

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

Rendición de cuentas transversal y Presupuestos Participativos en América Latina: Un Análisis Explicativo y Comparado.

Gattoni, María Soledad.

Cita:

Gattoni, María Soledad (2011). *Rendición de cuentas transversal y Presupuestos Participativos en América Latina: Un Análisis Explicativo y Comparado*. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-093/322>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ePyY/Zw9>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores

10, 11 y 12 de noviembre de 2011

María Soledad Gattoni

IIGG-CONICET

msoledad.gattoni@gmail.com

RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS EXPLICATIVO Y COMPARADO (1990-2010)

Introducción

Las últimas décadas del siglo XX estuvieron marcadas por la “tercera ola de la democratización” (Huntington, 1991), la caída del comunismo y la adopción y propagación de instituciones democráticas en el mundo entero. En este mismo período histórico, se desarrolla al mismo tiempo una revalorización simbólica de la sociedad civil y la participación de la ciudadanía, y una internacionalización de ciertos segmentos de la misma, cuyas luchas lograron crear un frente antes inexistente de presión civil a los propios organismos internacionales (Fox y Brown, 2000). En este contexto, y producto del fracaso de la primera generación de reformas estructurales en América Latina —reformas requeridas e incentivadas por distintos organismos internacionales con influencia económica en la región y fundamentalmente concentradas en mejorar el desempeño económico y desarrollo de las sociedades a partir de la implementación de políticas de tipo neo-gerencial; se abre una nueva etapa para una segunda generación de reformas cuya agenda pasa a estar delimitada por la necesidad de incentivar a los países del continente a implementar reformas de corte institucional de modo tal de preservar la gobernabilidad de los gobiernos, la fiabilidad de la justicia, la rendición de cuentas y la calidad democrática como condición y garantía del desarrollo económico.

Enmarcado en la inquietud mayor de comprender los impactos de estas reformas en los procesos de innovación democrática en América Latina, el presente trabajo de investigación se propone vincular el debate teórico entre participación y rendición de cuentas con los procesos empíricos de formulación de políticas públicas. Para ello, se analizará la reorientación de dichos procesos, realizando un estudio comparado y explicativo sobre distintas experiencias de presupuesto participativo en cinco países de América Latina (1990-2010).

Es importante destacar que la temática de los presupuestos participativos ha tenido un fecundo desarrollo empírico, constatado en la existencia de tres grandes espacios dedicados a estudiar en detalle estas experiencias: el área de implementación en políticas públicas —tanto desde agencias gubernamentales como desde los organismos internacionales—; el área de la investigación académica; y un tercer espacio intermedio, representado por centros de investigación o consultores que realizando investigaciones de corte académico, transfieren al mismo tiempo su conocimiento al espacio de la praxis gubernamental. Si bien este trabajo se vale de los aportes de estas tres áreas, su foco principal de análisis estuvo constituido por intentar ordenar los aportes realizados desde el área académica, rastreando en este ámbito los principales desarrollos que se hubieran realizado desde la disciplina de la ciencia política desde una perspectiva comparada.

En el contexto de la realización de dicha evaluación, encontramos que la mayoría de la literatura enfocada a analizar los presupuestos participativos o bien se ha dedicado a abordar esta

temática desde el área de las políticas públicas; dentro de la cual encontramos como principales referentes a: Santos (1994); Font (2001, 2002); Gomà & Blanco (2002); Cabbanes (2004); Brugué, Gomà & Subirats (2005); Cunill Grau (2007) entre otros; o bien se habrían concentrado en analizarla desde el ámbito de la sociología política: Alvarez (1990); Abers (1996, 1998); De Sousa Santos (1998); Baiocchi (2001, 2005); Avritzer (2000); Dagnino (2004); Teixeira & Alburquerque (2006); Annunziata (2010), tan solo por mencionar algunos.¹

A su vez, a estos trabajos es posible adicionarles una multiplicidad de investigaciones que más allá del área temática en la que se insertan, tienen la particularidad de, o bien ser estudios de caso o bien ser trabajos de corte descriptivo: Canel (1998); Daniel (2003); Hordijk (2005); Hernandez (2007); Schneider (2007); Azevedo (2008); Carballo (2008); Collina & Hoffman (2009); Montecinos (2009); Signorelli (2009); entre otros.

En este contexto, nuestra preocupación estuvo marcada por retomar el aporte de aquellos trabajos que —desde la disciplina de la ciencia política— trabajaran la temática de los presupuestos participativos desde una perspectiva comparada y a partir de un enfoque cuyo objetivo estuviera abocado a explicar y no sólo a describir, dichas experiencias. Siguiendo estos requisitos, si bien hemos encontrado algunos estudios que adhieren a una perspectiva comparada, notamos que los mismos —que son muy ricos en cuanto al tratamiento del material empírico, el trabajo de campo desarrollado y las descripciones obtenidas— no poseían criterios claros y definidos a la hora de establecer dichas comparaciones. Dentro de estos trabajos, esta investigación quiere resaltar los esfuerzos que tanto Wampler (2004; 2007) como Goldfrank (2007; 2011) han desarrollado dentro del área ya que son autores que consideramos han otorgado valiosos aportes a la temática de los presupuestos participativos desde la disciplina de la ciencia política y formulado importantes interrogantes, hipótesis y presupuestos que esta investigación sin lugar a dudas se propone retomar. Sin embargo, al mismo tiempo es indispensable remarcar que ninguna de estas investigaciones ha logrado conformar un trabajo de corte explicativo y por tanto causal que aborde el estudio de las realidades de los presupuestos participativos latinoamericanos utilizando las exigencias del método comparado.

De esta forma, este trabajo presenta un doble desafío: por un lado aportar nuevo conocimiento a un área que ha sido vastamente trabajada y por el otro el de realizar un esfuerzo metodológico que permita dar cuentas de la utilidad del método comparado para el análisis de un tipo de fenómenos que hasta el momento no habían sido abordados de forma exhaustiva y precisa desde esta perspectiva metodológica.²

Al mismo tiempo, cabe destacar que el presupuesto participativo ha dejado de ser una herramienta de política pública simplemente ligada a una corriente participacionista de izquierda representada tanto por partidos como por movimientos sociales para convertirse en una política pública local de alcance global y ser retomada por los Organismos Internacionales como una de las mejores prácticas dentro de los parámetros de la *good governance*³. En este sentido,

¹ Cabe destacar que estas no son las únicas áreas a partir de las cuales se ha desarrollado el estudio de los presupuestos participativos, sin embargo, sí consideramos han sido las áreas en donde se han concentrado los principales exponentes de esta temática. No obstante, somos conscientes de los interesantes aportes que se han hecho desde el ámbito del derecho, tal como el trabajo de Medeiros Leite (2011) e incluso de los aportes brindados por autores que intentaron construir un acercamiento interdisciplinario a estas experiencias, tales como Bou & Bonet (2008), entre otros.

² Vale la pena resaltar aquí los trabajos de Goldfrank (2006, 2007 y 2011) a los cuales esta investigación pretende dar continuidad.

³ Aunque los organismos internacionales difieren en torno a los elementos que constituyen a la doctrina de la *good governance*, la gran mayoría acuerda en que el objetivo principal de la misma tiene que ver con promover Estados eficientes que garanticen el ejercicio de un gobierno transparente y libre de corrupción así como un libre ejercicio del estado de derecho entre las estructuras del Estado para de ese modo sentar las bases de un mejor desarrollo económico.

consideramos pertinente presentar los siguientes presupuestos de los cuales ha partido este trabajo:

a) Existen múltiples factores que explican la difusión y extensión del presupuesto participativo en América Latina, sin embargo y aunque pueden identificarse dentro de éstos, tanto factores domésticos como internacionales, reflejados en dos tipos de procesos: demandas *bottom-up* e iniciativas *top-down*⁴ que se dan de manera combinada en la mayoría de los casos; estos últimos implican un desafío a la forma en la que el estudio sobre los resultados del presupuesto participativo se ha ido abordando.

b) Los factores internacionales comunes que explican la difusión del presupuesto participativo en América Latina y que exigen una reconsideración de las variables explicativas a través de las cuales tradicionalmente se ha estudiado el resultado de estas herramientas son dos:

-Las normas internacionales promovidas por las organizaciones internacionales y su influencia decisiva en los lineamientos de los Estados nacionales. En particular la influencia de la *good governance* como contexto normativo y la consideración del presupuesto participativo como herramienta de la *good urban governance*.

-La presencia de redes de *advocacy*, en particular: los Foros Sociales Mundiales de Porto Alegre como catalizador del efecto de presión de este contexto normativo.

En función de los presupuestos mencionados, la propuesta principal consistirá en identificar las causas que explican la existencia de un diseño de presupuesto participativo favorable a la rendición de cuentas transversal; comparando para ello la experiencia de 10 casos de presupuestos participativos latinoamericanos en cinco países: Brasil, Argentina, Perú, Bolivia y República Dominicana. La preguntará que guiará nuestro desarrollo es: ¿Cuáles son los factores que inciden en la existencia de diseños de presupuestos participativos favorables a la rendición de cuentas transversal?

Para dar respuesta a la misma hemos seleccionado 10 casos de presupuestos participativos latinoamericanos de los municipios de: Porto Alegre y Santo André (Brasil); San Miguel y Morón (Argentina); Villa El Salvador y Junín (Perú); Carahuara de Carangas y El Alto (Bolivia); y Constanza y Villa Gonzalez (República Dominicana)⁵; y hemos reconstruido—a partir de fuentes secundarias⁶, ordenanzas y normativas— el diseño institucional de cada una de las experiencias participativas. Al mismo tiempo, al ser nuestro trabajo de investigación de tipo cualitativo comparativo y debido a la cantidad de casos seleccionados, así como a partir de la

⁴ Con “demandas *bottom up*” hacemos referencia a aquellas herramientas de formulación de políticas públicas que surgen como producto de procesos de demandas de la sociedad civil en relación con el Estado y llegan al aparato estatal que luego las implementa. De forma inversa, las “iniciativas *top down*” son aquellos procesos de construcción de herramientas de políticas públicas cuyo origen tiene como actor primordial al propio aparato estatal —o tal como veremos en este trabajo a los propios organismos internacionales— y que por tanto no siempre se corresponden con demandas específicas de la sociedad civil sino que emanan desde arriba hacia abajo, incidiendo sobre la misma.

⁵ Es importante destacar que para el análisis de los casos hemos tomado distintos períodos de análisis vinculados a los inicios de las experiencias en cada uno de los municipios de estudio. Así, para el caso de Porto Alegre nos centramos en el período de 1989-1991; para el caso de Santo André 1997-2000; Villa El Salvador 2000-2003; Junín 2005-2006; San Miguel 2006-2008; Morón 2006-2009; Constanza 2003-2005; Villa González 1999-2002; Carahuara de Carangas 2005-2006 y El Alto 2000-2003.

⁶ Dado que no todos los diseños de presupuestos participativos se encuentran reglados en ordenanzas o normativas específicas, fueron indispensables las fuentes secundarias —tanto trabajos académicos de campo sobre los municipios estudiados, como las páginas web, cartillas de formación para agentes gubernamentales y artículos periodísticos que hacían referencia a los mismos— para realizar la reconstrucción y clasificación de los mismos. Vale la pena mencionar —entre otros— los trabajos de Goldfrank (2007); Hordijk (2005); Hernández Medina (2007); Cabbanes (2004); Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2004).

diversidad de los mismos, hemos decidido trabajar en esta oportunidad con el método de selección de casos *Qualitative Comparative Analysis (Crisps Sets)*—en adelante QCA.

En este punto es importante realizar una aclaración central: en esta investigación no pretenderemos concentrarnos en los resultados de las distintas experiencias participativas, sino que nos concentraremos en explicar los diseños y las consecuencias que determinados diseños tienen en la generación de distintos tipos de relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Claramente, somos conscientes que los diseños no son el único factor que incide en los resultados de los presupuestos participativos; y es por esto que este trabajo no se concentrará en estudiar el éxito o fracaso de las distintas experiencias, como si lo han hecho otros autores. Esto no se debe a que no consideremos relevante los diversos resultados que arroja la implementación de la herramienta del presupuesto participativo en las distintos municipios, sino que consideramos que para realizar dicho trabajo y poder comprender los éxitos y/o fracasos de dichas experiencias es necesario tener en cuenta muchas otras variables que este trabajo por su extensión y nivel de análisis no puede relevar, pero al que sin lugar a dudas este trabajo sí puede aportar en términos de iluminar algunas zonas o transformaciones que han surgido en los últimos años en el desarrollo de estas políticas que deben de ser tenidas en cuenta como presunciones fundamentales de ulteriores trabajos preocupados por abordar los resultados. En esta línea, cabe destacar al mismo tiempo que si bien los diseños de los presupuestos participativos no son una variable explicativa *sine qua non* de los resultados de las políticas públicas analizadas, sí inciden notoriamente en la potencialidad de influencia de la ciudadanía en la decisión respecto de qué políticas públicas serán implementadas y por tanto no pueden ser dejados de lado cuando de analizar resultados se trate.

De hecho, los últimos avances en análisis comparado de presupuestos participativos han arrojado como una de sus principales conclusiones la idea de que las reglas que rigen los presupuestos participativos afectan significativamente los resultados producidos por este tipo de políticas. Así, Wampler (2007), por ejemplo, hace hincapié en qué la específica configuración de las reglas de los presupuestos participativos tienen un alto impacto en los modos en que los ciudadanos toman determinadas decisiones (y no otras) y en los modos en que la organización interna de los ciudadanos varía de una política a la otra.⁷ En esta línea, si bien nuestro trabajo se concentrará en los diseños, siempre que podamos hacer alguna referencia —en función de la información empírica y la confiabilidad de las fuentes existentes— a los repertorios de participación⁸ que estos diseños provocan, intentaremos hacerlo. Estas observaciones, si bien no forman parte del objetivo explicativo principal de esta investigación, sí permitirán avanzar en interrogantes para futuras líneas de investigación que se concentren en el estudio de los resultados de dichas experiencias y los impactos de las mismas en la calidad de la democracia.

⁷ Como se señala en la versión original: “*The second institutional finding of this book is that PB’s specific rules also significantly affect the outcomes produced. The specific configuration of rules that allow citizens to make certain decisions (and not other decisions) and the internal organization of citizens within PB have significant effects on the outcomes.*” (Wampler, 2007:274)

⁸ La noción de “repertorio de acción colectiva” de Charles Tilly se aplica al conjunto de medios que un grupo dispone para canalizar sus demandas. En este sentido, trasladar la noción a la idea de repertorio de participación implicaría describir el conjunto de formas en que la ciudadanía puede relacionarse con el Estado a partir de las reglas y marcos normativos fijados por él. De esta forma lo que queremos enfatizar con esta noción es que estos mecanismos pueden incentivar distintos tipos de acción, afirmando que en toda política pública existe un proceso político que conlleva a una particular forma de relación entre el Estado y la ciudadanía y que habilita o inhabilita determinadas modalidades de acción política. En esta línea, la interacción entre el Estado y la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas transversal está condicionada en un repertorio por las instituciones, prácticas existentes y entendimientos compartidos. Estos repertorios —al igual que los repertorios de acción colectiva a los que refiere Tilly (1978; 2000)— están bien definidos y limitados a diversos actores, objetos de acción, tiempos, lugares y circunstancias estratégicas.

Hemos organizado nuestro trabajo en tres apartados. En el primero, de modo de no perder de vista el objetivo preliminar, mencionado al comienzo, de vincular teóricamente la existencia de este tipo de herramientas de producción de políticas públicas con el debate teórico entre participación y rendición de cuentas— situaremos esta política pública dentro de los términos de dicho debate y avanzaremos en la exposición de la lógica de la construcción del diseño de esta investigación. En el segundo, explicaremos los principales resultados a los que hemos arribado para finalmente en el último apartado formular algunas reflexiones finales así como futuros interrogantes de investigación.

I. Demarcando el análisis: Presupuestos, Interrogantes y Potencialidades de esta Investigación

A) El Presupuesto Participativo como Herramienta para la Rendición de Cuentas Transversal

Reconocido es el debate dentro de la sociología y la ciencia política de los últimos veinte años entre dos particulares campos de reflexión teórica: aquellos trabajos que hacen hincapié en la noción de participación y otorgan gran importancia a la influencia de la sociedad civil sobre los procesos de innovación, renovación institucional y democracia directa; representada en particular por los trabajos de Alvarez y Dagnino (1998); Santos (2002); Avritzer y Wampler (2004); Goldfrank (2007, 2011); entre otros⁹ y aquellos que —ubicándose en el polo de la representación en detrimento de la participación— hacen hincapié en la noción de rendición de cuentas (o su par inglés *accountability*) para pensar el vínculo representativo bajo la idea del control que los representantes y los representados deben ejercer sobre las acciones de la autoridad estatal: Schmitter & Terry (1991); O'Donnell (1997); Pzeworsky et al (1999); Schedler & Plattner (1999); Peruzzotti y Smulovitz (2002); Arato (2002); Mainwaring (2003); Maravall (2003); Stokes (2005); Wampler (2007); Cunill Grau (2007).

Sin embargo, este trabajo comparte las reflexiones de Isunza & Gurza (2010) respecto a la necesidad de eliminar una visión antitética que conciba a la representación y a la participación como dos polos opuestos y pretende reemplazarla por una más comprehensiva, que a la luz de las nuevas experiencias institucionales, de cuenta de la autorreferencialidad de estas dos nociones y de la importancia que ambas guardan de forma conjunta para el desarrollo democrático. De esta forma, tal como señalan los autores, si bien las experiencias de innovación institucional —tales como el presupuesto participativo— fueron en un principio pensadas de manera predominante bajo la semántica de la “participación” —directa, deliberativa, popular, ciudadana— la vertiginosa difusión del lenguaje del control social se ha superpuesto a ella, disputándole parcialmente el sentido de sus innovaciones (Isunza & Gurza, 2010:20). En esta línea, conceptos tales como el de “confluencia perversa” propugnado por Dagnino (2004) o incluso el de “coincidencia semántica” de Olvera (2010), si bien surgen del diagnóstico particular respecto de la observación de experiencias de innovación democrática con resultados muy distintos amparadas en el mismo lenguaje y andamiaje institucional, provocaron —aunque de forma quizás no intencional— una polarización aún más ardua del debate teórico entre participación y rendición de cuentas (como forma particular bajo la cual se comprende la representación).

Es por esto que esta investigación, retomará los aportes de Isunza & Gurza (2010:21) respecto a:

[...] la pertinencia de definir participación como control social en el contexto de las experiencias de innovación democrática, preservando la amplitud de sus significados y energías normativas [...] En ese sentido, la idea de

⁹ Ligados en particular, a una tradición política partidista y movimentista de izquierda y de revitalización de la participación democrática surgida durante los años 80 y 90 en América Latina.

control social se enriquece con una modalidad de control propia de las relaciones entre representantes y representados, a saber, la idea de “rendición de cuentas”

Es así como a partir de estas ideas puede restablecerse la conexión entre participación y rendición de cuentas en el ámbito de las políticas de innovación institucional que estamos estudiando. Al circunscribir dentro del complejo universo de la participación, aquellas prácticas en donde la participación es concebida como control social, la rendición de cuentas aparece como una idea exigente de esa participación y por tanto la conexión entre la idea de la representación y la idea del control social revela la utilidad del concepto de rendición de cuentas; no ya como un concepto antitético a la idea de participación, sino como uno altamente compatible con las concepciones exigentes de la misma.

Así, y tomando como antecedente importante el trabajo de Ackerman (2006) retomaremos el concepto de *transversal accountability* trabajado por Goetz & Jenkins (2001) o rendición de cuentas transversal de Isunza (2002) y consideraremos a los presupuestos participativos como aquellas herramientas a partir de las cuales los gobiernos promueven la politización de los actores de la sociedad civil para el monitoreo y la exigencia a los representantes respecto a la utilización y asignación de los recursos públicos. De esta forma, al ser el propio gobierno el que involucra a los distintos actores sociales en el control, esta política pública no sólo implicará —si seguimos la metáfora espacial de la *accountability*— una relación vertical (de implicación de controles externos al Estado), sino que al mismo tiempo al ser éste institucionalizado y promovido por el propio aparato estatal operará asimismo dentro de los márgenes de la *accountability* horizontal (simulando un proceso de *checks and balances*). De allí la pertinencia que para nuestro trabajo tiene el entender a los presupuestos participativos como herramientas de rendición de cuentas transversal, incorporando la dimensión social de la *accountability* pero sin perder de vista al mismo tiempo su dinámica horizontal.

B) Hacia la construcción de un índice de rendición de cuentas transversal: Entre la apertura y la representación

Ahora bien, ¿cómo medir un diseño favorable a la rendición de cuentas? ¿cómo diferenciarlo de aquellos que no lo son? Aún a conciencia de la preliminaridad del índice bidimensional que hemos construido, consideramos que éste constituye una primera aproximación a la construcción de una tipología de distintos tipos de diseño de Presupuestos Participativos que nos ha permitido realizar algunas hipótesis respecto de los casos latinoamericanos que hemos elegido. Sin embargo, antes de presentarlo, consideramos es importante realizar dos aclaraciones: por un lado describir, muy brevemente —ya que este proceso ha sido sumamente estudiado en la literatura— las etapas generales a partir de las cuales se estructuran la mayoría de las experiencias de presupuestos participativos; y por el otro repensar la relación entre estos mecanismos de participación y la democracia directa.

En líneas generales y si bien con muchos matices, para los cuales hemos construido puntualmente el índice, la mayoría de los programas de presupuesto participativo constan aproximadamente de cinco o seis etapas: Una primera etapa preparatoria y de difusión de la herramienta que va a ser promovida, etapa que implica fundamentalmente la organización interna de las funciones que ejercerán las distintas secretarías de la administración pública, la puesta en marcha de mecanismos de formación de personal y de difusión de las actividades. Una segunda, de conformación de las distintas asambleas barriales —tanto temáticas como territoriales— en las que los ciudadanos se reúnen para plantear las problemáticas y necesidades comunes de sus barrios y definir los delegados que seguirán participando del proceso participativo. Una tercera etapa de elaboración de los pre-proyectos, a partir de la cual —de formas diversas: en la comunidad, en conjunción con el gobierno, en las reuniones, de acuerdo al caso— se elaboran ideas de proyectos para ser ejecutados con el presupuesto vigente. Una cuarta, en la que dichos proyectos son sometidos a votación; ya sea por los delegados, por el

consejo del presupuesto participativo o por toda la ciudadanía del municipio. Una quinta etapa consistente en el monitoreo por parte de la ciudadanía o de los delegados respecto de la implementación de los proyectos de que han resultado elegidos. Y finalmente, una última etapa, que refiere a aquellos casos en que los delegados o la ciudadanía tienen la posibilidad de debatir y promover cambios en el proceso de ejecución y diseño de la herramienta del presupuesto participativo.

Respecto a la segunda aclaración, es importante destacar que, a diferencia de aquellos trabajos que han rescatado a los presupuestos participativos como ejemplos de herramientas de la democracia directa; aquí los consideraremos simplemente como particulares formas a partir de las cuales se juega una relación de coordinación y cooperación entre el Estado y la ciudadanía. De hecho, el pensar a los presupuestos participativos en esta sintonía implica formularse algunos interrogantes que alguna vez se formulara Schedler (1999:334) respecto a: ¿por qué el Estado ha buscado volverse productor de procesos de rendición de cuenta? y ¿Cuáles son los incentivos que ha tenido el Estado —en particular durante las últimas décadas— para asumir el rol de generador de este tipo de políticas?¹⁰ Sin lugar a dudas el tomarse en serio estas inquietudes implica hacer referencia a las preguntas por la legitimidad y representación del Estado. Así, es importante destacar como la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en la capacidad del Estado de dar respuestas a temas concretos que en una legitimidad ideológica, de tipo constitucional o electoral. En este sentido, no nos sorprende entonces, la polisemia y fluidez del lenguaje que señalan Manin, Przeworski y Stokes (1999:8) ha asumido este tipo de relación entre el Estado y la ciudadanía: “Dahl refiere a responsividad, Riker a responsabilidad, Schmitter y Karl a rendición de cuentas, mientras Pitkin habla de representación”.¹¹

En esta línea y dado al vínculo que antes hemos explicado existe entre la rendición de cuentas, la representación y la participación, proponemos dos dimensiones claves para la construcción de un índice que permita clasificar a los presupuestos participativos en función de su favorecimiento o no a la rendición de cuentas transversal: por un lado la apertura y por el otro la representación. La primera dimensión se encuentra vinculada a la apertura del aparato estatal hacia la ciudadanía, da cuenta de aquellos ámbitos en los que el Estado ha decidido volverse permeable y permite distinguir en cada caso cuán permeable se ha vuelto y en qué ámbitos respecto a la herramienta del presupuesto participativo. Mientras tanto, la segunda dimensión remite claramente a las características plenamente constitutivas de las democracias modernas, las mismas nacieron como democracias representativas y este espíritu continúa como pilar fundador de las nuevas herramientas de construcción de políticas públicas. De esta forma, es la dimensión de la representación la que nos permite diferenciar a los presupuestos participativos de otro tipo de experiencias de democracia directa y entenderlos en su especificidad, a partir de la relación que se entabla en torno a estas herramientas no sólo entre la ciudadanía y el Estado, sino al mismo tiempo entre las distintas formas de auto-organización de dicha ciudadanía, en sus distintos niveles asociativos, así como territoriales, políticos y económicos.

El índice entonces ha tratado de agrupar las características generales de todos los diseños analizados en función de estas dos dimensiones y según los siguientes indicadores dicotómicos:

¹⁰ Otros autores, como Elster (1999) también han formulado este tipo de interrogantes: “*Any government wants to be free, after all, and its desire to be as unconstrained as possible is a constant fact of politics, Who is eager to respond to nasty questions in public? Who yearns for punishment for misbehavior? Governments usually do not. They understand that institutions of accountability limit their freedom of action and that they contain the potential to bring them into painful and embarrassing situations. So why should they be interested in establishing them?*”

¹¹ En su versión original: “*Note the fluidity of the language just cited: Dahl refers to “responsiveness”, Riker to “responsibility”, Schmitter and Karl to “accountability”, while Pitkin speaks of “representation”*” Manin, Przeworski y Stokes (1999:8)

a) Dimensión “Apertura”

-Participación: ampliada a toda la ciudadanía o restringida (en función de la existencia o no de determinados requisitos tales como la pertenencia a una organización con personería jurídica o con reconocimiento territorial).

-Debate público: el debate se realiza sobre el presupuesto general y sobre el porcentaje del presupuesto participado o sólo se debate sobre el porcentaje del presupuesto que se participa.

-Reglas del juego: las reglas a través de las cuales se implementa el proceso del presupuesto participativo pueden ser sometidas a la revisión de la ciudadanía y a la incorporación de las sugerencias que esta considere pertinente o no pueden ser sometidas a la revisión ciudadana.

-Temas: los temas de los proyectos que luego se someterán a votación son amplios y no se encuentran restringidos a criterios previamente fijados por el gobierno o los temas son reducidos (prefijados, pautados o cerrados en función de los criterios del gobierno).

b) Dimensión “Representación”

-Territorial: se divide el territorio en secciones o distritos para la realización de las asambleas y las votaciones o no se divide el territorio en todas las instancias (por ejemplo, sí se divide para la realización de las asambleas pero no para la votación de los proyectos).

-Social: se eligen delegados de modo proporcional a la cantidad de habitantes, comunidades u asociaciones o existe un número fijo de delegados previamente determinado por el gobierno por distrito.

-Política: el ejercicio de la votación final de los proyectos seleccionados es exclusivo de los delegados o los delegados no poseen exclusividad en dicha elección (ya sea porque deben tener una mayoría determinada, en relación a la conformación del consejo que incluye autoridades o porque la votación es abierta a cualquier ciudadano del municipio sin ningún tipo de control específico).

-Económica: se elabora un índice, de calidad de vida o de necesidades básicas insatisfechas (NBI), para la distribución del presupuesto que se participa por zona o no se tiene en cuenta dicho índice y el criterio es establecido por el gobierno (ya sea de forma arbitraria o en base a prioridades temáticas que él determina).

Si bien por razones de extensión no podremos presentar los valores que han asumido cada una de las dimensiones en particular de cada caso, hemos construido un gráfico comparativo (Gráfico I) en donde se registran las relaciones entre los niveles de apertura y representación que presentan cada uno de los casos. De esta forma, en el cuadrante superior derecho han quedado ubicados los casos que presentan diseños favorables a la rendición de cuentas, correspondientes a los casos de Porto Alegre (Brasil), Villa González (República Dominicana); Villa El Salvador (Perú); San Miguel (Argentina) y Carahuara de Carangas (Bolivia).

Los casos de Constanza (República Dominicana) y Junín (Perú) han quedado ubicados en el cuadrante inferior izquierdo y son los casos que hemos denominado poseen “diseños espejo”, diseños que no favorecen la rendición de cuentas y que se constituyen tan sólo como diseños creados por exigencias de organismos internacionales o normativas particulares, y que cumplen la función de aparentar ser herramientas que favorecen la rendición de cuentas y la participación pero que sin embargo poseen tanto bajos niveles de apertura como bajos niveles de representación.

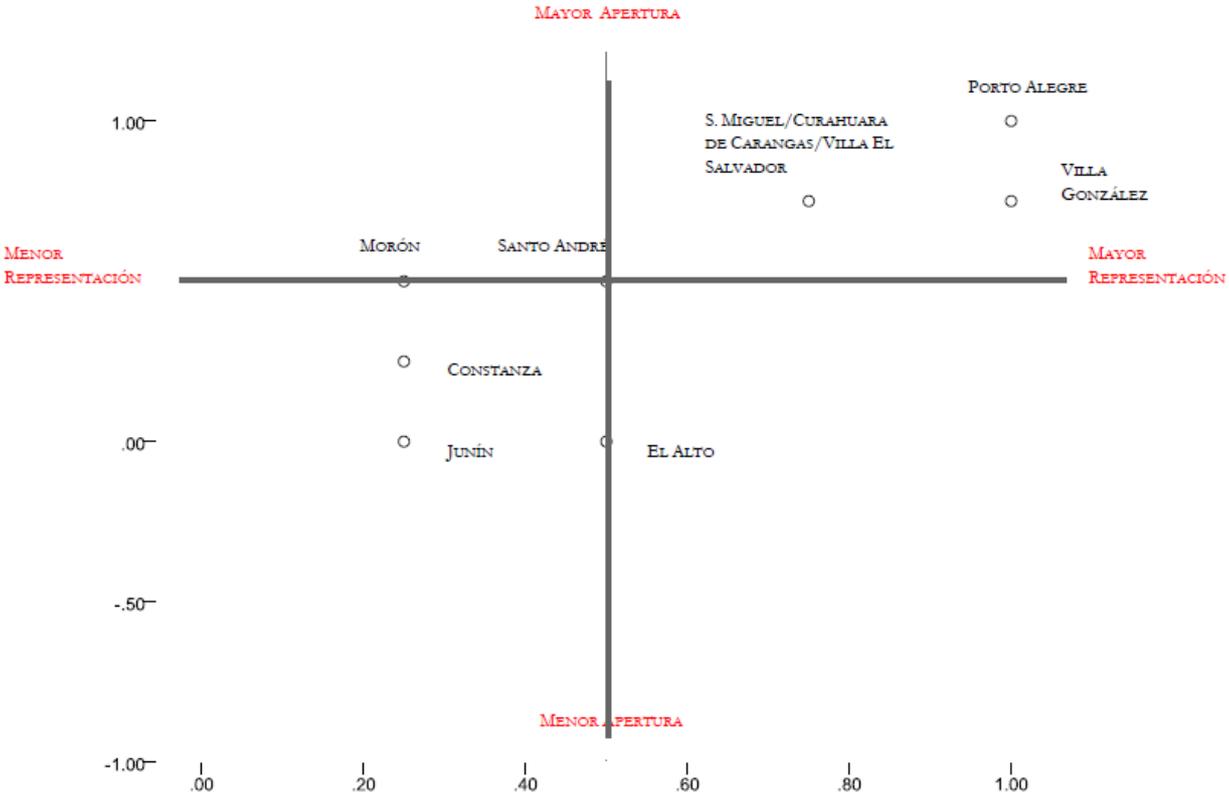
Los casos de El Alto (Bolivia); Santo André (Brasil) y Morón (Argentina) son casos límite. En el caso de El Alto; el mismo posee un bajísimo nivel de apertura, pero sin embargo un nivel intermedio de representación, con lo cual estaría más cercano al cuadrante inferior derecho, a este tipo de diseños ubicados en los niveles de baja apertura pero relativamente alta representación, los denominaremos diseños de institucionalización de la participación; son

diseños que en vez de tender a favorecer la rendición de cuentas, por las normas y restricciones que estos establecen —tales como permitir la participación tan sólo a aquellas organizaciones con personería jurídica o movilizaciones sociales con vinculación territorial— pretenden vincular a la ciudadanía organizada a las instituciones formales estatales para evitar de esta forma modos de participación de tipo contencioso.

El caso de Morón, es un caso de nivel intermedio de apertura y bajos niveles de representación. Este caso, estaría más cerca del cuadrante superior izquierdo, en el que se ubicarían aquellos casos que contando con un alto nivel de apertura, tendrían sin embargo bajos niveles de representación. Tal como hemos desarrollado anteriormente, un diseño de presupuesto participativo favorable a la rendición de cuentas es un diseño que combina tanto elementos de la democracia representativa como de la directa (y de allí la apertura). De esta forma, el caso de Morón no se encontraría dentro de este tipo de diseños, sino que estaría más cercano a los dispositivos de participación con diseños de tipo plebiscitario, esto es diseños que poseen altos niveles de apertura pero que al poseer bajos niveles de representación se constituyen más como diseños plebiscitarios de la gestión o de corte propagandístico.

Finalmente el caso de Santo André es un caso límite radical, un caso que posee tanto niveles intermedios de representación como niveles intermedios de apertura con lo cual se ubica de forma equidistante de cualquiera de los cuatro cuadrantes.

GRÁFICO I: REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL DE FORMA BIDIMENSIONAL



Cabe destacar, que más allá de la utilidad de la construcción de este índice para poder evaluar cuáles diseños favorecen la rendición de cuentas y cuáles no y poder desarrollar la explicación respecto a los factores causales de los mismos, esta tipología y la futura complejización de las distintas dimensiones e indicadores del índice permitirían —a través de la

incorporación de un mayor número de casos y la delimitación de nuevos indicadores en forma de continuo— realizar una clasificación de los distintos diseños de presupuesto participativo así como un diagnóstico de los elementos que deberían modificarse de los mismos para lograr diseños con más potencialidad de influir en los resultados exitosos de estas herramientas.

Ahora bien, una vez delimitado nuestro factor a explicar, ¿cuáles son las variables que explican la existencia de diseños favorables a la rendición de cuentas y diseños que no lo son? Para responder a esta pregunta hemos circunscrito nuestra investigación a cuatro variables que consideramos tienen un mayor potencial explicativo para determinar cuándo un diseño favorece la rendición de cuentas y cuándo no. Estas variables, resumidas en el cuadro I responden a una diversidad de factores de tipo institucional, normativo, social y exógeno; de los cuales dos en particular no habían sido incorporados de forma exhaustiva en los análisis comparados de presupuestos participativos hasta el momento: estas son la variable del marco normativo a nivel nacional en el que se inserta el presupuesto participativo y el grado de influencia o no de los organismos internacionales en la producción del diseño de dicha experiencia. Al mismo tiempo, tomaremos dos variables más en consideración: la descentralización política y el capital social del municipio a analizar (ambas variables claves explicativas de la propuesta de Goldfrank; 2011).

CUADRO I: DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Variables		Indicadores	
VARIABLE DEPENDIENTE	(Y) Presupuestos participativos favorables a la rendición de cuentas transversal	Índice de Rendición de Cuentas transversal (IDRt)	Apertura de los diseños
			Representación de los diseños
VARIABLES INDEPENDIENTES (Condiciones iniciales que promueven la emergencia del presupuesto Participativo)	INSTITUCIONAL	(X1) Descentralización local	Descentralización política
			Descentralización financiera del país al que pertenece el caso
			Descentralización municipal
	SOCIAL	(X2) Marco normativo del PP	Existencia de legislación nacional que exija la implementación local del presupuesto participativo
			Existencia de un asociativismo étnico
			Existencia de movimientos u organizaciones sociales con anclaje en el territorio
	EXÓGENA	(X4) Influencia de los organismos internacionales	Existencia de ONGs u <i>advocacy networks</i>
			A nivel normativo, de asesoramiento o financiamiento

Así, para construir el link causal entre nuestra variable dependiente y los factores explicativos seguimos el razonamiento de aquellos autores que desde distintos campos y perspectivas señalan la importancia del contexto de surgimiento de los diseños institucionales en las distintas potencialidades que los mismos tienen a la hora de ponerse en funcionamiento.

II. En Búsqueda de las Causas: Capital Social y Ausencia de Marcos Normativos de Carácter Nacional

Luego del proceso de operacionalización de cada una de las variables independientes y la asignación de los valores para cada uno de los casos —proceso que hemos descrito con mayor extensión en Gattoni (2011)— en el cuadro II pueden verse cómo han quedado las configuraciones causales en cada uno de los casos y observarse así el cruce de los mismos con el valor correspondiente a cada variable. Allí, una de las primeras observaciones que salta a la vista no sólo es la diversidad de las configuraciones entre los casos, sino al mismo tiempo la existencia de una condición necesaria para que la variable dependiente —un diseño presupuesto participativo favorable a la rendición de cuentas— esté presente: el capital social. Esto es, para que en efecto el diseño de la herramienta de construcción de políticas públicas analizada sea

favorable a la rendición de cuentas de tipo transversal es necesaria la presencia de un capital social preexistente en los municipios en donde esta herramienta vaya a desarrollarse.

CUADRO II: CRUCE DE LOS CASOS CON EL VALOR DE LAS VARIABLES CONSTRUIDAS
(MATRIZ DE DATOS QCA)

	Descentralización local	Marco normativo a nivel nacional	Capital social preexistente	Influencia de los organismos internacionales	Diseño del presupuesto participativo favorable a la RCTt
Porto Alegre (Brasil)	1	0	1	0	1
Santo André (Brasil)	1	0	0	0	0
Villa El Salvador (Perú)	0	0	1	0	1
Junín (Perú)	1	1	0	1	0
San Miguel (Argentina)	1	0	1	0	1
Morón (Argentina)	1	0	0	0	0
Constanza (Republica Dominicana)	0	0	0	1	0
Villa Gonzalez (República Dominicana)	0	0	1	1	1
Curahuara de Carangas (Bolivia)	1	0	1	1	1
El Alto (Bolivia)	0	1	0	1	0

Sin embargo no sólo basta con que el capital social exista en dicho municipio, sino que es necesario —como veíamos cuando describimos la variable y explicábamos las diferencias con la construcción que de la misma había hecho Goldfrank (2007)— que el capital social preexistente esté íntimamente involucrado en el origen o en el propio desarrollo del presupuesto participativo. El capital social al que hacemos referencia debe de tener algún punto de contacto claro con el desarrollo de dicho dispositivo, ya sea por la existencia de una fuerte tradición de involucramiento en experiencias semejantes dentro de la comunidad o por la presencia de una trayectoria de relación directa de demanda hacia el Estado local para la apertura de canales de participación.

Así, tan sólo los casos de Porto Alegre, Santo André, Villa El Salvador, San Miguel, Villa González, Curahuara de Carangas y el Alto contaron con presencia de este capital social; pero sin embargo no todos éstos casos han asumido presencia de dicha variable en la matriz final — como ya hemos explicado anteriormente— ni todos han logrado tener diseños de presupuestos

participativos favorables a la rendición de cuentas. Es por eso que para delimitar cuáles de las variables de estudio conforman las configuraciones causales explicativas de un diseño favorable a la rendición de cuentas y por tanto, de una herramienta con mayores potencialidades de lograr un resultado exitoso, hemos decidido aplicar la técnica del Análisis Comparativo Cualitativo (QCA), técnica que consiste en buscar un tratamiento complejo de datos que permita identificar configuraciones causales necesarias y suficientes.

Basada en algoritmos booleanos (término acuñado en el nombre de George Boole, lógico y matemático británico del siglo XIX) esta técnica consistente en sustituir un razonamiento verbal por un genuino cálculo simbólico encontró en estos instrumentos patrones para analizar la causalidad coyuntural múltiple en Ciencias Sociales (Ragin:1987). Así, una vez aplicada la misma al análisis de nuestros datos, los resultados arrojaron una única configuración causal explicativa de la existencia de diseños de presupuestos participativos favorables a la rendición de cuentas: la presencia de capital social preexistente y la ausencia de marco normativo a nivel nacional.

De esta forma, si bien el capital social sería una condición necesaria, esta no es suficiente para que los diseños de los presupuestos participativos sean favorables a la rendición de cuentas, sino que la variable “marco normativo a nivel nacional” debe de estar ausente para que nuestra variable dependiente esté presente. Es por esto que es importante analizar en profundidad este resultado, ya que por un lado éste nos demuestra que nuestra hipótesis referida a que los diseños serían favorables a la rendición de cuentas siempre que no hubiera ni marco normativo ni presencia de organismos internacionales y existiera una tradición de capital social vinculado a la adopción del presupuesto y un alto grado de descentralización local se ha visto rechazada, en tanto y en cuanto los organismos internacionales no inciden de forma negativa en todos los casos en el resultado de un diseño favorable, ni la descentralización local juega un papel fundamental en la existencia de diseños de presupuestos participativos favorables a la rendición de cuentas.

Esto es sumamente importante, por varios motivos. En primer lugar, porque el resultado de nuestra investigación estaría dando cuenta de que a partir de esta nueva etapa de internacionalización y extensión del presupuesto participativo en América Latina, la variable de la descentralización —en tanto transferencia de recursos como de competencias— que había sido señalada como una variable explicativa fundamental por parte de autores —tales como Goldfrank (2007)— no estaría incidiendo de forma causal en la existencia de diseños favorables a la rendición de cuentas. Esto puede deberse a dos motivos, por un lado, al hecho de que en términos de la descentralización política se ha producido un gran avance en la región de América Latina a nivel local y todos los casos analizados ya contaban con un alto grado de descentralización política, y por el lado de las transferencias de recursos y competencias —que sí registraban altos niveles de variación entre los municipios— las mismas podrían haber sido sopesadas en algunos casos por la presencia de organismos internacionales que otorgaban de forma directa subsidios para la implementación de los presupuestos participativos. Al mismo tiempo, consideramos que la misma si bien podría ser un factor relevante para explicar los resultados de los diseños de los presupuestos —así como lo es, eventualmente la relación entre el partido de gobierno y el partido de la oposición— no incide de forma significativa en la calidad y forma que los diseños de los presupuestos adoptan.

Respecto a la literatura que analizaba la existencia de estos marcos normativos en estrecha vinculación a la presencia de una fuerte influencia de los organismos internacionales, este trabajo también arroja conclusiones interesantes ya que los autores habrían perdido de vista que no es tan importante la influencia de los mismos en términos financieros como sí lo son los términos del impacto a nivel normativo que estos pueden llegar a tener en los países a los que estos financiamientos están dirigidos.

En esta línea, coincidimos con autores como Finnemore (1996), del campo del constructivismo social en relaciones internacionales, que hacen hincapié en la influencia que las

normas internacionales adoptan en los lineamientos de los Estados, reconfigurando sus propios intereses y las políticas públicas que éstos implementan.

En este sentido, y como ya hemos postulado al describir el proceso de internacionalización de la práctica del presupuesto participativo, consideramos que el mismo se constituye, hacia fines de los años noventa y principios del milenio, como una herramienta particular y concreta dentro del paradigma normativo de la *good governance* promovido por las organizaciones internacionales; ejerciendo así influencia en las políticas públicas implementadas por los Estados nacionales de América Latina. De hecho, una demostración de esta influencia normativa ha sido la firma de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. La misma, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Portugal en el año 2009 fue adherida por todos los países latinoamericanos.

De esta forma, separar la influencia normativa de los organismos internacionales de la financiera se torna sumamente relevante. De hecho, existen casos —y esta investigación ha estudiado algunos de ellos como el de Villa El Salvador o el de Curahuara de Carangas— en los que el financiamiento de los organismos internacionales, al haber sido administrado por los gobiernos locales en consonancia con las organizaciones o comunidades territoriales, tuvo repercusiones muy favorables en el desarrollo del presupuesto participativo incluso llegando a sopesar las falencias que en términos económicos tenían los gobiernos regionales para transferir fondos a los municipios. Es por esto que consideramos que la influencia de los organismos internacionales en términos financieros no siempre debe de ser desestimada o tomada en consideración como un elemento negativo respecto a su incidencia tanto en el diseño como en los resultados de los dispositivos participativos, en tanto y en cuanto siempre que exista un capital social preexistente y un gobierno local abierto y dispuesto al fomento de herramientas de participación ciudadana, estos recursos podrán ser redirigidos en función de las necesidades y requerimientos de cada municipio.

En esta línea, los resultados a los que hemos arribado también confirman al mismo tiempo los presupuestos de gran parte de la literatura respecto a la importancia radical que juega la presencia de actores sociales con un capital social afianzado, preexistente y vinculado a una tradición de demanda estatal. Esto es central, porque es aquella condición esencial la que sustenta que los diseños de los presupuestos participativos sean construidos acorde a una lógica que favorezca la rendición de cuentas para con la ciudadanía y es la forma más latente a partir de la cual puede ejercerse la participación como forma particular del control social. En este sentido, casos como el de Morón, en los cuales no existe un marco normativo vigente y es un municipio que en términos de descentralización no difiere tanto respecto del caso de San Miguel (ambos correspondientes al mismo país) y en términos normativos no poseen reglamentación a nivel nacional, da cuenta de que el hecho de que el presupuesto participativo haya surgido acorde a una iniciativa *bottom-down* y no haya contado con un capital social capaz de ejercer presión para participar de la construcción de un diseño más representativo y no simplemente abierto¹² a toda la comunidad, genera un menor poder de control e influencia respecto de las reglas de dichos diseños y un nivel mayor de posibilidad de que los mismos se conviertan en simples campañas plebiscitarias de las obras o proyectos vinculadas a la gestión de gobierno.

Así, a diferencia de Morón, en el cual el presupuesto participativo habría surgido más como un correlato y parte del programa de políticas de transparencia y anticorrupción

¹² Hecho que muchas veces presenta dificultades dado a que no siempre una mayor apertura cuando esta no va acompañada de su correspondiente representación genera niveles mayores de rendición de cuentas, sino que incluso ésta puede ir en ocasiones en detrimento de la misma; tal como cuando se involucra a parte de la ciudadanía que desconoce la experiencia que ha estado llevándose a cabo a colocar un voto en una urna sin el requerimiento de haber participado en las asambleas o de tener un arraigo de representatividad en el territorio.

fundacionales del gobierno vecinalista de Martín Sabbatella¹³ (1999-2009), gobierno que se propuso contraponer su nuevo proyecto político de gestión con el del anterior intendente Juan Carlos Rousselot¹⁴ que se encontraba fuertemente ligado al imaginario político de la corrupción en dicho distrito; en San Miguel, el presupuesto participativo se constituyó como parte de un profundo proceso de movilización comunitaria diversa, que incluyó la participación de distintos sectores, tanto sindicales como de movimientos vinculados a los trabajadores desocupados así como a ONGs e incluso se originó luego de la realización de una consulta popular a 1500 familias. En este sentido, fue clave el diálogo entre el gobierno y la ciudadanía en el proceso de construcción de la ordenanza —ordenanza que se emitió en 2006 bajo el gobierno de Oscar Zilocchi (quien había estado 10 años a cargo de la gestión municipal) pero que finalmente fue implementada con el gobierno de Joaquín De La Torre en 2007.

En el caso de Porto Alegre, como habíamos visto en el segundo apartado, jugaron un rol clave las asociaciones vecinales y en particular las asociaciones de moradores, que contaban con una tradición de protesta y de experiencia social previa desde la década del '70, a partir del desalojo de las *favelas*. Sin embargo, el caso de Brasil es interesante, porque en nuestra investigación también hemos analizado el municipio de Santo André, municipio con gran capital social pero en el que no hemos asumido presencia de la variable dado que el mismo no habría estado vinculado al proceso de origen del presupuesto participativo. En este sentido, estos casos (los argentinos y los brasileros) nos permiten arrojar otra conclusión que asimismo da cuenta de posteriores líneas para seguir indagando en futuras investigaciones, que tiene que ver con que el capital social preexistente se torna efectivo sólo cuando existe una estructura de oportunidades políticas—siguiendo el concepto de Tarrow (1998)— relativamente abierta.

Así, si bien el caso de Morón da cuentas de la inexistencia del capital social preexistente, San Miguel por su parte nos demuestra que dicho capital social sólo encuentra una vía de canalización estricta cuando se produce una apertura de la estructura de las oportunidades políticas, dado que si examinamos con atención y detalle la historia política municipal, la demanda por el presupuesto participativo sólo se vehiculiza en el último año de gestión de Zilocchi (gestión que se encontraba fuertemente desgastada) y se concreta en el primer año del gobierno de De La Torre —gobierno también peronista pero inserto dentro de la concertación kirchnerista que ya desde la realización de su campaña electoral anuncia como proyecto la apertura de los canales de participación. Respecto a Brasil, sucede algo similar. Si bien ambos gobiernos municipales pertenecían al PT, los momentos y apoyos políticos del PT en cada uno de los municipios eran distintos. En el caso de Porto Alegre, claramente el capital social encuentra una estructura de oportunidades políticas favorable a la demanda por el presupuesto participativo —como ya bien hemos examinado con detalle anteriormente— pero el caso de Santo André es distinto, ya que el PT en dicho municipio contaba con el mayor apoyo electoral de todo Brasil, y en este sentido las políticas públicas que implementaba el PT estaban íntimamente vinculadas con las demandas del capital social preexistente, con lo cual por un lado, estos sectores ya encontraban gran parte de las demandas satisfechas por la gestión y por otro lado, la consolidación de este partido en el poder y la escasa oposición cerraba la estructura de oportunidades políticas a las nuevas demandas que pudieran existir. Esto no es un dato menor, porque estaría dando cuenta de que no siempre, como ha sido señalado por la literatura en el surgimiento, diseño y resultados de los presupuestos participativos influye el color partidario del gobierno en acto; y estos casos lo demuestran, ya que en Argentina en San Miguel, ambos

¹³ Intendente del municipio del conurbano bonaerense de Morón desde el año 1999 hasta el año 2009, fecha en la cual deja el cargo para asumir como Diputado Nacional de la Provincia de Buenos Aires dejando la administración del municipio a cargo del Lic. Lucas Ghi. Sabbatella es el fundador del partido local Nuevo Morón, con el que logró la reelección en los años 2003 y 2007 y fundador del partido político Encuentro para la Democracia y la Equidad con el que se presentó en la contienda y fue finalmente electo como candidato a Diputado Nacional.

¹⁴ Intendente de Morón por el Partido Justicialista durante los periodos 1987-1989 y 1991-1998.

intendentes eran peronistas (si bien uno pertenecía al Partido Justicialista disidente, esto es, no Kirchnerista y el otro al Partido Justicialista alineado al Kirchnerismo) e incluso en el caso de Morón, si bien Sabatella llegó a la gestión a partir de la conformación de un partido vecinalista y guardó un perfil ni opositor ni oficialista durante su gestión en la intendencia con el gobierno kirchnerista a nivel nacional, sí existe una similitud con la gestión de De La Torre, ya que recientemente este actor ha tejido una alianza para su presentación como candidato a la gobernación de Buenos Aires en las elecciones de 2011 con el gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner. Así como respecto a Brasil, los gobiernos de ambos casos analizados pertenecían al PT.

Con lo cual, una primer aproximación a la variable capital social preexistente en estos cuatro casos nos estaría llamando la atención respecto a que no es tan importante el color político del gobierno en acto, como sí lo es más bien el grado de la apertura de la estructura de oportunidades políticas que ese gobierno otorga y la existencia o no de un capital social favorable con intenciones de aprovechar dicha apertura estructural.

Cuando analizamos los casos del país Boliviano, notamos algo semejante ya que ambos casos, tanto Curahuara de Carangas como El Alto, poseían un fuerte capital social preexistente, basado en la presencia de un componente étnico muy fuerte y ambos casos habían estado sometidos al marco normativo nacional impulsado por Sanchez de Losada. Sin embargo tan sólo en Curahuara de Carangas el diseño del presupuesto participativo culminó siendo favorable a la rendición de cuentas. Esto se debe a un motivo coincidente con las reflexiones que se han esbozado anteriormente, respecto a que en el caso de El Alto, el capital social preexistente, basado en la presencia de un asociativismo étnico muy fuerte no habría estado vinculado con los orígenes del presupuesto participativo en la región. Allí, las comunidades si bien tenían un alcalde, José Luis “Pepelucho” Paredes, que pertenecía al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) no estuvieron involucradas en la implementación y diseño de la herramienta, como sí sucedió por la contraria en Curahuara de Carangas, en la cual el alcalde pertenecía al Concejo Originario de Autoridades del Jacha Carangas (COAJC) y en este sentido, se habría conformado una estructura de oportunidades políticas favorable al trabajo conjunto entre el gobierno local de la alcaldía y el gobierno aymará, elaborando los Planes Operativos Anuales teniendo en cuenta las necesidades de las comunidades y proyectando de forma coordinada su desarrollo.

En lo que a Perú respecta, la diferencia clave entre los casos de estudio se corresponde asimismo con ambos resultados de este trabajo: tanto en lo que respecta al capital social, como a la existencia o no del marco normativo. En el caso del capital social, la diferencia es crucial y al mismo tiempo permite realizar una conexión con el caso de Porto Alegre y las asociaciones de moradores. En Villa El Salvador, el presupuesto participativo estuvo ligado al propio nacimiento del municipio como tal. Es a partir de la creación del asentamiento humano por parte de la organización vecinal CUAVES (Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador) a partir de la cual se van a ir entrelazando distintas experiencias de control presupuestario del asentamiento desde 1983 con la creación del municipio hasta la formalización de la experiencia del presupuesto participativo, en este sentido, el capital social guió cada uno de los avances en el municipio y el diseño del presupuesto participativo fue consensuado entre el gobierno municipal y la organización vecinal; suceso diferente al caso de Junín, en donde el presupuesto participativo surgió a partir de la “bajada” y aplicación de la normativa nacional al ámbito local.

Finalmente, los casos de República Dominicana también revelan la importancia del capital social y la relevancia de la existencia de una estructura de oportunidades políticas abierta. En el caso de Villa Gonzalez, la presencia de Fundación Solidaridad y la conexión que esta tenía con las redes de *advocacy* de Porto Alegre sumado a las organizaciones comunitarias organizadas que ejercieron un control de la experiencia participativa fue fundamental y en este caso la apertura por parte del gobierno tuvo más que ver con la posibilidad de recibir fondos que con una

apreciación de corte ideológico; mientras que en el caso de Constanza, la ausencia de este capital social fue crucial para la ausencia de un diseño de presupuesto participativo favorable a la rendición de cuentas.

Asimismo, estos resultados permiten trazar algunas apreciaciones generales respecto de los resultados de dichas herramientas. Así, el propio Wampler (2007:275) señala cómo las reglas de los diseños participativos deben de ser estructuradas bajo dos presupuestos básicos: el involucramiento de los ciudadanos —y para esto es esencial la apertura a la participación de los mismos; la transparencia y el acceso a la información con la que los mismos cuenten— así como con el correspondiente control sobre el gobierno para que estas herramientas no se vuelvan meros dispositivos concebidos con el fin de manipular y controlar un proceso decisivo. Es por esto que la apertura y la representación son dos caras de una misma moneda, tal como se ha pretendido resaltar en el tercer apartado de este trabajo. De esta forma, si bien los procesos participativos para tener resultados exitosos no deben de perder de vista el involucramiento ciudadano en dichas experiencias, es importante a su vez, que estos hayan sido estructurados acorde a las realidades territoriales y sociales en torno a las cuales se constituyen. Esto es, no sólo deben ser abiertos, sino que al mismo tiempo es necesario que sean representativos de dichas realidades; realidades que como hemos visto no sólo varían de país a país sino a su vez dentro de cada país e incluso dentro de las mismas regiones de un país determinado.

Es por ello que tan sólo podrán ser exitosos en términos de los resultados, aquellas experiencias que si bien estando sometidas a marcos normativos de amplitud nacional cuenten con un gobierno con voluntad política para adaptar esos marcos a la realidad local —tal como lo han hecho algunos gobiernos recientes de Perú o Bolivia, incluso incumpliendo determinados dictámenes generales de los mismos— y con un activismo social activo, que esté dispuesto a ejercer una vigilancia constante requiriendo a los gobiernos un mayor involucramiento no sólo en los términos de la apertura sino al mismo tiempo en los términos de la reivindicación de sus particularismos territoriales.

III. A modo de reflexión final

Hemos llegado al final de nuestro recorrido y en este punto se torna importante volver a resaltar la importancia de los diseños. Los diseños de los presupuestos no pueden ser vistos sólo como un elemento más de incidencia en los resultados de las herramientas de construcción de políticas públicas, sino que es a partir de estos diseños a través de los cuáles empieza a constituirse la dinámica participativa. Si los municipios parten de la base de diseños restrictivos o poco representativos, será altamente más difícil para la ciudadanía lograr incidir en la toma de decisiones o si lo hace, la misma lo hará dentro de los márgenes y reglas establecidos por un marco preexistente sin poder incidir en las formas que estas reglas han adoptado. Sin embargo, si la ciudadanía participa del proceso de elaboración de estos diseños (así como de los marcos normativos que los reglamentan), si tiene incidencia a la hora de opinar sobre los mismos y sobre las posibilidades de adaptabilidad de éstos a su propio territorio; las posibilidades de cooperación con el gobierno a la hora de tomar las decisiones se adoptarán en un entorno más flexible y democrático y la potencialidad de dichos mecanismos será mayor.

Los diseños importan. Los diseños no son simples herramientas institucionales o reglas circunscriptas a un papel. Los diseños generan y producen comportamientos, formas de acción, formas que al mismo tiempo pueden modificar los diseños que han sido producidos por “otras” determinadas formas de acción.¹⁵ En este sentido, un diseño favorable a la rendición de cuentas,

¹⁵ Pretendemos retomar con estas reflexiones el concepto de “estructuración” de Giddens (1995), que refiere a aquella forma de analizar de manera dinámica las relaciones entre agencia y estructura. Así, siguiendo al autor, las estructuras —las reglas y recursos organizados recursivamente— no determinarían de forma mecánica lo que los agentes hacen sino que sería la propia relación entre la agencia y la estructura aquella que involucraría un entendimiento intersubjetivo y un proceso de influencia dialéctica de mutuo constreñimiento y transformación.

un diseño permeado por la dimensión de la apertura pero también por la dimensión de la representación es capaz de generar comportamientos más democráticos que un diseño que no lo es. Un diseño favorable, genera —a través de las reglas de representación— una profundización de las redes de solidaridad previamente existentes, profundiza la solidaridad territorial, creando a través de la institución de la delegación refuerzos colectivos y deliberativos, ya que los delegados con anterioridad a la votación de un proyecto deben deliberar con los grupos a los que éstos representan. Un diseño favorable se diferencia de un diseño restrictivo y formal que pretende controlar e institucionalizar la acción colectiva. Un diseño favorable refuerza la inscripción colectiva, a diferencia de uno de tipo plebiscitario que refuerza y genera comportamientos de tipo individual, más ligados a las preferencias y deseos individuales que a la producción de políticas públicas —políticas que ya desde su propio nombre estarían sin embargo evocando un llamado a la representación de los intereses del colectivo.

Los diseños importan. Y por esto este trabajo ha pretendido examinar las causas que llevan a la existencia de distintos tipos de diseños. Consideramos que, el realizar una correcta evaluación de las mismas puede colaborar al conocimiento específico respecto a las repercusiones que estas causas tendrán en el funcionamiento y los resultados de las experiencias participativas. Sin lugar a dudas, las repercusiones de los diseños así como de otros factores en los resultados de las experiencias deberán constituir un futuro y necesario objeto de investigación. Sin embargo, consideramos que tan sólo el haber reflexionado sobre las causas de la existencia de determinados diseños en América Latina puede avizorar determinadas pautas de comportamiento posibles —tanto para la ciudadanía como para los gobiernos locales— a la hora de lograr sopesar sus efectos y que así las experiencias de construcción de políticas públicas conserven y preserven su potencial democratizador.

Bibliografía

ABERS, R. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, n° 26.

ABERS, R. (1996). From ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil. *Latin American Perspectives*, n° 23.

ACKERMAN, J. (2006). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas futuras*. México: Auditoría Superior de la Federación.

ALVAREZ, S. (1990). Deepening democracy: Popular movements networks, constitutional reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil. En R. FISHER, & J. KLING, *Mobilizing the Community. Local Politics in the Era of Global City*. SAGE.

ALVAREZ, S. & DAGNINO, E. (1998). *Cultures of Politics, Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.

ANNUNZIATA, R. (2010). El Presupuesto Participativo y las transformaciones en la legitimidad política. Reflexiones a partir de los casos argentinos de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires. *Congress of the Latina American Studies Association*. Toronto.

ARATO, A. (2002). “Accountability y sociedad civil” en En Peruzzotti, E. & Smulovitz C. (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

ARIAS, F. (2004). *Experiencias de planificación y presupuestación participativa*. San José: Fundación para la Paz y el Progreso Humano.

- AVRITZER, L. (2000). Democratization and Changes in the Pattern of Association in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, n° 3.
- AVRITZER, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México: Universidad Veracruzana.
- AVRITZER, L. & WAMPLER, B. (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, Vol. 36, n° 3.
- AZEVEDO, S. (2008). El presupuesto participativo como instrumento de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito?. *Cuaderno Urbano 7*, Vol. 2, n° 7.
- BAIOCCHI, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- BAIOCCHI, G. (2001). Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics and Society*, n° 29.
- BRUGUÉ, J., GOMA, R., & SUBIRATS, J. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de redes. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, n° 32.
- CANEL, E. (1998). Democratization and the Decline of Urban Social Movements in Montevideo. *International Congress of the Latin American Studies Association*. Chicago.
- CARBALLO, D. (2008). *Participatory Budgeting in the Improvement of Informal Settlements Case Study: True Neighborhoods Program, La Paz Bolivia*. National Taiwan University.
- CUNILL GRAU, N. (2007). *La rendición de cuentas y el control social: una aproximación conceptual*. Ciudad de México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- DAGNINO, E. (2004). Confluencia Perversa, Deslocamientos de Sentido, Crise Discursiva. En A. GRIMSON, *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: FLACSO.
- DANIEL, B. (2003). *O ornamento participativo local no seu devido lugar: Limites colocados por seu desenho institucional e pelo contexto brasileiro—reflexões sobre experiência de Santo André nos períodos 1989-1992 e 1997-2000*. Sao Paulo: Ph. D. Dissertation.
- FINNEMORE, M. (1996). *National Interest in International Society*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- FONT, J. (2002). Local participation in Spain: beyond associative democracy. *Institute de Ciències Polítiques i Socials, Working Papers*, n° 210.
- FONT, J. (2001). Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos. *Papers de la Fundació*, n° 128.
- GIDDENS, A. (1995). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GOETZ, A. & JENKINS, R. (2001). Hybrids Forms of Accountability. Citizens Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India. *Public Management Review*, Vol. 3 n° 3.
- GOLDFRANK, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, n° 2.
- GOLDFRANK, B. (2007). Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. En A. SHAW, *Participatory budgeting*. Washington DC: The World Bank.

- GOLDFRANK, B. (2011). *Deepening local democracy in Latin America. Participation, decentralization and the left*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- GOMÁ, R. & BLANCO, I. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel: España.
- GURZA LAVALLE, A. & ISUNZA VERA, E. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En A. GURZA LAVALLE, & E. ISUNZA VERA (coords.): *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.
- HERNÁNDEZ MEDINA, E. (2007). *Globalizing Participation: "Exporting" the Participatory Budgeting Model from Brazil to the Dominican Republic*. Brown University.
- HORDIJK, M. (2005). *Participatory governance in Peru: exercising citizenship*. Amsterdam: Participatory Governance.
- HUNTINGTON, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- ISUNZA VERA, E. (2006). Interfaces socioestatales y procesos de democratización. Una tipología para analizar experiencias de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. *Segundo Encuentro Anual Europa-América Latina: Democracia Participativa y Calidad de los Servicios Públicos*. Poitiers.
- ISUNZA VERA, E. (2002). Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos. *Primer Congreso Latinoamericano de ciencia Política*. Salamanca.
- ISUNZA VERA, E. & Hevia, F. (2010). La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. En Olvera, Alberto J. (Coords.) *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos de participación ciudadana en México*. CIESAS/Universidad Veracruzana: México.
- ISUNZA, E., & OLVERA, A. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: Porrúa.
- KECK, M., & SIKKINK, K. (1998). *Activist beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- MAINWARING, S. (2003). "Introduction: Democratic Accountability in Latin America". En S. Mainwaring & Welna C. (Coords.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press
- MARAVALL, J. M. (2003). *El control de los políticos*. Madrid:Taurus.
- MEDEIROS LEITE, D. (2011). *Presupuesto Participativo en Municipios Brasileños: Aspectos Jurídicos y Administrativos*. Universidad de Salamanca: Tesis Doctoral.
- MONTECINOS, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 44.
- O'DONNELL, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- OLVERA, A. (2010). Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales de siglo XX. En A. OLVERA, & E. ISUNZA VERA,

- Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil. Participación Ciudadana y Control Social*. México DF: Porrúa.
- PERUZZOTTI, E., & SMULOVITZ, C. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- PRZEWORSKI, A. et al (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge university press.
- PUTNAM, R. (1994). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- RAGIN, C. (2009). Qualitative Comparative Analysis using Fuzzy Sets. En B. RIHOUX, *Configurational Comparative Methods*. London et al: Sage.
- SANTOS DE SOUSA, B. (2002). *Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, B. d. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics and Society*, n° 26.
- SCHEDLER, A., Diamond, L. & Plattner, F. (Eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- SCHMITTER, P. & T. L. Karl (2001). What democracy is... and is not? En *Summer 2001*, Vol. 2, n° 3.
- SCHNEIDER, C. (2007). *La Participación ciudadana en los gobiernos locales: Contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. Universidad Pompeu Fabra: Tesis Doctoral.
- SIGNORELLI, P. (2009). Re- presentando la participación. Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2005-2009. *5ta Jornada de Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- SMULOVITZ, C. & CLEMENTE, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: IIED.
- STOKES, S. (2005). "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina". En *The American Political Science Review*, Vol. 99, n° 3.
- TARROW, S. (1998). *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza.
- TEXEIRA, A. C., & ALBURQUEQUE, M. d. (2006). Ornamentos Participativo: Projetos Políticos, partilha de poder e alcance democrática. En E. DAGNINO, A. PANFICHI, & A. OLVERA, *Disputa Pela Construcao Democrática na América Latina*. Sao Paulo: Instituto Pólis.
- TILLY, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: Random House-McGraw-Hill Publishing Co.
- WAMPLER, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation and Accountability*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- WEYLAND, K. (2009). Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences. *Journal of Politics in Latin America*, n° 1, vol. 1.