemia. Así, tras dar cuenta del alcance y características de la herramienta, de su origen a nivel mundial y de su expansión en el plano nacional, tanto entre gobiernos de nivel municipal como en el conjunto de las universidades nacionales, se abordan, por medio de la construcción de un marco metodológico multidimensional, las dimensiones político-institucional, socioparticipativa, intra-burocrática y financiero-distributiva. A su vez, se incorpora al análisis el presupuesto participativo universitario, que, si bien cuenta con antecedentes en otras latitudes, ha mostrado un desarrollo particularmente significativo en la experiencia argentina de la última década y media.

Palabras clave: presupuesto participativo; democracia; políticas públicas; participación ciudadana.

Abstract

The objective of this article is to analyze the evolution and current situation of the participatory budget in Argentina, in light of the transformations unleashed due to the pandemic. Thus, after giving an

account of the scope and characteristics of the tool, its origin at a global level and its expansion at the national level, both among municipal governments and in the national universities as a whole, the following dimensions are addressed, based on the construction of a multidimensional methodological framework: political-institutional, socio-participatory, intra-bureaucratic and financial-distributive. In turn, the university participatory budget is incorporated into the analysis, which, despite its precedents in other latitudes, has shown a particularly significant development in the Argentine experience during the last decade and a half.

Keywords: *participatory budgeting; democracy; public politics; citizen participation.*

Introducción

El presupuesto participativo (en adelante PP) constituye una forma novedosa de gestión participativa, con eje en un patrón de ciudadanía activa y búsqueda de legitimación democrática que surgió en Porto Alegre en el año 1989. Desde aquel comienzo, se extendió a muchos países, originalmente circunscripto al ámbito de los gobiernos locales. Se consolidó como un mecanismo de participación y deliberación ciudadana mediante el cual se pone en discusión el destino de un determinado monto de recursos públicos para atender cuestiones urbanas que los vecinos y las vecinas definan como prioritarias.

Así, este instrumento busca enlazar la gestión del gobierno con las demandas de la ciudadanía a través de mecanismos asamblearios y foros, que suponen el despliegue de nuevas formas de cogestión pública y una combinación de democracia directa y semidirecta en la toma de decisiones (Sánchez, 2002).

A partir de su consolidación como herramienta participativa en manos de los gobiernos locales, en los últimos años un grupo de universidades nacionales han decidido avanzar con la aplicación del PP.

El presente texto plantea la discusión en torno al concepto de PP, que ha dado lugar a muy diversos diseños institucionales y a formas de adopción que presentan múltiples diferencias entre sí; estas discrepancias se deben a un marco conceptual pluridimensional, que aborda el objeto de estudio a partir de cuestiones de índole político-institucional, socioparticipativa, intraburocrática y del tipo económico-financiero.

En segundo lugar, se busca dar cuenta del desarrollo de esta importante herramienta de política pública en nuestro país, lo que implica recorrer su historia en nuestro suelo y también revistar las experiencias, pasadas y vigentes, tanto a nivel de los gobiernos locales como de las instituciones educativas.

Finalmente, en el actual contexto, resulta insoslayable el profundizar en los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre la extensión, naturaleza y forma de implementación del PP en Argentina.

Se espera, de esta forma, contribuir al estudio de esta política pública, cuyos objetivos van desde democratizar la democracia (Rinesi, 2015) hasta lograr una legitimación de las gestiones locales mediante pequeñas intervenciones de alcance barrial en el territorio, que conllevan cierta apertura de la gestión (Carmona, 2018).

1. El presupuesto participativo como concepto en disputa

En nuestro país, a mediados de la década pasada, la Red Argentina de Presupuesto Participativo, que nucleaba a decenas de municipios con PP y a instituciones académicas y dependencias del Gobierno nacional dedicadas a promoverla, definió al PP como «un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, a través del cual la población discute y decide el destino de una parte del presupuesto público» (Secretaría de Asuntos Municipales, 2014, p. 19).

Así, los diferentes modelos de PP buscan combinar la democracia directa con la democracia representativa, partiendo de la idea de que la democracia representativa es una condición necesaria pero no una condición suficiente para el proceso de democratización de las sociedades.

De allí que pueda y deba sumar distintos instrumentos de democracia directa, por medio de los cuales se posibilita que la ciudadanía participe de la gestión pública con el Estado y que lo controle.

Alternativamente, el PP puede definirse como una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y paternalista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes etapas de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión.

Ello se condice con la idea de que el PP no es una actividad más que encara el municipio, sino que, por el contrario, se configura como una apuesta por un nuevo modelo de gestión que se articula tomando como eje central el protagonismo popular en la construcción de una ciudad más democrática e inclusiva.

Por ende, se trata de una tarea que debe asumir todo el municipio y que, para consolidarse y lograr mantenerse en el tiempo, debe ser llevada adelante de manera sostenida durante todo el proceso.

Así, las diferentes definiciones enfatizan diversas características del PP, entre las que pueden citarse: la combinación de elementos de democracia representativa con otros de democracia participativa; el quiebre con el modelo paternalista tradicional de conducción política o la emancipación ciudadana, y el protagonismo popular democrático que implica el poder decidir, en forma directa, sobre asuntos públicos.

Se aprecia, entonces, como un signo de identidad de esta política, el hecho de que la definición adoptada de presupuesto participativo y sobre la que se asienta el diseño institucional y la implementación efectiva de esta herramienta en cada experiencia concreta no resulta para nada neutral; responde, en cada caso, a una determinada cosmovisión acerca del rol de la ciudadanía en la generación de políticas públicas, con un nivel y tipo de cogobierno muy precisos, así como con ideas claras sobre la posibilidad y deseabilidad del empoderamiento popular, de la justicia social, del régimen general de funcionamiento del Estado y de la relación Estado-sociedad.

Al respecto, es importante considerar que, en la experiencia argentina, acorde a la precitada definición, a diferencia de Brasil y Uruguay, el PP presenta un bajo contenido ideológico y se identifica, antes que con un determinado partido político, con una visión más bien instrumental, factor que permite comprender su adopción (tanto a nivel municipal como universitario) por parte de fuerzas políticas con ideologías muy dispares, y hasta contrapuestas, que incluyen gobiernos peronistas, radicales, socialistas, del PRO, de partidos provinciales y de fuerzas políticas locales.

Acorde a ello, estudios recientes (Carmona y Martínez, 2018) han podido verificar que, en las diversas experiencias de PP presentes en Argentina, el mismo:

... aparece fundamentalmente como un mecanismo orientado a la búsqueda de beneficios político-legitimantes para las autoridades de gobierno locales, en un contexto de revalorización del factor de proximidad, la crisis de representación de los partidos políticos y los cuestionamientos a las formas de hacer política más tradicionales. (p. 108).

Puede rastrearse allí el carácter instrumental del PP argentino, entendido como una herramienta para lograr mejorar la relación Estado-sociedad, más que como un elemento de empoderamiento comunitario o factor de gran profundización de la experiencia democrática por medio del ejercicio de la democracia directa en forma periódica y creciente.

En igual sentido, los mismos autores han observado lo siguiente:

... la implementación del presupuesto participativo, con distintos resultados e impactos a nivel político-institucional, distributivo y socioterritorial, supone en líneas generales y respecto a años precedentes una apertura de la gestión local a nuevas instancias de decisión y funcionamiento con un alcance predominantemente barrial. (Carmona y Martínez, 2018, p. 109)

El aspecto central de tal hipótesis (exitosamente contrastada) radica en la identificación del PP en Argentina como una política de alcance eminentemente barrial y, por tanto, sin haber desarrollado el potencial de poder generar transformaciones a nivel ciudad.

Cabe destacar que el PP ha tendido a operar, en las ciudades en las que ha perdurado en el tiempo, como una política en constante evolución, al punto de ir derivando, en general en el marco de transformaciones más amplias de la gestión pública local con una mayor tendencia hacia la descentralización territorial, en otras políticas participativas, originadas en el propio proceso.

Estas políticas han sido, o bien de tipo sectorial (al estilo de mesas o foros temáticos de muy diverso objeto, tales como seguridad, juventud, tercera edad, niñez, discapacidad o turismo) o, en algunos casos, han permitido pensar a la ciudad en su conjunto, como parte de un marco de planificación plurianual.

Corresponde, entonces, presentar las dimensiones de análisis aplicadas al estudio del PP en Argentina y los principales resultados que se derivan de dicho estudio previo a profundizar en su evolución en el tiempo, antes y después de la pandemia de COVID-19 y durante ella, tanto a nivel municipal como en lo concerniente a las instituciones universitarias.

2. El análisis multidimensional del presupuesto participativo en Argentina

La metodología de abordaje propuesta para dar cuenta de los principales alcances que el PP presenta en el escenario argentino, desde su irrupción en nuestro territorio hace poco más de dos décadas, parte de considerar una serie de dimensiones de análisis.

Así, en primer lugar, se tiene en cuenta una dimensión político-institucional que profundiza en la influencia que esta política pública de participación ciudadana produce sobre las relaciones políticas del territorio, estudia su funcionamiento como herramienta de intensificación de la experiencia democrática y construcción de ciudadanía, y sistematiza los diversos diseños institucionales implementados en el país.

En segundo término, se aborda la dimensión intraburocrática del presupuesto participativo, que inquiere su impacto dentro del aparato municipal y sus formas de funcionamiento efectiva, identificando allí tanto una constante tensión entre el mundo de lo político y de lo técnico como, yuxtapuesto a ello, el potencial conflicto entre el saber administrativo y la voluntad y necesidad de abrir y dinamizar la gestión que suelen acompañar la decisión de desarrollar el PP en el territorio.

Una tercera dimensión es la participativa, cuyo norte está orientado a identificar al conjunto de aspectos distintivos, dentro de cada proceso, que permiten caracterizar los diversos tipos de participación de la ciudadanía y los espacios de articulación multiactoral que se han ido generando.

Finalmente, como cuarta dimensión de análisis, se examina la financiero-distributiva, que remite a la importancia del presupuesto participativo en relación con el conjunto del

presupuesto municipal y las diversas formas adoptadas para la distribución del conjunto de los recursos asignados a la política.

A continuación, se presenta el detalle de variables e indicadores que se asocian a cada una de estas cuatro dimensiones de análisis.

Cuadro 1

Dimensiones, variables e indicadores propuestos para el análisis del presupuesto participativo

Dimensión	Variable	Indicador
Político-institucional	PP y relaciones políticas del territorio	i) Vinculación del PP con una fuerza político-partidaria en particular. ii) Lugar del Legislativo municipal en el proceso. iii) Influencia del PP en la relación intendente-Concejo Deliberante. iv) Apoyo político del PP en el gobierno municipal. iv) Protagonismo de las organizaciones sociales del territorio en el PP.
	PP y modelos de democracia	i) Alcance del PP como instrumento de innovación democrática. ii) Impacto del PP en la generación de nuevos derechos y vínculos entre el Estado y la sociedad. iii) Impacto del PP en la democracia de «proximidad», limitada al barrio, o ampliación de este horizonte.
	Diseño institucional y formas de implementación	i) Tipo de diseño institucional de PP (territorial, temático). ii) Anclaje institucional del PP en el gobierno local. iii) Etapas en el desarrollo del proceso y particularidades de la implementación.
Intraburocrática	Impacto del PP en el aparato municipal	i) Efectos de la ejecución del PP en la estructura municipal. ii) Incidencia del PP en la modernización administrativa del gobierno local.
	PP y formas de funcionamiento	i) Equipos técnicos involucrados a lo largo del tiempo en el PP. ii) Adecuación de las otras áreas de gobierno a las exigencias del PP.

Participativa	Estructuras participativas	<ul style="list-style-type: none"> i) Tradición de las instituciones sociales locales y nivel de organización. ii) Presencia de redes ciudadanas en la vida local. iii) Existencia de movimientos sociales de reivindicación. iv) Rasgos socioeconómicos de la población que participa en el PP.
	Dinámicas y tipos de participación	<ul style="list-style-type: none"> i) Perspectiva del municipio y mirada vecinal sobre la participación ciudadana. ii) Nivel de participación de la ciudadanía en el PP (cantidad de votantes). iii) Tipo de participación predominante en el proceso (individual o vía organizaciones). iv) Grados de apertura en la toma de decisiones y selección de proyectos (deliberativo, consultivo, delegativo/mediado). v) Fortalecimiento de nuevos actores a partir del PP.
	Espacios de articulación multiactoral	<ul style="list-style-type: none"> i) Naturaleza de relaciones y espacio de articulación (abierto o restringido). ii) Modalidades de trabajo predominantes. iii) Resultados alcanzados.
Financiero-distributiva	Impacto del PP en el presupuesto municipal	<ul style="list-style-type: none"> i) Relevancia financiera del monto asignado al PP en el presupuesto total de cada distrito. ii) Evolución de la relevancia financiera en el tiempo. iii) Relevancia financiera con relación a los gastos de capital totales, cuando los proyectos de PP se centran en obras de infraestructura urbana y comunitaria.
	Criterios de distribución del PP	<ul style="list-style-type: none"> i) Criterios generales de distribución del PP (territorial, temático, actoral). ii) Criterios específicos de distribución territorial de los recursos del PP (igualitaria, equitativa).

Fuente: elaboración propia sobre la base de Carmona y Martínez (2018).

De esta forma, a nivel conceptual, la adopción de dimensiones, variables e indicadores de análisis remite al desarrollo previamente realizado por el autor en Carmona y Martínez (2018), que ofrece un enfoque alternativo al de otras clasificaciones y perspectivas de abordaje al objeto de estudio (Cabannes, 2005; Goldfrank, 2006; Montecinos, 2012; Ramella, 2015).

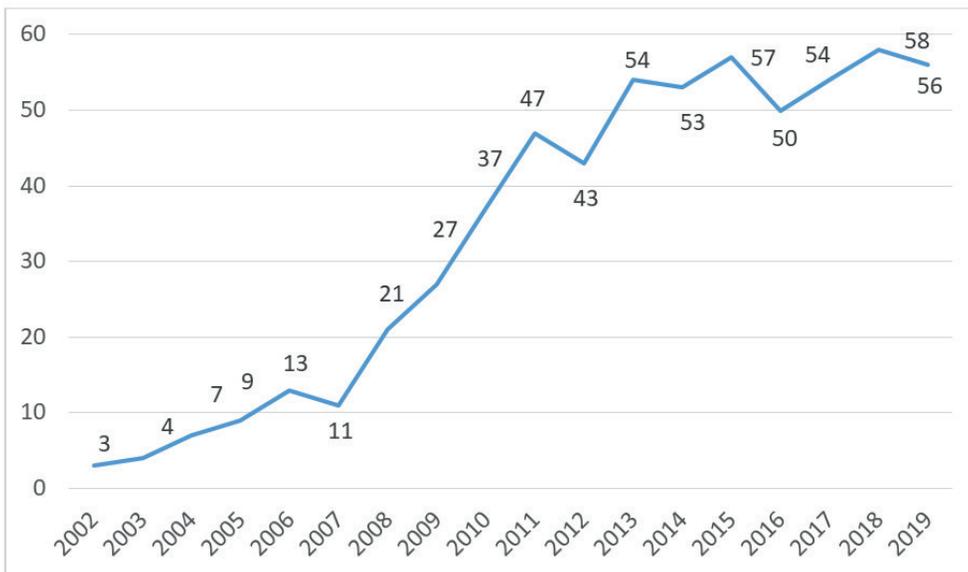
3. El presupuesto participativo en Argentina

Al calor de la crisis de 2001 en Argentina, comienza a aplicarse el PP en algunos territorios de muchas de las principales áreas metropolitanas de la nación. Así, desde su mismo origen en nuestro país, surge ese rasgo central, en la experiencia nacional sobre la materia, como herramienta de (re)construcción de la relación Estado-sociedad y de la legitimación.

Específicamente, las experiencias pioneras en nuestro país han sido las localidades de Rosario, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Godoy Cruz, que comenzaron a implementar el PP desde 2002 (y, en algún caso, como el porteño, incluso con algunas primeras reuniones informativas en los últimos días de 2001).

A partir de estos casos iniciales, primero poco a poco y luego en forma más acelerada (en especial desde 2008), cada vez más gobiernos locales fueron sumándose a la adopción de esta política de democracia participativa.

Figura 1
Municipios argentinos (incluida CABA) con presupuesto participativo 2002-2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de Mangas y otros (2021).

Cabe aclarar que el gráfico precedente se ha construido a partir de una base de datos, en constante actualización, que releva notas de prensa, información institucional y otras fuentes secundarias referidas a la existencia de experiencias de PP en Argentina. Tal base fue originalmente construida y administrada por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, en el período 2008-2015, en que dicha dependencia fundó y coordinó la Red Argentina de Presupuesto Participativo.

Luego, en cuanto integrante de dicha Red, la Universidad Nacional de General Sarmiento asumió, en forma oficiosa, la responsabilidad de mantener actualizada dicha base.

A su vez, en 2012 y 2016, es clara la caída en el número de casos por los recambios de administración, que marca la decisión de muchos gobiernos de no continuar con esta política al asumir el mandato, por asociarla a la gestión anterior.

Tal idea es respaldada, también, por la información correspondiente a la evolución de cada caso en particular, y no, solamente, del valor agregado. Así, tanto en 2012 como en 2016, se verificó la suspensión de 14 procesos de PP en cada uno de esos dos años, situaciones que convivieron con la implementación de diez nuevas experiencias en 2012 (aunque, en realidad, una correspondía a un territorio que ya había tenido PP, pero lo había interrumpido y lo estaba retomando) y siete en 2016 (de las que tres eran casos de reanudación).

Justamente, los gobiernos locales de territorios, en algún momento, se habían desplegado en cuanto al PP y, por problemas en su funcionamiento, cambios de gestión u otros motivos, lo habían discontinuado, aunque luego lo implementaron nuevamente (durante el mismo ciclo político que lo había dejado de realizar o a partir de un cambio de gobierno). Se volvió, desde el momento en el que el PP acumuló una década de existencia en el país, algo recurrente (e, incluso, reincidente, dado algún caso en el que se retomó más de una vez), con especial relevancia cuantitativa en 2013 (cuando cuatro de los trece «nuevos casos» en realidad no eran nuevos), 2016 (en que, de siete municipios que tenían PP ese año pero que en 2015 no lo habían llevado adelante, tres contaban con experiencia en la materia) y 2019 (situación inédita en la que los cinco municipios que se sumaban al PP correspondían a territorios que ya lo habían adoptado en algún momento anterior a 2018).

Estos casos de insistencia con el PP (así como los de adopción por vez primera) cuando se dan como parte de un cambio de gobierno, no necesariamente se producen en el primer año de la novel gestión, sino que se pueden dar, también, en ejercicios posteriores, una vez ya logrados otros objetivos de las autoridades, percibidos como más urgentes.

Como consecuencia de todo ello, se ha calculado que la media histórica de duración de las experiencias de PP en Argentina es de seis años, y la mediana (que concentra la mayor cantidad de casos) es de solo cinco años.

Cabe recordar que el país cuenta con más de 2300 gobiernos locales, de los cuales más de 1100 tienen rango municipal, motivo por el que el universo de municipios con PP (del orden de los 55 casos) representaría apenas un 5 % del total de gobiernos locales del país y poco más del 2 % del conjunto de los gobiernos subprovinciales.

Sin perjuicio de ello, por la escala poblacional media de los distritos que implementaban por entonces el PP, se estimaba que, en 2012 (cuando ese conjunto era de menos de 45 casos), la cuarta parte de la población argentina vivía en territorios donde una parte de los recursos locales se asignaban participativamente (Martínez, 2018).

Sin embargo, este importante valor poblacional promedio no debe enmascarar el hecho de que el PP ha sido adoptado por diferentes escalas de ciudades, desde algunas de gran tamaño y población, como Rosario, Córdoba, CABA y La Plata, hasta otras más pequeñas que no alcanzan los veinte mil habitantes, como las localidades de Firmat (Santa Fe), Crespo (Entre Ríos), Santa Rosa (Mendoza) o Juana Koslay (San Luis).

En cambio, al momento de mapear la ubicación de las diversas experiencias del PP que se han desplegado en Argentina a lo largo de las poco más de dos décadas de existencia de esta política en el país, sí es posible advertir ciertos patrones que dan cuenta de un desarrollo desigual de la herramienta en las diversas regiones del territorio nacional.

De esta forma, el PP ha sido adoptado, principalmente, en la franja central del país, con una presencia más puntual y acotada en el sur y una mayor ausencia de experiencias en el norte (y en especial en el noroeste).

Así, el distrito con más experiencias registradas es la provincia de Buenos Aires, donde sobresale la existencia de muchos casos en la región metropolitana de Buenos Aires, con presencia del PP en todas sus zonas y anillos e incluidos algunos de los municipios más grandes del país, como La Matanza, La Plata y Quilmes. Pero también el PP ha dicho presente en otras grandes ciudades bonaerenses, como Mar del Plata, Bahía Blanca y Tandil, y en diversos partidos de toda la provincia de una escala poblacional menor.

Además, en Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba, ha tenido lugar el PP, tanto en pequeñas localidades como en las más importantes urbes (Rosario, Córdoba, Santa Fe, Paraná, Concepción del Uruguay, Concordia, Reconquista, Rafaela, Río Cuarto, Villa María, Villa Carlos Paz y Gualaguaychú).

Y en la región de Cuyo, sobresalen el caso de Mendoza y, en especial, el conjunto de municipios que integran el Gran Mendoza, los cuales, en su mayoría, han efectuado el PP (Mendoza, Godoy Cruz, Las Heras, Maipú).

Luego, en la Patagonia, las experiencias han sido menos numerosas. Se destacan, por la escala de la ciudad, los casos de Neuquén, Comodoro Rivadavia y General Pico. Aunque se han registrado casos en todas las provincias de la región, el punto más destacado es Tierra del Fuego, donde, de un total de tres gobiernos locales existentes, dos (y los que concentran más del 90 % de la población provincial) cuentan con experiencia en el desarrollo del presupuesto participativo en su territorio.

En cuanto al noreste, la provincia que ha acumulado más experiencias (sin ser por ello tantas) es Corrientes, cuya capital, junto con las de Chaco (Resistencia) y Misiones (Posadas), integra el conjunto de las mayores ciudades de la región que tienen o han tenido presupuesto participativo en su territorio.

En cambio, en el noreste, las experiencias han sido mucho más puntuales, con varias provincias en donde nunca se ha implementado el PP y con antecedentes (en varios casos breves) en ciudades como Salta, San Fernando del Valle de Catamarca y San Salvador de Jujuy.

Todo ello permite inferir que, más allá de la tradición partidaria en la que abrevan, una característica política que permitiría dar cuenta, en muchos casos, de la decisión de desarrollar el PP es el estilo de liderazgo desarrollado. Así, cuando se despega, aunque sea en forma parcial, de una lógica más bien tradicional y bastante remisa a la apertura de la gestión, resulta más probable que el presupuesto participativo pueda medrar.

Es clara entonces, del conjunto de las consideraciones previas, la tensión existente en una política que, por un lado, permite cierta legitimación social de la gestión, pero, por otro, exige un mínimo de apertura a la información y participación ciudadanas.

Estas tres fuentes de tensión (ceder poder para ganar poder; pensar el barrio sin dejar de pensar la ciudad, y masificar la participación sin resignar la posibilidad de que grupos más pequeños participen con alta intensidad) marcaban el pulso del PP municipal argentino previo a 2020.

Establecidos entonces las principales características predominantes y los patrones de expansión del presupuesto participativo municipal en Argentina previo a la pandemia de COVID-19, interesa ahora profundizar en lo ocurrido, con esta política, dentro de las universidades nacionales.

4. El presupuesto participativo universitario y su desarrollo en Argentina

Casi diez años después de su surgimiento en Porto Alegre (en 1989), pero, al menos, cinco años antes de su implementación en el país (a comienzos del siglo XXI), las universidades argentinas ya habían tomado como un tema de estudio relevante el presupuesto participativo (Coraggio, 1998). Sin embargo, tardarían otros tres lustros en sentirse interpeladas por su propio objeto de estudio hasta llegar al punto de dejarse transformar por él.

Pasaron a ser sujeto y actor central de esta política de participación ciudadana: desde un papel donde se privilegiaba el estudio y la investigación sobre el PP, en una primera transición, hasta participar activamente en su promoción e incidir en la decisión de llevarlo adelante tomada por diversos gobiernos locales, y, tras ello, en el asesoramiento a otras dependencias gubernamentales y en la colaboración para su implementación a medida que se iba difundiendo entre las ciudades de nuestro país.

Finalmente, a partir del año 2012, en forma paulatina pero en franca expansión, diversas casas de altos estudios dieron paso a su puesta en marcha en el propio ámbito universitario (Mangas y Arias, 2018). Esta iniciativa por favorecer una mayor participación en la toma de decisiones dentro de las universidades se produce en el marco del proceso de expansión del sistema universitario, que, en forma de oleadas, se extendió entre finales de la década de 1960 y el año 2015 (López Accotto *et al.*, 2018).

Junto con la expansión del sistema universitario, se presentan los desafíos de convertir a la educación superior en un derecho humano universal, ensanchar la concepción de ciudadanía universitaria, democratizar sus órganos de gobierno, hacer efectivamente participativa sus decisiones e involucrar a la comunidad universitaria en la discusión y distribución de los recursos públicos (Rinesi, 2015).

En este sentido, el PP se presenta como un modelo de gestión pública diferente, donde su potencialidad viene dada por combinar los mecanismos de la democracia «participativa» con la asignación de los recursos públicos, lo que, en definitiva, se traduce en una política de ampliación de derechos (Martínez y Arena, 2013).

En las universidades argentinas, la institucionalización de esta herramienta habitualmente se genera en el dictado de resoluciones por parte de sus órganos de gobierno —generalmente el Consejo Superior, o en las facultades, el Consejo Directivo—. Esos órganos son los que establecen qué monto del presupuesto universitario ponen a disposición en la discusión participativa y de qué manera serán distribuidos los fondos. Todo ello queda plasmado en los reglamentos que elaboran para el desarrollo de la metodología que comprende el PP.

Sin perjuicio de ello, en algunos casos, el PP (a veces como parte de un conjunto más amplio de políticas participativas) ha sido consagrado por la respectiva Asamblea Universitaria (máximo órgano de gobierno que, ordinariamente, suele reunirse en forma anual) en el estatuto de la universidad.

Por otra parte, el ciclo de PP suele ser similar al municipal: difusión, talleres de identificación de problemas, elaboración y presentación de proyectos, instancias de viabilidad, elecciones de los proyectos, ejecución de los proyectos ganadores y evaluación de la edición finalizada.

Además de las experiencias argentinas, se vienen desarrollando procesos de PP universitario en, por lo menos, España (Universidades Complutense de Madrid, de Almería, de Oviedo, de Murcia, de Cantabria, Politécnica de Cartagena, de Málaga y de Huelva, entre otras); Estados Unidos (en algunas áreas de la Universidad de Nueva York y en Palo Alto); Brasil (Universidad Estadual del Sudoeste de Bahía desde 2001 y Universidad Federal de Rio de Janeiro y Universidad Federal Del Valle de San Francisco desde hace más de una década); Portugal (Universidades de Lisboa, Oporto y Coimbra e Instituto Politécnico do Cávado e do Ave), y Francia (tratándose, en general, más de experiencias de tipo consultivas, en las que se debe elegir entre distintas iniciativas elaboradas por las autoridades, que deliberativas).

En Argentina, en una primer ola se ha venido implementando en la Universidad Nacional del Litoral (UNL) desde 2010 (en 2010 y en 2011 limitado al claustro estudiantil; ampliado al resto en 2012-2013 cuando tuvo su única experiencia en formato bianual); la Universidad Nacional de Rosario (UNR) desde 2012 (en dicho año consistía de tres PP

separados para docentes, no docentes, estudiantes; se unificó e incorporó al claustro de graduados en 2013 y se expandió, desde 2020, a toda la Universidad, habiendo trascendido su lugar de nacimiento: la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales); la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) desde 2013 (desde un comienzo en todas sus unidades académicas y para todos sus claustros; es el primer caso de este estilo en el país).

Es notoria la casi total ausencia de aplicaciones del PP en el conjunto de las tres universidades nacionales de inmensa escala. Así, en la Universidad de Buenos Aires (UBA), ello se ha limitado a alguno de sus colegios universitarios (correspondientes a la educación secundaria); mientras que, en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), no se registran antecedentes en la materia, y en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), la experiencia de aplicación del PP ha sido limitada y fugaz: tuvo lugar durante el 2014 en la Facultad de Filosofía e Historia.

Durante 2017-2019, se da un reimpulso de este tipo de política, encarnada por las experiencias de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA) desde 2017 (limitada al claustro no docente que se desempeña en las sedes del Rectorado —diversas y muy distantes entre sí—); la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) desde 2017 (limitada a la Facultad de Ciencias Económicas, de donde surgió, originalmente, como actividad académica en el marco de una de sus cátedras); y la Universidad Nacional del Sur (UNS) desde 2019 (en la totalidad de sus claustros y unidades académicas desde un principio). También se empieza a implementar en la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO) desde 2021 (en plena salida de la pandemia).

5. El presupuesto participativo en Argentina durante la pandemia y después de ella

La pandemia generó impactos muy significativos en los municipios. Llevó a los gobiernos, por un lado, a tomar medidas de contención sanitarias que implicaron el aislamiento o distanciamiento físico en las relaciones sociales, restringiendo a mínimos históricos la circulación de personas en el territorio.

Por otra parte, estas medidas profundizaron la delicada situación socioeconómica que sufría nuestro país, proveniente de años anteriores y que puede sintetizarse en un nivel de pobreza, correspondiente al segundo semestre de 2019, que alcanzaba a más de un tercio de la población urbana y un desempleo que, en el primer trimestre de 2020, afectaba a más de un décimo de la población económicamente activa.

Ambas cuestiones obligaron a los gobiernos locales, en línea con lo desarrollado por los otros niveles (Martínez *et al.*, 2021), a reorientar sus esfuerzos hacia áreas directamente relacionadas con el cuidado de la salud y la atención de necesidades sociales (incluso

alimentarias) básicas en el territorio (Martínez y Couto, 2021), a la vez que se limitaron todas las actividades que requirieran de encuentros cara a cara.

En este escenario de mayores necesidades y carencias, surge cierto nivel de reivindicación del papel del Estado para atender dichas exigencias por medio de la regulación de diversos procesos sociales.

En tales términos, cabe considerar que la presencia del actor estatal potencia su capacidad para generar verdadero valor público cuando aquella se verifica de la forma más democrática posible.

Entre las herramientas con que cuentan los gobiernos locales para llevar adelante sus políticas de forma participativa e inclusiva, aparece el presupuesto participativo, que ha tenido un despliegue importante en nuestro país desde sus primeras experiencias en 2002 hasta la irrupción de la pandemia en 2020.

Es a partir de ese momento de quiebre que el PP entró en un período de crisis, de pausa y reconfiguración por la imposibilidad de los encuentros presenciales y por el hecho de que los recursos financieros, humanos y tecnológicos fueron redirigidos de manera prioritaria a atender el contexto sanitario y la emergencia social.

El principal dilema que enfrentó el PP desde ese momento consiste en que, por un lado, conforma una política necesaria para acercar el Gobierno a la ciudadanía, para darle voz y protagonismo, de modo tal de atender más eficazmente las inéditas y diversas urgencias de la época.

Pero, por otra parte, una característica básica del dispositivo en nuestro país (y en gran parte del mundo) es que el grueso del proceso se apoya en un plano deliberativo: encuentros, reuniones y debates en foros o espacios públicos que implican la concentración de personas, algo que se contraponía a las medidas de cuidado sanitarias.

Por lo tanto, el desafío que enfrentan los gobiernos municipales y las universidades es sostener el PP incorporando nuevas herramientas digitales, lo que podría denominarse innovación dentro de la innovación (Annunziata *et al.*, 2021), sin que ello implique pérdidas importantes en términos democráticos¹.

En estos tiempos, la virtualidad se ha constituido en un medio y una forma de relacionamiento de la sociedad donde se replantea el vínculo con el espacio público, las instituciones e incluso la vida privada.

Cuando la posibilidad de encuentro queda vedada y el proceso de PP se realiza por medios digitales, surge el riesgo de la pérdida de voz, donde prima la selectividad, y los grupos vulnerables quedan fuera. En ese sentido, esta pérdida de voz puede entenderse

¹ En línea con los peligros de pérdida de identidad y sentido del PP analizados en Pineda Nebot y Pires (2017).

como pérdida de democracia, a lo que se suma una menor calidad de deliberación y socialización.

Se trata, entonces, de mantener el funcionamiento de los PP aplicando la inventiva y sin renunciar a la deliberación y a la construcción de relaciones sociales, que caracterizó históricamente al desarrollo del PP en Argentina.

En concreto, en el año 2020, más de la mitad de las experiencias vigentes en Argentina se vieron obligadas a suspender el inicio de nuevas ediciones, principalmente por las dificultades para realizar las reuniones presenciales y, en menor medida, por la restricción de fondos que impuso la emergencia.

En muchos de los casos en que no se inició una nueva edición, se dieron diferentes estrategias, consistentes en concentrarse en la ejecución de proyectos ya votados en años anteriores, reasignar los fondos hacia otras áreas prioritarias o redistribuir los fondos en los barrios —que se podían relacionar con la búsqueda de fines más asistenciales ante la retracción económica y del empleo—, reconfigurar equipos de PP y revisar el dispositivo de forma completa para adecuarlo al nuevo contexto.

Los municipios que llevaron adelante igual el PP en 2020, en su mayoría, optaron por esquemas virtuales o que combinaban instancias presenciales y a distancia (bimodal). Un fenómeno observado es que, en términos generales, la mayor o menor participación estuvo fuertemente condicionada por el contexto, más allá de la modalidad elegida. De hecho, hubo casos que aplicaron votaciones únicamente virtuales, y, en comparación con 2019, se redujo la cantidad de participantes en las instancias de diagnóstico y elaboración de proyectos, pero experimentaron un aumento en la votación. En cambio, otros tuvieron una disminución en la participación tanto en el momento de la votación como en las etapas previas.

La perspectiva en 2021 ha sido diferente: muchos municipios retomaron la iniciativa y avanzaron con una nueva edición de PP. Pese a las dificultades que todavía presentaba la pandemia en la diversa geografía argentina, la mayoría de esos municipios han privilegiado un formato total o parcialmente presencial.

En el caso de las universidades, la UNL y la UNS lo suspendieron en 2020, y lo retomaron en 2021. La UNR, en cambio, en 2020 lo expandió de una Facultad a toda la Universidad, pese al importante desafío que le planteó el estallido de la pandemia justo a comienzos de ese proceso, lo que la llevó a desarrollar una plataforma virtual que permitió desplegar todo el proceso de manera no presencial. La UNER y la UNGS también lo sostuvieron durante la pandemia (en el caso de esta última, a partir de los esfuerzos realizados por potenciar los medios digitales, que abarcaron actividades de capacitación para talleristas y la votación a través de una herramienta informática). La UNPA lo suspendió en 2020 y no lo ha retomado, y la UNCUIYO, como ya se señaló, lo empezó a aplicar desde fines de 2021.

Los aprendizajes obtenidos durante esta etapa permiten apreciar que las herramientas digitales perdurarán para sostener y potenciar los espacios de encuentro y deliberación, avanzando hacia esquemas bimodales o también llamados híbridos.

Conclusiones

A lo largo del presente documento, se ha presentado, a nivel general, el origen, evolución y debate en torno al sentido del presupuesto participativo, mostrando su naturaleza maleable, que le permite resultar de utilidad para gobiernos de muy distinto estilo y orientación.

Luego, se ha realizado un análisis de su surgimiento en Argentina, su desarrollo a lo largo del tiempo y las principales características que presentó, en la mayoría de los casos, en su particular adopción en nuestro país.

Para ello, se han tomado como fuente las diversas olas (2008, 2011 y 2014) de la Encuesta Nacional a Municipios con PP y de la Encuesta Nacional a Universidades con PP (2021), así como las entrevistas a informantes clave de una muestra de 15 municipios, realizadas por el autor y el equipo que integra en la Universidad Nacional de General Sarmiento, detalladas en Carmona y Martínez (2018) y en Mangas y otros (2021).

Emerge, así, su escasa identificación con determinada tradición partidaria, pero concuerda con estilos de gestión modernizantes y dispuestos a introducir cierta apertura en la toma de decisiones a cambio de generar una mayor legitimidad para las autoridades locales.

También caracteriza a los PP argentinos su lógica de distribución territorial, que maximiza la legitimación a través del ejercicio de la democracia de proximidad², pero impide incluir a la ciudadanía en debates más estructurales y transformadores sobre la ciudad en su conjunto.

De igual modo, se ha profundizado en los conflictos y tensiones dentro de la propia estructura de la Administración pública local, producidas por esta voluntad de descentralizar y compartir con la ciudadanía parte de las decisiones de gobierno.

Así, la potencialidad o imposibilidad de que el presupuesto participativo transforme la lógica de funcionamiento opaca, verticalista, poco integrada, que suele campear en los municipios es, en buena medida, la vara para medir no solo su éxito, sino, incluso, su capacidad de supervivencia.

A nivel de las formas de participación promovidas, se destaca, en especial, el convocar a personas con escasos antecedentes previos de participación, tanto para un proceso

² Concepto que conlleva fuertes tensiones entre la legitimada preocupación por los problemas del territorio y el ejercicio del control ante la desconfianza hacia la política.

más profundo de inmersión en la democracia directa como para la elección concreta de proyectos.

De esta forma, se busca potenciar y hacer valer la toma de decisiones de un nivel colectivo tal que involucran a casi un décimo de la población adulta; a la vez, una parte menor (pero significativa) de tal universo es empoderado al integrarse en el desarrollo de los proyectos.

En tal sentido, el presupuesto participativo tiene más de participativo que de presupuesto, dado que los recursos que han de discutirse no representan ni un décimo del gasto de capital (y muchas veces ni una centésima parte del total de erogaciones municipales).

Sin embargo, no se trata tanto del efecto directo (representado por el monto del PP) como del indirecto, que puede alcanzar un universo mucho más amplio de partidas, afectar la forma de funcionar y la agenda local, así como la generación y procesamiento de demandas sociales.

Muchas de estas tensiones también abarcan el presupuesto universitario, que, desprovisto de la lógica territorial en sentido estricto, en alguna medida las suple con las separaciones y dificultades de integración entre los distintos claustros y diversas unidades académicas.

Finalmente, la pandemia de COVID-19 modificó en forma definitiva el panorama del PP, como en tantas otras áreas. En este caso, aceleró y expandió el uso de las tecnologías de la información y la comunicación más allá de las etapas de difusión, y llevó a replantear la naturaleza y el alcance de la participación en los formatos híbridos actuales.

Referencias

- Annunziata, R., Arena, E., y Basualdo Franchino, U. (2021). *Efectos de la pandemia y respuestas locales en la implementación de los Presupuestos Participativos en Argentina*. Asociación Argentina de Democracia Participativa.
- Cabannes, Y. (2005). *Presupuesto participativo y finanzas locales*. Programa de Gestión Urbana. Alcaldía Municipal de Porto Alegre.
- Carmona, R. y Martínez, C. (2018). El presupuesto participativo en el contexto argentino reciente: un balance multidimensional e impactos a nivel local. En Carmona R. y López Accotto, A. (Coords.) (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 107-112). UNGS.
- Carmona, R. (2018). El presupuesto participativo en materia político-institucional: alcances y desafíos en ciudades argentinas. En Carmona R. y López Accotto, A. (Coords.) (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 47-58). UNGS.

- Coraggio, J. (1998). *Condiciones de la planificación estratégica urbana y el desarrollo en red* [Curso-taller de Formación para Agentes del Desarrollo Local]. UNGS.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina. Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.
- López Accotto, A., Martínez, C., Páparas, R. y Mangas, M. (2018): El financiamiento universitario en la Argentina. *Revista Política Universitaria*, 5, 22-31.
- Mangas, M. y Arias, N. (2018). Notas sobre el presupuesto participativo en las universidades públicas argentinas y la ampliación de derechos. En Carmona R. y López Accotto, A. (Coords.) (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (113-128). UNGS.
- Mangas, M., Páparas, R., Martínez, C., Gayarre, M., Adaro, C., Juárez, A. y Toledo, P. (2021). *El presupuesto participativo en Argentina: transformaciones en el escenario de la pandemia de COVID-19*. Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional sobre Democracia. Rosario: UNR.
- Martínez, C. (2018). La evolución del presupuesto participativo en la Argentina. En Carmona R. y López Accotto, A. (Coords.) (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 33-45). UNGS.
- Martínez, C. y Arena, E. (2013). *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo*. Unicef.
- Martínez, C. y Couto, B. (2021). El gasto de los 24 municipios del Conurbano frente al COVID (2019-2020). Desafíos y lineamientos de acción/intervención. En *Escenarios, actores y lineamientos para la acción. Capacidades Estatales* (pp. 215-234). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (53), 61-96.
- Pineda Nebot, C. y Pires, V. (2017). ¿A qué llaman hoy presupuesto participativo? *GIGAPP Estudios Working Papers*, 77, 435-449.
- Ramella, S. (2015). Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 107-126.
- Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) política de la Universidad*. UNGS.
- Sánchez, F. (2002). *Orçamento Participativo. Teoría e prática*. Cortez.