

Seminario: Participação no Mercosul

Proyecto: Democracia Participativa

Universidad Federal de Minas Gerais

Ricardo Romero

Político - Universidad de Buenos Aires UBA

Doctorando - Universidad General San Martín UNSAM

Coordinación Presupuesto Participativo Ciudad Autónoma de Buenos Aires

e- mail: lic_romero@sinectis.com.ar // ricardoromero@buenosaires.gov.ar

Web: www.ricardoromeroweb.com.ar

Tel: 00-54-11-4861-5837

Presupuesto Participativo Porteño: evolución estructural, perfil de los participantes y análisis de las prioridades 2002-2006

En el marco del Seminario "Participação no Mercosul" del Proyecto Democracia Participativa y la Universidad Federal de Minas Gerais, coordinado por el Profesor Leonardo Avritzer se presente en este trabajo un análisis del Presupuesto Participativo Porteño.

La aplicación sistemática de éste mecanismo en la Ciudad de Buenos Aires se debió a la profunda crisis que sufrió la democracia representativa en el 2001. Como respuesta a la demanda que hacía la ciudadanía, sintetizada en la frase: "Que se vayan todos", se intento utilizar este mecanismo como forma de contención de los vecinos y vecinas de la Ciudad.

Si bien las instituciones republicanas se reencauzaron por otros medios, podemos afirmar que luego de un lustro de aplicación del Presupuesto Participativo Porteño obtenemos una serie de datos que nos permite realizar algunas reflexiones.

Al respecto, el Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno – Asociación Civil realizó una investigación sobre la base empírica generada en el proceso de participación que es expuesta en este trabajo.

Se toman tres ejes de análisis: la estructura organizativa, a partir del estudio de los reglamentos utilizados en las versiones del Presupuesto Participativo; el perfil social de los participantes, a través de las encuestas tipo survey realizadas a lo largo de los ciclos; y las prioridades, en base a las acciones propuestas por los vecinos y vecinas de la Ciudad.

Palabras clave: participación ciudadana, gestión pública, políticas públicas, presupuesto participativo porteño, sociedad civil, priorizaciones.

Organizado por:



Presupuesto Participativo Porteño: evolución estructural, perfil de los participantes y análisis de las prioridades 2002-2006¹

Ricardo Romero²

Sobre los orígenes del Presupuesto Participativo

La idea de Orçamento Participativo (Presupuesto Participativo) tiene sus raíces en la Ciudad de Porto Alegre, desde el gobierno de Olívio Dutra del Partido dos Trabalhadores, en el período 1989-1992. Coincidente con la caída del Muro de Berlín y la expansión del neoliberalismo, el PT se propuso ir contra la corriente y mantener el principio de gobierno popular. Mientras las administraciones latinoamericanas subordinaban el armado presupuestario a los organismos internacionales, en esta ciudad, se convocaba a la ciudadanía a participar en la elaboración del presupuesto. A lo largo de 16 años de gestión, el Partido dos Trabalhadores fue generando instancias de participación ciudadana que le permitió a los portoalegreses llegar a fijar criterios para la elaboración del 100% del gasto de la Ciudad. Comenzaron con Plenarios Regionales a partir de 1989, Plenarios Temáticos desde 1992, hasta organizar cuatro Congresos de Ciudad desde 1996, que permitieron establecer criterios de largo plazo para Porto Alegre.

En la actualidad, el Presupuesto Participativo quedó institucionalizado como práctica de gestión en la Ciudad, y el nuevo gobierno del Partido Popular Socialista, continúa desarrollando el mecanismo con algunas alteraciones, lo que demuestra, que el PP puede convertirse en un nuevo enfoque democrático que trasciende la gestión de un partido.

Reflexiones teóricas

Ese mecanismo de gestión participativa, que se implementa con éxito desde 1989 en la ciudad de Porto Alegre y, actualmente, se desarrolla en más de 200 ciudades de Brasil, inclusive, se aplica con resultados satisfactorios, a escala provincial en los Estados de Acre y Matto Grosso do Sul. En tanto que, a nivel internacional, se instrumenta en ciudades de España, Francia, Colombia, Canadá e, inclusive, Estados Unidos. En un contexto donde la caída del Muro de Berlín y la crisis del Estado de Bienestar interpelaron fuertemente las propuestas del campo socialista. El avance arrollador del neoliberalismo impuso su pensamiento único en la política que redujo el concepto de gobernar al de una mera administración de lo público. Por su parte, la práctica del PP procura ir contra la corriente y mantener el principio de "gobierno popular".

Mientras la plataforma neoliberal subordina el armado presupuestario a los organismos crediticios internacionales y al esquema de equilibrio fiscal, la nueva propuesta convoca a la ciudadanía a intervenir de forma directa en la elaboración del presupuesto. A través de Asambleas Populares y Foros Temáticos, la población

¹ Este artículo reproduce partes del libro ya publicado: Romero R. *Presupuesto Participativo Porteño 2002-2006: Evolución estructural, perfil de los participantes y análisis de prioridades*, Ediciones Cooperativas, 2006. www.asociacionmoreno.com.ar, preparado especialmente para el Seminario "Participación en el MERCOSUR", organizado por el Proyecto Democracia Participativa y la Universidad Federal de Minas Gerais. Investigación desarrollada con la colaboración del Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno Asociación Civil. Una versión preliminar fue presentada una versión en la Conferencia Internacional de Democracia Directa. Research Centre on Direct Democracy – Universidad General de San Martín – International Institute Democracy and Electoral Assistance. Buenos Aires, marzo 2007.

² Politólogo, Especializado en Estado Administración y Políticas Públicas. Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, UBA. Doctorando en Ciencia Políticas. Escuela de Política y Gobierno. UNSAM. Miembro de la Coordinación del Presupuesto Participativo y Asesor en Democracia Participativa – Ministerio de Gestión Pública y Descentralización – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. lic_romero@sinectis.com.ar / www.ricardoromero.com.ar / 00-54-11-4861-5837.

participa en un aspecto central de la administración pública, el manejo del gasto. La determinación de las prioridades en la estructura de partidas presupuestarias replantea el desarrollo de la Democracia.

Repolitizar la gestión pública, repensar las políticas estatales y abrir la participación, marcan un nuevo horizonte en el ejercicio de la ciudadanía y en la política en sí.

La Crisis del Estado de Bienestar y la expansión de las políticas neoliberales a escala planetaria redujeron los márgenes de acción de la política estatal. Con ello, provocaron una deslegitimación de las democracias representativas. Las políticas sociales del Estado de Bienestar daban una contención social a la República Democrática en el capitalismo occidental (Gomes Silva, Ilse, 2003, p. 46).

Esta crisis de representación es producto de un modelo de acumulación que excluye a bastos sectores sociales y desmantela las potencialidades productivas y los controles institucionales. Las tendencias actuales tienden a reducir el concepto de Estado a la mera administración pública. Con ello, existe cierta orientación hacia la profesionalización de la política, acotándola a la mera actividad de gestión de la cosa pública, donde los tecnócratas pasan a tener mayor capacidad de decisión que los políticos tradicionales, o en su defecto, ejecutan políticas que aparecen como técnicas administrativas ejidas en el neoliberalismo (Sánchez, Felix, 2002).

El concepto de Democracia, que se orienta al gobierno del pueblo, queda sumamente distorsionado en este contexto. Claramente se produjo un hiato entre la Sociedad Civil y el Estado, donde los gobernantes se subordinan a los mandatos de los grupos internacionales sometiéndonos a una dictadura del mercado (Borón, Atilio, 2001).

Contrario a esta tendencia, experiencias exitosas de gestión se desarrollan en Brasil como programa alternativo al neoliberalismo. Con el nombre *Orçamento Participativo* se propone superar la democracia representativa por un mecanismo de gestión popular. Un espacio público no estatal es la forma de definir una nueva forma de participación y organización popular que propone contraponer al designio ortodoxo de los ajustes fiscales una nueva democratización de la administración pública que reorienta los fondos estatales hacia el desarrollo económico y no los subordina a los vaivenes del capital financiero especulativo (Pont, Raúl, 2000, p. 108).

La determinación sobre las prioridades en la estructura de partidas presupuestarias replantea el desarrollo de la Democracia. Repolitizar la gestión pública, repensar las políticas estatales y abrir la participación, marcan un nuevo horizonte en la ciudadanía y en la política en sí, que si bien comenzó como un replanteo del socialismo (Dutra, Olivio, 2001).

Desde campo socialista, y en el plano teórico, Nicos Poulantzas en su comprensión de Democracia Avanzada proponía generar una nueva forma de articular la movilización y la participación popular en el Estado (Poulantzas, Nicos, 1979). A partir de la experiencia brasileña, existen diferentes reflexiones, como la de Raúl Pont que propone recuperar la radicalidad democrática roussoniana frente al ideal lockiano de representación para un proyecto de transformación (Pont, Raúl, 2002, p. 81). Por su parte, Ubiratán de Sousa señala la nueva relación que el Presupuesto Participativo plantea entre la Democracia Indirecta y Directa (Ubiratán de Sousa, 2001).

Desde otro ángulo, en su tesis doctoral, Luciano Fedozzi plantea una flexibilización participativa a la rígida estructura burocrática weberiana (Fedozzi, Luciano, 2001). También el tema despertó el interés a organismos internacionales que focalizaron el mecanismo como una forma de *accountability* social (Cabannes, Ives, 2003), o del campo académico por el análisis de esta nueva relación entre

Estado y Sociedad Civil (Avritzer, Leonardo y Navarro, Zander, 2003).

Las ciencias sociales, y en especial la Ciencia Política, deben darse un espacio para reflexionar al respecto. Es preciso investigar y perfeccionar los mecanismos que propone el Presupuesto Participativo como forma alternativa para reforzar la Democracia y la ciudadanía política, y no de forma apologética. De hecho, desde la misma experiencia brasileña, se desarrolló un balance del proceso, con el título "*Orçamento Participativo no olhar do mundo*" se realizó un encuentro en el 2001 que críticamente evaluó la gestión a fin de para buscar su transformación. De ese evento participaron diferentes intelectuales que investigan el tema (Verle João y Brunet, Luciano, 2002).

Lo cierto, es que el proceso de Presupuesto Participativo a nivel macroeconómico, genera tendencias que el revierten ciertos procesos del neoliberalismo (Barcelos, Adair, 2000) y a la vez, abre un Espacio de Deliberación que reconstituye ciudadanía y otorga poder popular, redefiniendo la teoría democrática (Wainwright, Hilary, 2005), tanto en el marco del rol del Estado y la redes sociales (Baiocchi, Gianpaolo, 2003), incluso sobre la planificación en la política del gobierno (de Azevedo Sergio y Barroso, Fernández, 2005). Aunque la aplicación práctica no alcanza por sí solo para generar esa tendencia, analizaremos en el Presupuesto Participativo Porteño el tipo de relación entre Estado y Sociedad Civil que abre la implementación del procedimiento.

Definición del Presupuesto Participativo

Definimos al Presupuesto Participativo como un mecanismo de Democracia Participativa en la gestión estatal para generar procesos e instancias de intervención de la ciudadanía en la canalización, evaluación, diagnóstico, planificación, priorización, ejecución, control y análisis de resultados de los programas presupuestarios tendientes a resolver las demandas sociales.

Esta práctica de gestión se convirtió en una vía para reestablecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil y generar cambios en las prioridades de la administración, al incorporar instancias de participación ciudadana para deliberar sobre las necesidades y demandas comunitarias. Hoy se convirtió en una expresión reconocida por los organismos internacionales e implementada en más de 400 ciudades del mundo y aplicada por gobiernos de diferentes signos políticos.

Es preciso comprender que el PP no es un sistema sino un proceso, una construcción colectiva que se va desarrollando en cada lugar a partir de respetar sus particularidades políticas y sociales, con avances y retrocesos, éxitos y fracasos. Por lo tanto, no se puede implementar a partir de la copia acrítica de un modelo. Cada experiencia debe construir su propia metodología participativa.

En tal sentido, la forma de aplicación del PP depende de los objetivos que se tengan en cuenta en el proceso de gestión como base política del desarrollo del mismo. Por otra parte, es importante comprender la base social en la que se quiere desarrollar dicho presupuesto, relacionada al grado de participación y a las posibilidades de generarla. En este aspecto, también resulta necesario acompañar el debate sobre el modelo social y la distribución de las riquezas. No se debe perder de vista la utopía de la igualdad económica y social a través de la solidaridad política. Involucrar a la gente en las decisiones de gobierno, desde las prácticas más sencillas referidas a los problemas cotidianos, constituye un paso decisivo para la construcción de una democracia y una sociedad mejores.

Sobre el Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires

El artículo 52 de la Constitución porteña, incorpora el carácter participativo del presupuesto, determina que debe sancionarse una Ley que fijará los mecanismos de priorización. Además, para las Comunas, el artículo 131, dispone que el Órgano Consultivo Honorario realiza la canalización de las demandas, la elaboración de propuestas, la definición de las prioridades presupuestarias y de obras públicas y el

seguimiento de la gestión. En definitiva, éste es el ámbito donde debería desarrollarse el proceso de PP en las unidades descentralizadas, tal como lo dispone el Título IV de la Ley N° 1777 sobre Organización de las Comunas.

Los primeros pasos

Desde la sanción de la Constitución en 1996, se desarrollaron algunos talleres en diferentes barrios y, con la creación de los Centros de Gestión y Participación, se implementaron algunas experiencias piloto, como el caso del 4P (Plan Piloto de Presupuesto Participativo en el CGP N° 13 en el año 2000).

En el ámbito legislativo, se presentaron alrededor de veinte proyectos. La característica de la mayoría ellos, es que copian el esquema organizativo de Porto Alegre y establecen rígidamente el proceso, anulando un criterio básico del funcionamiento del Presupuesto Participativo: la "autoreglamentación".

Luego del aluvión asambleario del verano de 2002, el Gobierno de la Ciudad implementó el Presupuesto Participativo para relegitimar su gestión. De esta manera, elevó a categoría de Secretaría el área de Descentralización y Participación Ciudadana, que quedó a cargo de Ariel Schifrin, quien estableció las pautas para la instrumentalización de los mecanismos participativos.

Implementación

En primer término se desarrolló el **Plan Piloto de Prioridades Presupuestarias 2002**, en el cual los vecinos y vecinas, a partir de partidas ya asignadas para desramado y veredas, determinaban dónde debían ejecutarse esas partidas. Se llevaron a cabo 16 Plenarios, uno por cada CGP, donde participaron 4500 vecinos y vecinas y se cumplieron el 80% de las 338 prioridades.

En ese mismo semestre se desarrolló el **Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003**, en esa oportunidad, los vecinos generaron acciones de gobierno, que fueron priorizadas e incorporadas como anexo a la Ley de Presupuesto 2003. Esta vez se desarrolló en 43 Foros de escala barrial, con 4500 vecinos y vecinas, 189 acciones lográndose un cumplimiento del 70% de las metas propuestas.

Para el año 2004, el proceso se desarrolló a lo largo de todo el año, bajo el rótulo de **Programa de Presupuesto Participativo 2004**, con instancias de apertura, comisiones y cierre, donde los 9000 vecinos y vecinas priorizaron casi 1400 acciones en 51 Asambleas barriales. Siendo el cumplimiento de los objetivos en un 60%

Nueva gestión

Tras la reelección de Aníbal Ibarra, para un nuevo período de gestión, la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana quedó en manos de Héctor Capaccioli, dando continuidad al actual **Programa de Presupuesto Participativo 2005**, en el cual se estableció una innovación con la implementación al fijar un monto de un millón de pesos fijos de la Secretaría de Obras Públicas para su priorización. En el 2004, participaron 6000 personas en 51 Asambleas barriales, con unas 1200 priorizaciones.

Para el **Programa de Presupuesto Participativo 2006**, se replanteó el ciclo del proceso, estableciéndose tres instancias de mediación entre el Estado y los vecinos/as para la elaboración de las prioridades. En las Paritarias, participaron unos 200 delegados temáticos y en las priorizaciones unas 9.000 personas. Con unas 500 priorizaciones.

Variables	Plan Piloto de Prioridades Presupuestarias 2002	Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003	Programa de Presupuesto Participativo 2004	Programa de Presupuesto Participativo 2005	Programa de Presupuesto Participativo 2006
Desarrollo	1 mes	3 meses	1 año	1 año	1 año
Plenarios	16	43	51	51	51
Participantes	4500	4500	9000	6000	9000
Priorizaciones	338 (asignaciones de partidas)	189	1400	340	519
Grado de Ejecución	80%	70%	60%	40%	-

Fuente: Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana. GCBA.

Estructura Organizativa

Es intención en esta sección analizar la dinámica estructural que tomó el proceso a lo largo de sus cuatro ediciones. Se analizará tomando como fuente los reglamentos de funcionamiento y los resultados de su aplicación, para rescatar las riquezas del proceso y repensar los puntos de tensión que limitan el desarrollo exitoso del mismo. A partir de éste diagnóstico, diseñar propuestas tendientes a mejorar la participación, ampliar el involucramiento de los ciudadanos y ciudadanas, perfeccionar los mecanismos de comunicación, facilitar las formas de diseño de prioridades y establecer otros medios de priorización, entre otros puntos.

Sabiendo que si bien se pueden proponer diversas estrategias para profundizar la participación ciudadana, se verá en el trabajo que un punto fundamental para el éxito del Presupuesto Participativo reside en el compromiso del Gobierno como base para generar respaldo a las decisiones alcanzadas en el proceso.

Aspectos legales del Presupuesto Participativo

El principio de Democracia Participativa recorre toda la constitución de la Ciudad (Romero, *Buenos Aires Ciudad Participativa*, Edic. Cooperativas, 2006), estableciendo mecanismos e institutos de participación como Audiencia Pública, Iniciativa Popular, Consulta y Referéndum, Revocatoria de Mandato y diversos instrumentos de gestión como los Consejos, las Comunas y, especialmente, el carácter participativo del presupuesto.

Esta idea surge de las prácticas desarrolladas por el Partido dos Trabalhadores en Porto Alegre que se extendió en diversas ciudades del mundo, especialmente en las capitales latinoamericanas, donde generalmente las fuerzas de centroizquierda e izquierda llevan adelante políticas alternativas al modelo neoliberal.

Si bien sería interesante analizar el carácter político del Presupuesto Participativo, aquí nos centramos en estudiar el marco normativo que le daría sustento en la Ciudad de Buenos Aires. De esta manera, si vemos el artículo 52, en su primer parte sentencia:

“Se establece el carácter participativo del presupuesto”

Es claro que se fija como imperativo que el Presupuesto de la Ciudad se elabora participativamente. Sin embargo, la forma de hacerlo queda difusa, porque para el Presupuesto Participativo no se fijó un Título, como podría ser el de Comunas, sino simplemente una segunda parte que sostiene:

“La Ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”

Los procedimientos establecidos por Ley chocan con un principio base del Presupuesto Participativo, la autoreglamentación. Esto quiere decir, que el mismo proceso genera las instancias y mecanismos participativos, por lo que los mentores del Presupuesto Participativo recomiendan no establecerlo por Ley. Si bien volveremos sobre este punto más adelante, igualmente podemos sostener que la Ley debe fijar el procedimiento y no el proceso de participación, con lo cuál daría la flexibilidad suficiente para una autoreglamentación.

Por otra parte, el enunciado total del artículo deja una *lagunas o contradicciones* sobre las instancias de participación, competencias y modalidades. Porque si vamos a otro artículo de la Constitución, el N° 19, crea el Consejo de Planeamiento Estratégico, integrado por instituciones de la Sociedad Civil y que tienen a su cargo elaborar Políticas de Estado. Si bien este espacio no necesariamente tiene a su cargo la elaboración presupuestaria, aborda la deliberación de proyectos de impacto presupuestario, como se ve en la Ley que lo reglamenta (Ley N° 310 de la Ciudad).

En contraposición, a escala comunal, la misma Constitución pareciese acotar la participación al Órgano Consultivo (actual Consejo Consultivo Comunal por Ley N° 1777) quien tiene las atribuciones, en el artículo N° 131, de:

“deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y de seguimientos de gestión”

Incluso, se restringe la participación a formas organizativas, aunque contraponiéndose al espíritu mismo de la Democracia Participativa, al decir:

“Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley.”

Esta restricción a la participación abierta queda en cierta manera superada con en la Ley de Comunas al garantizar una participación directa de vecinos en las instancias del Consejo Consultivo Comunal. Además, se supone que este órgano se dedicara a priorizar temas de competencia exclusiva, quedando las exclusivas y centrales como competencia de un proceso participativo a definir.

En este sentido, la Ley N° 70, de elaboración presupuestaria, establece en su artículo 9:

“...Se garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales. A esos efectos se articularán los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo...”

Por lo que la población tendría la posibilidad de participar en la gestión presupuestaria de la Ciudad. Aunque se acota, en esta Ley, a instancias de “Foros” (que tienen carácter consultivo), cuando la Constitución habla de carácter participativo del presupuesto, con lo que se debería buscar instancias resolutivas para la priorización, como “Asambleas” o “Consejos”, tema que la Constitución dispone reglamentar. Aunque a misma Ley, en su artículo 29 sostiene que se garantiza la Consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento.

De hecho, el Presupuesto Participativo en la Ciudad, tras la aplicación de algunas experiencias Piloto como en el CGP N° 13, el Plan de Prioridades Barriales 2002, se instala a partir de la Resolución 99/03-B.O. N° 1534, que instrumentó una

Unidad Ejecutora el Programa y constituyó el Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo con las siguientes atribuciones:

- *promover mecanismos de **participación directa** de los vecinos de la Ciudad para determinar las prioridades de asignación de los recursos públicos, promover la gestión asociada entre los vecinos y el GCABA,*
- *potenciar el control ciudadano de la gestión pública y de los servicios tercerizados, favorecer la recuperación del propio barrio como **foro** de participación ciudadana,*
- *asegurar la transparencia del proceso participativo, contribuir a formular términos de referencia y procedimientos adecuados para la superación metodológica del Plan de Presupuesto Participativo.*

Nótese que siempre existe la contradicción: deliberación / participación, donde constantemente se tiende a enunciar al proceso como "democracia directa" pero a la hora de organizar, se constituye en "democracia deliberativa".

El mismo Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo, al elaborar los Reglamentos del Presupuesto Participativo 2004, 2005 y 2006, tomaron como instancia de participación fundamental a las "Asambleas Barriales" que **deciden** sobre la prioridad de diversos proyectos que presentan y **eligen** Consejeros al cuerpo.

Sobre esta base jurídica, Resolución N° 99 y Reglamento del Presupuesto Participativo, se desarrollaron los procesos 2004, 2005 y 2006 habiendo tenido reconocimiento legal luego del fallo Deplast sobre la elección de Consejero del CGP N° 6 en el año 2004.

Tras la destitución de Anibal Ibarra y la asunción de Jorge Telerman en la jefatura de gobierno, se sanciona la Ley de Ministerios y se constituye el área de Gestión Pública y Participación, la nueva gestión de la jurisdicción, dispuso realizar un proceso de refundación del Presupuesto Participativo.

Se constituyó un Comité Cogestivo del Presupuesto Participativo, formado por autoridades del Ministerio y los Consejeros electos de las Asambleas Barriales, que se abocó a realizar un trabajo de reclasificación y reordenamiento del proceso cuyos resultados concluyeron en una nueva matriz para el año 2007 con las prioridades no ejecutadas durante los años 2002-2003-2004 y 2005 y las pautas para un proceso para ser aplicado como Presupuesto Participativo 2008 a partir de febrero del año próximo.

Estructura general y componentes del Presupuesto Participativo Porteño

Si bien cada edición del Presupuesto Participativo Porteño tuvo su peculiaridad institucional, es interesante destacar que todos tuvieron una misma lógica u objetivo. La **estructura general** estuvo orientada a canalizar demandas de los vecinos y vecinas, convertirlas en propuestas de **acciones de gobierno** y buscar acuerdos con las áreas responsables para su solución. Esta propuesta se aplicó como mecanismo en el **Plan Piloto de Presupuesto Participativo del CGP N° 13** aplicado en el 2000. Se tomó esa base, porque los Centros de Gestión y Participación no administraban presupuesto y sólo receptaban demandas.

El problema que deriva de este modelo, es que **no tiene expresión presupuestaria**, el vecino sólo se lleva un compromiso del área central, mejor dicho, del funcionario a cargo del área central, lo que provoca una arbitrariedad en la decisión de ejecución. Aquellos vecinos que tuvieron la insistencia en reclamar la ejecución del compromiso, lograban la ejecución de su prioridad, en cambio, los que no siguieron peticionando no lograron que su proyecto se concrete. **Esta fue la principal debilidad del Presupuesto Participativo Porteño.**

Durante los diferentes ciclos se utilizó esta estructura, sin embargo, las instancias del proceso fueron cambiando a lo largo de las ediciones, modificaciones

que iremos analizando en: el contexto de aplicación, los objetivos, las instancias de participación, los núcleos de debate, el mecanismo de priorización, la negociación con las áreas centrales, la matriz de prioridades, la situación de control y una evaluación institucional.

La instrumentalización del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires comenzó a desarrollarse luego del aluvión asambleario que vivieron los porteños durante el período estival de 2002. Estos hechos se desarrollaron en medio de una profunda crisis estatal e institucional que padeció la sociedad argentina, producto de las políticas de un neoliberalismo salvaje aplicado durante 10 años, que provocó esta deslegitimidad de las instituciones republicanas.

El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires empezó a implementar el Presupuesto Participativo, por etapas, comprendiendo que el PP es un proceso de construcción que rearticula la Sociedad Civil, la Administración Pública y el Gobierno. Se desarrolló en agosto el Plan de Prioridades Barriales 2002, articulado en 16 Foros, uno por cada CGP, donde unos 4500 vecinos participantes orientaron las partidas de obras públicas hacia espacios que consideraron prioritarios. Durante los siguientes meses, se desarrolló el Plan de Presupuesto Participativo 2003, organizado en 43 Foros, siguiendo la estructura de los barrios, donde los 9000 participantes propusieron acciones priorizadas y dirigidas a las diferentes áreas de gobierno resultado de los Foros Temáticos, para ser incorporadas como anexo a la Ley de Presupuesto 2003.

En este proceso se eligieron 43 consejeros barriales, que junto a 4 ONG´s y 10 representantes del gobierno, conformaron el Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo que diseñó el Presupuesto Participativo 2004, implementado durante el año 2003, con la participación de unas 9000 personas en el cierre. Esta vez eligieron un Consejo con representantes de 51 Asambleas Barriales que rediseñó el proceso de Presupuesto Participativo 2005. Se incorporaron nuevos mecanismos de paritarias intermedias, tales como, los Foros Regionales a nivel de CGP, además se implementó un sistema de priorización con un monto fijo de un millón de pesos asignado por una Secretaría de Obras, pretendiendo que, por este medio se pudiera garantizar el cumplimiento de los proyectos votados, se trata de un procedimiento similar que persiste en el PP 2006, pero en esta campaña con una base de dos millones de pesos. El nuevo reglamento establece un mecanismo de tres rondas de negociación entre las áreas centrales y los Delegados Temáticos, en las cuales se analiza la factibilidad y se acuerda el cumplimiento de los proyectos presentados.

El balance del proceso tiene aristas positivas y negativas. Al ser un proceso, el Presupuesto Participativo está lleno de conflictos y contradicciones, marchas y contramarchas, avances y retrocesos, que pueden conducirlo a una crisis, como sucedió con la democracia representativa. Por eso, es importante replantear constantemente el funcionamiento del PP, para fortalecer sus virtudes y superar sus defectos. En principio pareciera ser que el PP comenzó a tener continuidad institucional, sin embargo, **aún no se ha convertido en política de Estado**, quedando como un mecanismo circunstancial de canalización de demandas en la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana que intenta involucrar al resto del gobierno que busca encontrar un esquema de planificación integrado con el resto de las Secretarías, ahora devenidas en Ministerios.

Plan de Prioridades Presupuestarias 2002 y Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003³

³ Reglamento Plan Presupuesto Participativo 2002-2003.

Contexto de Aplicación

Como mencionáramos anteriormente, luego de algunas experiencias piloto, el **Plan de Prioridades Presupuestarias 2002 y el Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003** dieron el punta pie inicial del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires. El proceso se inicia en plena crisis económica e institucional de la República Argentina. El Jefe de Gobierno Anibal Ibarra buscaba, con este mecanismo, reestablecer lazos con una ciudadanía que había perdido confianza en las instituciones.

La Subsecretaría de Descentralización se convierte en Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, quedando a cargo de Ariel Schifrin, quien deja la presidencia del bloque legisladores para asumir el cargo. El gobierno presentaba el mecanismo como: *una forma de profundizar la democracia, promoviendo nuevos actores políticos, dando lugar a nuevas formas de institucionalidad (Reglamento 2002-2003, p. 1)*

Objetivos

A la vez enunciaba una serie de objetivos:

- Promover la participación directa de los vecinos en los asuntos públicos.
- Recuperar al propio barrio como foro de participación ciudadana.
- Optimizar el uso de recursos escasos en un contexto de emergencia económica.
- Promover la gestión asociada y la autogestión de la comunidad.
- Potenciar el control ciudadano de la gestión pública.

Estructura organizativa

Se estableció una Unidad Ejecutora Local, que funcionaba desde una Dirección General de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, y de Unidades Ejecutoras Locales, que funcionaban en los 16 Centros de Gestión y Participación. Estas Unidades se encargaron de impulsar el proceso. Además se constituyó un Consejo Asesor, formado por 4 ONG (Poder Ciudadano, IDEP-ATE, Redes PPGA y CIPPEC) y un Grupo Promotor Local en cada CGP.

Instancias de participación

Para el **Plan de Prioridades Presupuestaria 2002** se habilitaron 16 Foros (uno por CGP) con 8 Núcleos Temáticos. En tanto que para el **Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003** se constituyeron 43 Foros Barriales, también con seis núcleos.

Núcleos de Debate

Los núcleos temáticos abordaban:

Plan Prioridades Presupuestaria 2002

- | | |
|---|--|
| 1. Salud. | 5. Organización de la Ciudad y Seguridad Urbana. |
| 2. Educación. | 6. Desarrollo Económico. |
| 3. Desarrollo Social | 7. Cultura, Turismo y Deporte |
| 4. Mantenimiento Urbano e Infraestructura Barrial | 8. Medio Ambiente y Desarrollo Urbano. |

Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003

- | | |
|---|--------------|
| 1. Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Espacio Público- | 3. Educación |
| 2. Desarrollo Socio Económico y Empleo. | 4. Salud |
| | 5. Seguridad |
| | 6. Cultura |

Matriz de Prioridades

El **Plan de Prioridades Presupuestaria 2002** que los vecinos y vecinas participantes asignaban el ámbito de ejecución de partidas presupuestarias del Presupuesto 2002. Lo que implicaba que a partir de acuerdos lograron orientar la ejecución de 342 acciones. En el **Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003** se estableció del debate de 698 acciones en las más de 250 Comisiones constituidas, de las cuales se seleccionaron 189 prioridades.

Negociación con las áreas centrales

Para el **Plan de Prioridades Presupuestaria 2002** al estar asignadas las partidas los acuerdos de aplicación se realizaban inmediatamente. En cambio las prioridades del **Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003** fueron incluidas como anexo en la Ley de Presupuesto 2003.

Situación de Control

Respecto al **Plan de Prioridades Presupuestaria 2002** la rendición de cuentas fue inmediata por parte del Ejecutivo, aunque alcanzó sólo el 70% de ejecución, que si bien parece alta, no es así porque esas partidas correspondían a presupuesto en curso. En tanto que el **Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003** debió ser auditado por el **Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo**, situación que no sucedió porque ese Consejo se abocó al trabajo de estructurar el **Programa de Presupuesto Participativo**, especialmente la edición 2004.

Evaluación institucional

Dar el primer paso para una experiencia de Presupuesto Participativo es crucial, y quizás este es lo que se puede rescatar del caso porteño, que logró superar la primera instancia y constituir las herramientas institucionales para el desarrollo del proceso.

Sin embargo, el ciclo se realizó en tres meses, sin una articulación y preparación de la ciudadanía, lo que generó una baja instalación y no logró uno de sus cometidos principales, integrar a los vecinos y vecinas que se habían movilizad o durante las Asambleas del verano 2002 en Buenos Aires luego de la crisis institucional de diciembre de 2001.

Programa Presupuesto Participativo 2004

Contexto de Aplicación

Lo más importante del proceso desarrollado en el año 2002, fue la constitución del Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo, compuesto por un representante de cada uno de los 43 Foros Barriales. Los mismos elaboraron el Reglamento de Presupuesto Participativo que fue aplicado durante el año 2003 para la edición PP2004. Esta normativa incorporó una serie de modificaciones que apuntaron a: *ampliar y consolidar el Presupuesto Participativo y garantizar la superación paulatina del propio proceso, mejorando la metodología de participación y la incorporación precisa y detallada de las prioridades que fijen los vecinos.* (Reglamento PP 2004).

Durante el año 2003, se desarrollaron elecciones para Presidente de la República y para Jefe de Gobierno de la Ciudad. Esto tuvo doble impacto en el Presupuesto Participativo. El desarrollo electoral impulsó una mayor dinámica de participación ampliando la cantidad de acciones incorporadas en la matriz de prioridades, especialmente en las zonas donde el Jefe de Gobierno Anibal Ibarra tenía mayor caudal electoral.

Objetivos

El Presupuesto Participativo 2004 tuvo los siguientes principios:

- La promoción del debate y la participación de los habitantes de la Ciudad en el proceso de toma de decisiones y el control de la gestión pública de la Ciudad.
- La promoción del desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales de la Ciudad.
- El libre acceso de todos los habitantes de la Ciudad al Ciclo de Asambleas Barriales, tanto a sus plenarios como a las Comisiones Temáticas.
- El acceso a la información oportuna, previa, precisa, completa y clara.
- La difusión de la convocatoria a las Asambleas Barriales de la metodología del proceso y de los resultados obtenidos en las mismas y en el CPPP.
- La autonomía y pluralidad de los mecanismos de participación.
La flexibilidad de los procedimientos.

Nótese que el enunciado de los principios sugiere mejorar imperfecciones surgidas durante el Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003.

A la vez enunciaba una serie de objetivos:

- Fijar metas presupuestarias.
- Fijar prioridades de asignación de recursos.
- Fijar prioridades de la inversión pública.
- Realizar el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto.
- Promover la gestión asociada y la autogestión de la comunidad.

Nótese los cambios de objetivos respecto a los fijados por el gobierno en 2002.

Estructura organizativa

Se mantiene la Unidad Ejecutora Local, desde una Dirección General de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, y las Unidades Ejecutoras Locales, que funcionaban en los 16 Centros de Gestión y Participación. Estas Unidades se encargaron de impulsar el proceso a los que se les suma un Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo que amplía el Consejo Asesor, formado por 4 ONG (Poder Ciudadano, IDEP-ATE, Redes PPGA y CIPPEC) con los 43 representantes de los Foros Barriales. Se mantienen los Grupos Promotores Locales en cada CGP.

Instancias de participación

Para el **Presupuesto Participativo 2004** se lanzó con un Plenario General de Apertura que habilitó el funcionamiento de 51 Asambleas Barriales con 6 Núcleos Temáticos y 4 subnúcleos.

Las Asambleas Barriales se desarrollan de la siguiente forma:

- a) Apertura: formación de las Comisiones temáticas.
- b) 1º Reunión Comisión Temática: Diagnóstico
- c) 2º Reunión Comisión Temática: Información y Propuestas.
- d) 3º Reunión Comisión Temática: Selección de acciones y elección de Delegados Temáticos.
- e) Cierre: votación de prioridades y elección de Consejeros.
- f) Están habilitados a participar mayores de 16 años domiciliados o con interés en el área.

Núcleos de Debate

Los núcleos temáticos abordaban:

1. Obras Públicas y Medio Ambiente.
2. Desarrollo Socio Económico.
3. Educación
4. Salud.
5. Control y Seguridad
6. Cultura, Turismo y Seguridad.

El núcleo 1 a la vez se subdivide en: a) Obras y Servicios Públicos y b) Medio Ambiente y Espacio Público. En tanto que el núcleo 2 se subdivide en: a) Desarrollo Social y b) Desarrollo Económico.

Matriz de Prioridades

La Matriz de Prioridades se forma de la selección de 1096 acciones. Se elegía por preferencia de 4 a 1 y en forma ponderada según densidad poblacional. La priorización se hacía a padrón abierto a personas domiciliadas en el área barrial o con interés en a misma.

Negociación con las áreas centrales

La negociación de la matriz de prioridades estaba prevista realizarse en el ámbito del Consejo Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, constituido por la Ley N° 310 según artículo 19 de la Constitución de la Ciudad. Sin embargo, el proceso se desarrolló en Plenarios de Paritarias por cada Núcleo temático, donde las áreas centrales aceptaban o rechazaban a viabilidad de concreción de los proyectos.

Situación de Control

El Reglamento del Presupuesto Participativo 2004 estableció la formación de un Gabinete de Coordinación Interinstitucional, como instancia de coordinación de todas las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad para todo lo referente al Presupuesto Participativo. Sin embargo esta instancia nunca funcionó, quedando la tarea al nuevo Consejo del Presupuesto Participativo.

Evaluación institucional

Esta edición logró establecer un proceso a lo largo del año, con instancias precisas de discusión y deliberación y el resultado de 1096 prioridades ponderadas. Sin embargo, no logró la articulación con las áreas centrales, lo que provocó un recepción de demandas por parte de la Secretaría sin capacidad de resolución. Esta situación se sumará al cambio de gestión provocada por la asunción de Héctor Capacciolli a la cartera y a la vez los reemplazos en otras áreas, lo que genera una ruptura con los compromisos contraídos por los responsables en el momento del proceso con los nuevos que deben ejecutar las prioridades. **Este es un momento clave para la crisis del Presupuesto Participativo.**

En el desarrollo de las Asambleas existieron dos conflictos, uno en el CGP 2Norte y otro en el CGP 6. En ambos existieron irregularidades en la Asamblea de Cierre, en tanto que el Consejo de Presupuesto Participativo anuló y rehizo el cierre en el CGP 2Norte, pero el caso del CGP 6 no consideró el tema, lo que llevó al Consejero de dicha Asamblea Barrial a llevar el tema a los estrados judiciales, donde le reconocieron derechos y obligó al gobierno a rehacer la elección de Consejero. Pero lo más importante de ambos casos, es que estableció pautas normativas, institucionales y jurídicas para el Presupuesto Participativo.

Programa Presupuesto Participativo 2005

Contexto de Aplicación

Con el apoyo del Gobierno Nacional, el Jefe de Gobierno Anibal Ibarra concede la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana a un representante del Kirchnerismo. Con la asunción de las nuevas autoridades el Programa de Presupuesto Participativo quedó relegado como prioridad de gestión. En la primer etapa, la nueva gestión se concentró en impulsar un espacio tripartito en conjunto con la Legislatura y vecinos y vecinas de la Ciudad para debatir las Leyes de participación ciudadana, en especial la Ley de Comunas. De esta manera,

los esfuerzos de la Secretaría se concentraron en las reuniones del Espacio Tripartito, quedando al Consejo del Presupuesto Participativo en segundo plano.

Cuando la Legislatura hegemoniza el debate sobre la Ley de Comunas, la Secretaría reorienta sus esfuerzos hacia el Presupuesto Participativo, iniciando la edición 2005. Para este caso, el Director de Acción Comunitaria, Dr. Sergio Abrevaya intentó modificar el sistema de acciones desarrollado en las versiones anteriores solicitando a las Secretarías un Monto fijo para priorizar, mecanismo similar al de partidas previas del Plan de Prioridades Presupuestarias 2002. Sólo la Secretaría de Infraestructura y obras públicas otorgó 1 millón de pesos por CGP para el proceso de priorización. Por lo que el Presupuesto Participativo 2005 se desarrollará en forma mixta, con el sistema de acciones y los 16 millones de pesos del Fondo de Obras Locales. (*Ver Reglamento PP2005*).

Objetivos

El Presupuesto Participativo 2005 tuvo los siguientes principios:

- La participación de los habitantes de la Ciudad en el proceso de toma de decisiones y el control de la gestión pública de la Ciudad.
- El desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales de la Ciudad.
- El libre acceso de todos los habitantes de la Ciudad al Ciclo de Asambleas Barriales, tanto a sus plenarios como a las Comisiones Temáticas.
- El acceso a la información pública oportuna, previa, precisa, completa y clara.
- La difusión de la convocatoria a las Asambleas Barriales de la metodología del proceso y de los resultados obtenidos en las mismas y en el CPPP.
- La autonomía y pluralidad de los mecanismos de participación.
- La flexibilidad de los procedimientos.

Nótese que se quitan los verbos que implican garantías a la ciudadanía.

A la vez enunciaba una serie de objetivos:

- Incrementar la participación de la comunidad en la definición, ejecución y control de las políticas del gobierno.
- Estrechar la relación entre el gobierno, los vecinos y las organizaciones de la sociedad civil.
- Definir prioridades de las distintas comunidades territoriales para su incorporación al Presupuesto de la Ciudad.
- Aumentar el conocimiento de los vecinos de la ciudad sobre los asuntos públicos.
- Elaborar un diagnóstico participativo de las áreas territoriales correspondientes a cada Centro de Gestión y Participación.
- Elaborar proyectos de escala local que contribuyan al desarrollo de los distintos barrios de la Ciudad.
- Facilitar la concreción de iniciativas de gestión asociada y de autogestión para contribuir al desarrollo de las comunidades locales.

Nótese los cambios de objetivos respecto a los fijados por el Consejo 2004, se mantienen los genéricos de elaboración presupuestaria, pero se incorporan objetivos específicos de evaluación y proyectos locales.

Estructura organizativa

Se sostiene el esquema de las ediciones anteriores, la Unidad Ejecutora Local, desde una Dirección General de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, y las Unidades Ejecutoras Locales, que funcionaban en los 16 Centros de Gestión y Participación, encargadas de impulsar el proceso, a los que

se les suma un Consejo del Presupuesto Participativo, esta vez formado por los 51 Consejeros representantes de las Asambleas Barriales. Se mantienen los Grupos Promotores Locales en cada CGP que en esta nueva edición tendrán un rol junto a la Unidad Ejecutora Local, a partir de la formación del Foro Promotor Regional.

Instancias de participación

En el **Presupuesto Participativo 2005** se impulsaron la formación de Foros Regionales (uno por CGP) que a su vez impulsaron la formación de 51 Asambleas Barriales, esta vez con 5 Núcleos Temáticos. Incorporándose el sistema de Paritarias a nivel regional.

El Ciclo se desarrolló de la siguiente forma:

- a) 1º Foro Regional: uno por CGP: lanzan Asambleas.
- b) Apertura: formación de las Comisiones temáticas.
- c) 2º Foro Regional: Coordinan Comisiones, realizan diagnóstico
- d) 3º Foro Regional: Coordinan Comisiones, analizan información y propuestas.
- e) 4º Foro Regional: Coordinan Comisiones, seleccionan acciones y eligen Delegados Temáticos.
- f) Cierre: votación de prioridades y elección de Consejeros.
- g) Paritarias Regionales: Delegados temáticos acuerdan con áreas.
- h) Están habilitados a participar mayores de 18 años con domicilio o interés en el área.

Núcleos de Debate

Los núcleos temáticos abordaban:

1. Desarrollo Urbano Local
2. Desarrollo Socio Económico.
3. Educación
4. Salud.
5. Cultura y Deporte.

El Fondo de Obras Locales (1 millón de pesos por CGP) se discute en el Núcleo de Desarrollo Urbano Local.

Matriz de Prioridades

Se confecciona un plan de asignación de 250 prioridades para el FOL y una Matriz de 340 prioridades para el resto de las áreas.

Negociación con las áreas centrales

Si bien el proceso preveía el funcionamiento de Paritarias Regionales, sólo se pudieron concretar mecanismos de negociación centralizadas. De los cuales sólo el 47% recibió respuesta afirmativa, en tanto que el 31% no recibió tratamiento en paritarias por ausencia de funcionarios y el 21% tuvieron un diagnóstico negativo de factibilidad.

Situación de Control

El control de la ejecución presupuestaria quedó a cargo del Consejo del Presupuesto Participativo, que tuvo muchas dificultades de llevar adelante su labor, situación que se agravó con el importante porcentaje de incumplimiento del Presupuesto Participativo 2004.

Evaluación institucional

Si bien el Presupuesto Participativo logró continuidad institucional, los cambios de gestión y el incumplimiento de las prioridades presupuestarias debilitaron fuertemente la confianza política en el proceso. Esta situación llevó a la renuncia del Director encargado del Presupuesto Participativo: Dr. Sergio Abrevaya, ocupando su cargo el Lic. Fernando Morabes, y asumiendo la Coordinación del Presupuesto Participativo el Sr. Diego Rizzo.

Programa de Presupuesto Participativo 2006

Contexto de Aplicación

En Diciembre de 2004 se produce el trágico incendio en el que fallecen 194 jóvenes. Esto genera un proceso de acusación al Jefe de Gobierno, que lo fue debilitando en su capacidad de gestión durante el año 2005, proceso que concluye con su destitución en marzo de 2006. Esto agravó aún más la debilidad institucional del Presupuesto Participativo.

Para la edición 2006, se previó incorporar instancias de negociación con las áreas centrales en el mismo desarrollo de las Comisiones o Grupos de Trabajo. Además, se duplicó el FOL, se pasó a dos millones por CGP. Además, se separó la elección de consejeros de la priorización, procurando evitar los conflictos que derivaban de sus realización simultánea. (*Ver Reglamento PP2006*).

Objetivos

El Presupuesto Participativo 2006 promueve:

- La participación de los habitantes de la Ciudad en el proceso de toma de decisiones y el control de la gestión pública de la Ciudad.
- El desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales de la Ciudad.
- El libre acceso de todos los habitantes de la Ciudad al Ciclo de Asambleas Barriales, tanto a sus plenarios como a las Comisiones Temáticas o Grupos de Trabajo.
- El acceso a la información pública oportuna, previa, precisa, completa y clara.
- La difusión de la convocatoria a las Asambleas Barriales de la metodología del proceso y de los resultados obtenidos en las mismas y en el CPP.
- La autonomía y pluralidad de los mecanismos de participación.

La flexibilidad de los procedimientos.

Nótese que se mantienen los principios de 2005 pero como puntos a promover.

A la vez enunciaba una serie de objetivos:

- Incrementar la participación de la comunidad en la definición, ejecución y control de las políticas del gobierno.
- Estrechar la relación entre el gobierno, los vecinos y las organizaciones de la sociedad civil.
- Definir prioridades de las distintas comunidades territoriales para su incorporación al Presupuesto de la Ciudad.
- Aumentar el conocimiento de los vecinos de la ciudad sobre los asuntos públicos.
- Elaborar un diagnóstico participativo de las áreas territoriales correspondientes a cada Centro de Gestión y Participación.
- Elaborar proyectos de escala local que contribuyan al desarrollo de los distintos barrios de la Ciudad.
- Facilitar la concreción de iniciativas de gestión asociada y de autogestión para contribuir al desarrollo de las comunidades locales.

Nótese los objetivos son los mismos que en el PP 2005.

Estructura organizativa

Se mantiene la Unidad Ejecutora Local, esta vez desde un Coordinación dependiente de una Dirección General de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, y las Unidades Ejecutoras Locales, que funcionaban en los

16 Centros de Gestión y Participación, encargadas de impulsar el proceso, a los que se les suma un Consejo del Presupuesto Participativo, esta vez formado por los 51 Consejeros representantes de las Asambleas Barriales. Se mantienen los Grupos Promotores Locales en cada CGP que en esta nueva edición tendrán un rol junto a la Unidad Ejecutora Local, a partir del Foro Promotor Regional. Se establece un Enlace operativo entre el Foro Promotor y el Consejo del Presupuesto Participativo a fin de evitar obstrucciones que pudieran existir entre las Unidades Ejecutoras.

Instancias de participación

Para el **Presupuesto Participativo 2006** también se constituyen los 16 Foros Regionales (uno por CGP) que a su vez impulsaron la formación de 51 Asambleas Barriales, donde los Grupos de Trabajo podían trabajar hasta 5 Núcleos Temáticos. Se establece instancias de Negociación con las áreas centrales durante el mismo proceso de confección de los proyectos.

El Ciclo se tiene las siguientes instancias:

- a) 1º Foro Regional: uno por CGP: lanzan Asambleas.
- b) Apertura de Asambleas Barriales:
- c) Formación de las Comisiones temáticas o Grupos de Trabajo. Presentación de Proyectos y Elección de Delegados.
- d) 1º Ronda de Negociación: Presentación de proyectos a áreas centrales.
- e) 2º Ronda de Negociación: Presentación de reformulaciones de las áreas centrales.
- f) Reunión de Comisiones temáticas o Grupos de Trabajo: evaluación de reformulaciones.
- g) 3º Ronda de Negociación: Firmas de Actas de Factibilidad.
- h) Priorización de los proyectos con Factibilidad. Están habilitados a participar mayores de 18 años con domicilio o interés en el área.
- i) Elección de Consejeros. Están habilitados a participar mayores de 18 años con domicilio o interés en el área.

Núcleos de Debate

Los núcleos temáticos abordaban:

1. Espacio Urbano, Ambiente, Infraestructura y Seguridad.
2. Desarrollo Socio Económico.
3. Educación
4. Salud.
5. Cultura y Deporte.

El Fondo de Obras Locales (2 millones de pesos por CGP) se discute en el Núcleo de Desarrollo Urbano Local.

Matriz de Prioridades

Se propusieron 962 propuestas de prioridades para el FOL, de las cuales se iban a evaluar factibilidad, en tanto que se confeccionó una Matriz de 528 prioridades para el resto de las áreas.

Negociación con las áreas centrales

El proceso se desarrolló durante la misma elaboración de proyectos, con lo cual de unas 1000 demandas, se alcanzaron 528 Actas de factibilidad de proyectos para priorizar.

Situación de Control

Nuevamente, el control de la ejecución presupuestaria quedó a cargo del Consejo del Presupuesto Participativo, que durante este año va a modificar su tarea por los cambios producidos a partir del Impeachment al Jefe de Gobierno Ibarra.

Evaluación institucional

La modalidad de trabajo del Presupuesto Participativo 2006 mostró un menor tratamiento técnico para generar propuestas entre las áreas centrales y los vecinos y vecinas. Aunque mantuvo el esquema de generar propuestas de acciones y solo lograba Actas de compromiso, mostrándose la debilidad institucional del proceso luego de los cambios de gabinete acaecidos en el año 2006, donde los funcionarios que firmaron el acuerdo ya no estaban en sus cargos, con lo que no existía persona que se haga cargo de los acuerdos alcanzados. Todo esto se agrava con el incumplimiento que también muestra el FOL, que supuestamente debía haber tenido un alto grado de ejecución.

	<i>Plan de Prioridades Presupuestarias 2002 y Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003</i>		<i>Programa Presupuesto Participativo 2005</i>	<i>Programa Presupuesto Participativo 2006</i>
<i>PPP</i>		<i>Presupuesto Participativo 2004</i>		
<i>Contexto</i>	<i>Crisis económica y social.</i>	<i>Elecciones nacionales y de la Ciudad</i>	<i>Cambio de gestión.</i>	<i>Debilitamiento de la Gestión Ibarra</i>
<i>Objetivos</i>	<i>Instalar el PP</i>	<i>Genéricos</i>	<i>Genéricos y Locales</i>	<i>Genéricos y Locales</i>
<i>Estructura*</i>	<i>UEC + UEL + CA + GP</i>	<i>UEC + UEL + CPPP + GP</i>	<i>UEC + UEL + CPP + FP</i>	<i>UEC + UEL + CPP + FP + EO</i>
<i>Instancias</i>	<i>16 Foros (2002) 43 Foros Barriales (2003)</i>	<i>51 Asambleas</i>	<i>16 Foro Promotores / 51 Asambleas</i>	<i>16 Foro Promotores / 51 Asambleas</i>
<i>Núcleos</i>	<i>8 Núcleos</i>	<i>6 Núcleos y 2 Subnúcleos</i>	<i>6 Núcleos</i>	<i>5 Núcleos</i>
<i>Matriz</i>	<i>342 (2002) / 250 (2003)</i>	<i>1096</i>	<i>340</i>	<i>528</i>
			<i>250 FOL</i>	<i>962 FOL (a evaluar)</i>
<i>Negociación</i>	<i>Incluidas como anexo Ley de Presupuesto</i>	<i>Paritarias Temáticas</i>	<i>Paritarias Regionales</i>	<i>Rondas de Negociación</i>
<i>Situación de Control</i>	<i>Consejo Provisorio</i>	<i>Consejo</i>	<i>Consejo</i>	<i>Consejo</i>
<i>Evaluación Institucional</i>	<i>Instalación</i>	<i>Continuidad</i>	<i>Debilitamiento</i>	<i>Crisis</i>

Síntesis Presupuesto Participativo Porteño

Organización:

- Unidad Ejecutora Central
- Unidad Ejecutora Local
- Consejo de Presupuesto Participativo
 - Enlace Operativo

Elaboración Prioridades:

- Foro Promotor Regional
- Asambleas Barriales (16-2002; 43-2003; 51-2004/5/6).
- Comisiones Temáticas (8-2003; 6 y 2-2004; 6-2005; 5-2006)

Negociación:

- Anexo Ley de Presupuesto PP 2003
- Paritarias Temáticas PP 2004
- Paritarias Regionales PP 2005
- Rondas de Negociación PP 2006

Noviembre 2006

Fuentes

- Reglamento Presupuesto Participativo años 2002-2003-2004 y 2005.
- Cuadernillo del Nuevo Presupuesto Participativo 2008.

Perfil de los Participantes. Perspectiva Comparada 2002-2005

Análisis:

Se toman todas las encuestas realizadas en cada instancia del Presupuesto Participativo Porteño, teniendo presente que las realizadas al Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo 2003 y a los Delegados Temáticos del Presupuesto Participativo 2006, están concentradas en participantes que fueron elegidos por sus vecinos. En tanto que las realizadas a los participantes del Presupuesto Participativo 2004 y 2005, se realizan a vecinos que participan en distintos niveles del proceso. Con lo cual, los resultados permiten ver ciertas similitudes y diferencias en la visión de la temática, tanto de los más involucrados como de aquellos que tienen una participación menos comprometida en el proceso.

Objetivo:

Observar las continuidades en la visión del proceso que tienen los participantes del Presupuesto Participativo en los distintos momentos del Presupuesto Participativo desde 2002 a 2005.

Principales resultados:

• **El Gobierno Principal Convocante:**

Puede observarse una fuerte presencia del Gobierno en la convocatoria al proceso, lo que marca que aún la Sociedad Civil no tiene capacidad de autoconvocar el mismo.

Convocado por (En porcentajes)

	PP2004	PP2005	PP2006	Tendencia
Gobierno	56,6	45,6	66	= Estable
CGP	85,5	85	72	= Estable
Sociedad Civil	43,8	54,4	34	Baja
Vecinos	58,3	40	41	Baja
ONG	10,9	12	25	Sube

- **Mejorar el Barrio, principal preocupación:**

Como puede observarse en el cuadro subsiguiente, el motivo principal que incentiva a los participantes a acercarse al Presupuesto Participativo es la mejora de su barrio, contrapuesto a "Mejorar la Ciudad", que ocupa un lugar menos destacado, lo que marca un perfil territorial de las preocupaciones de los vecinos involucrados.

Además, en tanto que la defensa de proyectos aparece como una segunda motivación, y teniendo presente que los mismos se referencian en problemas barriales, podemos reafirmar la concentración regional de la problemáticas abordadas por el Presupuesto Participativo.

Participa para (En porcentajes)

	PP2004	PP2005	PP2006	Tendencia
Mejorar el barrio	38,22	51,66	37,1	Inestable
Defender un proyecto	16,87	16,6	19,1	= Estable
Para Participar	0	9,96	19,5	Sube
Interés Personal	10,09	6	4	Baja
Invitado por otra persona	9,96	0	0	
Mejorar la Ciudad	4,09	16	11,5	Inestable
Mejorar mi situación	3,9	0	0	
Otro	0	0	11	

-
- **Visión crítica del proceso:**

Aspecto Positivo, Negativo y cambios.

Positivo	Transparenta la democracia y amplía la participación. Encuentran un espacio para llevar proyectos y mejorar el Barrio. Encuentran un lugar de trabajo y participación para dialogar con los funcionarios.
Negativo	Refuerza a los punteros. No cambia nada. La organización y la forma de difusión. No resultaron satisfactorias las respuestas de los funcionarios a los proyectos.
Qué cambiaría	La falta de compromiso del Gobierno con el proceso. Los participantes piden mayor involucramiento de los funcionarios.

- **Un espacio de participación y cogestión:**

En la primera etapa del Presupuesto Participativo, los participantes lo definían como un espacio de participación. En tanto que en el Presupuesto Participativo 2006, si bien se sigue viendo al PP como una instancia de participación, la figura de Cogestión aparece fuertemente como definición, teniendo presente que la metodología adoptada por el PP en el último período asienta el proceso en base a mecanismos de concertación con el gobierno, que no es precisamente cogestión. Lo que realmente se hace en el Presupuesto Participativo Porteño es elaborar políticas de gestión, en tanto que el proceso en sí implicaría todos los aspectos actuando en diferentes momentos.

Define como (En porcentajes)

	PP2003	PP2004	PP2005	PP2006	Tendencia
Espacio de Cogestión	14,3	4,9	29	63	Inestable
Espacio de Participación	0	27,54	35	21	= Estable
Elaboración Plan de gobierno	0	6,1	0	0	
Todos los anteriores	19	3,63	12	2	Baja
Elaboración Políticas de gestión	0	4,6	0	0	
Espacio de Priorización	30,2	7,84	0	0	
Espacio de Decisión /Democracia Semidirecta	12,7	5,3	8	5	Baja
Espacio de Control /Rendición Cuentas	7,9	6,4	12	3	Inestable
Espacio Público No Estatal	4,8	0	0	0	
Otro	9,5	0	8	0	

- **Ámbitos de aplicación:**

Los participantes entienden que el Presupuesto Participativo debería aplicarse en todos los niveles estatales, incluso en las Universidades. Misma tendencia se presenta en las propuestas de la Sociedad Civil.

Ámbitos de aplicación (En porcentajes)

	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	Tendencia
Todo nivel estatal	n.d.	48,23	61,19	62	Sube
Universidades	18,4	11,36	16,4	16	Inestable
Toda instancia SC	20,6	18,6	48,78	66	Sube
ONG	23,5	18,6	7,43	6	Baja
Cooperadoras	18,4	15,23	13,39	6,6	Baja
Sindicatos	4,4	7,02	8,54	4,6	Inestable

- **Ampliar la participación:**

Podemos ver cómo los vecinos asignan un rol clave a los medios de comunicación como forma de ampliar la participación.

Ampliar Participación (En porcentajes)

	PP 2004	PP 2005	PP 2006	Tendencia
Medios de comunicación	22,13	31,3	29,3	Sube
Todas las anteriores	18,09	20,5	26	Sube
Educación	16,93	10,5	9,8	Baja
Sociedad Civil /Comunidad	8,09	10,1	9,6	= Estable
Estado	8,26	5,6	-	
ONG`s	2,73	3,1	4,6	= Estable
Que el Estado Cumpla	-		8	

- **Presencia femenina:**

En las diferentes ediciones del Presupuesto Participativo, puede percibirse preponderancia de participación femenina.

Presencia femenina (En porcentajes)

	PP 2004	PP 2005	PP 2006	Tendencia
Hombres	51,89	36	44	Inestable
Mujeres	48,11	64	56	Inestable

Igualdad en la participación:

La mayoría de las participantes manifiesta que no sintieron discriminación de género en su participación en el proceso.

Igualdad (En porcentajes)

	2) PP 2004	3) PP 2005	4) PP 2006
Hubo Igualdad	72,12	48	76

- **Vecinos como identidad:**

La mayoría de los participantes se identifica como vecino, en su calidad de participación.

Participa por (En porcentajes)

	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	Tendencia
Ser vecino	52,9	66,6	78	90	Sube
Trabajar en el área	n.d.	9,19	8	4	Baja
Interés en el área	n.d.	3,3	7	4	Inestable
Comerciante	n.d.	1,31	5	2	Inestable

- **Participaba anteriormente:**

Podemos observar que los encuestados tienen un antecedente de participación política anterior al Presupuesto Participativo.

Participaba Antes del PP (En porcentajes)

	PP2004	PP2005	PP2006	Tendencia
Participaba	65,36	50,01	78	Sube
No Part.	28,49	49,9	20	Baja

- **Edades:**

Lo que se puede apreciar es la baja participación juvenil en las instancias del Presupuesto Participativo, concentrándose la franja etaria de 41 a 60 años como preponderante en el perfil de edad de los participantes.

Edades (En porcentajes)

	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	Tendencia
-20	0	4,5	1	0	Baja
21-30	20,4	15,7	12	6	Baja
31-40	26,5	24,7	16	8	Baja
41-50	16,3	25,8	33	39	Sube
51-60	22,4	11,2	20	25	Sube
61-70	14,3	11,2	14	12	= Estable
+70	0	6,7	4	8	= Estable

- **Formación:**

Se puede apreciar un incremento de participación de sectores de mayor formación a la largo del proceso. Quizás, teniendo presente que las instancias de participación requieren un grado de comprensión mayor, que no pueden ser asequibles por personas de baja formación.

Formación (En porcentajes)

	PP 2004	PP2005	PP2006	Tendencia
Formación Básica	64,2	54	42	Baja
Primario Incompleto	3,21	2	0	Baja
Primario Completo	13,68	24	10	Baja
Secundario Incompleto	18,75	14	10	Baja
Secundario Completo	28,38	14	22	Inestable
Formación Superior	35,8	46	58	Sube
Terciario Incompleto	5,07	12	4	Inestable
Terciario Completo	12,67	12	24	Sube
Universitario Incompleto	9,63	10	12	Sube
Universitario Completo	8,62	12	14	Sube

- **Ocupación:**

Puede verse una diversidad en las ocupaciones de los participantes en el Presupuesto Participativo.

Ocupación (En porcentajes)

	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	Tendencia
Ama de Casa	0	17,41	24	16	Inestable
Empleado	33,3	21,11	15	32	Inestable
Profesional	41,7	10,03	13	16	Baja
Jubilado	6,3	0	12	10	Estable
Desempleado	6,3	18,47	8	2	Inestable
Estudiante	0	7,92	8	4	Inestable
Comerciante	0	6,33	10	10	Estable
Otro	0	0	10	6	

Conclusiones parciales:

El análisis dinámico de las encuestas infiere algunas tendencias a fin de generar propuestas y políticas de gestión para fortalecer el Presupuesto Participativo. Sería de mucha importancia, como marco e instancia pedagógica del proceso, impulsar prácticas participativas en diferentes instancias del Estado y la Sociedad Civil, sabiendo que las ONG`s y asociaciones intermedias son un nexo articulador de la participación.

Teniendo presente el rol de los CGP`s en la convocatoria, debería darse una estrategia de acción en las futuras Comunas, fortalecer la preocupación de los vecinos por los problemas barriales e incentivar la participación y la cogestión de proyectos. Si bien, los vecinos que participan del PP opinan que los medios masivos de comunicación juegan un rol clave en relación a la participación en el proceso, la mayoría reconoce haberse enterado del PP a través del CGP.

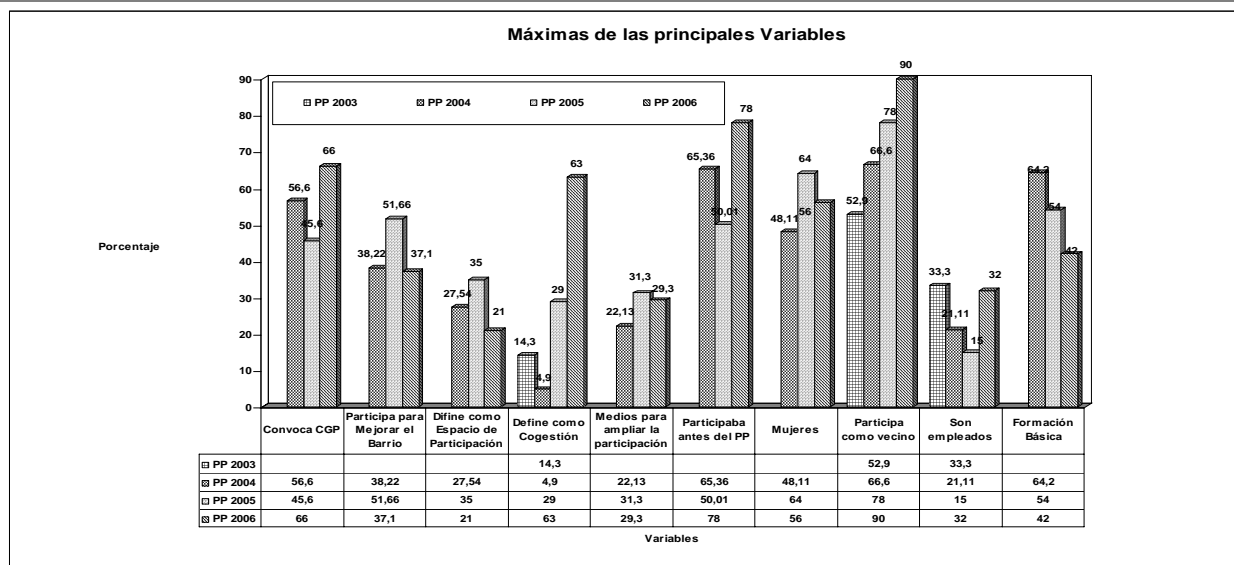
Resulta paradójico en este mecanismo de participación y apropiación de la herramienta, pensar aún hoy que el Estado y las empresas privadas de comunicación sean los únicos generadores de la información pertinente. Por este motivo en el marco de conformación de las Comunas y continuidad del PP, entendemos necesario pensar en la **Comunicación Ciudadana** con el fin de afianzar y ampliar la participación de la comunidad y profundizar en estrategias de comunicación que respeten las particularidades barriales. Puntos que la Red Argentina de Ciencia Política de la Asociación Civil Mariano Moreno sugirió para la Ley de Comunas (Nº 1777) y que fueron plasmados en el art. 25 inc. ñ y el art. 34 inc. f.

A la vez, deben fortalecerse políticas de contención y formación ciudadana de los vecinos, para generar mayor capacidad de acción y acceso a las instancias del proceso. La ciudadanización es un proceso de concientización de los derechos ciudadanos, de los canales de participación y los instrumentos de control que deben acercarse de forma asequible para la comprensión de los vecinos.

Cabe destacar la preponderancia femenina en las instancias de participación, reflejándose en menor medida en los niveles de representación que tiene el proceso. Por lo que sería interesante garantizar y generar espacios propios de contención de las mujeres que se involucran en las diferentes instancias. Misma estrategia que sugerimos para otras identidades sociales, como la juvenil, pensando siempre en la diversidad social que nutre la ciudadanía porteña.

Estos lineamientos, generados desde el análisis e interpretación cuantitativa de nuestra investigación, entendemos son útiles para generar una política de acción ciudadana y estatal que mejore la Democracia Participativa en la Ciudad.

GRÁFICO



Fichas técnicas

FICHA TÉCNICA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2003

Tipo de Encuesta	Encuesta con preguntas estructuradas y una abierta.
Universo	Participantes del Consejo del Presupuesto Participativo de la Ciudad.
Ámbito	Consejo del Presupuesto Participativo. Teatro General San Martín.
Muestra	Selección del encuestado al azar ajustada mediante cuotas de sexo.
Tamaño	50 casos.
Fecha	14 y 19 de septiembre de 2002

FICHA TÉCNICA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2004

Tipo de Estudio	Encuesta con preguntas estructuradas.
Universo	Participantes del Presupuesto Participativo 2004.
Ámbito	Asambleas Barriales de Cierre 2003.
Muestra	Selección del encuestado al azar ajustada mediante cuotas por CGP.
Tamaño	200 casos. 16 CGP's y 1 Foro Temático
Fecha	30 de mayo al 30 de junio 2003.
Base Estadística	200 casos sin ponderación al azar.

FICHA TÉCNICA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005

Tipo de Estudio	Encuesta con preguntas estructuradas y abiertas
Universo	Participantes del Presupuesto Participativo 2005.
Ámbito	4500 participantes en 51 Plenarios Barriales de Cierre 2004.
Muestra	Selección del encuestado al azar ajustada mediante cuotas por CGP.
Tamaño	100 casos. 6 por CGP. Promedio de 300 participantes por CGP.
Fecha	30 de Julio al 30 de Agosto 2004.
Base Estadística	100 casos sin ponderación al azar.
Margen de error	3,2 a 3,7%

FICHA TÉCNICA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2006

Tipo de Estudio	Encuesta con preguntas estructuradas y abiertas
Universo	Participantes de la 3º Ronda Paritarias Presupuesto Participativo 2006
Ámbito	250 participantes en 2 Sesiones en la Manzana de las Luces.
Muestra	Selección del encuestado al azar ajustada mediante cuotas por CGP.
Tamaño	48 casos. 3 por CGP. Promedio de 20 participantes por CGP.
Fecha	24 y 25 de Agosto 2005.
Base Estadística	50 casos sin ponderación al azar.
Margen de error	3,2 a 3,7%

Análisis de Prioridades

A lo largo de cuatro años de la implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires, Vecinos y Vecinas porteños diseñaron más de 2.000 prioridades que merecen un análisis especial. La metodología participativa y éstas demandas forman parte de un mapa social interesante para reformular la planificación en propuestas de gestión participativa. Con este objetivo, se exponen algunos elementos que permitan pensar líneas de acción para potenciar la práctica del Presupuesto Participativo y mejora la Democracia en nuestro país.

Análisis de las prioridades

Tal como nos propusimos, pasamos ahora a analizar las 2.000 prioridades generadas en el Presupuesto Participativo a lo largo de los años 2002-2006.

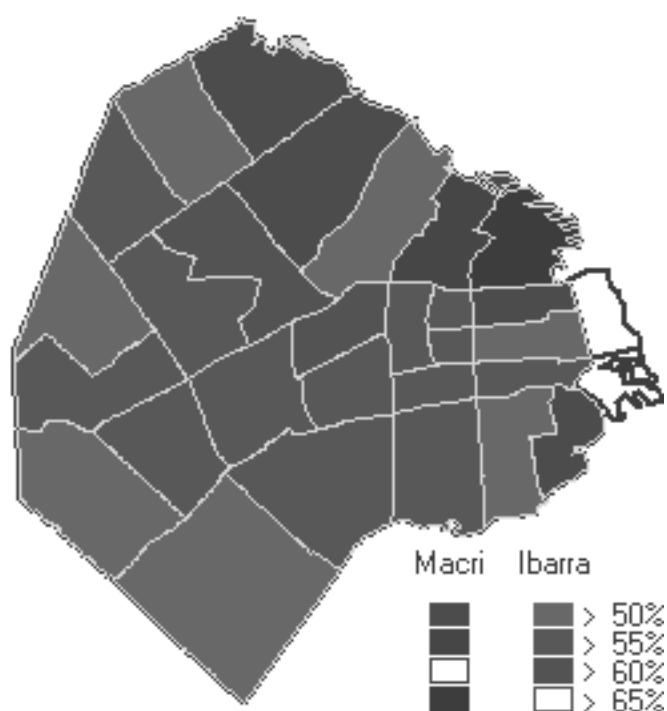
Si observamos el cuadro anterior, vemos

Distribución Prioridades del Presupuesto Participativo por CGP						
	2002	2003	2004	2005	2006	Total
1	18	21	44	20	44	147
3	22	20	33	14	23	112
4	19	14	39	21	48	141
5	21	29	96	26	27	199
6	17	15	80	21	33	166
7	17	5	101	26	41	190
8	10	11	42	23	26	112
9	23	14	45	18	36	136
10	36	30	134	27	39	266
11	25	9	52	26	26	138
12	19	29	61	20	13	142
13	20	8	75	22	44	169
2N	38	9	83	20	51	201
2S	14	6	67	21	30	138
14E	19	7	74	18	20	138
14°	19	7	74	18	20	138
	337	234	1100	341	521	2533
Promedio	21	15	69	21	33	158

Si nos ponemos a observar los datos cuantitativos de las prioridades, podemos ver que la mayoría de los CGP mantienen una demanda constante de prioridades, sin embargo, algunos de ellos aumentan su nivel de prioridades, especialmente en el Presupuesto Participativo 2004, desarrollado en el año 2003 en las elecciones a Jefe de Gobierno.

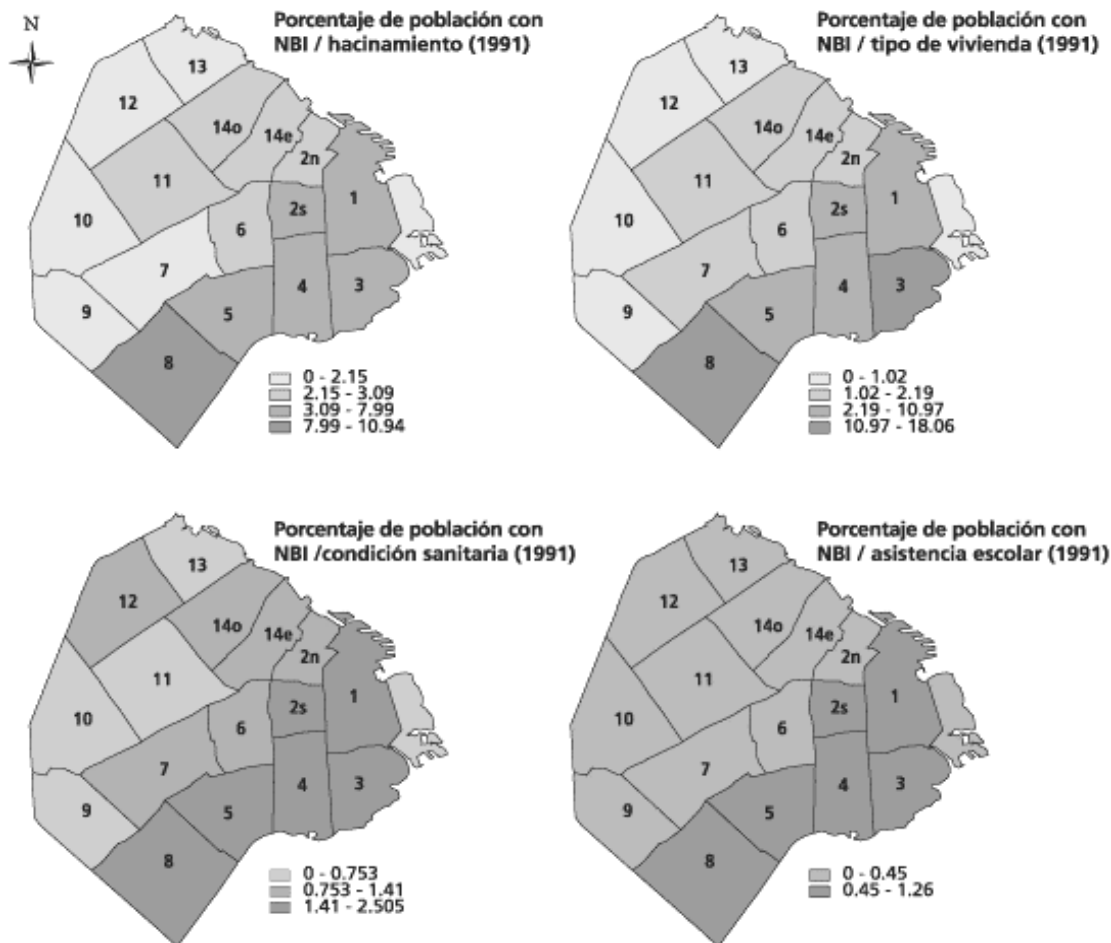
Como se ve en este cuadro, hay CGP que aumentan su participación proporción en la cantidad de demandas. Nótese también que el CGP 10 tiene una alta participación en la cantidad a lo largo del proceso. Además si tenemos en cuenta el NBI de los CGP, vemos que los CGP de menor NBI son los menos prioridades tienen, en tanto que los de NBI medio tienen mejores beneficios. Si añadimos que hay una correlación entre el resultado electoral de Ibarra y las prioridades, pareciese ser cierto que los CGP que se vieron favorecidos en prioridades tendieron a votar al Jefe de Gobierno.

Distribución Prioridades del Presupuesto Participativo por CGP						
	2002	2003	2004	2005	2006	Total
1	5	9	4	6	8	6
3	7	9	3	4	4	4
4	6	6	4	6	9	6
5	6	12	9	8	5	8
6	5	6	7	6	6	7
7	5	2	9	8	8	8
8	3	5	4	7	5	4
9	7	6	4	5	7	5
10	11	13	12	8	7	11
11	7	4	5	8	5	5
12	6	12	6	6	2	6
13	6	3	7	6	8	7
2N	11	4	8	6	10	8
2S	4	3	6	6	6	5
14E	6	3	7	5	4	5
14°	6	3	7	5	4	5
	100	100	100	100	100	100



<http://www.towsa.com/andy/totalpais/capital/2003g.html#> ⁴

⁴ La población con NBI se concentra en la zona sur de Buenos Aires, abarcando principalmente los CGP 3, 8, 4, 1, 5 y 2 Sur, todos con valores del indicador por encima del nivel correspondiente al total de la ciudad (7.64%). En contraposición, la zona noroeste de la ciudad es la que muestra los niveles de NBI más reducidos. Ningún CGP del primer grupo presenta menos del 10% de su población con NBI, con el máximo representado por el CGP 3 (21.73%), mientras que en ninguno de los restantes CGP dicha proporción supera el 5.57%. Los principales problemas que afrontan los habitantes de la ciudad están relacionados con la vivienda: 4.22% de la población habita una vivienda inconveniente (piezas de inquilinato, viviendas precarias) y 3.84% vive en



Fuentes: Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Por Núcleo Temáticos

Veamos la distribución de las prioridades por núcleos temáticos del Presupuesto Participativo 2002, 2003 y 2004.

Prioridades 2002 por Núcleo Temático									
	CGP	Cultura	Desarrollo	Educación	Salud	Seguridad	Social	Urbano	Total
1	0		5	3	0	0	1	9	18
3	2		5	3	3	4	0	5	22
4	0		5	3	3	0	1	7	19
5	4		3	4	3	2	3	2	21
6	2		3	2	2	2	1	5	17
7	2		4	1	0	3	0	7	17
8	1		1	1	1	0	2	4	10

condiciones de hacinamiento. La localización territorial de estas problemáticas es muy dispar, siendo los CGP 8 y 3 los que presentan el mayor porcentaje de su población con viviendas inconvenientes (13.12% y 18.06% respectivamente), mientras que el 4 y el 8 son los que presentan mayores índices de hacinamiento (7.99% y 10.94% respectivamente).

9	4	2	4	4	3	3	3	23
10	5	4	6	4	5	4	8	36
11	2	6	2	0	6	1	8	25
12	3	2	2	0	1	6	7	21
13	1	3	4	1	3	3	5	20
2N	4	2	5	6	1	6	14	38
2S	2	1	2	0	1	3	5	14
14E	1	5	0	2	4	0	7	19
14O	2	3	4	2	1	3	7	22
	35	54	46	31	36	37	103	342

Prioridades 2002 por Núcleo Temático

CGP	Desarrollo Educativo Salud Social Urbano								Total
	Cultura	Desarrollo	Educación	Salud	Social	Social	Urbano	Urbano	
1	0,0	27,8	16,7	0,0	0,0	5,6	50,0	100,0	
3	9,1	22,7	13,6	13,6	18,2	0,0	22,7	100,0	
4	0,0	26,3	15,8	15,8	0,0	5,3	36,8	100,0	
5	19,0	14,3	19,0	14,3	9,5	14,3	9,5	100,0	
6	11,8	17,6	11,8	11,8	11,8	5,9	29,4	100,0	
7	11,8	23,5	5,9	0,0	17,6	0,0	41,2	100,0	
8	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	20,0	40,0	100,0	
9	17,4	8,7	17,4	17,4	13,0	13,0	13,0	100,0	
10	13,9	11,1	16,7	11,1	13,9	11,1	22,2	100,0	
11	8,0	24,0	8,0	0,0	24,0	4,0	32,0	100,0	
12	14,3	9,5	9,5	0,0	4,8	28,6	33,3	100,0	
13	5,0	15,0	20,0	5,0	15,0	15,0	25,0	100,0	
2N		10,5	5,3	13,2	15,8	2,6	15,8	36,8	100,0
2S		14,3	7,1	14,3	0,0	7,1	21,4	35,7	100,0
14E	5,3		26,3	0,0	10,5	21,1	0,0	36,8	100,0
14°		9,1	13,6	18,2	9,1	4,5	13,6	31,8	100,0
		10,2	15,8	13,5	9,1	10,5	10,8	30,1	100,0

Prioridades 2003 por Núcleo Temático

	CGP	Cultura	Desarrollo	Educación	Salud	Seguridad	Social	Urbano	Total
1	14,3	14,3	19,0	9,5	14,3	4,8	23,8	100,0	
3	10,0	5,0	10,0	5,0	25,0	15,0	30,0	100,0	
4	7,1	0,0	7,1	7,1	7,1	7,1	64,3	100,0	
5	6,9	6,9	10,3	3,4	37,9	6,9	27,6	100,0	
6	6,7	13,3	6,7	6,7	6,7	0,0	60,0	100,0	
7	20,0	20,0	20,0	0,0	20,0	0,0	20,0	100,0	
8	9,1	0,0	27,3	27,3	9,1	9,1	18,2	100,0	
9	14,3	14,3	21,4	0,0	21,4	7,1	21,4	100,0	
10	13,3	6,7	13,3	10,0	13,3	6,7	36,7	100,0	
11	11,1	33,3	22,2	11,1	11,1	0,0	11,1	100,0	
12	3,4	6,9	10,3	10,3	10,3	3,4	55,2	100,0	
13	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	0,0	37,5	100,0	
2N	11,1	22,2	11,1	22,2	11,1	0,0	22,2	100,0	
2S	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	0,0	16,7	100,0	
14E	14,3	28,6	0,0	0,0	28,6	0,0	28,6	100,0	
14O	4,3	17,4	13,0	4,3	13,0	0,0	47,8	100,0	
	9,6	11,2	13,2	8,4	16,8	4,8	36,0	100,0	

Prioridades 2003 por Núcleo Temático

	CGP	Cultura	Desarrollo	Educación	Salud	Seguridad	Social	Urbano	Total
1	3	3	4	2	3	1	5	21	
3	2	1	2	1	5	3	6	20	
4	1	0	1	1	1	1	9	14	
5	2	2	3	1	11	2	8	29	
6	1	2	1	1	1	0	9	15	
7	1	1	1	0	1	0	1	5	
8	1	0	3	3	1	1	2	11	
9	2	2	3	0	3	1	3	14	
10	4	2	4	3	4	2	11	30	

11	1	3	2	1	1	0	1	9
12	1	2	3	3	3	1	16	29
13	1	1	1	1	1	0	3	8
2N	1	2	1	2	1	0	2	9
2S	1	1	1	1	1	0	1	6
14E	1	2	0	0	2	0	2	7
14°	1	4	3	1	3	0	11	23
	24	28	33	21	42	12	90	250

Prioridades 2004 por Núcleo Temático

CGP Cultura Desarrollo Educación Salud Seguridad Social Urbano Total

1	3	8	10	5	3	5	10	44
3	3	2	8	5	0	6	9	33
4	3	4	5	6	7	5	9	39
5	9	18	11	16	12	9	21	96
6	16	8	12	12	4	7	21	80
7	11	11	11	14	16	14	24	101
8	8	3	3	5	6	5	12	42
9	6	5	7	6	3	7	11	45
10	16	11	16	17	21	21	32	134
11	4	8	9	9	8	4	10	52
12	13	3	9	8	3	8	17	61
13	7	9	9	12	13	7	18	75
2N	10	5	11	12	13	8	24	83
2S	7	10	5	11	7	9	18	67
14E	9	0	10	15	10	6	24	74
14°	9	11	9	13	3	8	17	70
	134	116	145	166	129	129	277	1096

Prioridades 2004 por Núcleo Temático

	CGP	Cultura	Desarrollo	Educación	Salud	Seguridad	Social	Urbano	Total
1	6,8	18,2	22,7	11,4	6,8	11,4	22,7	100,0	
3	9,1	6,1	24,2	15,2	0,0	18,2	27,3	100,0	
4	7,7	10,3	12,8	15,4	17,9	12,8	23,1	100,0	

5	9,4	18,8	11,5	16,7	12,5	9,4	21,9	100,0
6	20,0	10,0	15,0	15,0	5,0	8,8	26,3	100,0
7	10,9	10,9	10,9	13,9	15,8	13,9	23,8	100,0
8	19,0	7,1	7,1	11,9	14,3	11,9	28,6	100,0
9	13,3	11,1	15,6	13,3	6,7	15,6	24,4	100,0
10	11,9	8,2	11,9	12,7	15,7	15,7	23,9	100,0
11	7,7	15,4	17,3	17,3	15,4	7,7	19,2	100,0
12	21,3	4,9	14,8	13,1	4,9	13,1	27,9	100,0
13	9,3	12,0	12,0	16,0	17,3	9,3	24,0	100,0
2N	12,0	6,0	13,3	14,5	15,7	9,6	28,9	100,0
2S	10,4	14,9	7,5	16,4	10,4	13,4	26,9	100,0
14E	12,2	0,0	13,5	20,3	13,5	8,1	32,4	100,0
14O	12,9	15,7	12,9	18,6	4,3	11,4	24,3	100,0
	12,2	10,6	13,2	15,1	11,8	11,8	25,3	100,0

Respecto a los Presupuestos Participativos 2005 y 2006, cabe aclarar que el núcleo temático Seguridad fue eliminado y el que se incluyó el Fondo de Obras Locales (FOL), de un millón de pesos en 2005 y dos millones en 2006, lo que reduce la participación del Núcleo Urbano en el total.

Prioridades 2005 por Núcleo Temático

CGP	Cultura	Desarrollo	Educación	Salud	Seguridad	Social	Urbano	Total
1	2	2	5	7	0	2	2	20
3	3	5	4	2	0	0	0	14
4	7	3	2	4	0	0	5	21
5	4	2	6	6	0	2	6	26
6	3	3	7	5	0	0	3	21
7	7	3	5	6	0	1	4	26
8	4	2	5	7	0	0	5	23
9	1	5	6	3	0	1	2	18
10	5	2	8	7	0	2	3	27
11	6	4	3	4	0	4	5	26
12	5	1	4	4	0	2	4	20
13	3	1	7	6	0	3	2	22
2N	3	1	7	5	0	2	2	20
2S	2	2	5	7	0	2	3	21
14E	4	2	4	4	0	1	3	18

14°	2	2	3	4	0	3	3	17
	61	40	81	81	0	25	52	340

Prioridades 2005 por Núcleo Temático

CGP Cultura Desarrollo Educación Salud Seguridad Social Urbano Total

1	10,0	10,0	25,0	35,0	0,0	10,0	10,0	100,0
3	21,4	35,7	28,6	14,3	0,0	0,0	0,0	100,0
4	33,3	14,3	9,5	19,0	0,0	0,0	23,8	100,0
5	15,4	7,7	23,1	23,1	0,0	7,7	23,1	100,0
6	14,3	14,3	33,3	23,8	0,0	0,0	14,3	100,0
7	26,9	11,5	19,2	23,1	0,0	3,8	15,4	100,0
8	17,4	8,7	21,7	30,4	0,0	0,0	21,7	100,0
9	5,6	27,8	33,3	16,7	0,0	5,6	11,1	100,0
10	18,5	7,4	29,6	25,9	0,0	7,4	11,1	100,0
11	23,1	15,4	11,5	15,4	0,0	15,4	19,2	100,0
12	25,0	5,0	20,0	20,0	0,0	10,0	20,0	100,0
13	13,6	4,5	31,8	27,3	0,0	13,6	9,1	100,0
2N	15,0	5,0	35,0	25,0	0,0	10,0	10,0	100,0
2S	9,5	9,5	23,8	33,3	0,0	9,5	14,3	100,0
14E	22,2	11,1	22,2	22,2	0,0	5,6	16,7	100,0
14O	11,8	11,8	17,6	23,5	0,0	17,6	17,6	100,0
	17,9	11,8	23,8	23,8	0,0	7,4	15,3	100,0

Prioridades 2006 por Núcleo Temático

CGP Cultura Desarrollo Educación Salud Seguridad Social Urbano Total

1	6	3	11	12	0	4	8	44
3	5	5	2	3	0	0	8	23
4	8	5	15	6	0	4	10	48
5	4	2	5	7	0	1	8	27

6	3	0	8	5	0	1	16	33
7	6	3	11	8	0	4	9	41
8	4	4	4	6	0	2	6	26
9	6	0	4	15	0	1	10	36
10	3	0	15	4	0	7	10	39
11	6	2	9	3	0	3	3	26
12	4	0	0	4	0	1	4	13
13	9	6	7	11	0	6	5	44
2N	5	13	18	3	0	0	12	51
2S	6	3	6	6	0	3	6	30
14E	3	2	5	4	0	0	6	20
14°	3	1	7	6	0	3	7	27
	81	49	127	103	0	40	128	528

Prioridades 2006 por Núcleo Temático

	CGP	Cultura	Desarrollo	Educación	Salud	Seguridad	Social	Urbano	Total
1	13,6	6,8	25,0	27,3	0,0	9,1	18,2	100,0	
3	21,7	21,7	8,7	13,0	0,0	0,0	34,8	100,0	
4	16,7	10,4	31,3	12,5	0,0	8,3	20,8	100,0	
5	14,8	7,4	18,5	25,9	0,0	3,7	29,6	100,0	
6	9,1	0,0	24,2	15,2	0,0	3,0	48,5	100,0	
7	14,6	7,3	26,8	19,5	0,0	9,8	22,0	100,0	
8	15,4	15,4	15,4	23,1	0,0	7,7	23,1	100,0	
9	16,7	0,0	11,1	41,7	0,0	2,8	27,8	100,0	
10	7,7	0,0	38,5	10,3	0,0	17,9	25,6	100,0	
11	23,1	7,7	34,6	11,5	0,0	11,5	11,5	100,0	
12	30,8	0,0	0,0	30,8	0,0	7,7	30,8	100,0	
13	20,5	13,6	15,9	25,0	0,0	13,6	11,4	100,0	
2N	9,8	25,5	35,3	5,9	0,0	0,0	23,5	100,0	
2S	20,0	10,0	20,0	20,0	0,0	10,0	20,0	100,0	
14E	15,0	10,0	25,0	20,0	0,0	0,0	30,0	100,0	
14°	11,1	3,7	25,9	22,2	0,0	11,1	25,9	100,0	
	15,3	9,3	24,1	19,5	0,0	7,6	24,2	100,0	

Pasamos a ver la composición de los núcleo en todos los años mencionados:

Prioridades 2002-2006 por Núcleo Temático

Año	Prioridades 2002-2006 por Núcleo Temático							Total	
	Cultura	Desarrollo	Educación	Salud	Seguridad	Social	Urbano		
2002	35	54	46	31	36	37	103	342	
2003	24	28	33	21	42	12	90	250	
2004	134	116	145	166	129	129	277	1096	
2005	61	40	81	81	0	25	52	340	
2006	81	49	127	103	0	40	128	528	
	335	287	432	402	207	243	650	2556	

Porcentajes

Año	Porcentajes							Total	
	Cultura	Desarrollo	Educación	Salud	Seguridad	Social	Urbano		
2002	10,2	15,8	13,5	9,1	10,5	10,8	30,1	100,0	
2003	9,6	11,2	13,2	8,4	16,8	4,8	36,0	100,0	
2004	12,2	10,6	13,2	15,1	11,8	11,8	25,3	100,0	
2005	17,9	11,8	23,8	23,8	0,0	7,4	15,3	100,0	
2006	15,3	9,3	24,1	19,5	0,0	7,6	24,2	100,0	
	13,1	11,2	16,9	15,7	8,1	9,5	25,4	100,0	

Programa Presupuesto Participativo 2007

Con la asunción de Jorge Telerman en la Jefatura de Gobierno se constituyó el Comité Cogestivo del Presupuesto Participativo, con los Consejeros electos en el proceso del año 2005 y el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, Sr. Roy Cortina, con el objetivo de refundar el Presupuesto Participativo de la Ciudad.

El Comité Cogestivo realizó una propuesta de trabajo con los siguientes ejes:

Pasado

Se desarrolla en primer término, una reseña histórica del Presupuesto Participativo en la Ciudad y el procedimiento de selección de prioridades utilizados para arribar a las surgieron 250 propuestas a ser priorizadas como Presupuesto Participativo 2007.

Presente

Se realiza un análisis conceptual de este procedimiento para desarrollar una propuesta de proceso a ser implementado como Presupuesto Participativo 2008 a partir de febrero del año próximo.

Futuro

Se expone la propuesta de deliberación participativa para la Ley de Presupuesto Participativo, que buscará construir con los vecinos y vecinas las ideas fuerza de una norma que marcará el futuro de este importante instrumento de participación

Con esas pautas se partió de un análisis de la evolución del procedimiento a lo largo de cuatro años de aplicación. Luego se compiló las propuestas generadas por los vecinos y vecinas de la Ciudad. De este manera, se procedió a un proceso

de clasificación y reconsideración de las prioridades de los años 2002-2003-2004-2005, para ser repriorizadas e incorporadas al Presupuesto 2007.

A la vez, se suma a este trabajo, una reasignación de las Prioridades 2006 para ser controladas en la nueva estructura administrativa de la Ciudad. Concluyendo con una reformulación del proceso que será desarrollado como el Nuevo Presupuesto Participativo 2008 a partir de febrero de 2007.

Nuevo Presupuesto Participativo 2007-2008

Cabe acotar que la edición del Nuevo Presupuesto Participativo 2007-2008 se realizará en el marco de constitución de las nuevas Comunas, por ende, la propuesta adapta el esquema al nuevo funcionamiento y mapa comunal. En este sentido, se establece como instancias de participación: Foro Promotor del Presupuesto Participativo por CGP Comunal; Asambleas Barriales; Consejos Comunales del Presupuesto Participativo; Semana del Presupuesto Participativo: los porteños deciden; y el Congreso Permanente del Presupuesto Participativo de la Ciudad de Buenos Aires.

Además de este cambio estructural, el Nuevo Presupuesto Participativo tendrá dos innovaciones institucionales. Una estará en el armado de Proyectos en vez de acciones, lo que garantiza la partida presupuestaria para la ejecución de la propuesta. La otra deriva del procedimiento de priorización, ya utilizado para la edición del Presupuesto Participativo 2007, que es el sistema de votación on line y telefónico se agrega al mecanismo presencial tradicional.

Comentarios Finales

Como pudimos observar, el proceso del Presupuesto Participativo Porteño generó una estructura que articulaba la canalización de demandas hacia acuerdos con las áreas centrales. Mientras hubo compromiso político, el procedimiento mantuvo legitimidad, sin embargo, con los cambios de gestión y gobierno, paulatinamente el mecanismo fue perdiendo capacidad institucional hasta llegar a un momento de crisis profunda.

Con la nueva gestión se intenta revitalizar el procedimiento con saltos cualitativos, que se concentran en generar una propuesta presupuestaria real e incrementar la capacidad de decisión de la ciudadanía a través de ampliar los mecanismos de priorización.

Desde abril del 2006 estoy participando en la Coordinación del Presupuesto Participativo por lo cual éste análisis sirvió para redefinir varios lineamientos del ciclo. Esperamos que los cambios sirvan para hacer una constante revisión del procedimiento y mejorar la capacidad de participación y decisión de los vecinos y vecinas en un mecanismo que en definitiva es su derecho.

Este trabajo se realiza con la colaboración del Grupo de Estudios en Democracia Participativa de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno (Ramiro Álvarez, Lorena Andrenacci, Elisa Bin, Amilcar Cervellino, Adriana De Lucio, Andrea Maynard, Daniel Mojico, Estefanía Otero y Analia Sauro).

Agradezco al Ministro de Gestión Pública y Descentralización, Roy Cortina, haberme dado la posibilidad de poder participar en la Coordinación del Presupuesto Participativo Porteño; verdaderamente siento que estoy haciendo praxis con mi conocimiento.

Mi participación en el seminario "Participação no Mercosul" fue posible con la invitación del Profesor Leonardo Avritzer y la colaboración de Enrique Peruzotti a quienes no dejo de agradecer la oportunidad de difundir la producción de ésta investigación.

Solsticio de verano, 2007.

Bibliografía

- Avritzer, Leonardo y Navarro, Zander, *A inovação democrática no Brasil*, Cortez Editora, 2003.
- Baiocchi, Gianpaolo, "Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance", *American Sociological Review*, Vol. 68 (1): 52-74.
- Barcelos, Adair, *Porto Alegre uma cidade que conquista*, Artes e ofícios, Porto Alegre, 2000.
- Borón, Atilio, *A caruja de Minerva. Mercado contra a democracia no capitalismo contemporâneo*, Vozes – CLACSO, São Paulo, 2001.
- Brose, Markus (comp.), *Metodologia Participativa*, Tomo Editorial, Porto Alegre, 2001.
- Cabennes, Ives, "A lesson on Participatory Budgeting from America Latina", *Revista Habitat*, UN-Habitat, abril, 2003, Vol. 9, N° 1.
- de Azevedo Sergio y Barroso, Fernández, *Construindo a democracia*, Revan Editora, Belo Horizonte, 2005.
- Dutra, Olivio, *Orçamento Participativo e socialismo*, F. Abramo, São Paulo, 2001.
- Fedozi, Luciano, *Orçamento Participativo, Reflexões sobre a experiencia de Porto Alegre*, TOMO Editorial, Porto Alegre, 2001.
- Forni Floreal (comp.), *De la exclusión a la organización*, Ciccus Ediciones, Buenos Aires, 2002.
- Genro, Tarso, *Instituições políticas no socialismo*, F. Abramo, São Paulo, 2001.
- Gomez Silva, Ilse, "Reflexões sobre a "crise" do Estados nas décadas de 1980 e 1990", em *Democracia e participação na "Reforma do Estado"*, Cortez Editora, São Paulo, 2003.
- Ladizesky, Pablo y Casparrino, Claudio, *Presupuesto Participativo: ¿Herramienta legitimante o construcción del poder popular?*, Departamento de Estudios Políticos del Centro Cultural de la Cooperación, Cuadernos de Trabajo N° 52, 2004.
- Merklen, Denis, *Pobres ciudadano*, Gorla Editorial, Buenos Aires, 2005.
- Pont, Raúl, "Legalidade e legitimidade do Orçamento Participativo", en *Democracia, participação e cidadania, uma visão de esquerda*, Livraria Palmarinca Editora, Porto Alegre, 2000.
- Pont, Raúl, "Democracia Participativa e o Poder Local" *A estrela necessária*, Veraz, Porto Alegre, 2002.
- Poulantzas, Nicos, *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, México, 1979.
- Rodgers, Dennis, "Unintentional Democratization? The Argentinazo and Politics of Participatory Budgeting in Buenos Aires, 2001-2004", LSE, WP 61, 2004.
- Rodgers, Dennis, "Subverting the spaces of invitation? Local Politics and Participatory Budgeting in Post-crisis Buenos Aires, 2001-2004", LSE, WP 72, 2005.
- Romero, Ricardo, *Presupuesto Participativo de la Democracia Participativa a la Democracia Representativa*, CGP N° 13, 2002, En colaboración con Leandro Querido.
- Sánchez, Felix, *Orçamento Participativo, Teoria e Prática*, Cortez Editora, São Paulo, 2002.
- Trota, Miguel, *Las metamorfosis del clientelismo político*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2003.
- Ubiratán de Sousa,
- Verle João y Brunet, Luciano (comps.), *Construyendo un nuevo Mundo*, Guayí, Porto Alegre, 2002.
- Wainwright, Hilary, *Poder Popular no século XXI*, OPRepros, São Paulo 2005

Textos por la Red Argentina de Ciencia Política de la Asociación Civil Mariano Moreno:

- Presupuesto Participativo Porteño 2002-2006*. Ricardo Romero, Edic. Cooperativas Bs. As., 2006.
- Buenos Aires. Ciudad Participativa*. Ricardo Romero, Edic. Cooperativas Bs. As., 2006.
- Presupuesto Participativo Porteño 2002-2005*. Ricardo Romero, Edic. Cooperativas Bs. As., 2006.
- Comunicación y Cultura para la Democracia Participativa*. Lorena Andrenacci. Edic. Cooperativas, Bs. As., 2005.
- Democracia Participativa. Una utopía en marcha*, Ricardo Romero, Compilador, Edic. Cooperativas, Bs. As., 2005.
- Un nuevo contrato social*. Ediciones Cooperativas, Bs. As., 2004. En colaboración con Raúl Pont.