

María Soledad Gattoni

Rendición de Cuentas Transversal y Presupuestos Participativos en América Latina

Un análisis explicativo y comparado (1990-2010)



CAEI

Centro Argentino de
Estudios Internacionales

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. EL SURGIMIENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y EL COMIENZO DEL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN.....	7
III. ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO HERRAMIENTA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL.....	11
IV. DEMARCANDO EL ANÁLISIS: PRESUPUESTOS, INTERROGANTES Y POTENCIALIDADES DE ESTA INVESTIGACIÓN.....	14
V. ALLANANDO EL CAMINO: EXPLORANDO LOS DISEÑOS Y CONSTRUYENDO LAS VARIABLES EXPLICATIVAS.....	22
V.I. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL: ENTRE LA APERTURA Y LA REPRESENTACIÓN.....	22
V.II. DEFINIENDO LA DESCENTRALIZACIÓN LOCAL: ¿CÓMO MEDIRLA EN ESTA INVESTIGACIÓN?.....	31
V.III. AMPLIANDO LA PARTICIPACIÓN DESDE EL NIVEL NACIONAL.....	43
V. IV. ¿INICIATIVA BOTTOM-UP O PROMOCIÓN TOP-DOWN? EVALUANDO EL CAPITAL SOCIAL Y EL ACTIVISMO DE LOS ACTORES SOCIALES Y SU RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	48
VI. ¿POR QUÉ ALGUNOS DISEÑOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS FAVORECEN LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y OTROS NO?.....	54
VI.I. EN BÚSQUEDA DE LAS CAUSAS: CAPITAL SOCIAL Y AUSENCIA DE MARCOS NORMATIVOS DE CARÁCTER NACIONAL.....	54
VI. II. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL.....	64
VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	66
VIII. LEGISLACIÓN CITADA.....	72



I. Introducción

Las últimas décadas han sido testigo de una serie de transformaciones en las formas de representación y el ejercicio de la ciudadanía política en las democracias contemporáneas, tanto en las latinoamericanas como en aquellas de más larga data. Enmarcado en la inquietud mayor de comprender dichas transformaciones, 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 esta investigación 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); Texeira & 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.

¹Cabe 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.



De esta forma, esta investigación 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 Así, la propuesta principal de este trabajo 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 pregunta que guiará nuestra investigación es: ¿Por qué algunos diseños de presupuestos participativos favorecen la rendición de cuentas transversal y otros no? y en función de dar respuesta a la misma utilizaremos el método de selección de casos *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) para poder identificar tanto las condiciones causales necesarias como las configuraciones causales suficientes.

Para ello, hemos organizado nuestro trabajo en seis apartados. En el primero, realizaremos una breve contextualización y descripción de la etiología y el proceso de difusión del presupuesto participativo, concentrándonos en particular en América Latina; en el segundo — y 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. Posteriormente en el tercer apartado, avanzaremos en la exposición de la lógica de la construcción del diseño de esta investigación para luego en el cuarto apartado describir y explicar las principales variables (tanto dependiente como independientes) que se han puesto en juego con sus respectivas operacionalizaciones y valores. Finalmente, en el quinto y último apartado explicaremos las principales conclusiones a las que hemos

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



arribado y formularemos algunas reflexiones finales y futuros interrogantes de investigación.



II. El surgimiento del Presupuesto Participativo y el Comienzo del Proceso de Internacionalización

La experiencia del Presupuesto Participativo encuentra su antecedente en Porto Alegre, Brasil a partir de dos momentos coyunturales claves: por un lado en un contexto de cambio de los patrones asociativos acontecido hacia fines de los años setenta alcanzando su mayor desarrollo hacia mediados de la década del ochenta —producto de la conformación de asociaciones barriales como parte de un movimiento social que se opuso al régimen autoritario en Brasil, así como de asociaciones de moradores que habían sido conformadas luego de los desalojos de las *favelas* durante la década del '70— y en segundo lugar, en el surgimiento de una legislación participativa y deliberativa como resultado del restablecimiento del gobierno democrático en 1985 y del proceso constituyente de 1988.

Llegado los fines de los años '80, los ciudadanos no sólo comienzan a organizarse territorialmente sino que lo hacen al mismo tiempo de forma temática, en función de determinados *issues* claves, como por ejemplo la salud, la educación, entre otros —en torno a los cuales es importante destacar se conformaron los primeros consejos consultivos— a partir de la emergencia y llegada del Partido de los Trabajadores³ (PT) al poder municipal; partido que propiciaría a partir de una ideología de izquierda, el fortalecimiento de la democracia local y participativa, asumiendo una agenda, para ese entonces innovadora y con algunas reminiscencias de corte neo-weberiano⁴ en sus programas de políticas públicas.

³ Tal como señala Avritzer (2010:413), el PT tiene su origen en la lucha por la autonomía de los movimientos sociales, los cuales plantearon la ruptura con una tradición de fusión entre Estado y sociedad que se había mantenido intacta desde los años treinta. Asimismo, el PT abrió la puerta a una forma de transición democrática que empezó a incluir formas de administración participativa en el espacio local.

⁴ Siguiendo a Pollit y Bouckaert (2004) en el enfoque Neo-Weberiano se produce un cambio de la orientación interna concentrada en reglas burocráticas hacia una orientación externa, que atiende a las perspectivas y exigencias de los ciudadanos, se introducen mecanismos que complementan (pero no reemplazan) la democracia representativa, incluyendo mecanismos de consulta y participación de los ciudadanos en la gestión administrativa y se produce un cambio del diseño de controles ex ante a controles ex post, aunque sin abandonar completamente los primeros. Siguiendo a Ferraro (2009:134): “En este modelo, antes que buscar una actuación de tipo empresaria por parte de las agencias públicas, para asegurar su mayor eficiencia en términos cuantitativos, se pone el énfasis en la apertura hacia la



En el caso particular de Porto Alegre, desde la década del sesenta existía no sólo una tradición izquierdista muy marcada con orígenes en el período de posguerra; sino que al mismo tiempo la misma estaba enmarcada en una tradición de movilización urbana organizada que conformó una Liga Asesora y Reivindicatoria Interbarrios, y que evolucionó en los años ochenta hacia la creación de una nueva asociación colectiva llamada Uniao das Associacoes de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) la cual reclama por primera vez el derecho a participar en la deliberación de asuntos presupuestarios en el ámbito local en 1986 (Avritzer, 2010). De hecho, Porto Alegre fue la única ciudad en Brasil donde la disputa política después de la democratización tuvo lugar entre sectores de la izquierda —más específicamente entre el Partido Democrático de los Trabajadores (PDT) y el PT— contienda que según el autor, se concentró en la temática de las políticas participativas locales. Así, en 1988, el PT gana la alcaldía de Porto Alegre e introduce en 1989 el presupuesto participativo como política orientada a deliberar sobre la distribución del gasto de la administración. El diseño concreto de esta política surge en un contexto de fuerte movilización popular en pro de la participación y es producto de una combinación de una propuesta distinta de cada uno de los principales actores políticos y sociales involucrados en este proceso (Avritzer, 2010).

Con posterioridad, entre los años 1990-1991 el presupuesto participativo se extiende en 10 ciudades brasileras y en 1993 —a partir de la consolidación y aumento exponencial de la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre— 56 ciudades brasileras ya contaban con dicha práctica.

Es justamente en 1996, cuando el presupuesto participativo es premiado como una de las cuarenta mejores prácticas de gestión urbana por la Conferencia Habitat II de Naciones Unidas en Estambul en función de dos parámetros: la orientación por temas —ya que el presupuesto participativo como herramienta de producción de políticas públicas permite a los ciudadanos elegir qué proyectos implementar— y al mismo tiempo por ser un mecanismo claro de rendición de cuentas, dado que según el organismo internacional éste

participación de organizaciones de ciudadanos en las decisiones de política pública y en la administración de programas. El enfoque de redes de políticas [...] se complementa así con una concepción activa de la ciudadanía, para desarrollar una administración participativa antes que una administración gerencial”.

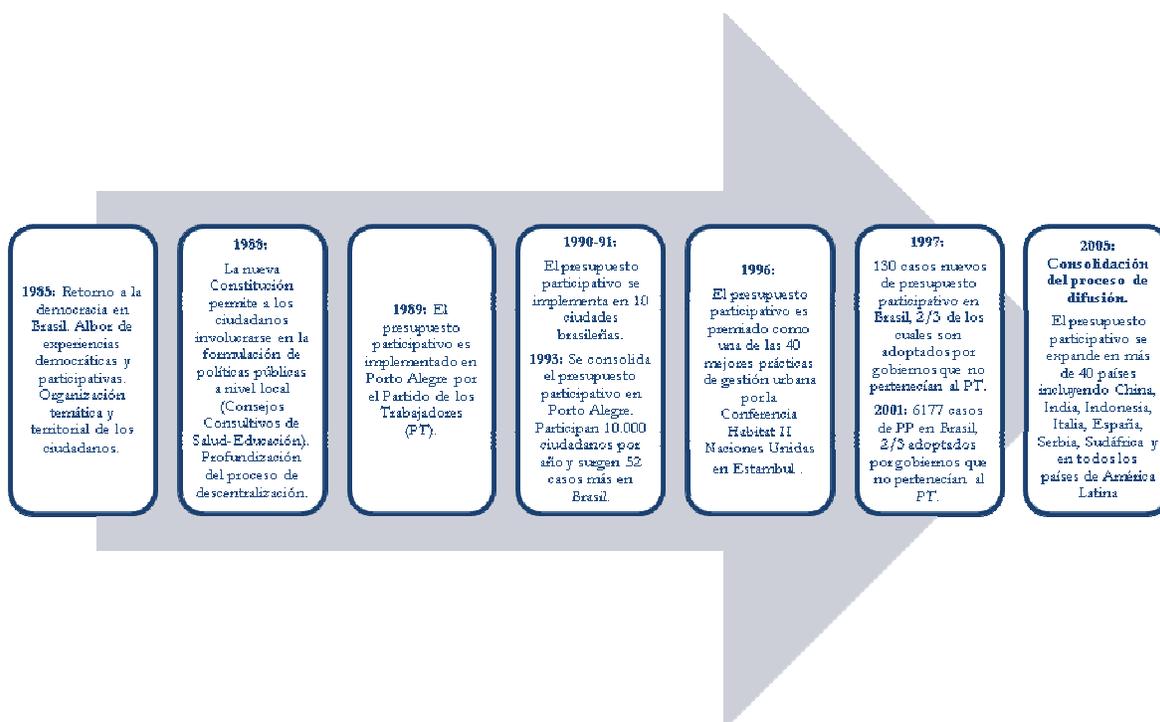


obliga al mismo tiempo al Estado a volverse en cierto modo “*accountable a posteriori*” con los proyectos que había implementado.

Llegado 1997, se producen 130 casos nuevos de esta política en Brasil, dos tercios de los cuales son adoptados por gobiernos no pertenecientes al PT y finalmente en 2001 adquiere una multiplicación exponencial en este país consolidándose hacia fines de 2005 el proceso de difusión —tal como puede notarse en el gráfico I— excediendo por completo los límites políticos del territorio brasilero.

Así, vemos como el presupuesto participativo no sólo comienza a expandirse por toda América Latina —continente que en la actualidad posee muy diversas experiencias en absolutamente todos los países— sino que al mismo tiempo se expande por 300 municipalidades en más de cuarenta países incluyendo países asiáticos como China, India, Indonesia; europeos como Italia, España, Serbia e inclusive en países del Sudeste Africano.

GRÁFICO I: CRONOLOGÍA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Ahora bien, ¿cómo explicar este proceso de difusión e internacionalización de una política pública aparentemente local? y aún más pertinente a los fines de nuestro trabajo: ¿ha influido este proceso de difusión en la alteración del diseño institucional con el cual se dio origen al presupuesto participativo?. Como veremos más adelante, estos interrogantes preliminares serán tan sólo algunos a los que esta investigación procurará dar respuesta.



III. Entre la Participación y la Rendición de cuentas: 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 otros⁵ 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 comprensiva, 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

⁵ 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.



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 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.



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

Participatory Budgeting (PB) is a state-sanctioned participatory policy-making institution thoroughly dependent on the representative democratic system in which it is situated, so the broader institutional environment profoundly affects how PB programs function. PB draws citizens into public decision making venues, but only when the broader political conditions support the direct delegation of authority.
(Wampler 2007:271)

Hemos realizado un recorrido por el surgimiento, desarrollo, consolidación y finalmente expansión del presupuesto participativo desde 1989 hasta la actualidad. A partir de éste, hemos podido comprobar cómo el presupuesto participativo se ha convertido en una política pública local de alcance global y cómo fue retomada por los Organismos Internacionales como una de las mejores prácticas dentro de los parámetros de la *good governance*⁶. En este sentido, consideramos pertinente entonces presentar como punto de partida para el análisis los siguientes presupuestos de investigación:

- a) Si bien el presupuesto participativo surge de la mano del PT y una corriente participacionista de izquierda representada tanto por partidos como por movimientos sociales; la misma se ha convertido actualmente en una política pública local de alcance glocal. Retomamos aquí el concepto “glocal” de Robertson (2000) en vistas de repensar la tensión entre lo global y lo local tratando de evitar de esta forma el pensamiento generalizado que considera que lo global se contrapone a lo local y que por tanto existiría una polarización entre un mundo de afirmaciones locales y de reafirmación de los particularismos enfrenteado a otro de tendencias globalizadoras.
- b) 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

⁶ 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.



procesos: demandas *bottom-up* e iniciativas *top-down*⁷ 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.

c) 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 pregunta principal de investigación a la que este trabajo dará respuesta es: ¿Por qué algunos diseños institucionales de presupuestos participativos favorecen la rendición de cuentas y otros no?

De esta forma, a partir de la selección de 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)⁸; así como a través de la

⁷ 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.

⁸ 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.



reconstrucción —a partir de fuentes secundarias⁹, ordenanzas y normativas— del diseño institucional de cada uno de ellos; hemos analizado y operacionalizado en dos dimensiones a los mismos, a partir de la construcción de un índice que nos ha permitido determinar cuáles de ellos favorecen la rendición de cuentas de tipo transversal y cuáles no.

Coincidimos así con Wampler (2007:2) quien sostiene que las instituciones participativas son particularmente adecuadas para ser analizadas utilizando los conceptos de rendición de cuentas y los derechos ciudadanos dado que estas instituciones requieren la participación activa tanto de la ciudadanía como de los agentes del gobierno. Y de hecho, consideramos que de avanzar en posteriores trabajos en la clasificación propuesta de nuevas experiencias, podríamos lograr no sólo trazar una primer distinción entre aquellos presupuestos participativos que poseen realmente la potencialidad de generar resultados favorables para la democracia y el empoderamiento de la ciudadanía frente a aquellos presupuestos que *a priori* presentan grandes dificultades respecto al diseño en lo que a coordinar las decisiones con los representados se trata —distinción que será objeto de esta investigación— sino que al mismo tiempo una correcta identificación de los mismos nos permitiría reflexionar en un futuro al mismo tiempo sobre las consecuencias que la implementación a gran escala de este tipo de diseños traería para las democracias latinoamericanas.

Al ser nuestro trabajo de investigación de tipo cualitativo comparativo y debido a la cantidad de casos seleccionados, así como a partir de la 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. De esta forma, en el siguiente apartado exploraremos las distintas variables explicativas (descentralización política,

⁹ 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).



marco normativo a nivel nacional, capital social preexistente e influencia de organismos internacionales) y propondremos posibles hipótesis que permitan identificar las diversas configuraciones causales que influyen en la existencia o no de un diseño institucional de presupuesto participativo favorable a la rendición de cuentas transversal.

En este punto es importante realizar una aclaración central: en esta investigación no pretendemos 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.¹⁰ 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 participación¹¹ 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.

Sin embargo, y como ya hemos justificado de forma preliminar, los diseños son importantes. Wampler (2007) señala cómo a partir de su investigación de la experiencia en seis municipios brasileños con experiencias de presupuestos participativos disímiles, cada vez que los gobiernos eligieron modificar las reglas del diseño del presupuesto participativo se produjo consecuentemente un cambio significativo en los resultados. De la misma forma, Goldfrank (2011:31) en su estudio en profundidad sobre los casos de Montevideo, Caracas y Porto Alegre, destaca como los experimentos participativos tienen una mayor tendencia a incentivar y sostener el interés y la participación ciudadana cuando

¹⁰ 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)

¹¹ 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.



las nuevas instituciones permiten a los ciudadanos participar en una gran cantidad de tópicos temáticos, cuando la participación está estructura informalmente y cuando la misma tiene un carácter deliberativo en detrimento de uno meramente consultivo.

Al mismo tiempo, distintos especialistas en políticas públicas y en diseño institucional han señalado las potencialidades que en términos de participación ya se encuentran de forma embrionaria en los diseños de estos mecanismos —Vargas Cortes, (2006); Font (2002) entre otros—; a su vez, Weyland (2009) también señala la importancia de concentrarse en los diseños teniendo en cuenta la relación de endogeneidad existente entre el accionar de los agentes y los modelos institucionales. En este sentido, los aportes de Weyland son altamente pertinentes para este trabajo en tanto y en cuanto nos permiten repensar aquellos casos de países en los que los diseños institucionales de presupuesto participativo han sido implementados como políticas *top-down* sin tener en cuenta el rol fundamental jugado por el contexto social y económico —entre otros factores coyunturales— así como las consecuencias que estas implantaciones generan en cuanto al establecimiento de instituciones informales que sirven de apoyo o guía para el sostenimiento del orden formal instituido.

Varias son las hipótesis que pretenden ser revisadas por esta investigación a la luz del contexto descrito en el apartado anterior y la pregunta objeto de nuestro trabajo: En primer lugar, la hipótesis de Goldfrank (2011) de que las condiciones del diseño y los resultados que incentivan a la participación y que ayudan a la profundización de la democracia dependen del grado de descentralización del Estado nacional en la transferencia de recursos y responsabilidades al gobierno municipal y una oposición débilmente institucionalizada que fracasa en resistir a los nuevos programas participativos.¹² Y, en la misma línea retener como interrogante orientativo y poder realizar algunas reflexiones generales sobre una de las principales preguntas que el autor

¹² En palabras del propio Goldfrank (2001:254): *“The design features that encourage participation and ultimately aid the deepening of democracy are contingent upon a decentralized national state that affords resources and responsibilities to the municipal government and a weakly institutionalized opposition that fails to resist the new participatory programs”*.



se realiza al concluir su propia investigación: si los presupuestos participativos pueden o no ayudar a profundizar la democracia más allá del lugar originario en donde fueron concebidos; lo que implicaría pensar —como hemos visto anteriormente— si el proceso de difusión a gran escala del presupuesto participativo ha tenido o no algún impacto en los resultados del mismo, y en particular en nuestro caso, en el diseño institucional de estas políticas. En palabras del propio Golfrank (2001, 254):

[...] the other question still remains: can PB help deepen democracy outside its famed original home? [...] Because diffusion of PB is fairly recent, research on PB outside Brazil remains scarce, which makes testing the validity of these arguments somewhat difficult.

Así, continuar estos trabajos y testear la hipótesis descrita implica, en vistas a tornarlo realizable en una primera instancia, acotar dicha hipótesis al contexto de los diseños —por lo que hemos decidido no tomar en cuenta la variable partidista, en tanto y en cuanto ésta estaría influyendo en los resultados finales de dichas herramientas y no tanto en los diseños propiamente dichos— así como al mismo tiempo fue necesario incorporar nuevas variables independientes al análisis que dieran cuenta de la existencia de los diversos diseños institucionales de presupuesto participativo en este nuevo contexto internacional. Del mismo modo, ha sido necesario reformular la variable dependiente de forma tal de volverla medible y poder incorporar varios y distintos casos de análisis para enriquecer la comparación, así como al mismo tiempo hemos tomado en cuenta para la construcción de nuestro diseño de investigación, otra de las variables que ha sido mayoritariamente resaltada en la literatura como una de las principales causales y condiciones necesarias para la existencia de un diseño de presupuesto participativo abierto e inclusivo: la importancia del capital social y la influencia de las organizaciones sociales en el momento en el que se origina dicha experiencia.

De esta forma, la hipótesis inicial desde la que parte este trabajo en función de la literatura analizada es la siguiente: cada vez que haya presencia de capital social preexistente y un alto grado de descentralización, los diseños de los presupuestos participativos serán favorables a la rendición de cuentas transversal siempre y cuando asimismo exista ausencia de influencia de organismos internacionales y no existan marcos normativos de carácter nacional regulando las políticas públicas de participación a nivel



local. En los siguientes apartados pretendemos —a partir de un razonamiento de tipo deductivo— someter a prueba dicha hipótesis.



V. Allanando el camino: Explorando los Diseños y Construyendo las Variables Explicativas

V.I. Hacia la construcción de un índice de rendición de cuentas transversal: Entre la apertura y la representación

En vistas a realizar una medición de nuestra variable dependiente: el favorecimiento de la rendición de cuentas transversal por parte de los diseños de presupuestos participativos, hemos avanzado en la construcción de un índice bidimensional que nos ha permitido clasificar los 10 casos de estudio en función de un continuo comparativo. 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?¹³ 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”.¹⁴

¹³ 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?”*

¹⁴ 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)



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:

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).

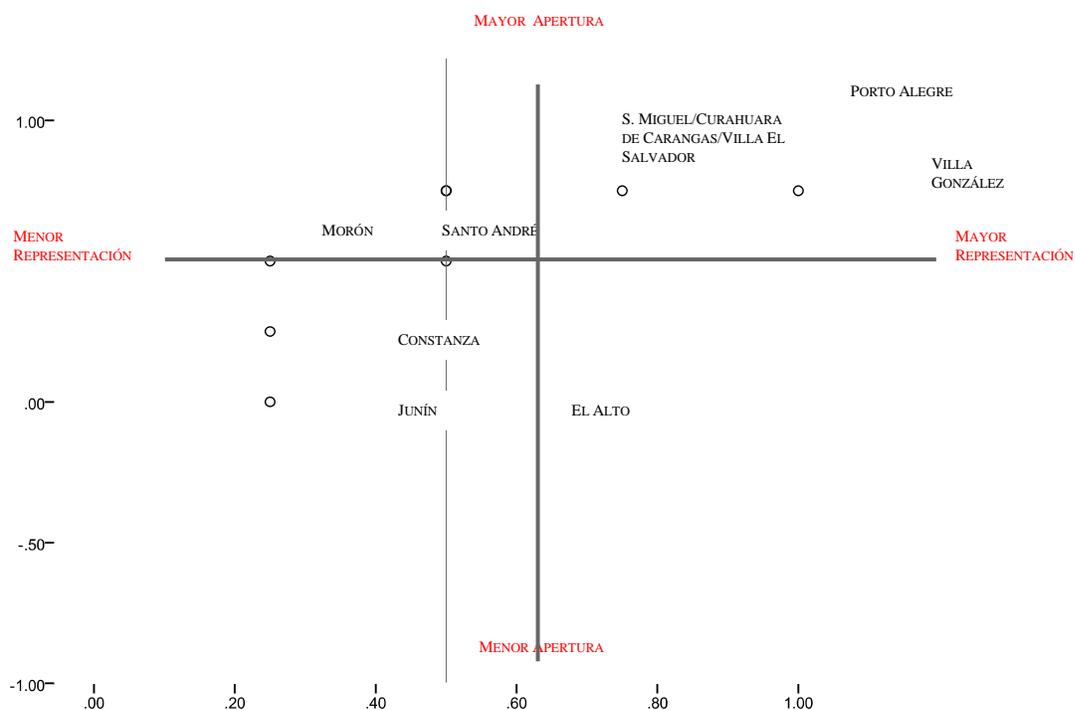
Tal como se observa en el Cuadro I, hemos otorgado un valor determinado a cada indicador dicotómico (0,25 en los casos de favorecer a la rendición de cuentas y 0 en los casos que no) y hemos sumado luego los indicadores de cada dimensión y aplicado un



promedio entre ambas dimensiones para obtener el valor final del índice. Así, los casos que asumieron valores por encima de 0,5 (en un índice que va del 0 al 1) han sido considerados como diseños que favorecen a la rendición de cuentas transversal y los casos que se han encontrado por debajo de este valor han sido tomados en consideración como casos de diseños que no favorecen a la rendición de cuentas.

Asimismo, por haber sido construido de forma bidimensional, hemos podido construir un gráfico comparativo (Gráfico II) 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).

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



CUADRO I: CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL

Dimensiones			Porto Alegre	Santo André	Villa El Salvador	Junín	San Miguel	Morón	Constanza	Villa González	Curruvín	El Alto
Apertura			1	0,5	0,75	0	0,75	0,5	0,25	0,75	0,75	0
(Valores finales)												
Participación	Ampliada	Restringida	0,25	0,25	0,25	0	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0
Debate público	Sobre el presupuesto general y el participado	Sólo sobre el presupuesto que se participa	0,25	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reglas de juego	Son sometidas a revisión de la ciudadanía	No son sometidas a revisión de la ciudadanía	0,25	0	0,25	0	0,25	0	0	0,25	0,25	0
Temas	Definida por la ciudadanía	Restringida	0,25	0,25	0,25	0	0,25	0,25	0	0,25	0,25	0
Representación			1	0,5	0,75	0,25	0,75	0,25	0,25	1	0,75	0,5
(Valores finales)												
Territorial	Se divide el territorio para la realización de asambleas y votaciones	No se divide en todas las instancias	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0	0,25	0,25	0,25	0,25
Social	Delegados proporcionales a la cantidad de habitantes/comunidades/asociaciones	Número fijo por distrito	0,25	0	0	0	0	0	0	0,25	0,25	0
Política	Ejercicio exclusivo de la votación final de proyectos	No poseen exclusividad en la elección final	0,25	0	0,25	0,25	0,25	0	0	0,25	0,25	0



Económica	Se elabora un índice (CV o NBI) para la distribución del presupuesto que se participa por zona	No se tiene en cuenta el índice. El criterio es establecido por el gobierno (ya sea arbitrariamente o por área temática)	0,25	0,25	0,25	0	0,25	0,25	0	0,25	0	0,25
Valor final del Índice de Rendición de Cuentas Transversal (IDCt)			1	0,5	0,75	0,125	0,75	0,375	0,25	0,875	0,75	0,25

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.

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 II 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 II: 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	
		(X2) Marco normativo del PP	Existencia de legislación nacional que exija la implementación local del presupuesto participativo	
	SOCIAL	(X3) Capital Social preexistente	Existencia de un asociativismo étnico	
			Existencia de movimientos u organizaciones sociales con anclaje en el territorio	
			Existencia de ONGs u <i>advocacy networks</i>	
EXÓGENA	(X4) Influencia de los organismos internacionales	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.



V.II. Definiendo la descentralización local: ¿Cómo medirla en esta investigación?

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 una revalorización simbólica de la participación de la ciudadanía así como un redireccionamiento hacia la concentración de la mirada en el territorio, en lo local. 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.

En este contexto, surge la preocupación por la productividad de las economías locales y la innovación de incorporar una estrategia más equitativa y territorial del desarrollo. Es así como aparece la idea de descentralización territorial, aludiendo de esta forma a la transferencia de competencias y servicios a nivel local en una coyuntura particular: la reforma administrativa del Estado. Boisier (1990) señala de esta forma, cómo la descentralización en América Latina obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional.

Según un informe de la CEPAL (2001) sobre descentralización en América Latina, el objetivo primordial de la descentralización proclamado desde su surgimiento ha sido la promoción de la participación ciudadana, de la autonomía de los entes locales y de un desarrollo económico integrativo. De esta forma, la descentralización no emerge solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de la



estrategia para enfrentar la crisis de la deuda, sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma basado en la complementariedad entre los sectores privado, social y público. Dentro de los cuatro objetivos primordiales de la descentralización, este informe destaca en primer lugar: el aumento de la competitividad (como parte del objetivo económico); en segundo lugar, la generación de mejoras en la redistribución social y el facilitamiento de operaciones políticas para enfrentar la pobreza (como parte del objetivo social); y finalmente, la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción (como parte del objetivo de contribución a la gobernabilidad democrática).

De esta forma, observamos la estrecha relación existente desde sus orígenes entre descentralización y democratización, no sólo por el contexto de surgimiento de ambos conceptos sino al mismo tiempo por la presunción originaria de que a mayor descentralización le sucedería una mayor democratización.

Sin embargo, autores tales como Cunill Grau (2007) señalan cómo no siempre los términos de esta ecuación responden de la manera mencionada, esto es, no siempre sucede que: a mayor descentralización, mayor democratización o a los efectos pertinentes de esta investigación, a mayor descentralización, mayor participación o mayor eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas. De hecho, a la hora de evaluar los resultados de la experiencia de descentralización en América Latina, en el mismo informe se señalan las limitaciones de este proceso en sus distintas facetas y en cada uno de los países estudiados, en particular cuando se destaca que si bien la descentralización del gasto resultaría disfuncional respecto a los mecanismos que propician la participación ciudadana, la eficiencia y el control de la corrupción no existen evidencias claras respecto a que la descentralización esté contribuyendo a la desconcentración de la producción y a la compensación de las desigualdades territoriales y sociales preexistentes.

Es por esto que creemos que vale la pena analizar el impacto de la variable “descentralización local” de forma separada a los marcos normativos a nivel nacional que regulan los mecanismos de rendición de cuentas, ya que si bien muchos de ellos han sido producto de un proceso inicial de descentralización estatal trajeron consigo implicancias



particulares que otros procesos de descentralización que no contaron con estos marcos sí tuvieron.

Ahora bien, respecto en particular a nuestra variable de interés, la misma ha sido definida por los organismos internacionales como la transferencia de competencias de decisión para provisión de bienes públicos desde gobiernos centrales a procesos políticos subnacionales y se destaca, del mismo modo, que la transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realicen funciones de provisión. Martí i Puig (2008:689) señala, al mismo tiempo, que en algunos países de América Latina —tales como Bolivia o Perú— “[...] las reformas descentralizadoras fueron impulsadas “desde arriba” y “desde abajo”.” El impulso “desde arriba” (*top-down*) estaría marcado por dos actores, por un lado y tal como hemos venido mencionando, por el conjunto de organizaciones internacionales públicas —destacando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)—¹⁵ y por el otro por la coalición de “redes de defensa” de los derechos de los pueblos indígenas que una vez que consiguieron que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobara el convenio 169 impulsaron iniciativas para que los gobiernos de los países de la región lo ratificaran, dándole la oportunidad a las comunidades indígenas para crear administraciones propias y más adecuadas a sus necesidades (Brysk, 2000; Keck & Sikkink, 1998 citado en Martí i Puig, 2008). Respecto al impulso “desde abajo”, éste, se habría dado por la presión de diversos colectivos heterogéneos que buscaban tener espacios de representación de proximidad, desde elites regionales hasta organizaciones indígenas (Martí i Puig, 2008:689).

A su vez, es importante destacar la relevancia que en el proceso diacrónico de avance hacia una mayor descentralización ha jugado el contexto histórico precedente de cada uno de los países. En aquellos países de larga tradición federal y en los que la centralización había sido menor —tales como Brasil o Argentina— los procesos que antes habían sido de mera descentralización administrativa avanzaron hacia una completa

¹⁵ Organizaciones que tal como señala Martí i Puig (2008:689) apostaron por una mayor descentralización del Estado en una época en que el modelo estadocéntrico había llegado a su fin debido a la crisis de la deuda y por los consejos de las doctrinas de la *governance* a las que también hemos aludido anteriormente.



descentralización política.¹⁶ Al mismo tiempo, otro avance importante fue la redefinición de los nuevos sistemas redistributivos dirigidos a compensar las diferencias de ingresos entre territorios.

Así, si bien la reforma descentralizadora avanzó en toda América Latina, en Argentina y en Brasil los avances consistieron en ampliar el ejercicio de competencias que los gobiernos subnacionales tenían, transfiriéndoles las capacidades que paralelamente habían desarrollado los gobiernos nacionales. Una de las diferencias más importantes entre Brasil y Argentina, ha sido la preponderancia del nivel municipal en Brasil, mientras que en Argentina se avanzó más en el nivel provincial.

En el caso de Brasil, fue a partir de la Constitución de 1988 que se profundizó la tradicional autonomía de los municipios brasileños, a partir del otorgamiento de nuevas atribuciones —legislativas, administrativas y participativas— pero en particular a partir de la duplicación de los recursos, que aumentan entre 1988 y 1992 en un 82% (Medeiros Leite, 2011).

De esta forma, si bien los municipios poseen autonomía política —en tanto capacidad de organizar y constituir su propio gobierno, según el artículo 29 de la Constitución Federal, a partir de la Constitución de 1988 se eliminaron todo tipo de restricciones a las autonomías municipales, profundizándose así la independencia política entre niveles de gobierno. A su vez, tal como señala (Medeiros Leite 2011: 40-41) la autonomía financiera también fue profundizada a partir de la constitución de 1988, a partir de la atribución al municipio de la competencia para recaudar los tributos (artículo 30 inciso III de la CF), así como la creación de tasas, contribuciones especiales, otro tipo de impuestos y el dictado de su presupuesto anual. Asimismo, y tal como veremos luego, la importancia de esta constitución recae sobre todo en el reconocimiento de nuevas competencias exclusivas de los municipios en las competencias de cooperación (tales como las de salud y educación a través de la creación de los consejos consultivos) y en la elevación del municipio a entidad

¹⁶ En particular se destacan la importancia de las distintas reformas constitucionales que incidieron en la redefinición de la conformación político-administrativa de cada una de las naciones, las competencias de cada nivel y los ingresos propios que dispondría cada uno de dichos niveles; así cobran importancia la reforma constitucional de Brasil de 1988, y la de Bolivia de 1994.



participante del sistema federativo brasileño (art. 1 y 6) como uno de sus niveles de gobierno con autonomía jurídica y territorial propia, por lo que las leyes orgánicas municipales han sido fruto de esta nueva constitución.

La Constitución Nacional de 1853 de la República Argentina, también adopta como en el caso brasilero la forma de Estado federal reconociendo así formalmente la existencia de dos niveles de gobierno (nación y provincias) y la existencia de un tercer nivel: el municipal en el artículo 5. Sin embargo, en el entramado institucional argentino, los municipios quedaron subordinados a las jurisdicciones superiores que reglaban sus capacidades políticas, institucionales y financieras. No es sino a partir de la reforma constitucional de 1994 en la que se establecen dos importantes cambios en las relaciones intra-nivel. Por un lado, a partir del establecimiento de la constitucionalidad del sistema de co-participación federal (Ley 23548/1988) y a partir de la consagración expresa del reconocimiento de la autonomía municipal (artículo 123).

Sin embargo, en dicho artículo se sostiene una fuerte imbricación entre los municipios y las provincias dado que se expresa que cada provincia dictará su propia Constitución, asegurando la autonomía municipal pero reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político y administrativo, económico y financiero; al mismo tiempo que el sistema de co-participación no garantiza los niveles de recursos que corresponderían a los municipios. De este modo, tal como señalan Smulovitz & Clemente (2004:43): “[...] el diseño institucional instaurado a partir de 1994 reconoce la autonomía municipal pero no garantiza su alcance” ya que por un lado, los alcances y facultades institucionales —tales como la capacidad de los municipios de elegir a sus propias autoridades políticas— se encuentran fijadas en las distintas Constituciones provinciales, y es en ellas que se establece que los habitantes de los municipios tienen facultades para elegir autoridades ejecutivas y legislativas propias. Sin embargo, respecto de la autonomía financiera, los recursos que reciben los municipios se rigen por las mismas normativas que los recursos provinciales por lo que, una de las características de la coparticipación municipal es la inexistencia de un mecanismo de distribución y/o coordinación de recursos homogéneo en todas las provincias.



No obstante, no debe desdeñarse la importancia de la evolución a largo plazo del gasto público federal y provincial, registrándose un pasaje del 18,6% en el quinquenio 1961-1966 a un 42,5% entre 1995-1999 lo cual da cuenta del cambio evidenciado a partir de la instauración de la reforma constitucional de 1994.¹⁷ Al mismo tiempo, Smulovitz & Clemente (2004) señalan que se pasó de menos del 35% de gastos ejecutados por gobiernos municipales y provinciales en 1985, a casi el 70% en 1999, registrándose como rubro más significativo en el incremento del gasto para los municipios a la promoción y asistencia social, directamente vinculada a la ejecución de programas focalizados para población con mayores niveles del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En el resto de los países, la descentralización territorial representó una novedad. Implicando en su mayoría que los gobiernos subnacionales ahora electos, ejercieran competencias que antes no ejercían, suponiendo en algunos casos como en Bolivia, la creación de gobiernos intermedios.

En el caso de Bolivia, en particular, Martí i Puig (2008:690) destaca como:

[...] se experimentó una doble presión: “desde arriba” las elites regionales de la “media luna” (de las regiones de Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni) atizaron sus demandas autonomistas, y “desde abajo” aparecieron demandas de los pueblos indígenas desde los municipios y las comunidades.

En este marco, la Ley de Participación Popular, que será analizada más en detalle en el próximo apartado, creó un fondo para las municipalidades con su correspondiente coparticipación de los ingresos fiscales nacionales y una fórmula especial de reparto.¹⁸

En el caso de Perú, si bien actualmente los niveles de descentralización política son tres (departamento, provincia y municipio distrital), la organización territorial del Estado

¹⁷ En base a datos de la página web del Ministerio de Economía y Ministerio del Interior de la República Argentina. Última fecha de acceso: 15 de junio de 2011.

¹⁸ Antes de 1994, la estructura territorial del país se dividía en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones. Luego de la Ley de Participación Popular las secciones de provincia se convirtieron en municipio hasta la posterior Ley de Descentralización de 1995 a partir de la cual la estructura del Estado boliviano quedó articulada por nueve departamentos, con un prefecto y un concejo departamental, por las provincias (dirigidas por subprefectos), municipios (cuyo ejecutivo era el alcalde y su legislativo el concejo municipal) y distritos municipales (que incluyeron los distritos municipales indígenas o ayllus). Así, siguiendo a Martí i Puig (2008:691): “La democratización de Bolivia pasó por el voto municipal, desde donde las comunidades indígenas obtuvieron visibilidad institucional”.



estuvo conformada por un proceso de transformaciones de carácter “errático” (Martí i Puig, 2008:693). Así, las unidades administrativas departamentales que habían sido creadas en 1989 fueron abolidas en 1992 —con la llegada de Fujimori y a partir del establecimiento de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)— y recién reactivadas en 2002 cuando se realizaron nuevas elecciones para elegir presidentes y consejos departamentales y se inició la discusión por la reforma constitucional del capítulo XIV de la Constitución referente al proceso de descentralización.

Si bien desde 1997, a partir de la legislación complementaria de la Ley de Elecciones Municipales (N. 26864); se eligen Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República del Perú cada cuatro años, el proceso de descentralización propiamente dicho se inició recién a partir de la reforma constitucional de marzo de 2002, aprobada mediante la Ley N° 27680, la cual modificó íntegramente el capítulo relativo a la descentralización implicando así un cambio en el modelo de distribución del poder estatal y un perfeccionamiento de los mecanismos de participación ciudadana. En el mismo año, asimismo, se aprobaron la Ley de Demarcación y Organización Territorial y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Proceso que terminó en 2003 con la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Marco del Presupuesto Participativo —que será discutida en el próximo apartado— y las leyes de Reglamento de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y la Descentralización Fiscal de 2004.¹⁹

Respecto a República Dominicana, país tradicionalmente centralizado y unitario, la misma queda organizada territorialmente y en materia de competencias y recursos propios en regiones, provincias, municipios y distritos o juntas municipales a partir de la Ley del

¹⁹ Uno de los puntos más importantes de la Ley de Bases de la Descentralización es que se incluyeron los principios de la descentralización fiscal entre los cuales se destacaba el de la neutralidad fiscal del proceso. Con esto se limitaba sin embargo la competencia de los niveles subnacionales, dado que se establecía que cualquier tipo de endeudamiento externo que quisieran contratar estos gobiernos subnacionales tendrían que contar con un control por parte del Gobierno Nacional, al margen de la obligatoriedad de tener un desempeño fiscal responsable y una correcta asignación de competencias para evitar la superposición de funciones evitando de este modo los conflictos de competencia y el derroche de recursos por parte de la nación.



Distrito Nacional y los Municipios del año 2007 (Ley 176-07). Así, en 2007, el número de municipios creció en cerca de un tercio de los existentes en el año 2001, habiéndose, del mismo modo, duplicado los distritos municipales. Sin embargo, y si bien las propuestas de reforma legal han fortalecido la autonomía municipal, la transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales y el reconocimiento del papel de los municipios en la participación ciudadana; las finanzas municipales no han sido fortalecidas de la misma forma, ni se han creado impuestos ni tasas específicas.

Al mismo tiempo, y a pesar de que se les ha otorgado a los gobiernos locales la atribución de emitir ordenanzas y resoluciones en torno a aspectos de la gestión local; la Ley 176-07 no altera muchas de las disposiciones que habían sido contenidas en la Constitución —tales como aquellas que establecían disposiciones contradictorias en lo referente al gobierno municipal, reconociendo por un lado la autonomía de los municipios, pero por el otro, restricciones a dicha autonomía, tales como el veto (anulación por decreto) a los arbitrios municipales (explicitado en el artículo 55, párrafo 25).

Así, si las políticas de descentralización política llegaron a su punto culmine en América Latina en 1998, año en que todos los países de América Latina ya contaban con la elección directa de sus autoridades municipales (el último en incorporarse fue Costa Rica en 1998), con sus matices y diferencias, es innegable el avance que las políticas de descentralización financiera han tenido en toda la región, y en particular en los países de estudio —incluso en los casos de aquellos países de menor tradición de centralización como Brasil o Argentina. A partir del análisis del cuadro III se hace latente dicha evolución.

CUADRO III: EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA 1980-2005

	1980	2002
Brasil	32,4	42,1
	1980	2004
Argentina	22,2	41,6



	1986	2005
Bolivia	14,8	29,5
	1990	2005
Perú	9,1	26,8
	1980	2004
República Dominicana	3,5	7

Fuente: Elaboración propia en base a página del Banco Interamericano para el Desarrollo
Porcentaje de gasto de gobiernos intermedios y locales en el gasto gubernamental total

Ahora bien, a los efectos de medir la descentralización en nuestro trabajo tomaremos tres indicadores —susceptibles de ser contrastados en todos los casos así como en futuros casos que quisieran agregarse al estudio: en primer lugar, consideraremos dos indicadores de medición del grado de descentralización nacional (del país en el que se encuentra en caso): la descentralización política (entendida como la existencia de autoridades locales — en el tercer nivel de descentralización— elegidas de forma directa por la ciudadanía para diferenciarlas de aquellas que son nombradas por autoridades superiores²⁰) y el grado de descentralización financiera (en este caso hemos establecido un continuum para diferenciar los niveles alto, medio y bajo de descentralización, en función del contexto descriptivo que se ha venido señalando y a partir de los datos del cuadro IV).

CUADRO IV: NIVELES Y FOCALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN POR PAÍS

Grado de descentralización	Alta	Media	Baja
Nivel intermedio (estados o provincias)	Argentina (49.3)	Perú (10.5)	

²⁰ Cabe destacar que si bien todos los casos de análisis en este trabajo asumirán el mismo valor en este indicador, hemos decidido mantenerlo dado que consideramos que en vistas a realizar futuros análisis e incorporar nuevos casos —por ejemplo casos de presupuestos participativos que se hayan desarrollado en algunos países latinoamericanos con anterioridad a 1998— podría ser de suma utilidad comparativa. Al mismo tiempo, sí consideramos importante avanzar en futuros trabajos en una complejización de este indicador, contabilizando asimismo aquellos países que aún teniendo elecciones directas en el tercer nivel de descentralización, no poseen elecciones directas en el segundo nivel. Creemos que esta incorporación podría ayudar a complejizar el criterio comparativo y posibilitaría una mayor especificidad en el análisis.



Nivel local (municipalidades)	Brasil (45.6)	Bolivia (26.7)	Republica Dominicana (2.9)
--	---------------	-------------------	----------------------------------

Fuente: Elaboración propia en base a la datos del BID (1997).
Porcentaje de los gastos subnacionales sobre los gastos totales

Finalmente, tomaremos como indicador del grado de descentralización a nivel municipal, el gasto público municipal per cápita (dólares por habitante) por municipalidades agrupadas por población. Para este indicador hemos utilizado un criterio comparativo entre casos del mismo país para no perder de vista las diferencias que existen en un mismo país entre distintos distritos locales (cuadro V y VI).

CUADRO V: CANTIDAD DE HABITANTES POR CASO

Casos	Cantidad de habitantes	Año del Censo
Porto Alegre (Brasil)	1.300.000	2000
Santo André (Brasil)	650.000	2000
Villa El Salvador (Perú)	330.143	2007
Junín (Perú)	1.091	2007
San Miguel (Argentina)	157.532	2001
Morón (Argentina)	92.725	2001
Constanza (Republica Dominicana)	586.000	2002
Villa Gonzalez (República Dominicana)	29.126	2002
Curahuara de Carangas (Bolivia)	5218	2010
El Alto (Bolivia)	1.184.942	2010

Fuente: Elaboración propia en base a datos censales de cada país

CUADRO VI: GASTO PÚBLICO MUNICIPAL PER CÁPITA (DÓLARES POR HABITANTE) POR MUNICIPALIDADES
AGRUPADAS POR POBLACIÓN



País	menor a 5000	e/5000 y 10000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	e/100.000 y 500.000	más de 500.000	Total
Argentina	296	180	166	126 (Morón)	102 (San Miguel)	76	128
Brasil	743	490	392	391	458	503 (Porto Alegre-Santo André)	454
Bolivia	152	94 (Carahuara de Carangas)	53	18	48	69 (El alto)	61
Perú	185 (Junín)	95	82	80	69 (Villa El Salvador)	30	83
República Dominicana			Villa González			Constanza	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID (1997)

En esta dirección, es posible observar finalmente, la inclusión de estos tres indicadores en el cuadro VII, en el que se constatan los valores que han asumido dichos indicadores para cada uno de los casos y la construcción final del índice de descentralización local. De esta forma se asumirá presencia de la variable independiente cuando el valor de dicho índice supere los 0,5 puntos de forma excluyente. Cabe destacar que el valor del índice oscila entre el 0 y el 1. Así las cosas, asumiríamos la presencia de descentralización local en seis de los diez casos analizados: Porto Alegre, Santo André, Junín, San Miguel, Morón y Curahuara de Carangas. Esto es, todos los casos de Brasil y de Argentina, y sólo un caso boliviano²¹.

CUADRO VII: CONSTRUCCIÓN DE LA VARIABLE “DESCENTRALIZACIÓN LOCAL”

²¹Es pertinente destacar, que el valor que asume la variable independiente “descentralización local” en el caso de Curahuara de Carangas coincide con los hallazgos de la literatura que sostiene que otra forma de medir —en el caso de los países de origen étnico— la descentralización local es la presencia de entidades comunales que privilegien la presencia indígena, y en este caso, Curahuara de Carangas entraría dentro de este criterio. (Martí i Puig 2007:691).



Casos	Descentralización política del país al que pertenece el caso	Descentralización financiera del país al que pertenece el caso*	Descentralización municipal**	Valor del índice de descentralización local***	Presencia de variable
Porto Alegre (Brasil)	1	1	1	1	1
Santo André (Brasil)	1	1	1	1	1
Villa El Salvador (Perú)	1	0,5	0	0,5	0
Junín (Perú)	1	0,5	1	0,83	1
San Miguel (Argentina)	1	1	1	1	1
Morón (Argentina)	1	1	0	0,6	1
Constanza (Republica Dominicana)	1	0	1	0,5	0
Villa González (República Dominicana)	1	0	1	0,5	0
Curahuara de Carangas (Bolivia)	1	0,5	1	0,83	1
El Alto (Bolivia)	1	0,5	0	0,5	0

*Se asumieron los valores de 1; 0,5 y 0 según los niveles de alto, medio, bajo respectivamente.

**En función de criterios comparativos entre casos del mismo país, tomando en cuenta la proporción del gasto municipal per cápita y la evolución del índice de necesidades básicas insatisfechas

***El índice se construyó realizando el promedio entre los tres indicadores.

V.III. Ampliando la participación desde el nivel nacional

Uno de los cambios a los que no se le ha prestado suficiente atención en el estudio de los presupuestos participativos es a la aparición en América Latina de marcos normativos a nivel nacional que obligan a los gobiernos subnacionales y municipales a implementar políticas de presupuesto participativo. En algunos de estos países, dichas políticas surgen por mandato de diversos organismos internacionales que exigen como condición de la transferencia de recursos la puesta en marcha de estas políticas públicas.

Así, en este estudio incorporaremos dicha variable, para ver cuál es el impacto de la misma en los diseños que se implementan en municipios que adhieren a esta normativa. De esta forma, se asumirá presencia de la variable independiente cuando los casos de presupuesto participativo analizados se encuentren en países en donde exista legislación nacional u otro tipo de reglamentación que exija la implementación de esta política a nivel local.

De esta forma, si bien Bolivia, Perú y República Dominicana se encuentran sometidos a este tipo de reglamentación, hemos decidido —a los fines de ampliar la variabilidad de los casos de estudio— seleccionar en aquellos países que poseen este tipo de legislación, casos que hubieran precedido a aquella sanción normativa y casos que hubieran estado regidos por la misma, de modo tal de poder controlar y prevenir la exacerbación que el efecto de esta variable pudiera causar.

En el caso de Bolivia, el marco normativo que reglamenta la exigencia de mecanismos de participación del presupuesto es la ya mencionada Ley de Participación Popular impulsada en 1994 por el entonces presidente Gonzalo Sanchez de Losada. A partir de la misma se exige la creación de consejos locales con responsabilidades en la creación del presupuesto y en el monitoreo de su implementación.

Según Goldfrank (2011:21) esta ley, habría surgido en sus inicios como una forma de controlar el tradicional desborde social sobre el Estado boliviano para frenar a los sindicatos izquierdistas de obreros y campesinos. Es por esto que Altman (2003:73) citado en Goldfrank (2011:22) señala cómo las principales confederaciones obreras, los comités



cívicos y las élites departamentales se opusieron a la mencionada Ley de Participación Popular.

Esta ley, no sólo tuvo como objetivo la descentralización y la colocación de inversiones en el gobierno local, sino que al mismo tiempo tuvo como efecto la institucionalización de la participación a partir del reconocimiento de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) —organizaciones comunitarias campesinas e indígenas en áreas rurales y asociaciones vecinales en las áreas urbanas— quienes constituyen el único sujeto político con pleno derecho a la participación y planeación municipal.

En el caso de Perú, en el año 2003, bajo la presidencia de Alejandro Toledo se pone en marcha la Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N 28056). La misma, exige consejos locales con responsabilidades en la creación del presupuesto y en el monitoreo de su implementación; obligando a los gobiernos regionales, provinciales y municipales a promover la participación ciudadana en la formulación, el debate y la concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos por medio de la conformación de Consejos Locales y regionales de Coordinación y asambleas públicas.

Esta ley, que define en el artículo primero al proceso de presupuesto participativo como:

[...] un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz, y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismo y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Si bien se inspira en los antecedentes de algunas experiencias de presupuesto participativo que habrían sido promovidas por los gobiernos locales de Ilo y Villa El Salvador, altera sin embargo en la reglamentación, el diseño institucional por el cual se regían dichas experiencias.

Cabe destacar asimismo, que pueden señalarse dos fases concretas en dicha norma: por un lado, la primer fase —durante el período 2004-2008 y una segunda fase con posterioridad a noviembre de 2008 en la que se modifican, a partir de la Ley 29.290 los



artículos 4, 5, 6 y 7, formalizando aún más los procedimientos del presupuesto participativo. En líneas generales, una de las particularidades de esta norma —y que aún no ha sido alterada por las posteriores reglamentaciones a las que hemos referido— es que introduce como agentes participantes a la figura de la sociedad organizada, esto, como hemos visto conlleva a que los participantes queden restringidos a aquellas organizaciones de la sociedad civil que poseen personería jurídica.

En el caso de República Dominicana es recién en el año 2007 bajo la presidencia de Leonel Fernández cuando se instituye a través de la Ley N. 170-07 el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal. La nueva Ley Municipal introduce el Presupuesto Participativo Municipal como principal mecanismo de consulta y participación ciudadana para influir en las decisiones de inversión del municipio; éste formó parte claramente, al igual que en el caso de Perú y Bolivia de una iniciativa de carácter *top-down*. Así, esta ley establece las instancias de consulta y participación de los ciudadanos en las decisiones del plan de inversiones municipal anual, aunque al estar concebidos como instrumentos con un carácter marcadamente territorial termina por excluir a determinados grupos de su participación. Es importante señalar que la nueva ley establece como mecanismos de control los Comités de Seguimiento y Control así como también los Comités de Auditoría.

Sin embargo, si bien somos conscientes de las consecuencias que esta ley ha podido tener en el diseño y los resultados de los presupuestos participativos no hemos podido corroborarlo aún en términos empíricos (por no tomar en consideración en esta investigación casos de ese país con posterioridad a la implementación de la ley), aunque sí es destacable que en el caso de República Dominicana —así como los casos de Nicaragua o Guatemala, que no han sido abordados por este trabajo— la ley representa un paso de avance más respecto a las disposiciones y las influencias que venían implementando algunos municipios, como el caso de Constanza, a raíz de las exigencias de los organismos internacionales para la provisión de fondos.

Finalmente en los casos de Brasil y Argentina no existen leyes que exijan la creación de presupuestos participativos. En el caso de Brasil, si bien la Constitución de 1988 exige y luego es a su vez reglamentada la creación de consejos municipales para la salud y la



educación en las grandes ciudades, ésta normativa deja por fuera a los consejos de presupuesto, con lo cual no serán tenidas en cuenta para esta investigación. Sin embargo, sí es importante señalar que en la Ley Orgánica del municipio de Porto Alegre tampoco está contenido el mecanismo de presupuesto participativo —aunque algunos autores han señalado que se alude a él de forma implícita en el párrafo primero del artículo 116 (Medeiros, 2011:220)— mientras que en la Ley Orgánica de Santo André en el artículo tercero en el que se definen las competencias, se prevé como una de ellas la elaboración del presupuesto anual teniendo como base el plan de acción de la municipalidad y la participación popular. Esta incorporación fue fruto de una enmienda hecha a la Ley Orgánica en el año 1999, nueve años después de su promulgación.

No obstante, el hecho de que no estén reglamentadas a nivel nacional no implica que no exista un marco normativo vigente en la regulación de dichas experiencias, sino que las mismas se rigen por un reglamento interno del que elabora el Consejo del Presupuesto Participativo, lo que les otorga mayor flexibilidad a las normas dado que estas se revisan cada año acorde a los resultados obtenidos en cada una de las experiencias y las propias apreciaciones de la ciudadanía. De hecho vale la pena destacar como lo hacen Medeiros y Golfrank que el debate por la institucionalización y formalización de esta práctica a nivel nacional siempre ha estado presente y ha encontrado tanto voces favorables como disidentes (sobre todo hacia el interior del PT).

Finalmente, en Argentina si bien tampoco existe marco normativo que regule la práctica a nivel nacional, la misma sí está reglada de forma diferencial en los casos de estudio, en San Miguel a través de la ordenanza 35/06 del año 2006, la cual fue aprobada por unanimidad en el Honorable Consejo Deliberante de San Miguel, que da cuenta al mismo tiempo y como veremos en el próximo apartado del gran apoyo popular que tenía esta práctica y como la misma surgió en función de una demanda de corte *bottom-up*. Mientrás que por el contrario en Morón, el presupuesto participativo no tiene un anclaje formal sino que el proceso —que no ha registrado cambios importantes en su procedimiento desde su instauración— viene siendo promovido y controlado por la Dirección de Relaciones con la Comunidad, una secretaría específica dentro de la



administración gubernamental que trabaja en conjunción con las organizaciones tanto formales como informales del municipio.

De esta forma, de los diez casos analizados —tal como se resume en el cuadro VIII— sólo los casos de Junín (Perú) y El Alto (Bolivia) están sometidos al marco normativo nacional, ya que como se ha señalado, los otros dos casos de Perú y Bolivia fueron experiencias que surgieron con anterioridad a la aparición de la norma y los casos de República Dominicana fueron también anteriores al surgimiento de la Ley N 170/07. En el resto de los casos, se presume ausencia de la variable independiente debido a que las normativas tienen carácter local, y por tanto se encuentran adaptadas a las particularidades de cada distrito.

CUADRO VIII: CONSTRUCCIÓN DE LA VARIABLE “MARCO NORMATIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”

Casos	Presencia de la variable
Porto Alegre (Brasil)	0
Santo André (Brasil)	0
Villa El Salvador (Perú)	0
Junín (Perú)	1
San Miguel (Argentina)	0
Morón (Argentina)	0
Constanza (Republica Dominicana)	0
Villa Gonzalez (República Dominicana)	0
Curahuara de Carangas (Bolivia)	0
El Alto (Bolivia)	1



V. IV. ¿Iniciativa bottom-up o promoción top-down? Evaluando el capital social y el activismo de los actores sociales y su relación con los organismos internacionales.

Tal como hemos venido observando, las experiencias de presupuestos participativos se han ido extendiendo cada vez más por el continente latinoamericano y por el mundo entero. Desde un primer modelo —producto de la experiencia de Porto Alegre— con fuerte anclaje asociativo y movimientista, más ligado a los procesos de participación popular vinculados a una tradición anclada a la izquierda del espectro ideológico, hemos pasado a la diversificación y expansión de estas experiencias, de distinto anclaje ideológico y partidista y a la convivencia de experiencias radicalmente diferenciales —tanto en sus surgimientos, diseños y resultados— incluso en el contexto político, social e institucional de un mismo país.

En esta línea, se enmarca la necesidad de incorporar estas dos últimas variables, tanto la de la existencia de un capital social²² preexistente —al que definiremos como la existencia de redes sociales previas (sea de movimientos u organizaciones sociales, de comunidades étnicas, de ONGs o de *advocacy networks*) conformadas en torno al territorio— como la de la influencia de los organismos internacionales (vinculada a la existencia de agencias de cooperación u organismos internacionales encargadas de financiar y/u orientar procedimentalmente el desarrollo del presupuesto participativo) de modo tal de poder complejizar el estudio del presupuesto participativo y otorgarle precisión comparativa. Estas dos variables, son asimismo muy importantes, ya que permiten, al ser estudiadas de forma conjunta, realizar una aproximación a la determinación respecto de si el surgimiento del presupuesto participativo en cada uno de los casos estuvo ligado a una dinámica más cercana a una de tipo *top-down* que a una de corte *bottom-up*, sin

²² Putnam (1994: 167) define al “capital social” como aquellos rasgos de la organización social como la confianza, normas colectivas y redes que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad facilitando acciones coordinadas.



embargo, hemos decidido mantenerlas separadas por un criterio analítico —al igual que lo hicimos con la descentralización y el marco normativo— ya que consideramos que de este modo podrían evaluarse mejor sus influencias cuando estas se combinan generando distinto tipo de configuraciones causales.

Así, respecto a la construcción de la variable “capital social preexistente” podemos afirmar que la misma se encuentra presente en los casos de Porto Alegre (Brasil); Villa El Salvador (Perú); San Miguel (Argentina); Constanza (República Dominicana); Carahuara de Carangas (Bolivia), tal como puede observarse en el cuadro VIII. Hemos definido tres indicadores para dicha variable: presencia de asociativismo étnico, presencia de movimientos u organizaciones sociales con anclaje en el territorio y presencia de ONGs o redes de *advocacy* y se ha asumido presencia de dicha variable en caso de constatarse la presencia de por lo menos uno de dichos indicadores. Cabe destacar, que si bien Goldfrank (2007:101) ya trabaja con esta variable cuando realiza su investigación comparativa entre catorce casos de Nicaragua, Guatemala, Perú y Bolivia, hemos optado por definirla de forma diferencial a como lo hace el autor, porque consideramos que es importante realizar dos reparos claves a dicha definición: por un lado, la evaluación del capital preexistente debe realizarse en relación al surgimiento del presupuesto participativo en cada localidad —esto es, no pueden simplemente contabilizarse las organizaciones formales del municipio sino que debe tomarse en consideración el capital social que estuvo vinculado de facto a la adopción del presupuesto participativo²³— así como deben incorporarse las redes de *advocacy*, que no habían sido tomadas en cuenta por el autor y que sí consideramos son igualmente relevantes para el análisis.

²³ Así por ejemplo, los casos de Santo André, El Alto y Morón, si bien son casos que registran un fuerte capital social, en Santo André relacionado con los movimientos sociales y sindicatos vinculados al PT; en El Alto vinculados al sindicalismo así como a las comunidades indígenas y en Morón vinculado a la tradición de las sociedades de fomento barriales, los mismos no estuvieron involucrados en los orígenes de la evolución del presupuesto participativo, ni sirvieron de catalizadores para que dicha experiencia surgiera, por lo cual no se asume la presencia de dicha variable en estos casos. Al mismo tiempo, es importante destacar la importancia de la inclusión del caso de Santo André, ya que es este caso el que nos permite ir más allá del debate ideológico respecto a que las experiencias con diseños favorables a la rendición de cuentas surgen en municipios en donde gobierna la izquierda, dado que Santo André ha sido uno de los municipios en donde más fortaleza ha tenido el PT. Sin embargo, sí coincidimos con Wampler (2007) y Goldfrank (2011) en que para estudiar el éxito de dichas experiencias sí debe tomarse en consideración al menos una variable de corte ideológico-partidaria.



Finalmente, respecto a nuestra última variable, la influencia de los organismos internacionales, luego de hacer un análisis caso por caso hemos determinado que la misma se encuentra presente en los casos de Junín (Perú); Constanza y Villa Gonzalez (República Dominicana); Curahuara de Carangas y El Alto (Bolivia). Hemos considerado que la misma se hallaba presente en aquellos casos en los que existieron agencias de cooperación u otros organismos internacionales vinculados a la implantación del presupuesto participativo en dicha localidad (ya sea por influencia normativa, de asesoramiento o financiera).

De esta forma, en el caso de Junín (Perú) se observa claramente la influencia que tuvieron los organismos internacionales de cooperación para la implantación del marco normativo por el cual luego se va a regir esta localidad (así como el resto de localidades a partir de 2003), destacándose en particular la influencia de estos organismos en promover la descentralización y reformas de corte institucional, en particular Goldfrank (2007:109) señala la influencia de la Agencia estadounidense para el desarrollo internacional (U.S. Agency for International Development); así como Hordijk (2005) destaca el rol del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cuanto al financiamiento y a la realización de seminarios y conferencias de difusión de la experiencia —paradójicamente, basándose en las experiencias de Porto Alegre, pero también las de Villa El Salvador, del mismo país en cuestión.

CUADRO VIII: CONSTRUCCIÓN DE LA VARIABLE “CAPITAL SOCIAL PREEXISTENTE”

Casos	Existencia de un asociativismo étnico	Existencia de movimientos u organizaciones sociales con anclaje en el territorio	Existencia de ONGs o <i>advocacy networks</i>	Presencia de la variable
Porto Alegre (Brasil)	0	1 (Asociaciones vecinales, federaciones vecinales)	1 (ONGs locales)	1



Santo André (Brasil)	0	0	0
Villa El Salvador (Perú)	0	1 (Comunidades autogestionarias)	1 (ONGs)
Junín (Perú)	0	0	0
San Miguel (Argentina)	0	1 (Organizaciones barriales, movimientos sociales y sindicatos)	0
Morón (Argentina)	0	0	0
Constanza (Republica Dominicana)	0	0	0
Villa Gonzalez (República Dominicana)	0	1 (Organizaciones comunitarias de base y Juntas vecinales)	1(ONG y Redes de Advocay)
Curahuara de Carangas (Bolivia)	1 (Ayllus)	0	1
El Alto (Bolivia)	0	0	0

En el caso de República Dominicana, si bien ambos casos tuvieron influencia de organismos internacionales estas fueron radicalmente distintas. En el caso de Villa González, la experiencia en sus inicios fue producto de una concertación entre el gobierno local y la sociedad civil y en este sentido, jugó un rol muy importante como mediadora en este proceso la Fundación Solidaridad, una ONG sin fines de lucro, creada en 1988 por un grupo de líderes comunitarios, comunicadores y cooperativistas preocupados por la necesidad de impulsar y cualificar a las organizaciones de base y de cooperativas en particular de la región del Cibao. Fue a partir de esta Fundación y de las gestiones que la misma trabajó con algunos entes y organismos de cooperación internacional para recibir financiamiento que se impulsó la experiencia de presupuesto participativo en República Dominicana. En este sentido, esta experiencia que se desarrolló de forma originaria en Villa González, contó con el apoyo financiero y técnico de la Fundación Interamericana, y de la United States Agency for the International Development, financiamiento que fue



solicitado al “Programa de Apoyo a las Iniciativas Democráticas”, por la antes mencionada Fundación.

Luego, y a partir de la extensión del proceso de difusión de la experiencia de presupuesto participativo en dicho país, hacia 2003 ya habían cuatro municipalidades más que implementaban esta experiencia (una de las cuales es Constanza) como parte de un proyecto piloto llevado a cabo por la Agencia Alemana para el Desarrollo (GTZ German Development agency) y el Concejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE). A partir de este proyecto, tal como señala Hernandez Medina (2007) para 2005 el número de municipalidades aumentó a 59 y conforme fueron llegando nuevos fondos de distintas agencias, tales como el BID, el Banco Mundial, el PNUD entre otras, fueron aumentando el número de municipios con experiencias de presupuesto participativo hasta 2007 que como hemos visto, se introdujo la norma que lo reglamentó a nivel nacional, en consonancia con otras políticas que pretendían mejorar la *performance* y el desarrollo económico a nivel local.

Finalmente en el caso de Bolivia, en ambos casos se constató no sólo la influencia del contexto internacional en el plano normativo (a partir de la presión que las agencias internacionales, en particular las estadounidenses, habrían tenido en la instauración de la Ley de Participación Popular de Sanchez Losada, vinculada a la descentralización pero también a la búsqueda por institucionalizar la participación) sino también y en concreto, a la existencia del financiamiento internacional, en particular, a partir de la recepción de los fondos aliviadores de la deuda del programa Heavily Indebted Poor Countries (HIPC II), programa al que también estuvieron sujetos países tales como Nicaragua y Guatemala, y que exigía la implementación de reformas en términos de participación ciudadana a nivel local para la recepción de los mismos. De este modo, la construcción de nuestra tercer variable queda conformada acorde a como puede observarse en el cuadro VIII.

CUADRO VIII: CONSTRUCCIÓN DE LA VARIABLE “INFLUENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES”

Casos	Presencia de la variable
Porto Alegre (Brasil)	0
Santo André (Brasil)	0



Villa El Salvador (Perú)	0
Junín (Perú)	1
San Miguel (Argentina)	0
Morón (Argentina)	0
Constanza (Republica Dominicana)	1
Villa Gonzalez (República Dominicana)	1
Curahuara de Carangas (Bolivia)	1
El Alto (Bolivia)	1



VI. ¿Por qué algunos diseños de presupuestos participativos favorecen la rendición de cuentas y otros no?

VI.I. En búsqueda de las causas: capital social y ausencia de marcos normativos de carácter nacional

Antes de explicar los resultados, vale la pena retomar brevemente cómo han quedado — una vez ya construidas todas nuestras variables— las configuraciones causales en cada uno de los casos y observar así el cruce de los mismos con el valor correspondiente a cada variable, tal como se expresa en el cuadro IX. 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 IX: 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.

RESULTADOS DEL PROCESAMIENTO QCA

	raw coverage	unique coverage	consistency
	-----	-----	-----
~marco normativo*capital social preexistente		1.000000	1.000000
			1.000000

Solution coverage: 1.000000
 Solution consistency: 1.000000

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 —asi 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 abierto²⁴ 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 fundacionales del gobierno vecinalista de Martín Sabbatella²⁵ (1999-2009), gobierno que se propuso contraponer su nuevo proyecto político de gestión con el del anterior intendente Juan Carlos Rousselot²⁶ 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

²⁴ 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.

²⁵ 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 re-elección 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.

²⁶ Intendente de Morón por el Partido Justicialista durante los períodos 1987-1989 y 1991-1998.



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 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.

VI. II. 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 (asi 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.²⁷ En este sentido, un diseño

²⁷ 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.



favorable a la rendición de cuentas, 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.



VII. Bibliografía citada

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.

ALTMAN, D. (2003). Bolivia's Popular Participation Law: An Undemocratic Democratisation Process? En A. HADENIUS, *Decentralisation and Democratic Governance: Experience from India, Bolivia and South Africa*. Stockholm: Expert Group on Development Issues.

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.

BOISIER, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Vol. 2.

BOU GELI, J. & BONET, T. V. (2008). El presupuesto participativo: ¿factor de transformación? *XI Jornadas de Economía Crítica*. Bilbao.

BRUGUÉ, J., GOMA, R., & SUBIRATS, J. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de redes. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, n° 32.

BRYSK, A. (2000). *From tribal village to urban village*. Standford: Standford University Press.

CABANNES, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization* 16, n° 1.

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.

CEPAL (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: ILPES.

COLINA, M. & HOFFMAN, M. G. (2009). Participación ciudadana a través de los Presupuestos Participativos: Contribuyendo hacia una nueva relación Estado-sociedad. *Revista Pléyade*, n° 4.

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 Sentindo, 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.

FERRARO, A. (2009). *Reinventando el Estado por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

FERRARO, A. & GAROFALO, C. (2010). A Positive Ethics for Public Administration. Altruism, Self-Interest and the Concept of the State. *Dilemata*, año 2, n°2.

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 Ciencies 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.

MARTI i PUIG, S. (2008). Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005). *Revista Mexicana de Sociología* , 675-724.

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. (1982). Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario. *Desarrollo Económico*, Vol. 22, n°86, 231-47.

O'DONNELL, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. *Desarrollo Económico*, Vol. 33, n° 130, 164-174.

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.

POLLIT, C., & BOUCKAERT, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

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.

ROBERTSON, R. (2000). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. *Zona Abierta*, 92/93 , 213-241.

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 Construção 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.

VIII. Legislación citada

- República Argentina. Constitución Nacional. 1853.
- República Argentina. Constitución Nacional. 1994.
- República Argentina. Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. 1 de enero de 1988. Nº 23548.
- República Federal Argentina. Provincia de Buenos Aires. Municipalidad de San Miguel. 2006. Ordenanza Nº 35/06.
- República Federal de Brasil. Constitución Federal. 1988.
- República Federal de Brasil. Ley Orgánica del municipio de Porto Alegre. 1989.
- República Federal de Brasil. Ley Orgánica de Santo André. 1999.
- República de Bolivia. Ley de Participación Popular. 20 de abril de 1994. Nº1551.
- República de Bolivia. Ley de Descentralización. 25 de julio de 1995. Nº1654.
- República Dominicana. Ley del Sistema de Presupuesto Participativo Municipal. 13 de julio de 2007. Ley Nº 170-07
- República Dominicana. Ley del Distrito Nacional y los Municipios. 17 de julio de 2007. Ley Nº 176-07.
- República de Perú. Ley de Elecciones Municipales. 26 de setiembre de 1997. Ley Nº 26864.
- República de Perú. Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización. 6 de marzo de 2002. Ley Nº 27680.
- República de Perú. Ley de Demarcación y Organización Territorial. 24 de julio de 2002. Ley Nº 27795.
- República de Perú. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 8 de noviembre de 2002. Ley Nº 27867.
- República de Perú. Ley Orgánica de Municipalidades. 26 de mayo de 2003. Ley Nº 27972.
- República de Perú. Ley Marco del Presupuesto Participativo. 25 de noviembre de 2003. Ley Nº 28056.



- República de Perú. Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones. 8 de julio de 2004. Ley N° 28274

