

---

# Cuadernos del CEDEOP

---

CENTRO DE ESTUDIOS DEL ESTADO

Y

LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

## N.º 31

---

Año 2 | 4 de mayo de 2024



Dexter Fernandelli: 2024, Inspiración Bauhaus Mondriani

**IADCOM**  
Instituto de Investigaciones en Administración,  
Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión

• 1913 • 2023 • 110 Aniversario  
**.UBA** *económicas*  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

---

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

---

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS

CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

---

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

---

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Directora del Instituto de Investigaciones

en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos

para la Gestión – IADCOM

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Estudios sobre el Estado

y las Organizaciones Públicas

Alejandro M. Estévez, Ph.D.



## Staff

### **Director de la publicación:**

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

### **Comité Editorial:**

Cristian Pliscoff Varas - Universidad Católica de Chile (Chile)

Cristina Díaz -Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Denis Proulx - Université du Québec (Canadá)

Dora Bonardo –Universidad Nacional del Comahue (Argentina)

Eva Sørensen -Universidad Roskilde (Dinamarca)

Evert Vedung - Universidad de Uppsala (Suecia)

Jale Tosun – Universidad de Heidelberg (Alemania)

J. Ignacio Criado - Universidad Autónoma de Madrid (España)

Joan Subirats - Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Jorge Etkin - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Leonardo Schvarstein - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Norberto H. Góngora - Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Patricia Domench – Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina)

**Diseño gráfico:** Edwin H. McDonald (UBA)

**ISSN: 2796-8200** // Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP);  
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.  
Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ),  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
República Argentina  
[cedeop@fce.uba.ar](mailto:cedeop@fce.uba.ar)  
[www.economicas.uba.ar](http://www.economicas.uba.ar)

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE VICENTE LÓPEZ (2012-2016): GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Por Liliana Emilce Palavecino <sup>1</sup>

### RESUMEN<sup>2</sup>

El presente trabajo trata sobre la implementación y evolución del Presupuesto Participativo (PP) en la gestión de gobierno municipal de Vicente López (PPVL), provincia de Bs.As., en el periodo 2012-2016, que es la duración completa del mandato de las autoridades locales.

El objetivo general de la investigación es el análisis de los mecanismos y recursos empleados por el gobierno de turno para promover la participación ciudadana a través del PP, con un diseño de enfoque mixto -cuanti/cualitativo-, mediante una estrategia metodológica de tipo no experimental/observacional, de alcance descriptivo y corte longitudinal.

El análisis se realizó bajo los lineamientos establecidos por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CibPCGP) en la XIX Cumbre Iberoamericana de Portugal (CLAD, 2009), cuya adaptación en la Argentina fue hecha por la Secretaria de Asuntos Municipales (SAM, 2017), dependiente del Ministerio del Interior y Transporte de la Argentina.

Los resultados obtenidos en esta investigación muestran que el PP es un elemento de modernización de la gestión pública, por la presión ciudadana con su actitud propositiva, obligando a los funcionarios a reorganizar o implementar nuevas formas de eficiencia y eficacia con respecto a los fondos públicos disponibles.

**Palabras clave:** Presupuesto Participativo – Vicente López – Participación ciudadana.

### ABSTRACT

This study focuses on the implementation and evolution of Participatory Budgeting (PB) in the municipal government management of Vicente López (PPVL), Buenos Aires province, during the period 2012-2016, which corresponds to the complete term of the local authorities. The overall objective of the research is to analyze the mechanisms and resources used by the current government to promote citizen participation through PB, employing a mixed-method design -quantitative/qualitative-, through a non-experimental/observational methodological strategy, with a descriptive and longitudinal scope. The analysis was conducted under the guidelines established by the Ibero-American Charter of Citizen Participation in Public Management (CibPCGP) at the XIX Ibero-American Summit in Portugal (CLAD, 2009), whose adaptation in Argentina was carried out by the Secretariat of Municipal Affairs (SAM, 2017), under the Ministry of the Interior and Transport of Argentina. The results obtained in this research show that PB is a modernization element of public management, driven by citizen pressure with its proactive attitude, compelling officials to reorganize or implement new forms of efficiency and effectiveness regarding the available public funds.

**Keywords:** Participatory Budgeting - Vicente López - Citizen Participation.

---

<sup>1</sup> Magister en Administración Pública FCE-UBA. Cursante de la especialización en docencia universitaria FCE-UBA. Contadora Pública UAJFK. Docente de nivel secundario formal en CENS, de bachilleratos populares para adultos, de Institutos Superiores de Formación Docente y Profesional de los municipios bonaerenses de San Vicente y Presidente Perón. Mail: palavecinol@gmail.com

<sup>2</sup> Este artículo es una reelaboración de la tesis de maestría dirigida por Alejandro M. Estévez, Ph.D.

## 1. INTRODUCCIÓN

América Latina encabeza las iniciativas relacionadas con la activación de modelos de prácticas democracia directa y el PP es uno de los procedimientos implementado con éxito en algunas ciudades importantes desde los gobiernos locales o municipales (Cervellino, 2014), con ejemplos de ineludible referencia son los casos de los PP de las ciudades de Porto Alegre, en Brasil, Rosario, Morón y Vicente López en la Argentina.

Dato a destacar es la Constitución Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia establece el marco general de la Participación y Control Social en sus artículos 241 y 242, en los cuales se reconoce al pueblo como soberano y este interviene por medio de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas públicas, además de ejercer el control social a la gestión del Estado en todos sus niveles, también a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administran recursos fiscales.

También la Constitución Política del Perú (1993), en el art.197 determina que: “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local (...)”, pero recién en febrero del año 1998 con la sanción de la Ley N° 26922, se intenta resolver regionalmente las funciones públicas como la prestación de los servicios de educación y salud. Con la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

En la Argentina, los dispositivos de participación ciudadana como el PP no son implementados por medio de una ley de carácter nacional que los reglamente tanto en su creación y accionar con lineamientos bien definidos, como también la evaluación de los resultados de dicha propuesta.

Martínez y Arena (2013) afirman que la participación ciudadana directa, como el PP, se encuentra validada constitucionalmente por el art. 75, inciso 22 de la Constitución Nacional Argentina reconociendo jerarquía constitucional a Convenciones y Pactos internacionales con aprobación legislativa, como lo es la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su art. 21, inc. 1, por el que se establece que toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país de manera directa o por medio de representantes libremente elegidos.

Igual incidencia tiene el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que en el art. 25, inciso a), indica que todas las personas tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de manera directa o a través de representantes elegidos libremente.

La gobernación de la provincia de Buenos Aires por Decreto 3333 del año 2005 creó el Programa Provincial para la implementación Progresiva del Presupuesto Participativo, e invita en su art. 2 “a los Municipios de la provincia de Buenos Aires a promover en forma progresiva la participación de sus respectivas poblaciones”, indicando que cada gobierno local podrá efectuar la división en territorios o regiones del partido atendiendo al principio de identidad comunitaria, con la formación de Asambleas de Base, que son reuniones abiertas a todos los habitantes de una región o territorio para la formulación del PP, en las que pueden asistir funcionarios del Departamento Ejecutivo municipal.

La implementación del PP es decidida siempre por una autoridad municipal que establece las formas y los recursos en que ello ocurre-, puede darse una distorsionada versión de este dispositivo. En verdad, el acto de instaurar los espacios para la participación ciudadana depende siempre de la voluntad política.

Se trata de una participación otorgada y no conquistada por la ciudadanía (Annunziata, 2015; Avritzer, 2014) y que, por tanto, puede adquirir proyecciones contrarias al propósito que intenta conseguir si no se la aplica correctamente.

Es importante disponer de información confiable que permita conocer en profundidad casos de municipios donde se haya implementado el PP con el propósito de promover la participación ciudadana, a fin de poder determinar el grado de desarrollo alcanzado, los procesos y recursos utilizados, así como los resultados obtenidos a fin de valorar críticamente tales esfuerzos, sugerir modificaciones y extraer criterios de acción para futuras ocasiones en que tal política pública sea puesta en marcha.

## **2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA**

En diciembre de 2011 asumen las nuevas autoridades del Frente Popular PRO en el municipio bonaerense de Vicente López (VL) tanto en el poder ejecutivo como el legislativo. En el Concejo Deliberante, la nueva mayoría oficialista, rechaza el presupuesto financiero y de gestión que fuera aprobado por los ediles con anterioridad a la reciente asunción.

Una vez modificado el presupuesto para el año 2012, en la foja 38 de la ordenanza 31875/12, se indica la creación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Transparencia, en el ámbito de la Secretaría de Gobierno. Con la Dirección General de Participación Ciudadana como unidad ejecutora.

Desde el interior de un instrumento oficial, financiero y de gestión como el presupuesto anual municipal se plasma la decisión política de implementar la participación ciudadana sin detallar su fundamentación, los recursos implicados, ni los mecanismos que se aplicarían para que la ciudadanía participe de manera directa y co - gestione.

Por lo tanto, se abre un interrogante: ¿Qué estrategia de gestión diseñó y aplicó el municipio bonaerense de Vicente López en el marco de la implementación y desarrollo del programa de PP en el periodo 2012-2016?

## **3. OBJETIVOS: objetivo general y objetivos específicos.**

Establecer el interrogante sobre el diseño, el marco de implementación y desarrollo del programa del PP en VL, lleva a determinar el objetivo general de esta investigación:

Analizar la estrategia de gestión empleada por el municipio bonaerense de Vicente López para la implementación y desarrollo del programa de Presupuesto Participativo (PP) en el período 2012- 2016 con el fin de promover la participación ciudadana en las políticas públicas.

Para el desarrollo de la investigación se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los mecanismos de gestión empleados para instrumentar el programa de PPVL durante el período 2012-2016.
- Determinar los lineamientos prioritarios de gestión del ejecutivo local en relación al PPVL.
- Describir el volumen de participación de la ciudadanía en el PPVL a lo largo del período 2012-2016.
- Analizar la valoración que los ciudadanos del municipio de Vicente López tienen sobre el funcionamiento del PP en su localidad.
- Analizar los principios, lineamientos y recomendaciones de la CIbPCGP y la SAM para la gestión pública de la participación ciudadana que se han tenido en cuenta en el caso del PPVL (2012-2016).

#### **4. HIPÓTESIS**

Consecuentemente se plantea la siguiente hipótesis:

El Municipio de Vicente López ha gestionado la participación ciudadana a través del Programa de Presupuesto Participativo durante el periodo 2012-2016 mediante la organización de reuniones vecinales, la asignación creciente de recursos de un año a otro; la votación de los proyectos presentados en reuniones con vecinos o vía internet, con una campaña de difusión a través de las redes sociales o espacios públicos.

## **5. MARCO TEÓRICO**

Los fundamentos teóricos de la investigación se definen y entrelazan diversos conceptos con la finalidad de comprender tres aspectos de la gestión pública: las características de su configuración a nivel municipal; la participación ciudadana en la gestión pública, es decir, como proceso de construcción social de las políticas públicas; y el presupuesto participativo como instrumento de gestión pública.

### **5.1 La gestión pública**

La gestión pública abarca tanto la actividad que se realiza directamente a través del Estado, como la que es compartida con las organizaciones sociales o el sector privado, o la gestionada directamente por ellos (CLAD, 2009).

Entendiendo por Estado al conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden mediante un sistema legal en un territorio determinado, con una garantía coercitiva centralizada, incluyendo también lo conocido como el aparato estatal o la suma de las burocracias públicas (O'Donnell, 1993).

Según Galinelli y Migliore (2015, p.14), la gestión pública es más que la mera actividad de administrar recursos, pues aquella se refiere principalmente a los efectos e influencia que tiene sobre el entorno, más que en el funcionamiento interno de las estructuras burocráticas.

Por lo tanto, la preocupación por una administración ágil, con la promoción de una ciudadanía participativa y descentralizada, al considerar esta última un componente del entorno, plantea una perspectiva centrada en fortalecer a la sociedad civil.

De esta forma, la gestión pública se convierte en un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática (Galinelli y Migliore, 2015, p.25).

### **5.2 El Municipio como ámbito de gestión pública**

El antecedente remoto de los municipios en la República Argentina es el cabildo en la época colonial. Los españoles establecían uno por cada ciudad fundada para darle una base jurídica al núcleo urbano recién formado. Ya en la Constitución Nacional Argentina (CNA) del año 1853 se aseguraba para cada provincia un régimen municipal, aunque esta figura generó desde entonces una discusión sobre las implicancias de tal régimen entre aquellos que consideraban a los gobiernos locales como autárquicos y aquellos que los concebían como autónomos (Iturburu, 2012).

La autarquía es la capacidad de auto-administrarse en virtud de una normativa impuesta por un ente de orden superior. En cambio, la autonomía municipal es la potestad que dentro de un Estado tienen, además de las provincias o regiones, los municipios, para regirse mediante normas y organismos propios (Iturburu, 2012).



A partir de 1854, bajo la influencia de Alberdi (2017), las constituciones provinciales de la Argentina definen en general iguales competencias y recursos para las jurisdicciones municipales.

Se consensuó asignar a los gobiernos locales las funciones de administración de la justicia de paz, civil y criminal en la primera instancia; instalación y mantenimiento de establecimientos de caridad dedicados a la atención de la salud, niñez, indigentes, etc.; instalación de escuelas primarias con determinación del número, vigilancia y sostenimiento; legislar sobre la organización comunal, con administración de fondos, potestad para tomar créditos, con un poder político autónomo del provincial; conservación de caminos internos municipales como también veredas y alumbrado público; promoción del aumento de la inmigración, gestión de la policía de orden, la limpieza y el ornato.

En 1870 la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina sostuvo por jurisprudencia que las municipalidades son delegaciones de los poderes provinciales con límites administrativos. En 1921 por la influencia de Lisandro de La Torre, la provincia de Santa Fe establece el derecho a que los municipios dicten sus propias cartas orgánicas.

En 1930 se inicia el proceso de desmunicipalización del país al transferir los servicios públicos al Estado nacional, provincial y sector privado.

En 1983, con la reinstauración de la democracia, comienza un proceso que refuerza los gobiernos locales hasta la reforma constitucional en 1994, con el reconocimiento de la autonomía municipal.

Luego de la reforma de la CNA las competencias de los municipios bonaerenses se encuentran establecidas por la ley orgánica provincial.

En la actualidad, la CNA no presenta una definición concreta de municipio, pero obliga a las veintitrés provincias de la República a establecer un régimen municipal y que cada una cuente con un diseño propio.

Ante esta situación, algunas provincias basan el reconocimiento de la existencia de un municipio en relación con cantidades mínimas de habitantes por localidad o kilómetros cuadrados. Otras adoptan un criterio cualitativo al indicar como requerimiento el de ser partido, departamento, centro urbano o de población. Por lo tanto, coexisten en la República Argentina diferentes regímenes de gobiernos locales, que son de categoría municipal con dependencia, independencia o con un cuasi estatus municipal.

Las constituciones provinciales determinan los límites de un municipio en base a variados criterios. Según la clasificación de Iturburu (2012):

- a) Criterio exclusivamente cuantitativo: reconoce al municipio como centro poblado que supera un mínimo de habitantes.
- b) Criterio exclusivamente cualitativo: se fundamenta en el concepto del municipio como unidad en que se divide la totalidad del territorio provincial, urbano, con relaciones de vecindad entre sus pobladores o sea una comunidad natural.

- c) Criterio mixto: además de definir cualitativamente al municipio se establece un mínimo de población.
- d) Sin definición: se menciona al municipio, pero sin realizar una definición o descripción.

De manera unánime se reconoce al municipio como el tercer nivel de gobierno, comenzando por el nacional y luego del provincial. Para la Real Academia Española (2018) el municipio es “la entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes”.

A modo de ejemplo, la Constitución de la provincia argentina de San Luis - sancionada en 1987- se refiere al municipio en los siguientes términos:

Una comunidad natural, con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política administrativa - territorial, que, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones (art. 247).

De lo dicho se sigue que un municipio presenta los siguientes elementos constitutivos: territorio, autonomía, gestión, habitantes-vecinos y normativa. Las delimitaciones del territorio del gobierno local dependen -desde la creación de los cabildos coloniales- de la decisión de un poder superior de gobierno.

La autonomía municipal declarada por la CNA -según reforma de 1994, en sus artículos 5º y 123- se refiere al orden institucional, político, administrativo, económico y financiero que las provincias reglamentan para coordinar el ejercicio de los poderes que estas conservan. Esta autonomía tiene límites reconocidos por la justicia argentina como la concurrencia en el ejercicio de poder de policía al existir otra instancia estadual.

El conflicto por la autonomía municipal se centra en el reparto de competencias y recursos entre los tres niveles de gobierno, lo que establece tensiones entre el gobierno provincial con el municipal. El último avanza sobre aspectos que no le competen y el provincial trata de restringirlo en su actuar.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, su Constitución omite la cuestión de la autonomía municipal. El texto se refiere al régimen municipal en los art. 190 a 197, indicando que todo lo concerniente a la administración de los intereses y servicios locales en cada uno de los Partidos que forman la Provincia de Buenos Aires está a cargo de una entidad denominada Municipalidad, la cual se compone de un departamento ejecutivo unipersonal más un departamento deliberativo o Concejo Deliberante (CD) con atributos legislativos a nivel local.

Los representantes de ambos poderes son elegidos por el voto popular, permaneciendo en los cargos por cuatro años, aunque cada dos se renueva la mitad del CD.

La persona que ocupa el Poder Ejecutivo de los municipios es denominado intendente municipal. Es el representante del municipio ante terceros, encargado de

la gestión, administración general y responsable de la ejecución de las ordenanzas que sanciona el CD.

El Poder Ejecutivo se encarga, entre otras tareas, de la elaboración del presupuesto del próximo año y la indicación de los recursos para costearlo. Por tal razón es presentado al CD para ser tratado y aprobados el año anterior a ser aplicado.

La figura del concejal o concejala es el cargo de quienes conforman el cuerpo legislativo, con el poder de deslindar las atribuciones y responsabilidades a cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ambos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales.

Tanto el ciudadano a cargo del Poder Ejecutivo como los integrantes de la legislatura local duran cuatro años en sus funciones, requiriendo tener la ciudadanía en ejercicio, ser lecto-escribiente, residentes en el distrito como mínimo un año y cinco años en el caso de extranjeros.

El Decreto Ley 6769/58, denominada Ley orgánica de Municipalidades de Buenos Aires, tampoco hace referencia a la autonomía municipal de las jurisdicciones locales de la provincia. Solo establece los parámetros para la creación de los municipios, su orden administrativo, los procedimientos, la forma de organización, además del campo de injerencia de los poderes ejecutivo y legislativo.

Una problemática municipal muy común son los reclamos de las localidades pequeñas por la desatención que hacen las autoridades comunales. La lógica es que al ser un lugar pequeño se le asigna un presupuesto exiguo, los servicios son insuficientes. Los habitantes de las periferias reclaman porque las localidades cabeceras, normalmente son más grandes, capitalizan para sí la mayor parte de los recursos de la administración municipal (Fernández, 2007).

En el 2003, y luego de una articulación entre la oposición, el sector privado y las iglesias, cambia la relación entre el gobierno nacional y los municipios, que ya no requiere de la mediación de los gobiernos provinciales para la transferencia de subsidios para obra de infraestructura local.

Por Decreto 258/2003 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) se creó la Secretaría de Asuntos Municipales, dependiente del Ministerio del Interior en primer nivel, con una Subsecretaría de Gestión Municipal.

Este decreto establece entre sus objetivos asistir a las provincias en la descentralización de funciones y proponer a nivel municipal los medios tendientes al estudio, formulación y ejecución de políticas de descentralización; proponer diversos planes, programas y proyectos referidos al desarrollo de los gobiernos locales; asistir en la programación de la reforma política en el nivel local; promover la cooperación entre diferentes actores sociales de comunidades vecinas.

Según el decreto, la Subsecretaría debe realizar la promoción e implementación de los proyectos y programas para mejorar la calidad de los servicios comunitarios, la gestión de gobierno, los sistemas administrativos, el desarrollo e integración económico-social de las regiones. Surge así un nuevo criterio para valorar al gobierno

local, al pensarlo como el Estado presente y cercano ante los requerimientos de la población y de inmediata atención.

El decreto habilita -en el plano político- la elección de las autoridades locales; en el plano institucional reconoce a los municipios la facultad de dictar su propia carta orgánica o constitución local; a nivel administrativo introduce la capacidad de organizar los servicios y obras públicas. En el plano económico-financiero confiere a los municipios el derecho de definir, organizar e invertir sus recursos (Iturburu, 2012).

### **5.3 La participación ciudadana en la gestión pública**

El término participación significa, etimológicamente, tomar parte de algo o en algo, como procesos, acciones y decisiones colectivas (Coraggio, 1989). Cervellino (2011) define a la participación ciudadana como una intervención con poder de decisión, con capacidad de influir en las decisiones importantes para la vida comunitaria. La participación ciudadana directa es un proceso amplio y abierto para decidir de manera normativa sobre temáticas sociales, políticas y económicas o de interés público para defensa de la mayoría de la comunidad.

Según consta en la CIBCGP, la participación ciudadana en la gestión pública consiste en el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas que integran organizaciones, grupos y comunidades indígenas (CLAD, 2009).

La CIBPCGP indica como basamento de la participación ciudadana los siguientes principios:

- a) **Constitucionalización:** es el reconocimiento de parte del Estado del derecho a la participación ciudadana en la gestión pública con la regulación de mecanismos, procedimientos y garantías
- b) **Igualdad:** la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho de cada ciudadana y ciudadano. Por lo cual los Estados deben garantizar este ejercicio en igualdad de condiciones.
- c) **Autonomía:** para ser asumida como derecho de ciudadanas y ciudadanos, la participación ciudadana en la gestión pública debe ejercerse con autonomía de los actores sociales como los grupos o las asociaciones sociales, económicas, empresariales, corporativas, religiosas, ecológicas, etc.
- d) **Gratuidad:** para que los ciudadanos y ciudadana ejerzan la participación en la gestión pública, ésta debe ser gratuita.
- e) **Institucionalización:** los poderes públicos deben crear instituciones, mantenerlas y garantizar que funcionen correctamente con el fin de resguardar el derecho de ejercer la participación ciudadana en la gestión pública. Con la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea.
- f) **Corresponsabilidad social:** la responsabilidad de la participación ciudadana .es compartida entre los poderes públicos, los ciudadanos y ciudadanas.

g) Respeto a la diversidad y no discriminación: deben ser respetadas en todos los procesos de participación ciudadana, las particularidades, características y las necesidades de grupos poblacional, social y culturalmente diversos.

h) Adecuación tecnológica: los poderes públicos deben garantizar la universalidad del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación, para ser utilizadas como herramientas para la participación ciudadana en la gestión (CLAD, 2009).

### **5.3.1 La gobernanza como modelo administrativo público.**

La noción de participación ciudadana adquiere significado pleno si se asume de una concepción de Administración Pública anclada en el modelo de gobernanza. Para una acertada caracterización de este modelo es menester reflexionar, ante todo, sobre el alcance de la actividad estatal en referencia a su tamaño y fuerza.

Se entiende aquí que el alcance del Estado comprende las diferentes funciones que puede adoptar un gobierno, desde las actividades necesarias e importantes, a las deseables, opcionales y aún las destructivas, como las actividades de defensa en tiempo de guerra.

En contrapartida, el concepto de fuerza del Estado alude a la capacidad de elaborar y ejecutar políticas, la promulgación de leyes, la administración eficaz con la mínima burocracia, un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas y el cumplimiento de las leyes (Fukuyama, 2004). La fuerza del Estado se relaciona con las nociones de gobernanza.

Según la Real Academia Española (2019) la gobernanza es definida como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

La expresión gobernanza se distingue de gobierno porque apunta a la complejidad del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas públicas en cuanto a la inclusividad de voces; a veces la palabra gobernanza se traduce como gobernabilidad, y suele ser sinónimo de otros neologismos, como buen gobierno o buena gobernanza, cuando tiene una connotación prescriptiva sobre el desarrollo económico y social.

Existen variados índices que permiten mostrar el nivel de gobernanza o, lo que es igual, el nivel de calidad institucional. Se recogen aquí los índices descriptos por Orlansky y Chuchco (2010):

1. Voz y Accountability: mide el alcance según el cual los ciudadanos de un país están en condiciones de participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de los medios de comunicación.
2. Estabilidad Política y Ausencia de Violencia: mide las percepciones de la probabilidad de que un gobierno sea desestabilizado o tomado por medios inconstitucionales o violentos, incluyendo la violencia interna y terrorismo.

3. Efectividad del Estado: mide la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia frente a las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas públicas y de la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas.

4. Calidad Regulatoria: mide la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones correctas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

5. Estado de Derecho (o Imperio de la Ley): mide el alcance según el cual los agentes tienen confianza y actúan según las reglas de la sociedad, en particular la calidad del cumplimiento de un contrato, la policía, la justicia, así como la probabilidad de delitos y violencia.

6. Control de la Corrupción: mide el alcance en que el poder público se ejerce para el beneficio privado, incluyendo pequeños o grandes formas de corrupción, así como la captura del Estado por parte de elites e intereses privados.

Estos índices marcan la importancia de calificar a las instituciones en las cuales se basa la fuerza del Estado, dando por sentado la existencia de una comunidad dedicada a políticas de desarrollo.

Un sistema de gobernanza solo puede resultar legítimo si propicia la distribución del poder mediante diversas formas de participación. Esto se traduce en la práctica cuando el poder en relación con la toma de decisiones se descentraliza al máximo posible y se aplica el principio de delegación entre ciudadanos no solo activos, sino también competentes.

Así, pues, la buena gobernanza se produce cuando se establece un equilibrio entre las estructuras, con resultados no solo eficaces sino también sostenibles en el interés común de todos.

Este fenómeno de implicancia ciudadana en las cuestiones del Estado es un claro signo de vitalidad democrática que se opone a los viejos sistemas en los que una masa anónima elige a gobernantes distantes, pero su voz es relegada o no cuenta en el ejercicio cotidiano de esa representación de los intereses comunes que se les ha asignado.

Asimismo, la descentralización del poder y su correspondiente delegación solo es posible en un modelo de meritocracia responsable en donde existan las mismas posibilidades de participación para todos con independencia de su origen social o condicionamiento de otra clase.

De esta manera, la meritocracia asegura que los puestos de poder se encuentren ocupados por personas que no solo tienen “la pericia técnica requerida, sino también la sabiduría práctica de la experiencia y el conocimiento de los precedentes históricos” (Berggruen y Gardels, 2013, p.162).

Es preciso también que el cuerpo meritocrático no sea un poder en sí mismo, que se renueve regularmente para no corromperse y que sea supervisado institucionalmente por los grupos de interés que los han elegidos democráticamente. De esta manera, se fomentaría un Estado en donde la transparencia sería un valor esencial y en donde la

ciudadanía se convertiría en una fuerza de control adicional a los mecanismos que ya posee el Estado para auditar sus procesos internos.

Una buena gobernanza debe asumir el reto de no dejarse influir por grupos de presión, ya proceda esta de sectores empresariales ya de las demandas populistas a corto plazo, si es que se pretende diseñar un sistema sostenible en el tiempo (Berggruen y Gardels, 2013).

Con la promoción de la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y un Estado de derecho efectivo, eficiente y duradero, se dan acciones como elecciones frecuentes, libres y limpias, existen parlamentos representativos que redactan leyes para preservar el bien común de la población, y se consolida un sistema jurídico independiente para interpretar dichas leyes.

En perjuicio de la gobernanza actúan la corrupción, la violencia, la pobreza, la falta de transparencia, la inseguridad, la prohibición de la participación individual o colectiva y ausencias de las libertades fundamentales.

En contrapartida, a través de la gobernanza se garantiza que la sociedad civil desempeñe un papel activo al establecer prioridades y dar a conocer las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad, erradicar la pobreza, proteger el medio ambiente y garantizar la igualdad de género, entre las cuestiones más perentorias.

### **5.3.2 Gobernanza e instituciones**

Crear y fortalecer las instituciones políticas es tarea propia de la Administración Pública y no a la teoría de las organizaciones, en la rama de la microeconomía, aunque existen economistas que tratan de aplicar sus herramientas metodológicas al estudio de la gobernanza y las instituciones, en la búsqueda de la maximización racional de la utilidad (Fukuyama, 2004).

Avritzer (2014) realiza una observación sobre la tradicional definición de instituciones como un conjunto de normas y de reglas que estructuran tanto la acción social como política. En efecto, dicha conceptualización impediría entender adecuadamente el fenómeno de la participación ciudadana al no incluir el conjunto de instituciones participativas que no están legal ni formalmente constituidas, pero pautan tanto comportamientos como importantes expectativas de los actores sociales, tal como ocurre con el colectivo feminista Ni Una Menos en muchos países del mundo.

Ante la omisión y/o exclusión de la definición de institución, de aquellas de carácter participativo, Avritzer (2014) lo hace reconociendo que son las que contemplan diferentes formas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la vida civil en la deliberación sobre las políticas públicas. El autor identifica tres tipos en las cuales los actores sociales pueden participar del proceso de toma de decisiones políticas: la primera es de diseño participativo, con un proceso que ocurre de abajo hacia arriba y el ejemplo estudiado es el Presupuesto Participativo.

El segundo es el diseño de distribución del poder en donde los actores estatales y actores de la sociedad civil que participan simultáneamente o sea que co-gobiernan.

El tercer tipo de diseño es la ratificación pública, que se da cuando la sociedad civil es llamada a refrendar una decisión gubernamental en cuyo proceso no intervinieron. Cualquiera de los diseños mencionados requiere de tres componentes: la iniciativa que origina al diseño, la organización de la sociedad civil en el área en cuestión y la voluntad política a nivel gubernamental de promover la participación.

Es de destacar que el PP muestra características como la iniciativa del gobierno en proponer el diseño, una fuerte organización previa de la sociedad civil y una voluntad política persistente de parte del gobierno para implementar la política participativa. El éxito de los procesos participativos no está relacionado con el diseño institucional, sino en la manera que se articulan estas tres características (Avritzer, 2014).

En virtud de lo dicho, la gobernanza produce una mayor cohesión de la democracia al combinar medios tradicionales de representación política con otra más directa, propia de una comunidad movilizada por sus propios intereses y demandas.

El resultado de esta conjunción es el de una democracia que no se termina con el voto popular en la elección de autoridades, sino que origina otro foco de poder democrático, el de las instituciones directas de participación. Una democracia en la cual las instituciones son capaces de generar políticas con un grado cada vez mayor de aceptación y legitimidad social (Genro y Souza, 1998).

De esta manera, la gobernanza es una nueva forma de gobierno y de gestión pública, en el cual Estado y actores no estatales se vinculan al cooperar en las tomas de decisiones que relacionan distintos niveles de gobierno con el sector privado y otros actores sin interés de obtener lucro. Supone, por lo demás, una decisión política por parte de las autoridades estatales de democratizar las decisiones del gobierno y compartir el poder con actores no estatales (Martínez y Arena, 2013).

#### **5.4 El presupuesto participativo como instrumento de gestión pública**

Según la CND (2004), el PP es un proceso en el cual las autoridades juntamente con la población definen cómo y en que se deben invertir los recursos del gobierno local con una proyección de alcance regional. De manera similar, Goldfrank (2006) afirma que el PP puede definirse 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 (p.4).

En este proceso la población determina o contribuye a determinar los destinos de los recursos públicos en una parte o en la totalidad del municipio al que pertenecen. El PP es una forma de democracia participativa en la gestión pública (Genro y Souza, 1998).

Los anteriores conceptos generales son incluidos por la SAM (2017) en su documento, en el cual define al PP como un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en el cual los vecinos deliberan con el gobierno a fin de decidir cuáles son las políticas públicas se deben implementar, redistribuyendo



parte de los recursos del presupuesto municipal, a favor de los grupos sociales más vulnerables.

Esta redistribución de los recursos del presupuesto municipal permite la descentralización si los montos son considerables. Un proceso de participación ciudadana está ligado al poder económico que posee el gobierno local, ya sea por la recaudación propia o la transferencia recibida desde el nivel provincial. La localidad que tiene mayores ingresos o poder económico puede obtener, por ende, mayores beneficios de los presupuestos participativos.

#### **5.4.1 Componentes básicos del presupuesto participativo**

Según Avritzer (2014) los PP necesitan esencialmente de los siguientes elementos:

a) Proyecto: es la propuesta individual o colectiva, elaborada por los residentes locales sobre la realización de una obra o servicio de carácter público.

b) Normativa: es la disposición regulatoria del PP con obligatoriedad de ser cumplida tanto por los vecinos como el gobierno local.

c) Vecinos/as: son las personas físicas que participan en representación propia o de organizaciones y proponen los proyectos en las reuniones. El participante ideal es el vecino genuino que sólo acude motivado por los problemas que busca resolver y no oculta ningún otro interés que estaría dado por una pertenencia colectiva o asociativa –militancia política-. La figura del vecino genuino es portadora de un “saber de la experiencia”, surgido de su manera cotidiana de habitar el territorio, y del que muchos funcionarios se reconocen desprovistos, pero “necesitan” incorporar para pensar las políticas públicas. La formulación de este saber se encuentra en la afirmación de que los ciudadanos son los mejores conocedores de las realidades ligadas a su vida cotidiana (Annunziata, 2015).

d) Voto: es personal, individual e indicador de preferencia de un proyecto sobre otro.

e) Convocatoria, difusión e información: un aspecto sobre el que se basa el éxito del PP en general es su convocatoria, difusión e información, utilizando volantes, altavoces, portal del municipio, publicidad escrita u oral. Demuestra la capacidad que el PP posee para lograr que asistan un grupo numerosos y lo más diverso posible (Martínez y Arena, 2013). Los gobiernos locales a los vecinos no solo para la propuesta de proyectos sino para la elección de estos.

Los medios de difusión y las estrategias de comunicación están pensados fundamentalmente para personas mayores de edad, pero no para el sector de jóvenes, adolescentes o inclusive niños. Para llegar a esta franja etaria es necesario recurrir a sitios web, blogs y redes sociales.

f) Deliberación: es la discusión en vistas a tomar una decisión colectivamente Urfalino (2013). La exigencia de un consenso aumenta la calidad y la legitimidad de la decisión. En la deliberación se hace referencia a los problemas a resolver, la propuesta de opciones que surgen del intercambio de las opiniones sobre las ventajas y/o los inconvenientes de los diversos planteos.

En una deliberación se necesita que: 1) sea cual fuere el lugar o el tema, ningún argumento o idea queden excluidos; 2) la igualdad sucesiva de los participantes de ser oradores y oyentes; 3) respeto al mejor argumento, primando la sinceridad de los interlocutores como la intención cooperativa y sin recursos emocionales ni tampoco el triunfo de un punto de vista sobre otro.

Lo esperado es que los grupos decisorios tengan una concurrencia medianamente amplia, cuyos miembros posean competencias y disposiciones heterogéneas.

g) Territorio: la división de los territorios municipales por localidad o división política determinada por las autoridades sobre la injerencia del PP.

h) Tema/problema: dentro de cada territorio la asignación de partidas dinerarias puede ser asignada de manera temática, ejemplo Infraestructura, juventud, deporte, educación salud. O por la problemática dada por las situaciones de riesgo como inseguridad, violencia de género, accidente de tránsito, catástrofes naturales, conflictos vecinales, etc.

i) Fondos: las partidas dinerarias de origen público son determinadas por el ejecutivo en acuerdo o no con el legislativo local. Se aplica el criterio de asignación en relación con la división territorial y por su falta de desarrollo.

j) Elección de proyectos: votación de los proyectos presentados por parte de los vecinos locales, según el criterio personal del votante.

#### **5.4.2 Metodología del presupuesto participativo**

Como todo proceso, el PP está conformado por etapas, en una disposición coherente y con una finalidad prevista. Un orden tentativo de las etapas propuestas por el documento de la SAM (2017) es: 1) definir la metodología; 2) información sobre PP; 3) talleres participativos; 4) estudios técnicos; 5) formulación de los proyectos; 6) priorización y elección de los proyectos; 7) ejecución de los proyectos; 8) control de la ejecución. A continuación, se describe cada una de las etapas mencionadas:

1) Definición de la metodología: es la etapa en la cual se define la manera participativa en base a un reglamento, los actores que participan, el monto que se invierte en el PP y su distribución, la adopción de una base territorial o temática, instancias representativas y los momentos o ciclos que cumple el PP.

2) Información sobre PP: la información difundida previamente en la población, con la intención de lograr una participación real de la población. Con folletería, diálogo directo, medios electrónicos. La elección de una cierta cantidad de reuniones depende de cada municipio.

3) Talleres participativos: luego de la primera reunión, los vecinos presentan ideas, se detectan necesidades y problemáticas para luego formular propuestas. En esta instancia también se pueden elegir concejeros representantes del grupo.

4) Estudios técnicos: en un tercer encuentro entre funcionarios municipales y representantes de los vecinos o fuerzas vecinales se realiza un diagnóstico de la reunión anterior. Para luego analizar la factibilidad técnica de los proyectos propuestos a fin de ejecutarlos.

5) Formulación de los proyectos: los proyectos propuestos por los vecinos que son determinados viables técnicamente también deben posibles en materia financiera. Tanto vecinos con su propuesta, los funcionarios con la elevación de la propuesta a una fase de análisis y técnicos que pueden ser propuestos por los vecinos o pertenecientes a la planta de personal municipal, hacen un proyecto final que será presentado en la próxima fase.

6) Priorización y elección de los proyectos: en esta etapa, que puede ser denominada cuarta reunión, se presentan los proyectos terminados, los cuales no dejan de ser sometidos a sugerencias y/o modificaciones. En una próxima etapa o quinta reunión se presentan los proyectos ya para ser votados. Esta elección puede realizarse por los residentes del territorio en que se ejecutará el proyecto o por todos los habitantes del

municipio. La elección puede realizarse por medio del sufragio individual, presencial, con selección de boletas por cada proyecto y depósito en urnas, voto electrónico, portales municipales, mensajes de texto, siempre de acuerdo con las particularidades del territorio.

7) Ejecución de los proyectos: la realización de los proyectos elegidos, convertirlos en obra, es la parte más importante para la credibilidad de la población del PP. De esta etapa depende la supervivencia de este dispositivo participativo. El alto nivel de ejecución de los proyectos genera opinión pública.

8) Control de la ejecución: el seguimiento y la evaluación de los vecinos debe tomar un lugar importante sobre la ejecución de la obra o servicio proyectado y votado por los vecinos.

## 6. METODOLOGÍA

La investigación se desarrolló siguiendo un diseño no experimental, también llamado observacional, de carácter transversal y retrospectivo, y de alcance descriptivo. Los estudios no experimentales se limitan a observar fenómenos o situaciones ya existentes en la realidad, tal como se presentan en su contexto natural, por lo que no se provocan intencionalmente por el investigador con el fin de controlar o medir variables, ni se reproducen artificialmente en un medio distinto al de su ámbito de desarrollo original, como sucede en las experiencias de laboratorio (Fassio y Pascual, 2016).

En virtud del grado o nivel de conocimiento alcanzado un estudio se considera descriptivo cuando busca especificar las propiedades, características y rasgos de grupos, procesos, objetos u otro fenómeno susceptible de análisis, midiendo o recogiendo información de manera independiente sobre los conceptos o las variables a las que se refieren (Hernández Sampieri et al., 2010).

El diseño de investigación se denomina transversal y retrospectivo desde el punto de vista de su dimensión temporal: transversal, porque la recolección de la información se realizó en un momento o punto específico de tiempo, sin repetir tomas o cotejar los datos relevados a lo largo de un periodo determinado; retrospectivo, porque se procura conocer los procesos y recursos empleados por el Municipio de Vicente López para ejecutar el Programa de Presupuesto Participativo desde el año 2012 al 2016, lo cual implica retrotraerse en el tiempo para anclar el análisis en el pasado, tomando los recaudos necesarios a tal fin.

Las fuentes de datos a utilizar fueron de dos tipos: primarias y secundarias. Los instrumentos empleados para la obtención de dichos datos se diseñaron y aplicaron durante el tiempo de elaboración del Proyecto de Pasantía. En esa oportunidad se hicieron encuestas a vecinos del Municipio y dos entrevistas en profundidad: una con el Subsecretario de Participación Ciudadana del municipio de Vicente López indicado como Informante Clave 1(I.C 1) el 13 /7/ 2017; y otra con una concejala opositora al signo político del ejecutivo gobernante Julieta Martinez Molto 10/10/2019. (Ver ambos instrumentos en Anexos). Además de una conversación informal indicada como informante T en septiembre 2017.

En relación con las fuentes secundarias se usó documentación extraída del sitio Web del Municipio: proyectos presentados durante 2012-2016, resultados de elecciones, obras realizadas, ordenanzas y decretos municipales.

La reunión de esta información facilitó la confección de una grilla con datos cuantitativos sobre la cantidad de proyectos presentados y ejecutados, cantidad de votantes, montos asignados a cada barrio, clasificación de las obras según áreas de interés (Ejemplo: seguridad, infraestructura, educación y salud).

Para el análisis del PPVL se tuvieron en cuenta los lineamientos rectores del PP establecidos por la CibPCGP (CLAD, 2009), y que en Argentina fueron adaptados por la Secretaria de Asuntos Municipales (SAM, 2017) dependiente del Ministerio del Interior y Transporte de la Argentina. Este marco de referencia permitirá conocer en qué medida el Ejecutivo de turno del municipio de Vicente López tuvo intención de responder a los principios de la participación ciudadana en la gestión pública en el periodo elegido.

## 7. RESULTADOS

El análisis de la información recolectada en el campo, conforme las técnicas y procedimientos mencionados en el diseño metodológico, permitió valorar e interpretar los hallazgos de la investigación, cuya exposición se intenta en el presente apartado. Para hacerlo con orden y claridad, se adoptó como principio expositivo la lista de objetivos específicos planteados al inicio de la investigación.

En virtud de lo anterior, en primer lugar, se analizan los mecanismos de gestión empleados por el programa de PPVL durante el período 2012-2016; en segundo lugar, se determinan los lineamientos prioritarios de gestión del ejecutivo local en relación al PPVL para ese mismo periodo; en tercer lugar, se describe el volumen de participación de la ciudadanía en el PPVL a lo largo del período mencionado; en cuarto lugar, se analiza la percepción de los ciudadanos del municipio de Vicente López respecto del funcionamiento del PP en su localidad entre 2012-2106; en quinto lugar, se identifican las pautas, lineamientos y recomendaciones de la CibPCGP y la SAM para la gestión pública de la participación ciudadana que se tuvieron en cuenta en la gestión del PPVL 2012-2016.

### **7.1 Mecanismos de gestión en la implementación y desarrollo del PPVL (2012-2016)**

Todo Presupuesto Participativo (PP) tiene su punto de partida en la decisión política del gobierno de turno, que emprende la tarea de plasmarlo como política pública: fija criterios y lineamientos, establece prioridades, asigna recursos humanos y materiales, establece procesos a cumplir, dirige la convocatoria y la organización de la participación ciudadana y controla o monitorea el cumplimiento de los proyectos votados por la ciudadanía. Desde esta perspectiva, pues, se aborda la cuestión relativa a la implementación del PPVL 2012-2016 como política pública.

Una gestión pública que supera la mera actividad de la administración de recursos es generadora de efectos positivos en la comunidad, en particular cuando se empodera a la ciudadanía a través de la participación en la gestión pública, una vez tomada la

decisión de descentralizar el poder y expandir los horizontes de la conducción políticas hacia proyectos cada vez más inclusivos.

De esta forma, la gestión pública se convierte en un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática (Galinelli y Migliore, 2015).

Pero la decisión política de ejercer una gestión pública descentralizada por medio de la instauración de espacios ciudadanos participativos como el PP, depende siempre de la voluntad política gobernante. Se trata de una participación otorgada y no conquistada por la ciudadanía (Annunziata, 2015; Avritzer, 2014).

En este sentido, el Subsecretario de Participación Ciudadana del municipio de Vicente López, sostuvo que la implementación del PPVL se origina en una decisión política no legislada por el Honorable Consejo Deliberante de Vicente López (HCVVL): “Fue una decisión política, ya previa conformación del equipo desde el primer período de Jorge Macri, que va del 10/12/11 al 9/12/15 y que continúa hasta la actualidad” (informante clave 1, comunicación personal, 13/7/2017).

Respecto de lo anterior, una concejala opositora reconoció la validez de la decisión política del Ejecutivo de crear el PPVL, aun cuando ello figurara en el presupuesto municipal anual sin una explícita ordenanza de creación: “Son decisiones políticas. El uso de un medio como el presupuesto anual es una herramienta viable sobre la forma de gobernar” (Julieta Martínez Molto, comunicación personal, 10/10/2019).

Las decisiones políticas sobre la gestión pública son parte de la estatalidad y hacen a la construcción del Estado. Esta construcción se refiere tanto a las nuevas instituciones gubernamentales como al fortalecimiento de las ya existentes (Fukuyama, 2004). Por lo tanto, la creación del PPVL es fruto de una decisión política dentro de un Estado que concibe o al menos tiende a configurar una gestión pública descentralizada y participativa. En otras palabras, el PPVL es fruto de la fuerza de un Estado municipal con capacidad institucional para programar y elaborar políticas públicas.

Ahora bien, para analizar ordenadamente el proceso de implementación de PPVL se consideraron las cuatro dimensiones de la estatalidad que propone Fukuyama (2004): a) Diseño y gestión de la organización; b) Diseño del sistema político del conjunto del Estado; c) Base de legitimación; d) Factores culturales y estructurales.

### **7.1.1 Diseño y gestión de la organización**

En el presupuesto del año 2012 de Vicente López se presentó el organigrama municipal en el cual figura la Sub Secretaría de Participación Ciudadana como dependiente de la Secretaría de Gobierno y Asuntos Interjurisdiccionales<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Mediante el decreto N° 80/17 del 11 de enero de 2017 se determinó una nueva estructura orgánica funcional del Departamento Ejecutivo del Municipio de Vicente López. Allí se establece que de la Secretaría de Gobierno y asuntos Interjurisdiccionales depende directamente la Sub Secretaría de Participación Ciudadana. A su vez, dos Direcciones Generales se encuentran subordinadas a la anterior, que son de Participación Ciudadana y la de Ejecución y Gestión de Proyectos. De la Dirección General de Participación Ciudadana se encuentra fuera de nivel el equipo de Participación ciudadana y de este el de

La oficina de la Sub Secretaría de Participación Ciudadana contaba con nueve personas que trabajaban en equipo: “Debe existir y existe una coordinación de criterios entre ellos, la competencia y los celos no son buenos porque aquí nadie debe resaltar, no hay una carrera administrativa que realizar, con respecto a categorías o escalafones” (I.C.1, comunicación personal, 13/07/2017).

El funcionario aseguró que la creación de un clima sano para el trabajo era una obligación para poder cumplir con la realización de las obras votadas por los vecinos y vecinas de Vicente López. Con un acotado y sencillo escalafón de personal, sin perspectiva de futuros ascensos, la Subsecretaría de Participación Ciudadana, en conjunto con sus áreas subordinadas, desarrolla todas las tareas de cada etapa del proceso del PPVL.

De acuerdo al proceso descrito por el Subsecretario de Participación Ciudadana, el PPVL comenzó con la asignación de un presupuesto a cada uno de los nueve barrios, y dentro de esos importes debía encuadrarse el gasto de los proyectos que se iban a elegir: “En los inicios de PPVL se asignaron mayores montos a los barrios que estaban con falta de luminarias en zonas periféricas y limítrofes con barrios peligrosos” (I.C.1, comunicación personal, 13/07/2017).

Luego de la asignación de montos, se realizaba la convocatoria de vecinos (as) para que asistieran a las reuniones en la que se presentaban los proyectos, se debatía y/o se daba forma a las propuestas. También las propuestas se recibían vía Internet y se anunciaban en las reuniones o foros vecinales, realizados en cada una de las nueve localidades que forman el Municipio de Vicente López.

Luego se analizaban las propuestas en los aspectos legales, técnicos y financieros. Si eran viables eran publicadas en orden a que los ciudadanos pudieran votarlas el día de elección: “Los vecinos eligen las propuestas y en el orden de mayor cantidad de votos, se las ubica dentro del monto total asignado al barrio (I.C.1, comunicación personal, 13/07/2017)”.

En cuanto a las etapas del PPVL, la primera se desarrolla de marzo a mayo de cada año, consistente en la publicación en redes sociales y espacios institucionales de los días y fechas programados para realizar reuniones o foros vecinales de Vicente López (FVVL).

Estos foros vecinales se realizan en cada una de las nueve localidades que forman el municipio de Vicente López a saber: Carapachay, Villa Adelina, Munro, Florida Oeste, Villa Martelli, Florida Este, Olivos, Vicente López, La Lucila.

Por lo general estas reuniones ocurren dos veces o más entre los meses mencionados. En estos foros se presentan proyectos, se debate y/o se da forma a las propuestas. También las propuestas se reciben vía Internet ([participacionciudadanamvl@gmail.com](mailto:participacionciudadanamvl@gmail.com)) y se anuncian en la reunión.

En cada encuentro generalmente es moderador el funcionario de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, quien orienta a los participantes sobre el carácter de las propuestas, las cuales deben ser para la generalidad de los habitantes del barrio y no para el beneficio individual. Se busca lograr el consenso de los participantes a los

FVVL para la selección de los proyectos que pasarán a la segunda etapa. Dando a publicidad por la web municipal las propuestas expresadas por los vecinos.

La segunda etapa de la gestión que desarrolla la Subsecretaría de Participación Ciudadana internamente en dependencias del municipio consistió en derivar a cada área el o los proyectos que le competían según la naturaleza de cada propuesta. Ejemplo: la obra de reparación edilicia de un Centro Barrial Juvenil debe gestionarse en conjunto con la Secretaría de Educación, específicamente con la Dirección general de la Juventud, de la que depende la Dirección de Centro Barriales.

Al culminar el análisis y presupuesto de los proyectos, se publican aquellos aptos para las elecciones por las redes sociales municipales y de la propia Subsecretaría de Participación Ciudadana.

En la tercera etapa la Subsecretaría de Participación Ciudadana publicaba en las redes sociales todos los proyectos presupuestados por barrio, además de todos los puntos de votación por medio de un mapa interactivo. También diagramaba la folletería orientativa para el acto eleccionario, identificaciones, boletas con el breve detalle de los proyectos y formato de urnas.

Se organizaban las votaciones en los centros de cada barrio en relación con: 1) las instituciones que presentan sus proyectos; 2) la relación de los proyectos y el barrio; 3) lugares de mayor concentración de personas potenciales votantes de los proyectos como la municipalidad, el hospital Dr. Houssay, los supermercados o el Paseo de la Costa durante el fin de semana.

Además, se planificaba la movilización de las urnas en aquellas instituciones que eran guarda de las urnas, sean estas beneficiarias o no de un proyecto a votar, como también el retiro de estas, su sellado, acta de cierre al fin de cada jornada y su apertura al otro día. Este proceder implica sistematizar la distribución y accionar de los recursos humanos propios o contratados que atienden en los distintos puntos de votación.

La cuarta etapa consistía en comunicar los proyectos ganadores por barrio a través de las redes sociales municipales y del sitio de internet institucional de los FVVL, además de la comunicación interna con el fin de realizar la inclusión en el programa de acciones a ejecutar el próximo período.

La quinta etapa se corresponde con la publicación periódica a través de la Web acerca del grado de avance de los proyectos votados el año anterior (licitación, en proceso de ejecución o finalizado), o las razones por las cuales no se pudieron llevar adelante.

**Tabla n° 1***Etapas del PPVL durante un año*

Etapa N°1	Etapa N°2	Etapa N°3	Etapa N°4	Etapa N°5
Marzo - Mayo	Junio - agosto	Septiembre - Octubre*	Noviembre	Diciembre y meses del próximo año
Reuniones en cada barrio, presentación y selección de los proyectos.	Análisis legal, técnico y presupuestario de los proyectos. Selección de aquellos que califican para las elecciones	Votación de los proyectos de cada barrio.	Comunicación de los proyectos ganadores e inclusión en el presupuesto municipal	Ejecución de los proyectos ganadores.

Nota: \* En año electoral la votación se realiza en septiembre.

Fuente: elaboración propia

En relación con la organización de la sociedad civil, se puede indicar que la concejala Julieta Martínez Molto pondera la inclusión ordenada del vecino en la gestión pública por medio del PPVL. Recalcando que en el recuento de votos los vecinos y vecinas también deben participar. Reconoce además la buena organización de la información del sitio Web de FV y el beneficio en su tarea de analizar, auditar y controlar la actividad del PPVL como edil (comunicación personal, 10/10/2019).

## **7.2 Los lineamientos del Ejecutivo en la gestión del PPVL**

Las temáticas dentro de las cuales se inscriben los proyectos presentados en los foros vecinales puede ser alguna de las siguientes:

1. Salud: obras edilicias en centros de salud y/o provisión de materiales insumos.
2. Cultura: son obras realizadas en edificios escolares y campañas de concientización para la comunidad.
3. Seguridad y tránsito: comprende obras de circulación peatonal segura en calles, para fuerzas de seguridad, de comprobación y/o prevención de hechos ilícitos.
4. Infraestructura urbana: obras en paseos públicos y aceras.
5. Infraestructura comunitaria: son obras edilicias y aprovisionamiento mobiliario en ONGs.
6. Deporte: obras o campañas relacionadas a las prácticas o centros de deportes



7. Medio ambiente: obras o campañas que se realizan para limpieza e higiene en la vía pública.

8. Educación: restauración edilicia de los establecimientos educativos y aprovisionamiento de muebles, material didáctico o creación de espacios lúdicos.

El Ejecutivo local junto con la Secretaría de Participación Ciudadana asigna los montos a cada barrio. Las partidas dinerarias se establecen bajo el criterio propio del gobierno local. Ello significa que la distribución de los distintos montos para cada barrio depende del análisis técnico que realiza el Ejecutivo local con la asistencia de las Subsecretarías y Direcciones municipales en relación con las necesidades de obras o servicios prioritarios dentro del contexto social y urbano.

En el año inicial 2012 los proyectos más votados y de ejecución en 2013 fueron los referidos a obras de infraestructura urbana por un 81,14% del presupuesto total anual asignado a los PPVL.

En el año 2013, también los más elegidos fueron los proyectos de obras de infraestructura urbana un 62,6 % del presupuesto total anual del PPVL. Y los proyectos votados en 2014 y de ejecución en 2015 fueron los referidos a la seguridad y tránsito un 50% del total asignado a los PPVL.

Los proyectos más elegidos en el año 2015 fueron los de infraestructura comunitaria representando el 52,6 % de los fondos destinados a los PPVL.

En el año 2016 se votaron proyectos de obras comunitarias para ejecutar en 2017, por el 62% del presupuesto asignado. De esta manera, se puede afirmar que las partidas de dinero destinadas a los PPVL tuvieron un incremento ascendente desde 2012 a 2016, para la ejecución de los proyectos presentados por la ciudadanía. Además, como consecuencia del alza de precios por inflación.

Al ser entrevistado sobre la asignación presupuestaria para el funcionamiento del PPVL, el I.C.1 afirmó: “En los inicios de PPVL se asignaron mayores montos a los barrios que estaban con falta de luminarias en zonas periférica y limítrofes con barrios peligrosos”.

También sostiene: “Existen proyectos imposibles de desarrollar, ya sea por la magnitud de la obra, porque debe ser emprendida por el gobierno Nacional, dado que no tenemos los permisos para hacerla o porque depende de una etapa previa para realizarla”. Agrega que “aun siendo de ejecución municipal, es necesario mayor presupuesto y lleva más tiempo” (Comunicación personal, 13/7/2017).

Por su parte, la concejala Martínez Molto sostiene que “Existe una tendencia de esta gestión, que todo reclamo se encauce por proyectos presentados en el PP. No corresponde incluir en un proceso de PPVL temas como la educación. Estamos hablando de un derecho constitucional como es la educación, o sea el derecho de aprender en un lugar apropiado” (Comunicación personal, 10/10/2019).

Lo anterior pone de manifiesto, por cierto, el desacuerdo de la edil con que la realización de las obras que requieren los distintos colegios del Partido de gestión provincial se produzca a través del PP.

Si el Ejecutivo asumiera esa responsabilidad, se evitaría así dilatar un año la solución educativa, que es el plazo que puede demorarse la concreción de un proyecto surgido en el seno de un foro vecinal en el marco del PPVL (comunicación personal, 10/10/2019).

El cuestionamiento de la edil es razonable: si los establecimientos escolares son de administración municipal, ¿por qué se somete al proceso del PPVL la ejecución de las obras en los distintos colegios, cuando debería encargarse el gobierno local de brindar una respuesta inmediata?

En resumen, la obligación de actuar perentoriamente por parte del Estado es esencial en ciertas problemáticas como son las redes cloacales y los desagües pluviales, las cuales no pueden estar sujetas al plazo que implica la concreción de un proyecto surgido dentro del PPVL.

### **7.3 La ciudadanía y su participación en el PPVL**

En este tercer apartado se describe el volumen de participación de la ciudadanía en el PPVL a lo largo del período 2012-2016. A continuación, se muestra el historial de vecinos y vecinas concurrentes a los foros vecinales en el mencionado período organizado en todo el territorio del Partido, así como la cantidad de votos registradas.

En el año 2012 cuando inició el PP, se registró un total de 1.178 de concurrentes a las reuniones de presentación de los proyectos, de una población total de 269.420 habitantes, quienes expresaron su voto por los proyectos correspondientes a su localidad a mano alzada. Lo anterior significa que uno de cada 229 habitantes participó de los foros vecinales.

Dado que la población indicada incluye a los niños y adolescentes menores de 16 años, si se excluye este rango etario, la ratio de participación mejora, puesto que en esas condiciones 1 de cada 187 vecinos asistieron a las reuniones.

En el año 2013 aumentó la participación a 6.691 personas, entre asistentes a las reuniones y votantes (n=3.220). La ratio de participación fue equivalente a 1 vecino cada 40 habitantes de la población total. Si se excluye el rango 0-16 años, la ratio desciende a 1 vecino cada 33 habitantes.

En el año 2014 la participación de vecinos en el PPVL alcanzó un total de 10.112 ciudadanos, si se suman las reuniones de presentación de los proyectos (n= 1321), la participación vía mail (n=44) y 8.747 votantes. Dicho nivel de participación significa que 1 de 27 vecinos asistió a alguno de los foros vecinales del Partido, o que 1 de cada 22 vecinos mayores de 16 años concurrió a tales reuniones.

En el año 2015 la suma de participantes ascendió a 18.813, de manera presencial y virtual, siendo casi igual la cantidad de votantes (18.120 votantes). Ello se interpreta en el sentido de que 1 de cada 14 habitantes se interesó en el PPVL, o que 1 de cada 12 personas mayores de 16 años participó de dichos foros.

En el año 2016 concurren a las reuniones 595 personas y por mail participaron otras 180. Los votantes fueron 25.761 votantes. En conclusión, participaron 26.537 personas, presenciales y virtuales. En otras palabras, 1 de cada 10 vecinos mostró interés en el PPVL, o que 1 de cada 8 vecinos mayores de 16 años se hizo presente en alguno de los foros vecinales organizados en el marco del PPVL ese año.

**Tabla n°2**

*Evolución de la participación de los vecinos de VL en los foros vecinales 2012-2016 por barrio*

Reuniones + correo electrónico + votantes	Población	Participantes 2012	Ratio 2012	Participantes 2013	Ratio 2013	Participantes 2014	Ratio 2014	Participantes 2015	Ratio 2015	Participantes 2016	Ratio 2016
Villa Martelli	25.448	164	155	817	31	1.238	21	2079	12	2259	11
Florida Oeste	26.532	109	243	821	32	1.308	20	2987	9	5452	5
Munro	34.126	135	253	807	42	1.838	19	3304	10	3397	10
Carapachay	15.081	109	138	587	26	526	29	1568	10	1205	13
Villa Adelina	8.963	138	65	578	16	820	11	1299	7	1359	7
Florida Este	48.158	204	236	975	49	1.403	34	1226	39	4601	10
La Lucila	12.021	124	97	530	23	926	13	963	12	707	17
Olivos	75.527	99	763	983	77	1.128	67	3307	23	4948	15
Vicente López	23.564	96	245	593	40	925	25	2077	11	2602	9
sin identificar barrio								3		7	

Fuente: web municipal Foros Vecinales de Vicente López

**Tabla n°3**

*Evolución de la participación en el PPVL (2012-2016) desagregada*

Año	Reuniones	Email	Votantes	Total
2012	1178	0	0	1178
2013	3471	0	3220	6691
2014	1321	44	8747	10112
2015	530	163	18120	18813
2016	596	180	25761	26537

Fuente: web municipal Foros Vecinales de Vicente López

La siguiente tabla refleja la evolución y el aumento de las personas votantes de los proyectos surgidos en el seno del PPVL en el periodo 2012-2016 en dos niveles: por localidad y según el total de votantes del Partido.

**Tabla n°4***Evolución de la cantidad de votantes en el PPVL (2012-2016)*

<b>Barrio</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Villa Martelli	0	492	1062	2027	2158
Florida Oeste	0	451	1233	2942	5387
Munro	0	339	1741	3184	3269
Carapachay	0	353	446	1509	1160
Villa Adelina	0	282	689	1241	1317
Florida Este	0	473	1191	1129	4484
La Lucila	0	231	778	912	635
Olivos	0	445	852	3168	4825
Vicente López	0	154	755	2008	2526
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>3220</b>	<b>8747</b>	<b>18120</b>	<b>25761</b>

Fuente: web municipal Foros Vecinales de Vicente López

**7.4 Valoración de los ciudadanos sobre el PPVL**

A través de una encuesta administrada a 53 ciudadanos de Vicente López - seleccionados mediante un muestreo no probabilístico- que habían participado alguna vez en la elección de un proyecto presentado en el marco del PPVL, se les interrogó por los criterios que habían tenido en cuenta al momento de emitir su voto. Se halló que los vecinos priorizaban el bien común, ya que el 87% (n=46) dijo que lo hacía teniendo en cuenta el proyecto que más impacto tendría a nivel comunitario. Pocas personas votaron considerando el gasto que los proyectos suponían para la comunidad (n=3; 6%).

**Tabla n° 5***Criterios de votación (ítem de opción múltiple)*

El proyecto votado beneficiaría directamente su vida personal.	El proyecto votado es el que más impacto tendría a nivel comunitario.	El proyecto votado atiende una necesidad largamente postergada en la comunidad.	El proyecto votado promueve la inclusión de las personas con más necesidades de la comunidad.	El proyecto votado no implicaría un gran gasto para la comunidad.	El proyecto votado es el que daría resultados más rápidamente en la comunidad.
24 (45%)	46 (87%)	18 (34%)	9 (17%)	3 (6%)	10 (18,87%)

Fuente: elaboración personal.

También los votantes fueron consultados sobre el presupuesto municipal asignado para el desarrollo de los proyectos, el modo en que el Municipio valora la participación de los vecinos en la construcción de la comunidad y si los Foros Vecinales representan una manera de participar en la vida política de la localidad.

**Tabla n° 6**

*Opinión de los votantes sobre algunos aspectos de los PPVL.*

Pregunta	Afirmación	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
El presupuesto municipal asignado para el desarrollo de los distintos proyectos es el adecuado.		13 (25%)	23 (43%)	13 (25%)	3 (6%)	1 (1%)
La posibilidad de proponer y elegir proyectos manifiesta que el Municipio valora la participación de los ciudadanos en la construcción de la comunidad.		28 (53%)	16 (30%)	5 (9%)	4 (8%)	0
La existencia de los foros vecinales representa una forma concreta que tienen los vecinos de participar de la vida política de la localidad.		20 (38%)	19 (36%)	10 (19%)	4 (8%)	0

Fuente: elaboración personal.

Los resultados de la encuesta muestran la creencia generalizada de los vecinos en que los PPVL son un importante mecanismo de fortalecimiento de la vida democrática. Por eso, una amplia mayoría de las personas encuestadas estuvo totalmente de acuerdo de acuerdo en sostener que los foros vecinales eran una forma concreta de participar en la vida política de la localidad (n=39; 74%).

### **7.5 El PPVL analizado desde la perspectiva de la CibPCGP**

Cabe preguntarse si el modelo de PPVL se adecúa a los principios formulados en la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CibPCGP), más tarde adaptados en la Argentina por la Secretaria de Asuntos Municipales (SAM, 2017) dependiente del Ministerio del Interior y Transporte de la Argentina (objetivo específico n° 5).

Del examen comparativo efectuado surge que entre el 2012-2016 el PPVL ha cumplido con la mayoría de los principios establecidos por la CLAD (2009), vertidos en forma de recomendaciones algunos años después por parte de la SAM (2017) con el fin de orientar la gestión pública de la participación ciudadana en la Argentina. En este sentido, los ejes de análisis donde se encontraron desajustes entre el PPVL y los documentos mencionados fueron tres: Constitucionalización, Institucionalización y Corresponsabilidad. La tabla n°9 sintetiza la comparación entre esos documentos y la realidad del PPVL:

Tabla n° 7

*Cumplimiento de los Principios de la participación ciudadana por parte del PPVL*

<b>Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública</b>	<b>Lineamientos rectores de la participación ciudadana según la Secretaría de Asuntos Municipales (2017)</b>	<b>Ejecución del Presupuesto Participativo Vicente López</b>
Constitucionalización	El PP no se encuentra expresamente constitucionalizado	Sin ordenanza municipal
Igualdad	Un ciudadano hombre/mujer= un voto	Un voto por persona documentada, residente, estudiante o trabajador en el territorio del municipio.
Autonomía	La participación debe ser directa y voluntaria, individual o colectiva (clubes, escuelas, ONG, iglesias, etc.)	La participación ciudadana se ejerce libremente, tanto para presentar proyectos como para votarlos.
Gratuidad	Gratuidad	La participación de la ciudadanía en los foros y en la votación no exige erogación dineraria a favor del gobierno municipal.
Institucionalización	Necesidad de una reglamentación adecuada por el Poder Ejecutivo Municipal	Existe la Subsecretaría de Participación Ciudadana que establece pautas de acción para los foros y criterios de evaluación. (No existe ordenanza ni decreto)
Respeto a la diversidad y no discriminación: universalidad	Universalidad del voto Criterio de justicia social.	Sin discriminación de género, sexo o nacionalidad. Incluso pueden votar los no residentes.
Corresponsabilidad	Control ciudadano presupuestario y rendición de cuentas	No existe organismo ciudadano de control presupuesto, proyecto y calidad del servicio u obra realizada.
Adecuación tecnológica	Libre acceso a la información pública.	Publicidad mediante folletería y en la Web municipal.

Fuente: elaboración personal.

## 8. ENTREVISTAS

A modo de resumen, el siguiente cuadro realiza la comparación de las entrevistas realizadas a I.C 1 y la Concejala Martinez Molto.

Los cuestionarios fueron elaborados teniendo en cuenta seis puntos de referencia considerados como claves a fin de comprender la posición de la gestión gobernante y la posición política opositora.

Es de suma importancia analizar los diferentes posicionamientos, considerando que funcionario I.C 1 es funcionario no solo ejerciendo la gestión de la administración en la actualidad del PPVL, sino del comienzo de este dispositivo de participación ciudadana.

De igual manera, la perspectiva de la Concejala, es fundamental resaltar, ya que pertenece a una corriente política adversaria al gobierno local.

**Tabla n° 8**

*Comparación de posiciones ante el PPVL I.C 1\* y la Concejala Martinez Molto \*\**

Líneas generales de las entrevistas	Funcionario de la Secretaría de Participación Ciudadana *	Concejala MM**
Dispositivo de participación en la gestión	De acuerdo	De acuerdo
Validación de instaurar el PP por decisión política	De acuerdo	De acuerdo
Intervención del H.C.D.V.L	Como ciudadanos/as	Nula
Falta de participación de O.N.G y/o ciudadanos en el PP	Desconocimiento/falta de acuerdo en el conjunto. Falta de promoción pública	Desinterés
Calidad en la amplia información de sitio web	De acuerdo	De acuerdo
Inclusión de todo proyecto en el PP	De acuerdo. Posibles de ejecutar. Con reserva: sobre montos, territorialidad provincial y/o nacional.	En desacuerdo por la incidencia de responsabilidad municipal

Fuente: Elaboración propia

## 9. CONCLUSIONES

A modo de corolario de este trabajo, se ofrecen algunas reflexiones finales con el propósito de valorar de manera global los resultados obtenidos, poniendo especial énfasis en el cumplimiento de los distintos objetivos de investigación, las limitaciones experimentadas durante el proceso de recolección y análisis de datos, las posibles intervenciones que podrían mejorar la gestión y desarrollo del PPVL, así como futuras líneas de investigación que se abren a partir del caso aquí estudiado.

En la Argentina, la Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) promueve el programa de Presupuesto Participativo (PP) sobre la base de tres premisas o supuestos fundamentales: el reconocimiento del carácter soberano del pueblo, la necesidad de organizar la sociedad civil y la participación de esta en el diseño de las políticas públicas.

En efecto, el PP es una institución de co-gestión entre el ejecutivo local y la comunidad civil, respecto de la distribución de los recursos provenientes de los fondos públicos municipales, a través de un sistema o proceso de reparto del poder gobernante (Cervellino, 2011). En este marco, el PP debe ser entendido como una forma de participación directa de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales locales. La provincia de Buenos Aires lo implementó por vía del Decreto 3333 el 28 de diciembre de 2005.

Ahora bien, dado que la participación ciudadana es instaurada por la voluntad política (Annunziata, 2015; Avritzer, 2014), puede ocurrir que los mecanismos de aplicación no sean los adecuados o lo más eficientes, resultando así contrarios al propósito de cogestionar el poder local con una ciudadanía ordenada y reconocida como soberana, según lo dicho más arriba.

Por tal razón se planteó como objetivo general de investigación analizar la estrategia de gestión empleada por el municipio bonaerense de Vicente López para la implementación y desarrollo del programa de Presupuesto Participativo (PP) en el período 2012-2016 con el fin de promover la participación ciudadana en las políticas públicas.

La implementación del PP en el municipio de Vicente López (PPVL) es el emergente de una decisión política del intendente por la cual se decretó la creación de una nueva estructura gubernamental, la Sub-Secretaría de Participación Ciudadana, como dependiente de la Secretaría de Gobierno y Asuntos Interjuridiccionales. Por cierto, la creación de nuevas instituciones y el fortalecimiento de las ya existentes es tarea propia de la Administración Pública como parte de la estatalidad, sobre la base de la fuerza del Estado y la capacidad de elaborar y ejecutar políticas públicas (Fukuyama, 2004).



Cabe aclarar que la medida tampoco fue refrendada por una ordenanza del Concejo Deliberante, pese a tener una bancada oficialista en mayoría y, lo que garantizaría su aprobación sin mayores inconvenientes. Con todo, la implementación unilateral del PPVL por parte del ejecutivo local fue aceptada por la oposición sin mayores miramientos.

El proceso de implementación del PPVL a lo largo del periodo estudiado fue progresivo, con un crecimiento sostenido en la asignación de recursos, cantidad de actores involucrados y magnitud de los proyectos en beneficio de la comunidad que se fueron aprobando y materializando con el correr del tiempo. Pero antes de su lanzamiento, se efectuó la planificación del modelo a implementar, con roles y funciones bien definidos. Esto es, no se obró por improvisación ni a prueba y error.

El principal mecanismo que se dispuso para movilizar a la ciudadanía fueron los foros vecinales en cada barrio o localidad del territorio municipal. A cada foro se asignó un monto de dinero para afrontar los costos de los proyectos que eran presentados por la ciudadanía, siendo las partidas mayores en aquellas zonas urbanas menos beneficiadas por gestiones anteriores. Si bien los foros vecinales eran los espacios donde los vecinos expresaban libremente sus propuestas, en cada uno de ellos había un representante municipal que oficiaba de coordinador y guía de las reuniones.

De manera particular, asesoraba a los participantes acerca del tipo de proyectos comunitarios que podían presentarse, sobre todo en aquellas ocasiones en las que los vecinos aprovechaban para expresar reclamos o soluciones a problemas personales. La intervención resultante puede ser considerada, en efecto, como la señal de un gobierno que toma la iniciativa, estimula, modera y direcciona el debate vecinal en orden a conservar la dinámica propia de los foros y no desvirtuar su finalidad intrínseca como mecanismo de participación democrática.

Las propuestas que recibían mayor apoyo por parte de los vecinos en esos foros y las que se recepcionaban vía mail eran sometidas a un examen legal, técnico y financiero de parte de un equipo de profesionales asignados por el Ejecutivo. Aquellos proyectos que superaban esta instancia de evaluación pasaban a integrar la nómina de propuestas que serían sometidas a votación general de los ciudadanos el día convenido para tal fin.

Es importante decir que en este proceso no existe una comisión de ciudadanos que puedan participar con su opinión o como veedores a fin de corroborar el análisis de todas las propuestas presentadas para evitar elecciones arbitrarias y discriminatorias.

De esta manera, el PPVL emerge como un modelo de participación democrática que busca el bienestar comunitario bajo el principio de racionalidad, es decir, donde los vecinos determinan con su voto los proyectos que quieren para su barrio o localidad, pero con la condición de que estos sean viables, porque ya han sido evaluados oportunamente.

Un aspecto clave de todo el proceso son las campañas de difusión, que en el caso del PPVL y al menos en el periodo bajo estudio, no han sido suficientes para poner en conocimiento del programa a la mayor cantidad posible de vecinos. Lo dicho queda confirmado por los registros de participación de la ciudadanía, tanto en los foros como en las votaciones de los proyectos presentados por particulares o instituciones barriales, que reflejan un bajo nivel de afluencia si se tiene en cuenta la población total de Vicente López, y aun cuando se ha dicho ya que, de un año a otro, dentro del periodo estudiado, se observó un incremento significativo de la asistencia de la ciudadanía, tanto a los foros como a las jornadas de votación.

La novedad del programa podría ser considerada un atenuante de la situación planteada acerca de los bajos niveles de participación detectados cuando se comparan con la población total de Vicente López. Además, ello no invalida el otro dato al que también se aludió: el crecimiento interanual de la participación ciudadana en el PPVL, que a todas luces muestra se está frente un dispositivo que promueve e incentiva la democracia directa.

Además, el desempeño logrado por este Municipio en relación a los PP ha sido posible por la existencia no solo de voluntad política y la debida financiación, sino por la presencia de los recursos humanos y técnicos necesarios para una adecuada implementación de los foros vecinales, la evaluación de las propuestas presentadas y la correcta ejecución de los proyectos votados por los ciudadanos. La experiencia pone de manifiesto, una vez más, el rol vital que ejercen los profesionales con los perfiles adecuados para afrontar los múltiples desafíos que emergen cuando se ponen en marcha políticas públicas de la envergadura de los PP.

En este sentido, los resultados obtenidos desde 2012 a 2016 en Vicente López muestran que los PP son un elemento decisivo para la modernización de la acción pública, en tanto que el ciudadano ejerce presión con su actitud propositiva y obliga a los funcionarios a reorganizar o implementar nuevas formas de eficiencia y eficacia con respecto a los fondos públicos disponibles.

De hecho, el trabajo de investigación incluyó una encuesta a 53 ciudadanos de Vicente López que fueron a votar algunos de los proyectos que surgieron en el marco de los Foros Vecinales (muestreo no probabilístico por conveniencia). Los resultados de la encuesta evidenciaron la creencia generalizada de que los PPVL son un importante mecanismo de fortalecimiento de la vida democrática. Por eso, una amplia mayoría de las personas encuestadas estuvieron totalmente de acuerdo, o al menos de acuerdo, en sostener que los Foros Vecinales eran una forma concreta de participar en la vida política de la localidad (n=39; 74%).

Queda abierto, no obstante, el debate sobre los límites del PP para convertir en materia de votación cualquier asunto, incluso aquellos que, *a priori*, exigen un tratamiento perentorio por parte del Estado y frente a los cuales no parece admisible

una dilación en el tiempo por las consecuencias que se siguen de ello en perjuicio del bien común.

En el caso del PPVL esta cuestión emerge cuando se descubre que entre los proyectos presentados por los vecinos a lo largo del periodo 2012-2016 había algunos destinados a refaccionar los edificios de los colegios municipales, a la provisión de materiales didácticos o la implementación de programas educativos.

Objetable también es la inclusión en el PPVL de la obra pública de saneamiento de servicios públicos como canalizaciones pluviales, iluminación y asfalto entre otros ejemplos. En verdad, el examen de las múltiples propuestas generadas durante el periodo 2012-2016 da cuenta de la preeminencia que tienen las obras de infraestructura comunitarias, siendo que estas necesidades deberían ser resueltas principalmente por mediación de la administración municipal, evitando usar así las partidas de los PP para solucionar esos reclamos sociales.

En otras palabras, la aplicación de fondos públicos a la reparación, ampliación o mejoramiento de un bien cuya administración es exclusiva del municipio debe estar incluido en el conjunto de gastos que éste afronta anualmente e incluye en el presupuesto general. De lo contrario, se puede interpretar que la decisión unilateral del Ejecutivo Local de aumentar los fondos asignados al PPVL es un encubrimiento del gasto público obligatorio.

Luego de haber reflexionado sobre los principales resultados de la investigación, es preciso señalar algunas de las limitaciones y dificultades que se debieron afrontar, particularmente en la etapa de recolección de datos, con el fin de estar en mejores condiciones de valorar el trabajo realizado. Ante todo, la falta de estudios locales sobre el PP impidió tener marcos de referencia o antecedentes con los cuales discutir el diseño metodológico aplicado, incorporar nuevos ejes o categorías temáticas, y comparar los datos obtenidos.

Esta situación, vale decir, indujo a plantar una investigación de tipo retrospectiva, orientada a convertirse en un primer estudio de campo sobre la materia. De allí la importancia de adquirir y sistematizar toda la documentación dada por el Municipio a propósito de la experiencia del PP en territorio local durante un periodo de gobierno completo.

Ahora, si bien se hicieron dos entrevistas –una a una concejala opositora y otra al Subsecretario de Participación Ciudadana- sería conveniente incluir entrevistas a más ediles, sobre todo los pertenecientes al mismo signo político del ejecutivo, y ciudadanos que hayan participado en algunas de las etapas del PPVL durante el periodo estudiado, sea a título personal o en representación de una institución.

En este sentido, hubiera sido enriquecedor aplicar la técnica de observación no participante durante el desarrollo de los foros vecinales y así tomar contacto en

primera persona con los actores que asisten a dichas reuniones. Tampoco fue posible acceder a los proyectos presentados por los vecinos o instituciones locales, y que superaron la fase de aprobación técnica-legal por parte de los profesionales asignados para tal evaluación.

En cuanto a los canales de comunicación usados por la Subsecretaría de Participación Ciudadana, el foco de atención estuvo puesto en el sitio Web del municipio, de donde se tomaron las diferentes métricas que fueron publicadas en este trabajo sobre el PPVL, tales como las temáticas de los proyectos ganadores, la evolución de la participación de los vecinos de VL en los foros vecinales y en las votaciones, de manera global o por barrios, evolución de las partidas presupuestarias asignadas cada año para el desarrollo del programa. Con todo, el análisis comunicacional podría ampliarse a futuro con el fin de incluir el estudio de las piezas de comunicación generadas para las redes sociales como Instagram, Twitter y Facebook, además de las acciones realizadas en medios tradicionales como televisión y radio.

En virtud de lo antes dicho, y considerando la conveniencia de continuar con el estudio del PP como forma de participación ciudadana en la gestión pública, cabe mencionar futuras líneas de investigación sobre el tema: a) Transparencia y control en el desarrollo de los PP; b) Institucionalización y regulación jurídica del PP en la gestión pública; c) Naturaleza de las problemáticas a resolver mediante el PP; c) Criterios para la presentación y elección de proyectos; d) Mecanismos para incrementar la participación ciudadana en los foros y en las votaciones de proyectos; e) Estrategias de comunicación para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el PP; f) Integración de las distintas áreas/sectores gubernamentales en favor del desarrollo del PP; Factores que condicionan la participación ciudadana en el PP.

Por último, y a la luz de las conclusiones presentadas, se indican ciertas recomendaciones y propuestas que permitirían consolidar y mejorar el funcionamiento del PPVL como política pública:

1. Amplia promoción: realizar una campaña comunicacional para convocar a los foros vecinales mediante redes sociales, blogs, sitio Web municipal y medios tradicionales de comunicación; distribución de folletería en lugares concurridos y cartelería/afiches en la vía pública; mensajes en las facturas de los impuestos municipales; mensajes en los cuadernos de comunicaciones de los estudiantes de las escuelas del distrito; correos electrónicos, mensajes de texto; visitas a los vecinos en sus domicilios con una invitación de forma directa. Se trata, en resumen, de optimizar el uso de los mecanismos de difusión existentes para motivar la participación de la ciudadanía en las distintas etapas del PP.

2. Instauración de comisiones temporarias de ciudadanos veedores en los procesos de asignación de montos a cada foro vecinal, en la selección de propuestas, en el recuento final de votos, en el proceso de contratación de proveedores, en el análisis de la calidad de las obras y/o servicios generados.

3. Institucionalización: contar con una ordenanza de PP emanada por el Concejo Deliberante de Vicente López, reglamentada adecuadamente por el Poder Ejecutivo Municipal en sus diferentes etapas y que considere su revisión periódica. En otros términos, dado que el PP es un dispositivo de democratización del poder que carece actualmente de regulación legal en Vicente López, sería recomendable respaldar jurídicamente dicha iniciativa, promulgando un marco normativo que confiera las garantías mínimas para su correcta implementación y posterior reglamentación.

4. Capacitación del personal que opera en los puntos de votación: durante la etapa en la que se desarrolla la votación de los proyectos las urnas están a cargo de personal contratado, a la que se le asigna una meta mínima de electores. Por tal razón, sería muy ventajoso capacitar más al personal que desempeña esta función sobre el contenido de cada proyecto. A su vez, resulta imperioso que la información impresa sobre cada proyecto sea lo suficientemente clara en relación con sus objetivos, costos y beneficios para la comunidad.

5. Publicación del tipo de proyectos presentados por barrio en el sitio Web. Se podría, por ejemplo, incluir un buscador de los proyectos del barrio de pertenencia que funcione a partir de la indicación del DNI del ciudadano.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alberdi, J. B. (2017). Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. *Biblioteca del Congreso de la Nación*.
- Annunziata, R. (2015). Ciudadanía disminuida: la idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, N° 30, 60.
- Annunziata, R. y Arpini, E. (2014). Representantes y vecinos. Una observación de los Foros Barriales Vecinales en el Presupuesto Participativo de Vicente López. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-076/262>
- Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en America Latina*. Prometeo.
- Berggruen, N. y Gardels, N. (2013). *Gobernanza Inteligente para el siglo XXI*. Taurus, Alfaguara.
- Blondiaux, L. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Prometeo.
- Bou Geli, J. y Virgili Bonet, T. (2008). El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación? *Facultad de Empresa y Comunicación*. XI Jornadas de Economía Crítica. Bilbao, 27 a 29 de marzo. <https://bit.ly/3tuglkI>
- Cervellino, A. (2011). *Presupuesto Participativo y teoría de la democracia*. Ediciones cooperativas.
- CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación. Obtenido de: <https://bit.ly/3X3DQi9>
- CND (2004). Guía para la Elaboración del Presupuesto Participativo [online] <https://bit.ly/3jSukMI>
- Consejo Nacional de Descentralización (2004). *Guía para la Elaboración del Presupuesto Participativo*. Prodes/CND.

- Diario La Nación* (9 de diciembre de 2006). Campaña de padres del colegio Ecos. Obtenido de: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/campana-de-padres-del-colegio-ecos-nid866182>
- Fernández, M. I. (2007). La creación de municipios en la provincia de Buenos Aires: nuevos discursos y viejas prácticas. *Revista Espacios*, 35, 10-19. Obtenido de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2014/06/fernandez-m-la-creacion-de-municipios-en-la-provincia-de-bs-as-nuevos-discursos-y-viejas-practicas.pdf>
- Foros Vecinales del Municipio de Vicente López* (27 de marzo de 2017). Obtenido de <http://www.forosvecinales.org/untitled>
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del estado*. Ediciones B.
- Galinelli, B. y Migliore, A. (2015). Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?. En Galinelli, Bernardo; Pagani, Ma. Laura y Payo, Mariel (2015). *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Subsecretaría para la Modernización del Estado, La Plata
- Genro, T. y Souza, U. (1998). *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. EUDEBA.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.
- Iturburu, M. (2012). Los municipios. En J. M. Abal Medina, & H. Cao, *Manual de la nueva administración Pública Argentina* (págs. 171 - 225). Buenos Aires: Ariel.
- Martínez, C. y Arena, E. (2013). *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*. Unicef.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales.
- Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130),163-184.

- Orlansky, D. y Chuchco, N. (4 de ABRIL de 2010). Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Exploraciones del caso de Argentina en el contexto regional, 1996-2008. *Punto de Vista*, 4 (online) <https://bit.ly/3UA0Ljo>
- Oszlak , O. (2012). *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Paidós SAICF, sello Ariel.
- Rossi, E. (18 de noviembre de 2011). Presiones en torno al Presupuesto 2012 de Vicente López. *La Noticia Web*. Obtenido de <https://www.lanoticiaweb.com.ar/45195/presiones-en-torno-al-presupuesto-2012-de-vicente-lopez/>
- SAM (julio de 2017). *Secretaría de Asuntos Municipales*. Obtenido de Ministerio del Interior:  
[https://mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM\\_04\\_presupuesto\\_participativo.pdf](https://mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf)
- Subsecretaría de Participación Ciudadana (2017). Obtenido de Foros Vecinales de Vicente López: <http://www.forosvecinales.org/>
- Urfalino, P. (2013). *Cerrar la deliberación*. Prometeo.