



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA

“La institucionalización del presupuesto participativo en
el municipio de Zárate (2009-2019): el papel de los
actores gubernamentales”

AUTOR: RICARDO ALEJANDRO PAPARÁS

TUTOR: DR. RODRIGO REYNALDO CARMONA

SEPTIEMBRE 2020

Agradecimientos

Esta tesis es el fruto del trabajo de varios años, iniciado en el momento en que me incorporé a la Universidad Nacional de General Sarmiento, donde me inscribí en un proyecto de investigación sobre presupuesto participativo. Desde aquel momento muchas fueron las dificultades para avanzar con ella, entre compromisos laborales y personales, sin contar este 2020 signado por la actual pandemia por COVID-19. Para su finalización este último año, fue clave el apoyo institucional brindado por el Instituto del Conurbano, por su Decana Andrea Catenazzi y mis compañeros y compañeras del Instituto y del Área donde trabajo.

En particular, quiero agradecer a Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas, quienes me guiaron en el aprendizaje de la investigación y de la docencia, pero, sobre todo, de los valores y la lealtad profesionales y del trabajo en equipo. Especialmente a Martín y a Carlos, por sus valiosos aportes al documento final. También a Hugo Cormick, por su amistad y su apoyo.

Doy las gracias también a Rodrigo Carmona, quien aceptó tomar a su cargo la dirección de la tesis y, desde su capacidad y su experiencia, fue mi guía para lograr estructurar el trabajo, con sus lecturas y consejos.

Por otra parte, el presente documento no hubiera sido posible sin la valiosa y desinteresada colaboración de trabajadores y trabajadoras que forman o han formado parte de la experiencia del presupuesto participativo en Zárate, a quienes debo toda mi gratitud: Gala Garrido, Rodrigo García Otero y Rodrigo Andrade. También extendiendo mi agradecimiento a Emiliano Arena y Cristian Adaro, quienes me han brindado aportes desde su conocimiento de esta política.

Estoy especialmente agradecido con Ingrid Baumann, amiga y compañera de la maestría que hace unos años me brindó sus consejos sobre el proyecto de tesis en un momento crítico.

Por último, a toda mi familia, que me dio el espacio y el apoyo para llegar a este momento de cierre de ciclo y comienzo de uno nuevo.

Resumen

En la presente tesis abordamos la problemática de la institucionalización de las políticas públicas innovadoras en los gobiernos locales. El objetivo general que guía la investigación es analizar el papel de los actores gubernamentales en el proceso de institucionalización del presupuesto participativo en el municipio de Zárate entre los años 2009 y 2019.

Para alcanzar el objetivo se privilegió una estrategia metodológica cualitativa y un estudio de carácter longitudinal que nos ha permitido dar cuenta del desarrollo de los actores y la política en su proceso de institucionalización. Esta idea de proceso nos llevó a realizar el análisis a partir de la construcción de tres etapas que reflejan esa dinámica para el municipio de Zárate: 1) prueba piloto con baja formalización mediante estructuras ad-hoc e inmediata formalización (2009-2011); 2) maduración de la política con cogestión de los recursos (2012-2015); y 3) crisis e intento de reconducción de la política hacia la prevención y atención sanitaria y la asistencia social básica (2016-2019).

Entre los hallazgos, encontramos que el Intendente y los funcionarios de presupuesto participativo desarrollan un trabajo institucional en dos planos: internamente y de forma incremental, con sus acciones favorecen el proceso endógeno de institucionalización del dispositivo y su autorregulación, e interceden ante las dificultades que presenta la implementación, principalmente en la relación con las áreas técnicas del municipio; desde un nivel superior, toman decisiones que implican rupturas en ese proceso, ya sea en su búsqueda de resolver problemas profundos en la aplicación de la política, evidenciados por el retraso en la ejecución de proyectos, o al atender cuestiones contextuales más prioritarias y que terminan incidiendo en su desenvolvimiento.

En particular, en el caso de Zárate, la introducción del sistema de subsidios a las instituciones intermedias, que implicó establecer una cogestión entre el Departamento de Presupuesto Participativo y los vecinos organizados, contribuyó al empoderamiento de estos últimos y al reforzamiento de la legitimación de la política. En oposición, su adopción limitó el poder modernizador que se le atribuye al dispositivo sobre la gestión administrativa.

Pretendemos que este estudio contribuya al conocimiento de un tema poco estudiado en el campo disciplinar de la Administración Pública, dentro de las indagaciones sobre los gobiernos locales, las políticas públicas y la sociología de las organizaciones públicas.

Palabras clave: Presupuesto Participativo, Institucionalización, Política Pública

Clasificación JEL: H72, B52, Z18

Contenido

Glosario de siglas y abreviaturas utilizadas	8
1. Introducción	9
1.1. Relevancia y justificación del tema de estudio	9
1.2. Formulación del problema	10
1.3. Objetivos: general y específicos	13
1.4. Hipótesis	13
1.5. Estructura de la tesis	13
2. Los institucionalismos, la institucionalización y su relación con las políticas públicas	15
2.1. Los marcos de estudio institucionales	15
2.2 El proceso de institucionalización	17
2.3. La transformación o cambio institucional	20
2.4. La innovación como elemento de cambio institucional.....	24
2.5. La institucionalización en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.....	27
3. La institucionalización del presupuesto participativo en los gobiernos locales ..	30
3.1. El presupuesto participativo como política pública innovadora	30
3.2. Proceso de institucionalización del presupuesto participativo y factores intervinientes.....	34
3.2.1. El papel de los intendentes	40
3.2.2. La capacidad y grado de autonomía de los funcionarios	42
4. Metodología.....	45
4.1. Tipo y diseño de la investigación.....	45
4.2. Herramientas de recolección de datos.....	46
4.3. Dimensiones de análisis.....	47
4.4. Justificación de la elección del caso de estudio	48
5. El proceso de institucionalización del presupuesto participativo en Zárate.....	51
5.1. Contexto en el que se implementó el presupuesto participativo.....	51
5.2. Descripción del Municipio e impulso inicial	54
5.3. Primeros pasos de la implementación y formalización de la política (2009-2011)..	58

5.4. Maduración de la política con cogestión de recursos (2012-2015)	66
5.5. Crisis e intento de reconducción de la política (2016-2019)	72
5.6. La institucionalización del presupuesto participativo en Zárate: ¿proceso abierto o institucionalización incompleta?.....	77
6. El papel de los actores gubernamentales en el proceso de institucionalización..	83
6.1. Los actores que intervienen en la política pública	83
6.2. El rol del Intendente.....	84
6.3. Los funcionarios de presupuesto participativo	88
7. Reflexiones finales	92
8. Referencias bibliográficas.....	97
Anexo 1: Mapa de organización territorial del presupuesto participativo en Zárate	
.....	110

Ilustraciones

Figuras

Figura 1. Evolución de las experiencias de PP en municipios argentinos.....	52
Figura 2. Fases de formulación del PP en Zárate	60
Figura 3. Presupuesto Participativo en el organigrama municipal	61
Figura 4. Relación de actores durante el proceso de PP sin cogestión.....	65
Figura 5. Relación de actores durante el proceso de PP con cogestión.....	69
Figura 6. Cantidad de proyectos aprobados por edición de PP	79

Tablas

Tabla 1. Participación y cantidad de proyectos aprobados (2010-2013).....	62
Tabla 2. Montos involucrados en el PP y porcentaje sobre el presupuesto anual	79
Tabla 3. Tipos de proyectos priorizados (2010-2014).....	80

Glosario de siglas y abreviaturas utilizadas

CEPAM	Centro de Participación Municipal
CN	Constitución Nacional
ENMAPP	Encuesta Nacional a Municipios Argentinos con Presupuesto Participativo
ENPP	Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo
FPV	Frente para la Victoria
ICO	Instituto del Conurbano
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PBG	Producto Bruto Geográfico
PEZ	Plan Estratégico Zárate
PNPP	Programa Nacional de Presupuesto Participativo
PP	Presupuesto Participativo
PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
RAPP	Red Argentina de Presupuesto Participativo
SAM	Secretaría de Asuntos Municipales
SRP	Secretaría de Relaciones Parlamentarias
UNGS	Universidad Nacional de General Sarmiento

1. Introducción

1.1. Relevancia y justificación del tema de estudio

Este trabajo es el resultado de una exploración que comencé en el año 2012, cuando finalicé los estudios de la Maestría en Administración Pública y no encontraba aún un tema para el proyecto de tesis que reflejara mis inquietudes y constituyera un aporte para la disciplina. Más allá de mi formación de grado como economista, me atraía el examen de los marcos institucionales que constriñen la acción de los actores en las organizaciones públicas, las instituciones políticas y la sociedad. Quizás ello se deba a que desde el campo disciplinar de la economía, su estudio presenta limitaciones, especialmente en las corrientes asociadas al marginalismo.

En particular, me habían resultado atractivos los contenidos y la cursada de la asignatura Sociología de las Organizaciones Públicas, con el Profesor Martínez Nogueira. Esa experiencia amplió mi visión y me otorgó las primeras herramientas de investigación. Aquello que estudiábamos inicialmente enfocado a las organizaciones públicas podía expandirse a otros niveles de análisis, donde también se presentan fenómenos que encuadran dentro de las interpretaciones que exhiben una dialéctica entre estructura y agencia.

En aquellos años me incorporé como docente asistente e investigador de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), donde pasé a integrar el proyecto de investigación inscrito en el Instituto del Conurbano: “El Presupuesto Participativo en la Argentina: alcances y perspectivas en materia de transformación política, social y de gestión pública” que tuvo vigencia entre los años 2012 y 2015. En él se estudiaron quince casos de presupuesto participativo en municipios argentinos desde un abordaje multidimensional. En particular, exploré la dimensión “intraburocrática”, que buscaba evaluar el impacto que el presupuesto participativo (PP) produce al interior de aparato municipal y sus formas de funcionamiento.

A partir de allí, la búsqueda de explicaciones de los fenómenos que involucran a las organizaciones estatales municipales ante la adopción del PP me llevó a explorar los aspectos institucionales que estaban en juego. Es entonces como surgió el tema que aborda esta tesis, que podríamos presentar como la institucionalización de las políticas públicas innovadoras en los gobiernos locales. Su elección se justifica, entonces, en la necesidad de profundizar, en el ámbito disciplinar de la Administración Pública, las investigaciones que desde una

perspectiva institucionalista buscan dar cuenta de la implementación de políticas públicas a escala local.

El trabajo para completar la tesis involucró un gran esfuerzo, ya que no estuvo vinculado a una beca ni patrocinio alguno. Recién durante la primera mitad del año 2020 gocé de una licencia en la UNGS que me eximió de mis obligaciones de docencia e investigación para dedicarme a su culminación. El contexto de pandemia por COVID-19 implicó una dificultad adicional.

Si bien existen otros marcos o modelos de análisis de políticas públicas que incorporan elementos institucionales, así como el enfoque de capacidades institucionales, la perspectiva elegida resulta relevante ya que permite realizar un análisis longitudinal, bajo una idea de proceso, buscando explicar los fenómenos involucrados teniendo en cuenta el contexto en el que están insertos.

Por este motivo, esta tesis constituye un aporte a un tema poco estudiado en el campo disciplinar de la Administración Pública, dentro de las indagaciones sobre los gobiernos locales, las políticas públicas, y la sociología de las organizaciones públicas.

1.2. Formulación del problema

La última década del siglo XX en Argentina estuvo marcada por un conjunto de reformas estructurales cuyo objetivo fue restringir la intervención del Estado nacional a través de la desregulación de los mercados, la transferencia al sector privado de los activos estatales, y la descentralización de funciones hacia los niveles de gobierno subnacionales. Como resultado de este proceso, se verificaron nuevas dinámicas en el territorio (Carmona y Martínez, 2016, pp. 1098-1099).

Estas reformas tuvieron impactos en los municipios. De forma tradicional, ellos tenían a su cargo funciones básicas relacionadas con la administración de gobierno, la regulación y el control de la infraestructura urbana y de las actividades económicas con incidencia en su localidad, la política sanitaria de prevención y atención primaria y un conjunto muy limitado de intervenciones de asistencia directa en política social dirigida a la población de riesgo. A ellas debieron sumar nuevas funciones y responsabilidades: aquellas que iban desatendiendo los niveles superiores de gobierno, como resultado del proceso de descentralización, o por mero abandono, y nuevas demandas ciudadanas que fueron emergiendo.

En consecuencia, pasaron a proveer un conjunto de servicios más amplio y heterogéneo, incorporando nuevos tópicos a la agenda como el desarrollo sustentable, la regulación de los servicios públicos, la seguridad ciudadana, la gestión del desarrollo económico local, y, en mayor medida, aquellos relacionados con las temáticas sociales como el empleo, la juventud, la cultura, la discapacidad, la minoridad, la tercera edad, los problemas de género, la prevención de las adicciones, la vivienda y la educación (Cravacuore, 2002).

Asimismo, estas transformaciones otorgaron nuevos significados al ámbito local, y, en cierta forma, lo jerarquizaron. La proximidad entre los gobernantes y los gobernados permitió el surgimiento de políticas innovadoras y nuevas formas organizativas que buscaban resolver las cuestiones. Entre ellas se destacan los mecanismos de gestión pública más participativos, favorecidos por la proximidad y la menor escala, que permiten canalizar una participación directa, vinculante e informada (López Accotto et al., 2018, p. 104).

En particular, el presupuesto participativo surge como una política innovadora que permite a los ciudadanos participar del gerenciamiento de una parte de los recursos públicos y, en alguna medida, del diseño de las políticas públicas. El involucramiento de la sociedad civil plantea, en principio, el quiebre de una forma de administrar los asuntos de gobierno, donde la organización estatal debe adaptar su funcionamiento para garantizar el éxito y la continuidad de la política, en un contexto más amplio de transformaciones en las relaciones entre Estado y sociedad.

La preocupación por la sostenibilidad del PP ha sido captada por diversos autores (Goldfrank, 2006, Cabannes, 2004, 2005, Montecinos, 2014, Schneider y Goldfrank, 2006, Garrido y Montecinos, 2018, entre otros). Estos estudios han investigado la pertinencia de uno o varios factores, entre los que se incluyen el apoyo y continuidad en la gestión de los Intendentes (denominados Alcaldes en el resto de los países de América Latina), los recursos financieros involucrados, la aptitud de los funcionarios, la existencia de normativas que regulen la política pública, el capital social de la comunidad y la vigencia de las condiciones democráticas.

Esta cuestión cobra relevancia para los municipios argentinos, ya que, desde la aparición de las primeras dos experiencias en el año 2002 y su posterior expansión (en el año 2018 había 58 municipios que lo implementaban), la política estuvo marcada en varios casos por una evidente dificultad para mantenerse activa. Hasta 2019, el promedio de duración de

experiencias en Argentina fue de seis años, y la mediana (que concentra a la mayor cantidad de casos) de solo cinco años (Arena, 2020).

A partir de estas reflexiones surgen una serie de interrogantes: ¿qué es lo que hace que una experiencia de PP tenga “éxito”? ¿qué incidencia tienen las condiciones previas a la implementación y los actores que la llevan a cabo? ¿qué transformaciones se requieren en las organizaciones estatales y cuáles se verifican en la realidad? ¿qué características adopta el diseño de la política pública en el proceso de implementación que facilita o no su continuidad?

Estas inquietudes aluden a la posibilidad de que esta política pública participativa se institucionalice, es decir, que sea reconocida como legítima por los actores intervinientes, logrando sostenerse en el tiempo. Para entender estos fenómenos, en esta tesis elaboramos un marco teórico que intenta integrar las teorías neoinstitucionalistas, desde una perspectiva principalmente sociológica y politológica, prestando especial atención a los desarrollos conceptuales referidos a la institucionalización y el cambio institucional aplicado a las políticas públicas.

A diferencia de los desarrollos anteriores, donde los autores asocian la institucionalización con la existencia de normas escritas tales como leyes nacionales, ordenanzas o decretos municipales que lo reglamentan, o la mera duración de las experiencias (Cabannes, 2004, 2005), el marco conceptual elegido la presenta como un proceso, en el que la adopción de esta política innovadora produce transformaciones a nivel organizacional en la administración municipal y en el entorno de ésta. A su vez, este proceso es producto de una interacción entre los actores involucrados y la estructura, donde los resultados en términos de calidad y continuidad de las políticas públicas no pueden ser previstos a priori.

En particular, en esta tesis buscamos explicar el proceso de institucionalización prestando especial atención al desempeño de los actores estatales, quienes se pueden comportar como emprendedores institucionales (DiMaggio, 1988) al realizar un trabajo institucional destinado a crear instituciones, pero también pueden modificarlas o trastornarlas (Lawrence y Suddaby, 2006).

En definitiva, la pregunta que guía esta investigación refiere a inquirir sobre el papel de los actores gubernamentales en el proceso de institucionalización del presupuesto participativo en el gobierno local de Zárate entre los años 2009 y 2019.

Partiendo de la concepción de que la administración pública se constituye como un conjunto de organizaciones que se relacionan con el entorno, más que como una organización monolítica, aparecen tres actores estatales diferenciados relevantes en el proceso de implementación de esta política pública: el Intendente, los funcionarios del PP y los funcionarios de las áreas técnicas. Los primeros dos tipos de actores son los elegidos para el análisis exploratorio, por la capacidad que tendrían para constituirse en emprendedores institucionales.

1.3. Objetivos: general y específicos

A partir de la pregunta de investigación se elaboraron los siguientes objetivos:

- **Objetivo general:** Analizar el papel de los actores gubernamentales en el proceso de institucionalización del presupuesto participativo en el municipio de Zárate entre los años 2009 y 2019.

- **Objetivos específicos:**

OE1: Describir el proceso de institucionalización del PP en el período de estudio.

OE2: Examinar la influencia del apoyo político del Intendente en el proceso de institucionalización del PP.

OE3: Indagar la capacidad y grado de autonomía de los funcionarios del PP como factor de su institucionalización.

1.4. Hipótesis

Las hipótesis que pusimos a prueba son:

H1: El Intendente y los funcionarios del PP, contribuyen en forma determinante en la secuencia y la forma en que se construye la política, y, por lo tanto, en su legitimación por parte del resto de los actores involucrados, tanto los integrantes de las organizaciones estatales, como los de la sociedad civil.

H2: El Intendente y los funcionarios de PP favorecen las transformaciones estructurales en las organizaciones estatales y empoderan a los vecinos organizados.

1.5. Estructura de la tesis

En el siguiente capítulo presentamos el marco teórico general, donde se refleja el estado del arte y los conceptos relativos a las principales vertientes de la teoría institucional -el viejo y nuevo institucionalismo-, el proceso de institucionalización, la innovación y el cambio institucional, y su aplicación a las políticas públicas.

En el capítulo tercero desarrollamos el marco conceptual específico, introduciendo al presupuesto participativo como política pública innovadora, pasible de ser institucionalizada, y desplegando los factores que inciden en su institucionalización. En particular, aparecen el Intendente y los funcionarios de PP como actores relevantes que contribuyen a su consecución, quienes realizan un trabajo institucional, comportándose como emprendedores institucionales.

En el cuarto capítulo detallamos los aspectos metodológicos del trabajo, presentamos las diferentes dimensiones de análisis, a la vez que realizamos una justificación de la elección del caso de estudio.

El capítulo quinto está destinado a describir la institucionalización del PP en Zárate, separando analíticamente el proceso en tres etapas diferenciadas. Cada una de las cuales da cuenta de la interacción de los actores gubernamentales y de la sociedad civil y de las transformaciones en las organizaciones estatales y en el diseño de la política participativa. A partir de allí damos cuenta de la continuidad de la política pública en el tiempo, su reforzamiento como instancia de deliberación y decisión, y su capacidad para atraer actores diversos y sostener su participación dentro de ella.

En el sexto capítulo realizamos un análisis del rol desempeñado por los actores involucrados en la política pública participativa, en particular del Intendente y los funcionarios del PP, para contribuir a su institucionalización. Allí retomamos la exploración realizada en el apartado anterior, extrayendo y ampliando los argumentos que sostienen nuestro marco explicativo.

Finalmente, exponemos las conclusiones de la investigación.

2. Los institucionalismos, la institucionalización y su relación con las políticas públicas

2.1. Los marcos de estudio institucionales

El antecedente más importante de los estudios de carácter institucional para el sector público es el aporte de Max Weber, quien incorporó la noción de dominación en las organizaciones sociales. Entendió a la burocracia como el tipo más puro de dominación legal-racional, cuyos atributos son el saber especializado y las jerarquías y reglas, que le otorgan confiabilidad, precisión y continuidad a las organizaciones (Weber, 1922).

Los desarrollos pioneros del institucionalismo se hallan principalmente en las teorías de dependencia de recursos y la de la contingencia. Ambas sostienen que la estructura organizacional está en función de las variables ambientales y de contexto. El enfoque de dependencia de recursos afirma que la organización debe obtener sus recursos del entorno, ya que no posee condiciones suficientes para generar internamente todo lo que necesita para sobrevivir (Pfeffer y Salancik, 1978).

En cambio, para la teoría de la contingencia, las organizaciones toman cursos de acción en contextos de incertidumbre, en los que no se revelan completamente las opciones disponibles o sus consecuencias. Entonces, su supervivencia reside en la capacidad de reducir la incertidumbre del entorno, lo que significa que tenderán a aumentar las variables bajo su control y a mejorar su capacidad de adaptarse al contexto (Oszlak, 1984).

Para Parsons (1960) y Thompson (1967), este proceso de adaptación y absorción de restricciones y contingencias del entorno, toman forma dentro de la estructura organizacional en tres niveles de responsabilidad y control: el técnico, el gerencial y el institucional. En el nivel técnico la organización posee un grado relativamente alto de control y se encuentra al resguardo de las influencias del contexto.

Para una organización pública, la imagen se correspondería con el tipo ideal burocrático, donde tiende a prevalecer la racionalidad técnica. Los niveles gerencial e institucional suponen una mayor exposición con el entorno, donde las fuentes de incertidumbre aumentan progresivamente. La relación con un marco institucional más amplio es para la organización una fuente de contingencias y dificultades, pero también le otorga los apoyos y la legitimidad necesarios para el logro de sus objetivos.

La consolidación del campo de estudio se produce con el llamado nuevo institucionalismo que tuvo tres orientaciones. La primera corriente, la económica, aparece con los aportes de North (1993) quien entiende a las instituciones como mecanismos para solucionar problemas que surgen en la interacción de los individuos. Es decir, son las “reglas del juego” que otorgan incentivos que moldean su accionar, indicando lo que se debe y lo que no se debe hacer, y qué consecuencias pueden esperarse frente a determinadas decisiones

Dentro del pensamiento de la economía marginalista las instituciones permitirían resolver fallas de mercado tales como los costos de transacción, la racionalidad limitada y la información asimétrica, garantizando derechos de propiedad y el desarrollo de las sociedades. Como afirman Herrera Gómez y Jaime Castillo (2004), este paradigma se basa en la concepción *hobbesiana* del contrato social como resolución del problema del orden social, donde los individuos se autolimitan en su libertad individual porque entienden que estarán mejor (en términos *paretianos*) siempre que sea aplicable al resto de la comunidad (p. 65).

Una segunda vertiente surge con el nuevo institucionalismo político. March y Olsen (1997) sostienen que los miembros de una organización poseen una racionalidad limitada puesto que las preferencias en que basan su accionar son configuradas y moldeadas por las instituciones políticas. Este marco orienta la actuación “...no sólo al proveer explicaciones del mundo y elaborar sentidos de la vida, sino también al prescribir grosso modo lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer” (Pereyra, 2012).

A diferencia de la lógica instrumental, el nuevo institucionalismo político propone considerar a la acción social gobernada por una lógica de lo apropiado o de la pertinencia. La institución ofrece una variedad de reglas, ante las cuales los individuos deben interpretar cuál es la más adecuada, dependiendo de la situación a la que se enfrenten y en función de su propia identidad o su rol dentro de la organización (De la Rosa Albuquerque, 2002).

Por último, el nuevo institucionalismo sociológico impuso la prerrogativa del contexto sobre la acción autónoma de los miembros de la organización. Por un lado, la lógica de lo apropiado da cuenta de reglas institucionales que moldean la conducta y restringen la decisión dentro del paraguas organizacional. Estas reglas no sólo afectan la estructura institucional, sino que la van conformando con el tiempo, por medio de la adopción de mitos racionalizados, a través de los cuales la organización busca legitimar su desempeño,

haciéndola parecer racionalmente eficiente, más allá de su eficiencia real (Meyer y Rowan, 1977).

También en esta línea, DiMaggio y Powell (1983) se interesan en explicar los factores que producen que las formas estructurales tiendan a parecerse y la conformación de campos institucionales, esto es, áreas reconocidas de la vida institucional que integran los diferentes actores implicados en un rubro específico. Según los autores existen tres tipos de mecanismos de cambio institucional: a) el isomorfismo coercitivo dado por las presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones; b) el isomorfismo mimético debido a la imitación que, en condiciones de incertidumbre y ambigüedad del contexto, conduce a la adopción de esquemas y dispositivos probados por otras organizaciones con éxito; y c) el isomorfismo normativo -en términos de altos niveles de codificación- de determinados campos organizacionales como consecuencia de la creciente profesionalización.

2.2 El proceso de institucionalización

La institucionalización puede estudiarse como variable o como proceso (Herrera Gómez y Jaime Castillo, 2004, p. 74). En tanto variable, busca responder el porqué de la ocurrencia de la institucionalización a partir de los factores que explican las características y el comportamiento de las instituciones. Esto involucra la observación de las formas que asumen las instituciones en el curso de su ciclo de vida. De acuerdo a esta mirada, el significado de un acto puede ser estudiado en un momento determinado del tiempo en función de la realidad social de la que forma parte.

Por otra parte, en cuanto proceso, importa saber el cómo ocurrió, atendiendo a la forma en que los factores producen el resultado esperado. Aquí la institucionalización se relaciona con la transmisión por parte de los actores individuales de lo que es definido como realidad social. Sin embargo, las dos perspectivas no son excluyentes y las investigaciones suelen combinarlas, ya que la institucionalización puede definirse a la vez como un proceso y como una variable (Zucker, 1977, p. 728).

Ambas miradas son compatibles, ya que, según Scott (1994), es válido tratar a la institución como entidad, sistema cultural o social que poseen un conjunto de propiedades o características, y a la vez atender al desarrollo a lo largo del tiempo de sistemas reguladores,

normativos y cognitivos con capacidad de dar significado y estabilidad al comportamiento social (p. 64).

Para Meyer y Rowan (1977) la institucionalización es vista como un proceso que confiere a la organización un status social (p. 341). Estos autores argumentan que la conformidad de la organización a las prácticas y reglas institucionalizadas en la sociedad, permite incrementar sus posibilidades de sobrevivir y de ser exitosa, de forma independiente a la eficacia y eficiencia de las prácticas y procedimientos institucionalmente adquiridos.

DiMaggio y Powell (1983) colocan el origen de la institucionalización en la relación con el entorno y a este proceso lo denominan estructuración. Afirman que las organizaciones están insertas en un campo organizacional (proveedores claves, consumidores de recursos y productos, agencias reguladoras, y otras organizaciones con las que establecen relaciones) y la estructuración consiste en un proceso que cumple con la siguiente orden: a) se comienzan a generar interacciones entre organizaciones de un campo; b) surgen estructuras organizacionales de dominación y patrones de coalición; c) se incrementa la difusión de información entre las organizaciones de un campo; y d) se produce un mutuo reconocimiento entre los participantes de un conjunto de organizaciones.

En definitiva, allí la institucionalización es entendida como un proceso de copia o imitación de experiencias exitosas de otros individuos u organizaciones que permite reducir la incertidumbre, lo que lleva a una conformidad con el sistema de normas sociales (DiMaggio y Powell, 1983, Zucker, 1987).

Para Tolbert y Zucker (1996), la institucionalización es una secuencia que atraviesan las organizaciones y que consiste en cuatro etapas: a) la innovación -introducción de nuevos elementos a una organización, tales como nuevos marcos normativos, tecnologías, prácticas y otros elementos que permiten la generación de cambios-; b) la habituación -la respuesta de los actores frente a los problemas que surgen y que involucra la creación de nuevos arreglos estructurales-; c) la objetivación -difusión de valores compartidos y consenso social para adoptar la innovación-; y d) la sedimentación -continuidad histórica de la estructura creada y su supervivencia más allá de los miembros de la organización-.

La institucionalización puede resultar incompleta si la presión externa o la movilización de intereses que lleva a la adopción de la innovación encuentra dificultades para rutinizarse

debido a que enfrenta fuerzas desiguales de resistencia, carece de suficiente precisión, o de suficiente poder/autoridad para su imposición (Pereyra, 2012).

Mediante el proceso de institucionalización se satisfacen las necesidades de legitimación de una organización: actuar conforme a las normas sociales provee ciertas ventajas como una mayor estabilidad, prestigio, apoyo social, acceso a recursos, refuerza el compromiso interno y externo y la aceptación de los colectivos profesionales (Suchman, 1995). La legitimidad se configura así en un factor clave para la supervivencia y el éxito de las organizaciones (Meyer y Rowan, 1977).

Conforme ello, las organizaciones procurarán obtener legitimidad siguiendo diferentes estrategias según quieran ganarla, mantenerla o recuperarla. Incluso, a partir de este concepto podría determinarse el grado de institucionalización de las organizaciones en función del grado de utilidad pública, de su conformidad con las normas de la sociedad y de su continuidad en el tiempo (Cruz Suárez et al., 2014). Aunque estas últimas características encuadran mejor en organizaciones privadas que en las públicas.

La constitución de la institucionalidad es un proceso dialéctico entre estructura y acción. Esto quiere decir que las instituciones están siempre presentes como reglas que sirven de marco de acción y, a su vez, los actores las moldean en dicho proceso (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 39). Por lo tanto, las preferencias y las lógicas de acción de los actores están condicionadas por la racionalidad y por el contexto institucional, y no determinadas por estos últimos (Herrera Gómez y Jaime Castillo, 2004, p. 67).

Este proceso reviste mayor complejidad en el Estado, puesto que más que tratarse de una organización podemos entenderlo como un conjunto heterogéneo de organizaciones, que llevan adelante su gestión de acuerdo a su función en su relación con el entorno, de su especialización y de la estandarización y control de las tareas que efectúan (Acuña et al., 2016, p. 24).

Así como existen múltiples entornos o lógicas institucionales en la sociedad (Friedland y Alford, 1991), las organizaciones estatales conforman su propia lógica institucional. En ellas se establece un marco de acción y se restringen las decisiones de los individuos que forman parte por medio de una combinación de elementos formales e informales.

Para Scott (1995) ellos son los pilares regulador, normativo y cultural-cognitivo. El componente regulador da cuenta de los mecanismos formales e informales capaces de controlar las actividades de las organizaciones y de imponer sanciones. El normativo contempla los valores y las normas¹, que definen metas y objetivos y la forma apropiada para obtenerlos. Y el pilar cultural-cognitivo representa aquello que es dado por sentado, es decir, los elementos simbólicos que determinan el significado que los individuos atribuyen a los objetos y a las acciones.

Lowndes y Roberts (2013) reinterpretan los componentes que constituyen las lógicas institucionales, al referir a reglas, prácticas y narrativas a través de las cuales las instituciones prescriben los comportamientos esperados de los actores. Las reglas representan la formalización del marco institucional, y comprenden las normativas y otros códigos escritos². Por su parte, las prácticas son creadas, comunicadas y aplicadas sin necesariamente atender a las normativas y regulaciones formales, por un proceso de demostración-observación-recreación. Por último, las narrativas son un conjunto de historias de carácter explicativo y persuasivo que es transmitido por medio de la palabra o de dispositivos simbólicos, y que otorgan a los individuos de una organización un sentido sobre cómo y por qué se hacen las cosas de una forma determinada.

2.3. La transformación o cambio institucional

En una parte importante de la literatura hay una mayor atención a la continuidad y permanencia de las instituciones -inercia institucional- más que al cambio o transformación. La institucionalización ha sido vista como un proceso que restringe la conducta y provee estabilidad a la estructura de las organizaciones (Selznick, 1996).

Para Meyer y Rowan (1977) una consecuencia del isomorfismo es que la dependencia de las organizaciones a externalidades establecidas por las instituciones reduce la turbulencia del entorno y mantiene la estabilidad. En otras visiones la historia es determinante y existe una dependencia de la trayectoria impuesta por los marcos institucionales que constriñen el comportamiento de los actores, quienes sólo pueden generar modificaciones de carácter

¹ No en el sentido de los códigos normativos, como las leyes y otras regulaciones formales.

² Cabe recordar que estos elementos formales no necesariamente reflejan la verdadera institucionalidad, ya que a menudo las estructuras formales de las organizaciones resultan ser más el reflejo de mitos de sus ambientes institucionalizados que de las demandas de sus actividades de trabajo (Meyer y Rowan, 1977).

marginal o incremental dentro de las sendas trazadas por los arreglos institucionales vigentes (Pereyra, 2012).

Sin embargo, desarrollos posteriores han revalorizado la perspectiva del cambio y la transformación institucional, como respuesta tanto a shocks externos o ambientales como a fuentes internas (Oliver, 1991, 1992, Seo y Creed, 2002, Pache y Santos, 2010, Greenwood et al., 2002, Lawrence y Suddaby, 2006). En estos trabajos se revitaliza el papel de la agencia en la institucionalización y el cambio institucional, buscando comprender el rol de los actores en dichos procesos.

La idea de que las instituciones son menos estables de lo que proclaman los primeros estudios neoinstitucionales toma su mayor expresión con el aporte de Oliver (1992), quien incorpora el concepto de desinstitucionalización, que “refiere a la deslegitimación de una práctica o procedimiento organizacional establecido como resultado de desafíos organizacionales o la falla de las organizaciones para reproducir acciones previamente legitimadas o dadas por hecho” (p. 564).

Entonces, la reproducción de las instituciones no aparece como algo garantizado, sino que requiere del activo involucramiento de las organizaciones y sus miembros para ser mantenidas. Asimismo, dichos actores también podrían tener un rol preponderante en la desinstitucionalización mediante estrategias que surjan del rechazo de determinados arreglos institucionales (Lawrence y Suddaby, 2006).

Según Seo y Creed (2002) las instituciones pueden debilitarse por la presencia de contradicciones institucionales, cuya fuente puede deberse a ineficiencias técnicas, no adaptación a los cambios del entorno, incompatibilidades y divergencia de intereses por la presencia de actores que no son favorecidos por los arreglos institucionales. Estas contradicciones dan lugar a la praxis humana, es decir, la transformación de los actores participantes que, a partir de un rol pasivo en la reproducción de los patrones sociales existentes, pasan a tener un rol activo convirtiéndose en agentes de cambio. El origen de la praxis humana puede rastrearse a partir de los primeros estudios sobre acoplamiento débil (loose coupling) e institucionalización incompleta (Powell, 1991, DiMaggio, 1988).

El papel activo de los actores en la conformación de las instituciones aparece en la literatura bajo la denominación de emprendimiento institucional (DiMaggio, 1988). Para DiMaggio los emprendedores institucionales son los actores organizados con recursos suficientes para

intervenir en los procesos de institucionalización y alinearlos a los valores que buscan imponer. Ellos aplican diferentes estrategias como el liderazgo, el cabildeo y la acción discursiva para influir en los contextos institucionales.

Por otro lado, la acción de estos emprendedores toma en cuenta y busca conciliar las respuestas estratégicas disponibles que ensayan las organizaciones cuando enfrentan presiones institucionales. Estas respuestas pueden ser más o menos activas, y se pueden resumir en: consentimiento, compromiso, evasión, desafío y manipulación (Oliver, 1991, Pache y Santos, 2010).

Los emprendedores institucionales utilizan tácticas para ganar la cooperación de otros actores sociales, como al ponerse en las posiciones de los demás y creando significados que son atractivos para un gran número de actores. Esto no supone una racionalidad ilimitada de los emprendedores, sino que, siguiendo a March y Olsen (2013), ellos proceden de acuerdo a la lógica de lo apropiado, y que “hacerlo de este modo requiere formas de competencia y conocimientos determinados culturalmente, así como creatividad para adaptarse a condiciones tanto exigentes como dinámicas” (Lawrence y Suddaby, 2006, p. 219).

El cambio institucional puede ser legitimado por los actores de tres formas diferentes: a) logrando que las nuevas actividades se ajusten con las prácticas institucionalizadas vigentes; b) asociar la innovación con una práctica existente de forma ceremonial, continuando con el comportamiento antiguo; y c) reconcibiendo las nuevas prácticas para que los integrantes puedan comprender cómo llevarlas a cabo, a partir de una reestructuración de las nuevas actividades en base a las prácticas legítimas existentes (Dougherty y Heller, 1994, pp. 214-215). Siguiendo esta visión, en una escala micro, la acción de los emprendedores en la incorporación e institucionalización de innovaciones se orienta a conectar las nuevas ideas a las prácticas diarias basadas en las lógicas institucionales existentes.

En definitiva, las instituciones no son estáticas, sino que están en continua interacción, tendiendo a la estabilidad en la medida que exista una alineación entre los elementos formales e informales que las conforman. Cuando surgen contradicciones entre ellos, sean por fuentes exógenas o endógenas, se produce un proceso de cambio hacia una nueva conformación institucional que alcance una nueva estabilidad. Según Rodrigues de Caires (2018):

...la institucionalización se constituye así en el resultado de la combinación de determinadas lógicas de acción, pero también de una cierta lógica interna de consolidación institucional, vinculada a la secuencia en que se construyen los elementos institucionales y sus modos de interacción. (p. 17)

Cuando nos referimos a las organizaciones públicas, ellas están insertas en un ambiente o entorno institucional que las interpela y les otorga sentido. En esta interacción con el contexto, conforman su estructura, esto es, la forma en que internamente ordenan de forma racional los procesos de trabajo, establecen relaciones jerárquicas y funcionan en varias partes y unidades. La estructura institucional constituye así un marco de actuación para los miembros de la organización (Mayntz, 1985, Hall, 1996).

Si bien esta estructura requiere de cierta estabilidad y previsibilidad para favorecer las relaciones internas, así como un sistema de normas y procedimientos racionalizados en el caso de las burocracias, esa estabilidad no es inmutable. Las transformaciones del entorno se cristalizan en nuevas y variadas demandas a las que las organizaciones deben responder para garantizar su legitimidad y supervivencia. Las variables ambientales y de contexto ejercen una presión hacia el cambio.

Según Schweinheim (1998) el cambio estructural en las administraciones públicas:

...constituye el proceso por el cual los gobiernos reorientan sus objetivos y reorganizan sus instituciones, sus procesos de producción institucional, sus sistemas organizativos y sus tecnologías de gestión para hacer frente de un modo diferente a transformaciones cualitativas del entorno, nuevas demandas, o crisis sistémicas. (pp. 32-33)

Así, este proceso apunta a una decisión deliberada de adaptación de la estructura institucional para resolver los desafíos que presenta el entorno e incorporar a la agenda de gobierno y satisfacer las nuevas demandas.

Los procesos de cambio también pueden surgir sin mediar intervención de una autoridad de gobierno. Las organizaciones toman cursos de acción en contextos de incertidumbre, en los que no se revelan completamente las opciones disponibles o sus consecuencias. Su supervivencia reside en la capacidad de reducir la incertidumbre del entorno, lo que significa que tenderán a aumentar las variables bajo su control y a mejorar su capacidad de adaptarse al contexto (Oszlak, 1984).

El cambio estructural se expresa como recombinaciones dentro del ordenamiento de medios y fines de las estructuras institucionales, ya sea mediante procesos de innovación, de modernización, o de adaptación.

2.4. La innovación como elemento de cambio institucional

Hemos visto que Tolbert y Zucker (1996, p. 180) entienden a la innovación como la introducción de nuevos elementos a una organización, tales como nuevos marcos normativos, tecnologías, prácticas y otros elementos que permiten la generación de cambios. También el concepto de innovación hace referencia al proceso mediante el cual un nuevo conocimiento es incorporado por primera vez en una organización con el objeto de transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios (Suárez y Félcman, 1975).

Desde esta mirada, se privilegia una faceta de la innovación en cuanto proceso, remitiendo a la forma en que se concibe y se produce, a diferentes fases y mecanismos que llevan a ello y al complejo sistema de interacciones entre las diferentes funciones y participantes cuya experiencia y conocimientos se refuerzan mutuamente y se acumulan. Ahora bien, si atendemos a esta noción en tanto resultado, la misma pasaría a recortarse sólo en el producto, sea un nuevo bien o servicio, o incluso un procedimiento novedoso (Díaz, 2002).

Para otros autores, sólo puede hablarse de innovación cuando ese proceso de aprendizaje o cambio estructural se origina en la creatividad autónoma de los gobiernos, es decir en “la capacidad de producir novedad original” (Schweinheim, 1998, p. 40). De allí que la noción de modernización se corresponda con la adopción de modelos estructurales de otros sistemas políticos. Más específicamente, puede ser entendida como un proceso de diseminación de innovaciones originadas en países centrales principalmente destinadas a países de menor desarrollo relativo (ibid.).

Por último, la adaptación hace referencia al proceso mediante el cual la organización transforma el conocimiento innovativo en un conocimiento distinto, ya sea por modificaciones mayores y generalizables que se le realizan, o bien mediante una labor de análisis o recreación (Suárez y Félcman, 1975).

Durante este proceso se generan variaciones, recombinaciones y fertilizaciones cruzadas entre los modelos de gobierno externos -que se intentan implantar- y las dimensiones

gubernamentales actualmente existentes -que representan la memoria interna de la organización-. La adaptación representa así una estrategia frente al cambio en base a las restricciones culturales y a la propia inercia de los actores (Schweinheim, 1998).

Cuando hablamos de los gobiernos locales, estas prácticas innovadoras significan:

...enfrentar las situaciones de manera original mejorando la eficacia y la eficiencia del gobierno local, permitiendo el logro de resultados más efectivos en términos de requerimientos de la sociedad. Esto supone que las tecnologías y procedimientos no necesariamente se refieren a algo nuevo y original, dado que muchas veces una innovación es el resultado de la combinación de elementos existentes o de soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos. (Cravacuore, 2002, p. 91)

Las innovaciones pueden tener un carácter incremental o radical. En el primer caso, se crean pequeñas mejoras a los procesos y productos existentes tendientes al logro de una mayor eficiencia en el uso de recursos o una mejora en términos de calidad. En el segundo, se trata de un cambio significativo y de rediseño de la organización que afectará toda la gestión municipal.

Cravacuore (2002) señala diferentes condiciones de contexto que favorecen el origen de las innovaciones:

- a) La difusión de la conciencia de la escasez de recursos, acompañada por una progresiva pérdida de legitimidad. En términos de supervivencia institucional, la organización debe revisar sus objetivos, políticas, procesos y sistemas.
- b) La asunción de nuevas funciones en los gobiernos locales y la ampliación y profundización de la agenda de gobierno, puede ser un disparador de innovaciones.
- c) Los entramados institucionales reticulares propios de las organizaciones en red de la sociedad civil y de la administración local, con múltiples interacciones entre sus componentes y que se asimilan a los modelos de gobernanza (Tecco, 2002).
- d) La apelación al incremento de la participación comunitaria, con el consiguiente fortalecimiento de la sociedad civil, puede obligar a las organizaciones estatales locales a desarrollar innovaciones que estén a la altura del nuevo tipo y nivel de demandas.

El citado autor incorpora una última distinción al referirse a los actores que promueven y motorizan el cambio estructural, según se centre en los miembros de la organización, el medio ambiente o los valores institucionales:

i) Dentro de los miembros que conforman una organización se destaca la presencia de un líder innovador, quien propone el cambio a partir de su lugar de poder y sus conocimientos. El propósito que motoriza dicha iniciativa puede referirse al logro de una mayor eficiencia de la administración, o perseguir su prestigio personal que pueda ser avalado por el consenso popular.

ii) Los procesos de cambio pueden generarse por la dependencia medioambiental. Los cambios en el entorno originan nuevos requerimientos sociales, a los que la organización responde con reorganizaciones estructurales que pueda hacer frente a las nuevas funciones. Los actores -externos y miembros de la institución- transmiten la fuerza del contexto a la organización de forma no deliberada. Así, los funcionarios catalizan las presiones del ambiente hacia la organización, especialmente ante los actuales contextos de creciente presión ciudadana.

iii) Desde una perspectiva institucionalista, los actores imponen cambios estructurales en la medida que se correspondan con los valores de la organización.

Sea que la presión al cambio estructural se origine desde los ejecutivos o locales hacia sus administraciones, por la acción de líderes innovadores (emprendedores) o como un mecanismo autónomo de supervivencia adaptativa ante cambios en el entorno, es claro que estos procesos de transformación institucional son de ajuste y adaptación y ocurren con base en interacciones entre medio ambiente e institución.

Por una parte, existe una inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales que tienden a la estabilidad, y por otra, están las presiones que el entorno ejerce sobre la institución para que cambie. El resultado final de dichos ajustes no siempre puede preverse ni resulta ser el deseado (Vergara, 1997), lo que se verifica especialmente ante intentos de modernización. Mayores dificultades se presentan en casos de innovaciones radicales, especialmente cuando se desarrollan en áreas de gobierno poco flexibles, excesivamente dotadas de reglamentaciones. En estos casos, los elevados niveles de formalización de procedimientos representan un obstáculo a la innovación.

2.5. La institucionalización en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas

Al referirnos a las políticas públicas, tomaremos la interpretación de Subirats et al. (2008), que se adapta al marco teórico general aquí propuesto. Estos autores las definen como:

...un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y específicas (propias al ámbito de intervención en cuestión). (p. 113)

El alcance y el contenido de las políticas públicas aparecen aquí como variables dependientes de la constelación de actores y su conducta enmarcada en el contexto institucional. Las interacciones referidas se producirán durante todo el proceso de formulación de políticas, ya que "...las políticas públicas emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra a una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios" (Scartascini et al., 2011, p. 2).

Los resultados obtenidos por estas políticas estarán en función de la calidad del proceso de formulación a través del cual estas se debaten, se aprueban y se implementan. En las condiciones adecuadas, el juego político será más cooperativo y conducirá a políticas públicas de mayor efectividad, flexibilidad ante cambios en las condiciones económicas o sociales, y, fundamentalmente, más sostenibles (ibid., p. 7).

Esta perspectiva de análisis de las políticas públicas fue detallada por Ostrom (1999), quien propuso un esquema general para su estudio, consistente en analizar la forma en que las instituciones afectan los incentivos, los comportamientos y las formas en que interactúan los individuos, lo que termina influyendo en el resultado del proceso de esas políticas.

Si bien el enfoque se inscribe dentro del neoinstitucionalismo económico, ya que supone individuos racionales y maximizadores, realiza un aporte importante ya que considera que ellos operan bajo distintos y variados entornos institucionales que influyen sobre sus expectativas y comportamiento estratégico. Incorpora también la idea de arena de acción, la que "hace referencia al espacio social en el que los individuos interactúan intercambian bienes y servicios, solucionan problemas, se dominan entre sí, o se pelean" (Ostrom, 1999, p. 28).

Entonces, la perspectiva institucionalista permite afirmar que las políticas públicas son susceptibles de atravesar procesos de institucionalización y convertirse en políticas institucionalizadas. De acuerdo a esta idea, la institucionalización de una política pública dependerá del contexto institucional en el que se desenvuelve y la acción estratégica de los actores que tienen incidencia en ella.

Desde el marco conceptual elegido, una política pública se podrá considerar institucionalizada en la medida en que obtenga legitimidad, esto es, que sea reconocida socialmente y cuya existencia sea dada por descontada de la realidad social (Zucker, 1977).

Siguiendo a Rodríguez de Caires (2018), para observar el grado de institucionalización (legitimidad) de una política pública podemos contemplar tres criterios: a) uno temporal, que hace referencia a la continuidad en la implementación de la política en el tiempo; b) uno instrumental, que se basa en el sostenimiento o reforzamiento de la política como instancia para toma de decisiones; y c) uno interactivo, relacionado con la capacidad que tiene esa política de atraer actores diversos y mantenerlos operando en la arena creada por la política (pp. 20-21).

De la interacción que realicen los diversos actores involucrados en el proceso de formulación e implementación de la política pública dentro del marco institucional vigente, se producirá una recreación y creación de las condiciones institucionales de esa política, que determinará el grado de institucionalización alcanzado.

En este sentido, la secuencia descrita por Toblert y Zucker (1996) también permite dar cuenta de cómo las organizaciones y sus actores adoptan una política innovadora, condicionando su diseño, sus procesos y sus resultados en el camino de su institucionalización. Si las presiones de los actores y las dificultades de adaptación son muy grandes, las políticas quedarán débilmente institucionalizadas, corriendo el riesgo de perder relevancia o desaparecer cuando pierda fuerza el apoyo inicial.

En síntesis, importa la programación de la política pública, pero también la implementación, ya que en la primera no se puede lograr anticipar todas las modalidades y los elementos que estarán en juego durante la segunda. Esto quiere decir que habrá conflictos no resueltos o no anticipados durante el proceso de un programa político-administrativo que aparecerán durante la implementación (Subirats et al., 2008, p. 118).

Cuando nos referimos a la institucionalización de una política pública innovadora, resultan altamente relevantes las interacciones y la recreación de los marcos institucionales que se producen durante su implementación, que producirán cambios en la situación relativa de los actores, los recursos involucrados, la entrada de nuevos actores, entre otros.

Asimismo, cabe señalar que los procesos de innovación que involucran las políticas públicas deben entenderse de forma integral, ya que incluyen tanto la dimensión administrativa o de gestión como la política y la contextual.

Por último, debe tenerse en cuenta que, frente a la presencia de nuevas problemáticas y la necesidad de encarar nuevas funciones, "...la definición tradicional y sectorial a nivel de políticas se combina en los últimos años con un aumento de una formulación más integral y horizontal de la gestión local, variable según los contextos particulares" (Carmona, 2012, p. 46). Por ello, las políticas que representan iniciativas transversales y estratégicas presentan una mayor complejidad para su institucionalización en las organizaciones estatales.

3. La institucionalización del presupuesto participativo en los gobiernos locales

3.1. El presupuesto participativo como política pública innovadora

El PP aparece como una política innovadora que permite replantear el modo de planificar y gestionar el territorio, incorporando las perspectivas de distintos actores en un escenario de creciente complejidad y promoviendo formas más directas y vinculantes en los asuntos de gobierno (Cabannes, 2005).

La democracia representativa que adoptan los países latinoamericanos mantiene un carácter indirecto de participación. Frente a ella, el PP se constituye en una política de participación popular que incorpora el concepto de democracia participativa, de carácter directo. Esto se debe a que tiene la virtud de involucrar a la ciudadanía en la decisión de los asuntos públicos de forma continua y vinculante, permitiendo el control de las autoridades políticas (Carmona y López Accotto, 2018).

Por sus características, permite la intervención de los ciudadanos en las diferentes etapas del proceso, brindándoles su participación en la definición de prioridades para la distribución de recursos (Sousa Santos, 1998). Esto significa que ellos participan en las decisiones respecto al destino de los recursos públicos y en el diseño de las políticas públicas.

Sousa Santos (1998) entiende al PP como:

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

Por otra parte, Martínez y Arena (2013) lo definen como “un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en el cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales” (p. 14).

El Presupuesto Participativo nace en la ciudad brasileña de Porto Alegre. Si bien algunos autores señalan que ya existían experiencias similares al PP en otros municipios brasileños a fines de la década del setenta y principios del ochenta del siglo pasado (Goldfrank, 2006, Gómez Hernández, 2007, Schneider y Goldfrank, 2006), la “marca de identidad” del

presupuesto participativo se verifica en Porto Alegre de la mano de la gestión municipal liderada por el Partido de los Trabajadores. Dicho inicio se corresponde con la apelación por parte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que pugnaban por una mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos del Estado.

Posteriormente, fue expandiéndose hacia muchas ciudades latinoamericanas, por lo que esta política contempla un conjunto de características distintivas que se han ido conservando de una experiencia a otra. En este sentido, podemos decir que se trata de la difusión de una innovación generada en experiencias previas, que puede constituirse en una fuente de modernización de la administración local (Schweinheim, 1998).

Afirmamos que el PP es una política pública innovadora porque incorpora una forma novedosa de relacionar las demandas ciudadanas con la administración, favoreciendo el desarrollo de tecnologías más flexibles en la gestión local. El proceso de presupuestación involucra a los distintos sectores de la administración municipal, poniéndolos en relación y desafiándolos a establecer un vínculo más directo con sociedad.

Las necesidades que los propios vecinos priorizan en el proceso participativo deben conciliarse con la planificación técnica y sectorial de las áreas tradicionales, ya que dichas demandas no suelen estructurarse en áreas específicas de competencia, sino que exigen respuestas transversales al municipio, mediante la coordinación de las diferentes áreas intervinientes (López Accotto et al., 2018, p. 105).

Estas características tornan al PP en una política que requiere continuidad y un fuerte involucramiento por parte de los actores. En términos organizativos, la tentación de incorporarla como una técnica presupuestaria más puede originar serios inconvenientes para su sostenibilidad.

Se corre el riesgo de caer en un “tallerismo” de gestión, donde el PP no alcanza a lograr una escala y permanencia para constituirse en una línea de acción consolidada, y queda aislado y/o superpuesto con otras experiencias participativas. Son “vecinos y organizaciones participando en instancias que reproducen, con nuevos modos las lógicas de silo subyacentes (participación en el presupuesto participativo, los talleres de cultura zonales, el plan urbano, la misión de salud barrial)” (Grandinetti, 2015, p. 79).

La gestión participativa apela a la modificación de las rigideces administrativas y culturas organizacionales adversas que se desprenden del modelo racional burocrático (Tecco, 2002). En definitiva, el PP necesita para su sostenibilidad que la administración supere la lógica tradicional normativo-procedimental burocrática y la manera de estructurar los problemas (y sus soluciones) de forma sectorial, que otorga a cada área los saberes técnicos y el monopolio de la intervención sobre las cuestiones que le son relevantes frente a la ciudadanía (López Accotto et al., 2018, p. 112).

El mecanismo de innovación que, desde la mirada académica, se ha planteado a una política de PP hacia la estructura institucional de la administración local, está referido a la implantación de una administración relacional, también entendida en la literatura como gestión relacional o estado relacional (Vernis y Mendoza, 2009, Martínez Nogueira, 2010, Grandinetti, 2003). En términos generales este concepto:

...se ha utilizado para denotar un modelo de actuación en el marco de este entramado de capacidades, aportes y relaciones entre distintos ámbitos y niveles de gobierno y otros actores sociales. Se trata de un estado dialogante, constructor de acuerdos, promotor de la organización de la comunidad. (Martínez Nogueira, 2010, p. 26)

Desde el punto de vista de la gestión, plantea el logro de los objetivos organizacionales como resultado de la interacción entre intereses de diferentes actores internos y externos a ella, donde se pasa a gestionar la complejidad tomando al vecino como ciudadano partícipe de la acción pública. Para ello, las estructuras se vuelven abiertas, con límites poco precisos entre áreas y lo externo e interno a la organización, priorizando las experiencias de gestión mixta y mecanismos de redes. La tendencia predominante es hacia la flexibilización de los procesos y a la innovación continua (Grandinetti, 2003).

Además de favorecer la comunicación y participación interna a las estructuras administrativas, el municipio relacional preconiza la participación de la sociedad civil en las decisiones al punto de establecer la no exclusividad del Estado en la satisfacción de las necesidades públicas, pudiendo favorecer la externalización de los servicios públicos (Alguacil Gómez, 2005, p. 10). Aquí externalizar significa transferir la gestión de servicios públicos a entidades privadas con y sin ánimo de lucro.

De esta manera, la transformación del aparato administrativo tradicional implica una reestructuración orgánica y de sus funciones, difiriendo parte de la gestión directa de los

servicios públicos a una red de instituciones públicas, reservándose para sí la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación. Los responsables públicos:

...ceden su rol de gestores directos de servicios en el marco de unas grandes instituciones jerarquizadas y se transforman en gestores de redes que tienen como misión planificar, decidir, controlar y evaluar las acciones públicas implementadas por las distintas “islas” instrumentales. (Ramió Matas, 2001)

Los procesos de innovación que derivan en una administración relacional presentan entonces una serie de características que pueden resumirse en: i) elementos de flexibilización organizativa en lugar de regulación burocrática; ii) coalición por objetivos locales en vez de especialización por problemas o competencias administrativas y técnicas; y iii) procedimientos por experimentación más que por planes orgánicos (Díaz, 2002).

En cuanto a las tecnologías de gestión referidas a los recursos humanos, se contempla la promoción de comunidades de práctica y aprendizaje, la formación centrada en el desarrollo de capacidades de innovación, aprendizaje y negociación, y las instancias de participación. Aquí la participación: “...no es una temática, sector, departamento, que deba contemplar cualquier administración, sino la participación debe ser transversal a las estructuras administrativas de tal modo que la participación no es una parte aparte, sino una parte integrada en todas las partes” (Alguacil Gómez, 2005, p. 9).

En lo relativo a las tecnologías de información, se favorece una comunicación amplia y transversal donde la información está reconocida como fuente de poder y es poseída por diversos actores, alentando entonces a la conformación de foros internos de discusión, trabajos en redes, entre otros (Grandinetti, 2003).

Sin embargo, debemos advertir los inconvenientes asociados a la incorporación de estas formas de gestión sin tomar en consideración las condiciones contextuales institucionales y sociales. Ramió Matas (2001) refiere a las características de la administración relacional basada en la denominada Nueva Gestión Pública, que plantea la adopción por parte de las administraciones estatales de herramientas consideradas exitosas provenientes de la gestión empresarial.

Por un lado, se plantean dudas respecto a la superioridad de dicho modelo que alienta a la externalización de los servicios y la racionalización administrativa. Por otro, la copia o imitación de estas estrategias modernizadoras legitimadas externamente, pero cuyo marco

institucional no se ajusta al existente en el gobierno local donde se pretende implementar, terminan generando en la administración un acoplamiento débil (loose coupling) que se verifica en un desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de las organizaciones:

El resultado final suele traducirse en una apariencia institucional que se refleja en determinadas estructuras orgánicas y en procesos formales, con denominaciones similares a las de las organizaciones que se han tomado como referentes, y que contrastan con unas dinámicas muy distintas de funcionamiento que se adecuan a los valores y pautas de actuación propias del contexto administrativo en el que se implantan [...] Este fenómeno también edifica un modelo mixto entre el nuevo diseño institucional y el antiguo, situación que genera complejidades y, en ocasiones, caos organizativo. (Ramíó Matas, 2001, pp. 12-13)

Por otro lado, Pascual Esteve (2001) afirma que la gestión relacional que propició una mayor apertura y la incorporación de la participación de la sociedad civil en los ayuntamientos españoles, se consolidó sólo luego de un proceso en el que, de forma previa, se incorporaron funciones gerenciales y se realizaron las reestructuraciones tendientes a otorgar mayor eficiencia en la gestión (p. 24).

Estas cuestiones son significativas para comprender el funcionamiento del PP, en tanto política innovadora que permea la administración, tanto por el contexto institucional en el que se implanta como por la propia dinámica que genera en su implementación.

3.2. Proceso de institucionalización del presupuesto participativo y factores intervinientes

El PP ha suscitado una multiplicidad de investigaciones que han intentado dar cuenta de diferentes aspectos de la política pública, que Montecinos (2009) resume en:

- i) Estudios de primera generación: que buscaban destacar las bondades del PP, referidos principalmente a la experiencia pionera de Porto Alegre.
- ii) Estudios de segunda generación: que centran su atención en el diseño institucional y las condiciones previas que explican su éxito, y que coinciden con la fase de expansión de la política en América Latina.

iii) Estudios de tercera generación: que ven al PP como una expresión de democracia participativa y analizan su complementación o subordinación con las instituciones democráticas tradicionales.

En particular, las publicaciones inscritas dentro de los estudios de segunda generación otorgan importancia central al diseño institucional y las condiciones para la implantación de la política de PP. En base a las experiencias documentadas, buscan establecer los requerimientos instrumentales en términos organizacionales, normativos, territoriales, participativos y financieros, que garanticen que dicha política sea sustentable y logre sus objetivos (Montecinos, 2009).

En varios casos los trabajos han adoptado una visión normativa, en el sentido de exponer un glosario de buenas prácticas que sirvan como referencia para nuevas experiencias y las existentes, y que apuntan al desarrollo de una gestión exitosa del PP (Cabannes, 2004, Allegretti et al., 2011, Martínez y Arena, 2013).

Respecto de las condiciones previas que permiten la sostenibilidad de la política, Goldfrank (2006) incorpora: a) el impulso dado por la voluntad política de los alcaldes (intendentes); b) el capital social existente en la comunidad que apoye la iniciativa; c) la disponibilidad de funcionarios competentes en la administración; d) municipio preferentemente de tamaño reducido; e) recursos financieros suficientes para llevar a cabo los proyectos de PP; f) una legislación que permita e incentive la participación ciudadana; y g) que el ejecutivo y el legislativo municipal hayan sido elegidos democráticamente por la comunidad. El autor resalta la voluntad del ejecutivo elegido democráticamente y la disponibilidad de recursos como elementos necesarios para el éxito del PP, dejando en un segundo plano el resto (pp. 7-8).

Por su parte, Cabannes (2004) enumera las siguientes condiciones: a) la voluntad política del alcalde tanto en el impulso como en el sostenimiento de todo el proceso y como compromiso presupuestario con la comunidad; b) presencia e interés de las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, determinante para sostener la política; c) clara definición de las “reglas del juego” de forma conjunta con la comunidad -montos discutidos, tiempos, etapas, toma de decisiones, etc.- y posibilidad de ajuste continuo de dichas reglas; y d) la capacitación de los funcionarios y la comunidad sobre el PP, sus características,

alcances y límites, y la continua información sobre el proceso a través de diversos medios (pp. 30-31).

Por un lado, se otorga relevancia a la sociedad civil como sostén de la política, y, por otro, nuevamente aquí sobresale la necesidad de una iniciativa constante del ejecutivo, y se hace alusión directa al desarrollo continuo de “reglas del juego” de forma compartida con la ciudadanía y su reforzamiento mediante la capacitación y comunicación del proceso de PP. En este sentido, la difusión de resultados de proyectos aprobados en el PP y su ejecución persiguen otorgarle legitimidad y transparencia al proceso (Montecinos, 2014, pp. 358-359).

Schneider y Goldfrank (2006), al analizar el caso de Porto Alegre ponen el acento en la disponibilidad de recursos fiscales para cumplir con el proceso de PP y en la continuidad del partido político en el ejecutivo municipal a través de las elecciones, como determinantes del éxito y la continuidad de una experiencia de PP. La posibilidad de la discontinuación de una experiencia de PP por cambio de gobierno también se ha planteado en los casos de cambio de gestión, incluso cuando triunfa el mismo partido político que estaba en el poder (Carmona, 2018, p. 53).

La bibliografía tradicionalmente ha asociado el concepto de institucionalización del PP con la existencia de normas escritas tales como leyes nacionales, ordenanzas o decretos municipales que lo reglamentan (Cabannes, 2004, 2005). Desde la elaboración teórica que desarrollamos en esta tesis, ello puede relacionarse sólo parcialmente con la institucionalización, y, además, no da cuenta de la idea de proceso aquí propuesta. Decimos parcial ya que deja de lado “la presencia y el peso de una institucionalidad informal, no escrita, que no resulta evidente a la observación centrada en lo formal” (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 28).

Asimismo, cabe mencionar que Garrido y Montecinos (2018) afirman que contar con un marco normativo favorece la expansión del PP, pero no es determinante para provocar procesos de mayor inclusión y participación ciudadana en la gestión municipal por su sola existencia.

La normativa puede favorecer un proceso endógeno de institucionalización, bajo ciertas condiciones. La existencia de ordenanzas y reglamentos, así como su adaptabilidad a la evolución del proceso del PP en el tiempo resultan elementos que podrían servir a su

legitimización, especialmente si en su elaboración o revisión se incluyen a todos los actores que intervienen en el proceso.

En este sentido, Ramella (2015, pp. 110-114) identifica el diseño estructural de los PP en Argentina respecto de su codificación, como rígido estructural, rígido, semi-rígido y flexible, de acuerdo a su adaptabilidad a las modificaciones:

a) La rigidez estructural da cuenta de los diseños de PP con reglamentos de funcionamiento codificados y sin cláusulas revisoras que no sufren cambios en el transcurso de su implementación; rígidos son los diseños que sí contemplan la posibilidad de modificaciones, pero que en la práctica persisten inalterados.

b) Los semi-rígidos reflejan las experiencias donde los reglamentos están codificados, permiten revisiones y de forma periódica se incorporan cambios que reflejan la puesta en marcha de la política.

c) Los flexibles son aquellos que no están codificados pero su metodología se va adaptando de acuerdo a la puesta en práctica.

En otro trabajo, la autora reconoce que “la existencia de un instrumento jurídico no necesariamente garantiza la implementación del Presupuesto Participativo ni tampoco implica un impedimento para modificar los aspectos que se consideren necesarios para mejorar el funcionamiento del programa” (Ramella, 2009, p.53).

Ahora bien, Fidyka (2004) afirma que un marco normativo puede constituirse en un elemento facilitador para el desarrollo de la participación ciudadana, ya que:

...en el plano de las relaciones Estado-sociedad civil, el derecho y sus formas institucionales no solucionan ni generan por sí solo la participación, pero es conveniente reconocer que la existencia de canales jurídicos que fomenten la participación constituyen valiosos instrumentos para que los ciudadanos y sus organizaciones influyan en el rumbo de la acción gubernamental. (p. 2)

De acuerdo a estos argumentos, los diseños institucionales que adoptan un carácter semi-rígido y flexible en sus normativas tenderían a favorecer la institucionalización.

En definitiva, la institucionalización del PP se asocia con un proceso que favorece su legitimación como política pública por parte de los actores intervinientes, estatales y de la

sociedad civil. Esto se expresa en su sostenimiento, es decir su continuidad en el tiempo más allá de los desafíos contextuales (políticos, económicos, etc.), como así también su mantenimiento como mecanismo de toma de decisiones públicas cuantitativa (por los recursos que moviliza) y cualitativamente (por la calidad de su diseño en su implementación), y por el hecho de sostener la participación de la forma más amplia y diversa de los actores locales dentro de la política (Rodrigues de Caires, 2018a, p. 21).

El único autor que ha analizado el PP desde un marco estrictamente institucionalista es Rodrigues de Caires (2018a, 2018b), quien intenta demostrar para el caso del municipio de Pasto (Colombia), que los factores determinantes para la institucionalizar el PP como política pública son los incentivos políticos que enfrentan los alcaldes para ceder autoridad decisoria, y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil.

El autor utiliza el concepto de incentivos políticos del alcalde para delegar autoridad a la ciudadanía, en contraposición del término voluntad política del alcalde (Cabannes, 2004, Goldfrank, 2006, Montecinos, 2014), de difícil operacionalización. Estos incentivos son los que llevarían al ejecutivo local a iniciar e impulsar el PP. Frente a modificaciones en las condiciones políticas, como podría resultar de un cambio de gobierno, aparece la necesidad de considerar como factor relevante la existencia previa de redes asociativas en la sociedad civil local tanto en cantidad como en calidad, cuya actuación no esté condicionada por la política partidaria ni mediada por instancias gubernamentales (Rodrigues de Caires, 2018b, p. 51).

En un estudio multidimensional de quince casos de PP en municipios de la Argentina, pudo verificarse que sólo en tres las organizaciones de la sociedad civil existentes tuvieron algún rol en el impulso de la política, observando una intermediación directa y manifiesta en su funcionamiento. En el resto de las experiencias, el papel de los vecinos organizados había sido más bien acotado. Asimismo, se comprobaba casi en todos los casos una fuerte influencia del gobierno local en el protagonismo y la participación de las asociaciones vecinales (Carmona, 2018, p. 52).

De aquí, podemos colegir la importancia del ejecutivo y los equipos técnicos del PP no sólo para para impulsar y sostener el PP, sino también para favorecer el fortalecimiento de las redes asociativas del territorio y la apropiación de la política por parte de ellas. En este sentido, la idea de proceso de institucionalización nos permite incluir una dinámica de

incorporación e involucramiento a la política de actores de la sociedad civil, que tiendan a una mayor organización y autonomía de estos últimos. Esta retroalimentación producida durante el proceso que refuerza la institucionalización es señalada por Rodrigues de Caires (2018b, p. 51). Nosotros podemos agregar que resulta fundamental la iniciativa de los actores gubernamentales para lograr dicho propósito.

Existen diferentes tipos de racionalidades que guían las acciones del ejecutivo municipal en el PP. En grandes rasgos, las iniciativas dependerán de cómo se conciba esta política desde la gestión estatal. Cabannes (2018, pp. 13-14) categoriza las experiencias de PP bajo tres lógicas diferentes, que imponen tensiones diferentes para los actores involucrados:

- a) Una financiera y de buena gestión que apunta a mejorar la eficiencia administrativa y optimizar el uso de los recursos públicos.
- b) Una de buena gobernanza en la que el PP es un medio para reestablecer la confianza entre las autoridades políticas y los ciudadanos.
- c) Una democratizante donde se busca otorgar poder a la ciudadanía mediante el control de una parte o la totalidad del gasto público, en busca de una transformación social y política.

De acuerdo a cuál sea la visión compartida por quienes implementan la política, diferirá tanto el interés en involucrar y empoderar a la sociedad civil en el territorio, como el esfuerzo transformador de la gestión municipal hacia un modelo relacional.

En esta investigación centramos la atención en la dinámica de institucionalización que tiene como protagonistas a los actores gubernamentales. Para ello, además del papel del Intendente, cabe poner de manifiesto la importancia de los funcionarios del gobierno local que gestionan el proceso del PP en su institucionalización. En este sentido, cabe señalar que:

“...la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre cómo asignar los recursos públicos, requiere para su implementación exitosa y consolidación en el tiempo, no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una decidida voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas y de gestión en los órganos subnacionales de gobierno y en la burocracia en general; de forma tal, que este proceso participativo sea un mecanismo legítimo, eficiente y ágil para lograr consensos básicos, acuerdos y compromisos en materia de asignación de recursos públicos y privados. Es decir, se requiere de métodos científicos y procedimientos técnicos que de ser seguidos

razonablemente, garanticen que el resultado final del proceso sobre los presupuestos, sea el reflejo de las preferencias de la sociedad y que las propuestas sean técnicamente adecuadas y su ejecución fiscalmente viable” (Shack Yalta, 2005).

A partir de estas consideraciones, podemos sostener que el PP es una política pública que se instrumenta en los gobiernos locales a través de un programa presupuestario específico, cuya institucionalización se relaciona con su legitimización por parte de los involucrados, esto es, de los vecinos de la localidad y de los actores gubernamentales que posibilitan su funcionamiento. Ello se consolida en prácticas, reglas y narrativas (Lowndes y Roberts, 2013).

En este sentido, cobra relevancia el apoyo del Intendente que mediante sus efectivas decisiones políticas y administrativas en cuanto a jefe del departamento ejecutivo sostiene el PP y la capacidad y autonomía de los funcionarios de PP para llevar a cabo el programa.

3.2.1. El papel de los intendentes

Garrido y Montecinos (2018) destacan el reconocimiento de la máxima autoridad del ejecutivo local como impulsor y promotor de las iniciativas de PP por parte de los diversos actores que participan de la política pública. Asimismo, señalan que la voluntad política del Intendente también es ponderada “en aquellos casos excepcionales donde la participación ciudadana provocada en los presupuestos participativos logra incidir en las definiciones estratégicas de la gestión municipal” (p. 115).

Algunos autores han estudiado esta iniciativa en términos de incentivos políticos de los ejecutivos municipales para implementar políticas innovadoras que abren el juego a la participación ciudadana, y que implican una cesión de poder hacia la ciudadanía. Freigedo Peláez (2015), sobre la base de un análisis de gobiernos locales en Uruguay, entiende que las autoridades cederán poder cuando estén ante un escenario de fuerte competencia política en donde vean en peligro su continuidad en el gobierno, y cuando la sociedad civil organizada tenga incidencia sobre la vida política y social del gobierno local.

Por su lado, Wampler (2008), analiza ocho casos de presupuesto participativo de Brasil, concluyendo que la delegación de autoridad se explica por las siguientes razones: a) para ampliar la base de apoyo del gobierno en base a la participación de los miembros de las organizaciones de sociedad civil existentes y de las nuevas cuya creación fomenta esta

política participativa; b) recompensar a los partidarios más leales, es decir, que los ciudadanos comunes que forman su base política se involucren directamente en los lugares de toma de decisiones; y c) posicionar al PP como un partido reformista, enfatizando la transparencia, la justicia social y los componentes deliberativos del PP.

Rodriguez de Caires (2018a) expresa que estos incentivos se deben entender de acuerdo a la lógica de lo adecuado establecida entre actores políticos, es decir cuya racionalidad está limitada dentro del marco institucional más general en el que se desenvuelven. A los factores señalados por Wampler agrega entonces uno adicional: la presión que ejerce el contexto para la adopción del PP a partir de la promoción condicionada por organismos nacionales o internacionales y que lo señalan como una buena práctica de gobernanza urbana.

Adicionalmente, nosotros podemos entender que la adopción del PP se asocia también a un proceso de isomorfismo mimético por difusión de innovaciones, en el que las administraciones municipales copian modelos que resultan exitosos y legitimados socialmente. Esto se verifica con el PP en Argentina a partir del año 2008, cuando se expande de diez a veintiún experiencias (Martínez y Arena, 2013, pp. 15-16), un año antes de la creación de la Red Argentina de Presupuesto Participativo.

Hemos señalado que a las razones por las que un Intendente decide impulsar una política de PP podría sumarse su voluntad y convicciones personales, aunque ello resulta complejo de verificar empíricamente. Carmona y Martínez (2016) concluyen que el PP se presenta como un mecanismo orientado a la búsqueda de beneficios político-legitimantes por parte del ejecutivo municipal, en un marco de reafirmación del factor de proximidad, la crisis de representación de los partidos políticos y los cuestionamientos a los modos de hacer política de carácter más tradicional.

Ahora bien, la cuestión que aquí nos ocupa es cómo esa iniciativa del Intendente sienta las bases de la institucionalización de la política participativa, a partir de sus acciones concretas y las transformaciones organizacionales en la administración municipal. Estas acciones tienen impacto en las prácticas, reglas y narrativas, que pasan a ser compartidas por los actores que participan de la política, y que inciden en la garantía de continuidad del PP. Según SAM (2013) el compromiso y liderazgo político del ejecutivo municipal se manifiesta:

...en la asignación de recursos, en la asistencia física en diversas instancias de participación y deliberación y en el involucramiento personal en instancias decisoras, en aquellos

momentos en que se requiera sortear una cadena jerárquica tradicional que pueda atentar contra el proceso. (p. 41)

Desde esta perspectiva su participación sería crucial ya que: a) interpela a los actores internos y externos de la administración desde un plano simbólico con acciones discursivas; b) define los recursos organizacionales con los que dota a los funcionarios responsables de la política participativa, tanto los materiales como simbólicos y de poder; y c) él mismo adquiere un rol protagónico interviniendo de forma directa en diferentes momentos del proceso del PP, especialmente cuando se presentan dificultades internas al municipio que pueden poner en riesgo la ejecución de los proyectos.

3.2.2. La capacidad y grado de autonomía de los funcionarios

Se ha afirmado la importancia del mantenimiento de un elevado nivel de ejecución de proyectos como medio para legitimar la política y sostener la participación de los actores de la sociedad civil (Carmona y Martínez, 2016, Paparás, 2018, Allegretti et al., 2011, Montecinos, 2014, Garrido y Montecinos, 2018), aspecto en el que cobra relevancia la continua actuación de la administración para facilitar o entorpecer los procesos.

La capacidad y grado de autonomía de los funcionarios que tienen a su cargo la implementación del programa de PP resulta relevante porque son quienes llevan adelante la política y se enfrentan diariamente a los problemas que van surgiendo en su implementación, resultando entonces actores clave para lo que Tolbert y Zucker (1996) denominan habituación y objetivación dentro de la secuencia de institucionalización del PP dentro y fuera de las organizaciones públicas.

Cuando nos referimos a capacidades las entendemos como aquellas habilidades que poseen (y que también van adquiriendo) los individuos para identificar y resolver problemas a lo largo del tiempo (Rodríguez Gustá, 2007). También, por otro lado, Bernazza, Longo y Comotto (2015) al trabajar sobre el concepto de capacidad, refieren a los liderazgos político-técnicos que asumen tareas de coordinación, dirección y/o conducción al servicio de la concreción del proyecto de gobierno. La disponibilidad y conformación de equipos técnicos es un rasgo de ese liderazgo y permite a los gestores mejorar su intervención en el proceso del PP (pp. 26-28).

Los funcionarios del PP actúan como verdaderos emprendedores institucionales, dado que trabajan para influir en los contextos institucionales internos y externos a la administración mediante estrategias como liderazgo técnico y político y la acción discursiva (Lawrence y Suddaby, 2006). Este liderazgo es más abierto y horizontal, e impulsa formas de trabajo en equipo al interior de las administraciones locales, estimulando instancias de cogestión de programas y políticas en forma conjunta con la ciudadanía (Carmona, 2012, p. 48).

Si bien la participación enriquece los programas y potencia la gerencia, también genera incertidumbre. La comprensión de la heterogeneidad de los participantes y de las formas de participación, así como del procesamiento de las contingencias de cada modalidad de participación, debe formar parte de las tareas necesarias para la elaboración de la agenda estratégica de la gerencia.

En primer lugar, una política participativa como el PP, al implementarse dentro de la estructura administrativa, requiere de la coordinación entre áreas, ya que su funcionamiento plantea una transversalidad que excede a un sector específico. Teniendo en cuenta que las organizaciones estatales se diferencian y especializan sectorialmente, la necesidad de coordinar los procesos de la política se debe a que:

...las unidades estatales orientan su actividad de acuerdo con estrechos criterios sectoriales o funcionales, que pierden a menudo de vista intereses y valores sociales más trascendentes. De aquí la necesidad de integración, expresada en intentos deliberados por conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad desarrollada por subconjuntos de unidades vinculadas entre sí por alguna forma de interdependencia. (Oszlak, 1980, p. 12)

La vinculación y articulación, así como la comunicación, con los diferentes actores internos cobra importancia para el sostenimiento del ciclo de PP. La colaboración de funcionarios que no tienen relación directa con el PP resulta crucial.

Para ello las estrategias apuntan a una buena comunicación y al convencimiento de las bondades de la política. Asimismo, mayores grados de autonomía en el control de los procesos que involucra el ciclo de PP por parte de sus responsables, también pueden ayudar a garantizar su continuidad, especialmente por reducción de tiempos en los procesos, la viabilidad de los proyectos y el mantenimiento de altos grados de ejecución de los mismos.

También, las políticas públicas innovadoras como el PP exigen una mayor capacidad de gestión de los funcionarios responsables por su relación directa con la sociedad civil. De acuerdo a Martínez Nogueira (2007), este tipo de políticas que se instrumentan en programas dentro de la administración están más expuestas a la turbulencia contextual y dependen en mayor medida de la legitimación social, por lo que requieren capacidades especiales como “el manejo de la ambigüedad, la construcción de universos simbólicos compartidos, la preservación de la legitimidad, la aptitud para producir convergencia entre aportes disciplinarios y actores, la conciliación de las expectativas organizacionales y profesionales, la delegación y el liderazgo” (p. 72).

Esto es debido a que la participación enriquece los programas y potencia a la gerencia, pero también genera incertidumbre, por lo que se requiere una mayor comprensión de la heterogeneidad de los participantes y de las formas de participación, como así también del procesamiento de las contingencias asociadas a la modalidad de participación elegida (ibid., pp. 100-101).

De hecho, los funcionarios del PP interactúan con los vecinos durante el proceso de la política, sirviendo de nexo entre éstos y el resto de la administración. Desde ese lugar, favorecen la institucionalización al permitir la apropiación de la política por parte de la sociedad civil. Especialmente, en los territorios donde no existe una red densa de organizaciones sociales, ni mecanismos previos de participación, la vinculación y articulación de los funcionarios del PP con los vecinos también contribuye a sostener la participación y otorgar grados de legitimidad a la política pública.

En este sentido Cabannes y Lipietz (2020) señalan la importancia de la educación cívica que compete a los ciudadanos y a los funcionarios para facilitar la comunicación entre ambos. Los autores subrayan la importancia de la deliberación, ya que los PP “...son más propensos a consolidarse y sostenerse en el tiempo cuando una cultura participativa permite a los ciudadanos expresarse en las asambleas al mismo nivel que los funcionarios”.

En resumen, los funcionarios del PP contribuirían a la institucionalización de la política mediante: a) la disponibilidad en cantidad y calidad de equipos técnicos para gestionar el proceso de PP; b) los vínculos y la articulación con otras dependencias del municipio; c) los vínculos y la articulación con vecinos y organizaciones de la sociedad civil; y d) el porcentaje de procesos de PP en los que tienen incidencia directa en la decisión.

4. Metodología

4.1. Tipo y diseño de la investigación

Para realizar esta tesis privilegamos un tipo de estudio analítico, ya que buscamos encontrar presuntas relaciones de causa-efecto, que expliquen los fenómenos descritos. En este sentido, nos planteamos tomar el desempeño de los actores gubernamentales como factor que contribuye a la institucionalización de una política pública de PP.

La estrategia metodológica ha sido principalmente cualitativa y hemos elegido un formato de estudio de caso único. La elección del método de estudio de caso se justifica "cuando el objeto que se quiere indagar está difuso, es complejo, escurridizo o controvertido. Es decir, para analizar aquellos problemas o situaciones que presentan múltiples variables y que están estrechamente vinculados al contexto en el que se desarrollan" (Cebreiro López y Fernández Morante, 2004, p. 667).

Esta técnica de análisis busca profundizar el conocimiento de un tema a partir del estudio en base a hechos históricamente situados, intentando brindar explicaciones de carácter exploratorio que puedan llegar a generalizarse para otros sucesos. Como expresa Carmona (2012) se procura:

...desarrollar interpretaciones mediante un trabajo de sistematización de observaciones y análisis que es lo que le da consistencia al método. En este sentido, el estudio de casos aparece como una alternativa adecuada puesto que supone una investigación que involucra una diversidad de variables y hechos asociados que deben ser interpretados sistemáticamente. (p. 82)

El diseño ha sido observacional, ya que nos limitamos a observar y medir los fenómenos, y a partir de allí intentamos realizar un análisis explicativo. Adicionalmente, se trató de un estudio longitudinal, porque la información de cada variable se recogió en diferentes momentos del tiempo, pretendiendo de esta forma dar cuenta del desarrollo de los actores y la política en su proceso de institucionalización. A su vez, ha sido retrospectivo, ya que el inicio del estudio es posterior a los hechos estudiados, siendo datos recogidos de diversas fuentes sobre hechos sucedidos.

La unidad de análisis elegida es la política de presupuesto participativo, a partir de la cual se desprenden las diferentes dimensiones que dan cuenta de su institucionalización y la

influencia de los actores gubernamentales para su consecución. Dentro de la unidad de análisis pudimos delimitar una población que está constituida por los actores que intervienen en su implementación, tanto funcionarios del PP, como funcionarios técnicos y los vecinos, que en forma individual u organizada participan del ciclo de la política pública. De ellos, se realizó una muestra no probabilística, de tipo discrecional en base a informantes clave, quienes dieron cuenta de sus conocimientos, percepciones y experiencias sobre los fenómenos estudiados.

Por último, tal como se señaló estamos en presencia de un estudio de caso que refiere a la institucionalización de una política pública en un gobierno local. La institucionalización constituye un proceso, motivo por el cual se propuso realizar el análisis a partir de la construcción de etapas, fases o momentos, mediante las cuales pueda reflejarse su dinámica y la incidencia de las variables estudiadas en los diferentes estadios de la política (Rodrigues de Caires, 2018, p. 14). En efecto:

...se trata de “encuadrar” en fases el comportamiento de las variables en estudio para distinguir más clara y sistemáticamente su evolución, a la vez que observar la secuencia del desarrollo del propio proceso de institucionalización como clave complementaria de su robustez. (ibid., p. 21)

En base al estudio longitudinal efectuado, el proceso de institucionalización de la política participativa en Zárate puede reconocer tres fases en las que separamos analíticamente la experiencia: 1) prueba piloto con baja formalización mediante estructuras ad-hoc e inmediata formalización (2009-2011); 2) maduración de la política con cogestión de los recursos (2012-2015); y 3) crisis e intento de reconducción de la política hacia la prevención y atención sanitaria y la asistencia social básica (2016-2019).

4.2. Herramientas de recolección de datos

Esta investigación se ha efectuado a partir de técnicas de recolección de datos basadas en el análisis documental y relevamiento de fuentes secundarias, y en la realización de entrevistas semi-estructuradas. Llevamos adelante estrategias de saturación y de triangulación de la información recogida con el método cualitativo y la información cuantitativa, con el fin de incrementar la validez de los resultados de la investigación. Este conjunto articulado de técnicas nos permitió caracterizar la política de PP y sus modificaciones a lo largo del

tiempo, así como también dar cuenta de los factores que, desde el plano estatal han contribuido a la institucionalización del PP en el gobierno local de Zárate.

En relación a los datos de tipo documental y la información de fuentes secundarias contemplamos: a) la revisión de documentación proveniente de fuentes oficiales del gobierno local y del provincial como informes y evaluaciones presupuestarias y de gestión, organigramas, y normativa y reglamentación del PP; b) revisión bibliográfica, tanto informes de terceros como investigaciones académicas previas sobre el caso de estudio; c) relevamiento de información periodística relacionada con el proceso estudiado.

En cuanto a las entrevistas, que configuraron la técnica elegida de recopilación de datos primarios, realizamos de manera personal y virtual bajo la forma semi-estructurada, es decir, en base a una guía de preguntas básicas que luego dieron lugar a repreguntas más específicas de acuerdo a la información brindada (Marradi et al., 2007, pp. 221-224). En ambos casos, realizamos entrevistas en profundidad a informantes claves, a) del ámbito institucional (tres funcionarios de PP y dos de otras áreas); y b) de la sociedad civil (cuatro vecinos y miembros de organizaciones sociales de diferentes puntos del territorio).

4.3. Dimensiones de análisis

En función de ello, las dimensiones y variables elegidas para el análisis de la política de PP para el caso de Zárate fueron:

i.- Institucionalización del presupuesto participativo:

- Continuidad en la implementación.
- Sostenimiento como instancia de deliberación y decisión.
- Nivel y profundidad de la participación.

ii.- Apoyo político del Intendente:

- Discurso y definiciones político-ideológicas sobre el presupuesto participativo.
- Lugar del presupuesto participativo en el organigrama municipal.
- Disponibilidad de recursos financieros y materiales para el funcionamiento del presupuesto participativo.

- Intervención directa en resolución de problemas en el proceso del presupuesto participativo.

iii.- Capacidad y grado de autonomía de los funcionarios del presupuesto participativo:

- Disponibilidad y calidad de equipos técnicos para gestionar el proceso de presupuesto participativo.

- Relación de los funcionarios de presupuesto participativo con las áreas técnicas y de apoyo administrativo-financiero.

- Relación de los funcionarios de presupuesto participativo con los vecinos y organizaciones de la sociedad civil.

- Cantidad de procesos del presupuesto participativo en los que tienen incidencia directa en la decisión.

4.4. Justificación de la elección del caso de estudio

La elección del Municipio de Zárate como caso de estudio obedece a diversas razones:

En primer lugar, debemos señalar que, si bien las experiencias de PP en municipios argentinos han tenido una expansión en cuanto a cantidad de iniciativas, desde las primeras del año 2002, no todas ellas tuvieron continuidad en el tiempo. Arena (2018, p. 127) pone de manifiesto que entre los años 2002 y 2018, se suspendieron 40 experiencias en el país, de las cuales retomaron en sólo 7 municipios.

Si bien hay casos que comenzaron tempranamente y han sostenido la experiencia (Rosario -2002-, Morón -2006- y Villa María -2007-), tomando en cuenta la totalidad de los municipios que adoptaron la política, la media de duración de es de seis años y la mediana (que concentra a la mayor cantidad de casos) es de sólo cinco años (Arena, 2020).

Zárate mantuvo el PP ininterrumpidamente durante nueve de los once años que contempla esta investigación, primero con una prueba piloto en el año 2009 y luego para todo el territorio desde el 2010, lo que lo ubica entre los pocos casos que conservaron su vigencia por un período relativamente extenso.

En segundo lugar, la implementación del PP en Zárate se produce en el marco de persistencia de la gestión del ejecutivo local. De hecho, el Intendente que la impulsó y que había llegado al gobierno en el año 2007, se impuso en las elecciones de los años 2011, 2015 y 2019.

Esta estabilidad en el cargo de una misma gestión, nos permite analizar los mecanismos que guiaron las transformaciones de la política participativa en el camino de su institucionalización, poniendo el foco en el desempeño de la agencia, reflejada por los organismos y actores estatales y su relación entre ellos y con la sociedad civil. A partir de allí, los resultados del estudio en cuanto al grado de institucionalización alcanzado y el papel desempeñado en los actores gubernamentales, nos pueden sugerir qué tan posible sería su continuación ante un hipotético cambio de gobierno.

Luego, una razón para optar por este caso de estudio se relaciona con la experiencia previa organizativa y participativa de los vecinos en el territorio. En Zárate, si bien al momento de implementar la política ya existían organizaciones vecinales de alcance barrial, los vínculos de carácter participativo con la administración estatal eran muy débiles.

Por un lado, no se verificaba una demanda de mayor participación por parte de la sociedad civil, y por otro, había un desconocimiento de las asociaciones y sociedades barriales con influencia en el territorio por parte de la gestión (Arpini, 2017, p. 64). Bajo estas condiciones, cobra sentido centrar el estudio en los actores gubernamentales, como impulsores y sostenedores de la política y de la participación ciudadana que contribuye a su legitimación.

Por último, cobra especial interés realizar investigaciones relativas al PP en localidades de tamaño reducido en comparación con aquellas que inicialmente han captado mayor interés por parte de los investigadores como Morón, Rosario y la Ciudad de Buenos Aires (Pinillos y Signorelli, 2014, Carmona, 2012, Annunziata, 2011, entre otros).

En este sentido, continuamos y profundizamos el trabajo realizado desde una perspectiva multidimensional en el marco del proyecto de investigación ICO-UNGS denominado “El Presupuesto Participativo en la Argentina. Alcances y perspectivas en materia de transformación política, social y de gestión pública” que incorporó quince casos de estudio constituidos por localidades de diferentes características a lo largo del territorio nacional. Entre ellas se sumó al municipio de Zárate, dentro de las experiencias insertadas en gobiernos locales con una escala poblacional media-baja (en 2012, año de inicio del proyecto, se estimaba tenía 118.000 habitantes).

La participación en dicho proyecto y la producción generada, sumada a la investigación realizada desde otro marco teórico del PP en este municipio por Arpini (2017), constituyen un insumo importante como antecedente y como experiencia de trabajo en la problemática, que sirve de punto de partida para realizar la presente investigación.

5. El proceso de institucionalización del presupuesto participativo en Zárate

5.1. Contexto en el que se implementó el presupuesto participativo

La implementación del PP en Zárate (2009-2010) se produce en un momento de franca expansión de experiencias en municipios argentinos. Si consideramos que desde el 2002, año en que se inician los casos de Rosario, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Godoy Cruz, otros gobiernos locales se suman lentamente a la introducción de la política, es a partir del año 2008 que comienza a replicarse en mayor escala.

En la Figura 1 podemos observar el crecimiento en el número de experiencias y una estabilización a partir del año 2015 con picos máximos de 57 y 58 casos activos para los años 2015 y 2018, respectivamente. Por otro lado, resulta sugerente que al año siguiente del proceso electoral nacional, provincial y municipal de los años 2011 y 2015, se produce una mayor discontinuación de la práctica, lo que puede explicarse por el recambio de gestión en los ejecutivos municipales que no optaron por consolidarlas (Arena, 2020).

El PP ha sido implementado por diversas expresiones partidarias a lo largo del territorio nacional, por lo que no puede ser vinculado unívocamente con un partido o una ideología particular. Asimismo, lo han adoptado desde ciudades de gran tamaño y población (Córdoba, Rosario, La Plata) hasta localidades de escala reducida, de menos de veinte mil habitantes (Santa Rosa -Mendoza-, Crespo -Entre Ríos-, Firmat -Santa Fe-).

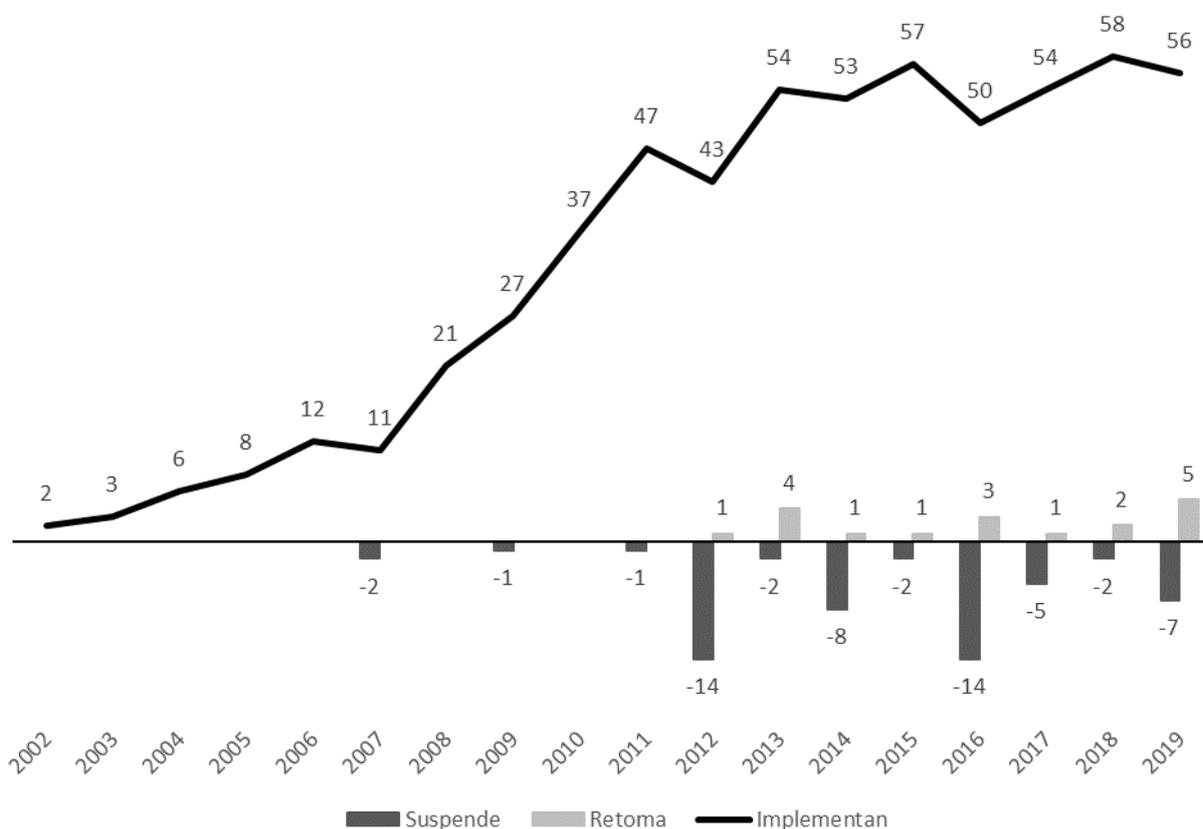
Hacia el año 2012, la cuarta parte de la población argentina vivía en municipios que aplicaban PP (Martínez, 2018, pp. 34-37). En lo que hace a la Provincia de Buenos Aires, para el año 2018, Arena (2018) da cuenta de diecinueve experiencias activas.

Desde el punto de vista jurídico, la Constitución Nacional (CN) argentina sostiene en su artículo 22 la forma representativa de gobierno: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”; pero a partir de la reforma del año 1994 reconoce la participación ciudadana bajo formas semi directas. Estas son la iniciativa popular que permite a los ciudadanos presentar proyectos de leyes (art. 39) y la consulta popular que habilita el voto directo de la ciudadanía para transformar proyectos en leyes (art. 43).

Gracias al artículo 75, inciso 22 de la CN, la participación directa toma raigambre constitucional a partir de la adhesión a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Tanto el artículo 21 de la primera como el artículo 25 del segundo establecen el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Figura 1. Evolución de las experiencias de PP en municipios argentinos



Fuente: Arena (2020)

En relación a leyes nacionales que sirvan de marco para la política participativa, a diferencia de Chile que posee una Ley de Participación Ciudadana, o de Perú y República Dominicana que poseen una Ley Nacional de PP que obliga a los gobiernos subnacionales a aplicar dicha política (Garrido y Montecinos, 2018, Shack Yalta, 2005), la Argentina no posee una norma específica a nivel federal que aliente la participación.

Respecto a la provincia de Buenos Aires, la Constitución Provincial no incorpora expresamente instancias participativas y tampoco consagra la autonomía de los municipios, esto último pese a haber sido modificada el mismo año y poco tiempo después de la reforma de 1994 de la CN, que sumó el artículo 123 el cual exige a las provincias asegurar la autonomía municipal. Esta situación significaba, en principio, un escollo para los municipios bonaerenses en su intención de adoptar el PP (Rossi y Pavese, 2009).

A fines de año 2005, la provincia de Buenos Aires por medio del Decreto 3333/05 creó el Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo, invitando a los municipios a sumarse a dicha iniciativa. El espíritu de la norma queda manifestado en los considerandos del Decreto, donde se señala que:

...al permitir a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones gubernamentales y en el control de la gestión de sus recursos, el Presupuesto Participativo se constituye como elemento fundamental para el establecimiento de una democracia más participativa y como medio eficaz de descentralización.

A continuación, se enmarca al PP dentro de las “reformas de segunda generación”. Arena (2018, p. 128) sostiene que entender a la política como parte del proceso de modernización del Estado, definiéndola como una forma de descentralización, implica una limitación debido a que le quita poder democratizador, reduciéndola a su función de mejora de la administración pública.

En cuanto al Programa creado con el Decreto, implicaba un conjunto de acciones por parte del Poder Ejecutivo Provincial, entre las que se encontraban la colaboración con los municipios en la formulación de los manuales y las pautas para implementar el proceso de PP, la capacitación del personal municipal implicado y la difusión de la política entre las organizaciones civiles, entre otras (Rossi y Pavese, 2009).

El Programa nunca se desarrolló, ni se promovieron las experiencias participativas. Sin embargo, el Decreto 3333/05 ha servido de marco y ha sido utilizado por los municipios bonaerenses al momento de justificar y como antecedente para los proyectos de ordenanzas de PP.

Por último, han existido vinculaciones desde el nivel federal de gobierno con los municipios para promover y apoyar la difusión del PP, tanto desde la administración central como de las Universidades Nacionales.

En el primer caso, la Secretaría de Relaciones Parlamentarias (SRP) de la Jefatura de Gabinete de Ministros a partir del año 2007 “comenzó a trabajar en propiciar la instalación del PP, a través de acciones de difusión y promoción de la herramienta, como así también mediante el apoyo y la asistencia a gobiernos locales y sus comunidades interesados en su adopción” (Caruso, Páez y Adaro, 2010), lo que luego se consolidó como el Programa Nacional de Presupuesto Participativo (PNPP).

A su vez, esta dependencia en conjunto con la Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) del Ministerio del Interior y Transporte, promovieron la creación de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), de carácter horizontal y que las incorporó como miembros, junto a los municipios e instituciones académicas que fueron invitados a adherir, lográndose una participación mayoritaria de las experiencias existentes y un alto grado de reconocimiento. La RAPP funcionó entre los años 2009 y 2015 y tenía como objetivos promover, sostener, fortalecer y expandir el PP.

Dos de los mayores logros de las políticas de apoyo e información emanadas del gobierno nacional y la RAPP en esos años ha sido, por un lado, la organización de los Encuentros Nacionales de Presupuesto Participativo (ENPP), que tenían el objetivo de generar un ámbito de aprendizaje en relación a las prácticas llevadas adelante por los municipios que integran la RAPP (Link, 2011). Por otro, la realización de las Encuestas Nacionales a Municipios con PP, que tuvo tres ediciones, en 2008, 2011 y 2014³.

Las Universidades Nacionales acompañaron estas iniciativas, especialmente mediante el apoyo técnico y acciones de difusión y capacitación, donde se destaca el dictado de la Diplomatura Virtual en Presupuesto Participativo y Gestión Municipal, llevada adelante por la UNGS⁴.

5.2. Descripción del Municipio e impulso inicial

El Partido⁵ de Zárate se ubica en el noreste de la Provincia de Buenos Aires, a 90 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con una superficie de 1.188,9 Km² está emplazado en

³ Las encuestas consistían en un cuestionario semi-estructurado enviado por correo electrónico a los responsables de área donde se gestiona el PP, los que contaron con la asistencia telefónica de los encuestadores. Los componentes principales consultados fueron: a) información general sobre el municipio; b) información del área municipal responsable del PP; c) finanzas y presupuesto municipal; d) aspectos generales del presupuesto participativo; e) participación ciudadana; f) proyectos; g) apoyos externos; h) metodología de implementación; e i) gobierno y administración local. Como resultado, se obtuvo información de 19 municipios con PP en el año 2008, 35 el 2011 y 42 el 2014.

⁴ Resulta interesante también señalar, en relación a las Universidades Nacionales, que la expansión de la política de PP traspasó la frontera jurisdiccional de los municipios y alcanzó a un puñado de ellas: la Universidad Nacional del Litoral lo puso en marcha en 2010, la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 2011, la citada UNGS a partir del año 2013 y la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba en 2014.

⁵ Partidos es la denominación que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires confiere a los municipios, los que son administrados por una municipalidad de acuerdo a su artículo 190: “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados,

el Corredor del Río Paraná, por estar a la ribera del Paraná de Las Palmas y el Paraná Guazú. Limita al nordeste con la Provincia de Entre Ríos, al sudeste con el Partido de Campana, al sur con Exaltación de la Cruz y San Antonio de Areco y al Noroeste con Baradero.

El Partido fue creado en el año 1854, al separarse del de Exaltación de la Cruz, cuyo vasto territorio era conocido como Cuartel 2°. Actualmente está compuesto por la ciudad de Zárate que es la cabecera del Municipio y las localidades de Lima, Escalada y un extenso territorio de Islas.

En cuanto al aspecto económico, lleva adelante una importante actividad industrial, fruto de su ubicación geográfica que lo conecta con el Mercosur a través de las vías de comunicación terrestre y fluvial, permitiendo la radicación de grandes empresas (Toyota, Quilmes, Monsanto, Petrobras, entre otras). También desarrolla la actividad portuaria en la margen derecha del Río Paraná de las Palmas, y explota la producción agrícola ganadera en la zona de Lima, donde se hallan funcionando las Centrales Nucleares de Atucha. El mayor espacio urbano se halla en la ciudad de Zárate, donde existe una gran cantidad de PyMEs, principalmente dedicadas al rubro de servicios, asociada a las grandes empresas instaladas en el territorio⁶.

El producto bruto geográfico (PBG) para el año 2008 (último dato disponible) era de 3.810 millones de pesos, lo que representaba una participación del 1,15% del PBG provincial, arrojando un PBG per cápita de 33.344 pesos para este municipio contra 21.158 pesos, en promedio, para toda la provincia⁷.

Posee una población aproximada de 128.096 habitantes⁸, de la cual el 49,5% son mujeres. Según los datos al año 2010, la población estaba distribuida en 34.013 hogares, un 92,8% correspondientes al área urbana y el restante 7,8% al área rural. 3315 hogares tenían necesidades básicas insatisfechas (NBI), representando los urbanos un 8,3% y los rurales un 0,9% respecto del total⁹.

en la forma que determine la ley". En adelante, se utilizarán ambos términos, partido y municipio, indistintamente como sinónimos.

⁶ Página oficial del gobierno municipal <www.zarate.gov.ar>.

⁷ En base a estimaciones de Lódola, Brigo y Morra (2013) y Censo 2010, INDEC.

⁸ Estimación para el año 2020, según Tomás (coord.) (2016).

⁹ De acuerdo a información extraída del Anuario 2016-2018 de la Dirección Provincial de Estadística, Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/ANU%202018/index.html>.

El ejecutivo municipal es liderado por un dirigente¹⁰ que había estado ligado desde sus inicios en la política partidaria con el Partido Socialista y que se impuso de manera consecutiva en las elecciones de 2007, 2011, 2015 y 2019, con el partido Nuevo Zárate¹¹ e impulsó la creación del PP a su llegada a la intendencia.

La motivación de adoptar la política podemos explicarla en parte por la afinidad ideológica del Intendente que lo referencia con las primeras experiencias brasileras y la impulsada por el socialismo en Rosario, y, por otra parte, por su interés de otorgar una mayor visibilidad a su gestión, favorecer la participación de los vecinos y alcanzar legitimidad frente a los electores, lo que podemos resumir en una lógica de promoción de la participación ciudadana y de acumulación política (López Accotto et al., 2018, p. 113).

También podemos asociar el surgimiento del PP en Zárate con la visión de funcionarios con un perfil más técnico, quienes señalaban la necesidad de disponer de mayor información del territorio y de los vecinos, y, a partir de allí, enfocar las inversiones con mayor eficiencia en un contexto heredado de baja recaudación de recursos propios (Arpini, 2017, p. 64).

Respecto a las condiciones de organización y asociativismo social, el bajo conocimiento del territorio y de los vínculos con el sector público es atendido por el Plan Estratégico Zárate (PEZ) del año 2009, donde, entre otras iniciativas participativas, se proyecta la creación de un Registro Municipal de Entidades, donde se incluyan centros de fomento, entidades de bien público, asociaciones civiles y cooperativas de servicios públicos, como medio para facilitar e institucionalizar la participación ciudadana¹².

Asimismo, en las entrevistas realizadas, percibimos una valoración positiva de la gestión del Intendente socialista Aldo Arrighi (1983-1995), de quien se entiende favoreció el asociativismo vecinal mediante el impulso a la creación de sociedades de fomento en el territorio, y una lectura negativa respecto de los mandatarios peronistas que le continuaron, quienes, se afirma, no profundizaron las iniciativas y establecieron mecanismos de cooptación política de las entidades existentes en menoscabo de la participación

¹⁰ Nos referimos a Osvaldo Cáffaro.

¹¹ En la elección de 2007, a su partido Nuevo Zárate, que había fundado un año antes, sumó los votos del Frente Coalición Cívica, lo que le permitió acceder a la intendencia, superando al Partido Justicialista (de acuerdo a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires <<http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar>>).

¹² Conforme CFI (2009, Tomo III, p. 394). El PEZ refiere a los vínculos entre las asociaciones y el Estado, identificando como fortaleza la articulación con 71 clubes y sociedades de fomento para objetivos de capacitación (Tomo II, p. 242).

democrática¹³. La implantación del PP vendría así a generar un canal de información y comunicación directo con la ciudadanía, ampliando especialmente la participación de los vecinos no organizados, con una mirada de cierta desconfianza de las asociaciones vecinales existentes.

Por último, cabe insistir con el “clima de época” que se manifestaba en la difusión y el crecimiento que estaba teniendo esta política innovadora en el país, que favorecía su adopción por parte de nuevos municipios, en un proceso de isomorfismo mimético. Adicionalmente, el caso de Zárate gozó con la promoción por parte de funcionarios nacionales desde la SRP de la Jefatura de Gabinete de Ministros y fundamentalmente una temprana asistencia técnica por parte de especialistas de la UNGS para su diseño y puesta en funcionamiento. También recibieron apoyo de los municipios de Rosario y Morón, que poseían experiencia al implementar previamente el PP en sus territorios¹⁴.

El PP sería contemplado en el PEZ elaborado por el ejecutivo en conjunto con actores de la sociedad civil¹⁵, pero fue con la Ordenanza 3833/09, sancionada a fines del año 2009, que se dio un marco legal para su despliegue en esta localidad. En sus vistos, hace referencia directa a la propuesta de implementación de esta política en las municipalidades de los Partidos de la provincia, que surge del Decreto Provincial 3333/05.

Dentro de las orientaciones sugeridas por Cabannes (2018), los principios sostenidos en la normativa reflejan una lógica más cercana a la de “democratizar radicalmente la democracia”, que a una perspectiva tecnocrática o de eficiencia de gestión. En efecto, las tres dimensiones privilegiadas en los considerandos de la Ordenanza son: a) la profundización de la democracia participativa; b) un cambio en la relación entre el Municipio y los vecinos que deposite la decisión en estos últimos; y c) una orientación de recursos que combata la desigualdad social. Esta visión marcará el rumbo de la política participativa, especialmente durante los primeros años de implementación.

¹³ De acuerdo a entrevistas, con Secretario de Obras y Servicios Públicos realizada el 3/9/15 y con ex Subsecretario de Desarrollo Territorial realizada el 4/3/20.

¹⁴ De acuerdo a la I Encuesta Nacional a Municipios con Presupuestos Participativos.

¹⁵ Conforme CFI (2009, Tomo III, p. 347), dentro del Eje 5: Gobierno Local, Programa 13 -Descentralización y participación ciudadana-, figura en el Proyecto 48 como “Plan de desarrollo Micro Local: Presupuesto Participativo. El objetivo del referido Proyecto es: “Desarrollar mecanismos de participación ciudadana, como el Presupuesto Participativo, que mediante asambleas vecinales brinde a los ciudadanos un espacio propio para establecer prioridades de escala barrial” (Tomo III, p. 394).

5.3. Primeros pasos de la implementación y formalización de la política (2009-2011)

En el año 2008 se avanzó con la preparación del dispositivo y durante el 2009 se realizó una prueba piloto en los Barrios Malviccino, San Miguel y Villa Angus, que permitió una mejor adaptación del diseño del PP a la realidad local de Zárate (López Accotto et al., 2012).

La implementación en todo el territorio del Partido se realizó a partir de 2010¹⁶, bajo un criterio territorial. Esto es, en ocho Zonas (cinco para la Ciudad de Zárate, una para Escalada, una para Lima y una para Islas), conteniendo cada una de ellas uno o más Foros Barriales - en total diecinueve-, que son los espacios de participación en los que se desarrollan los Encuentros Vecinales (plenarios, asambleas y Feria de Proyectos)¹⁷.

El PP se desarrolla en etapas sucesivas, que comprenden la formulación -incluye la difusión e información, diagnóstico y formulación de propuestas y la selección de proyectos-, la ejecución y el control (Martínez y Arena, 2013, pp. 28-37). En Zárate, a semejanza del ciclo presupuestario tradicional, el proceso aparece dividido por el año calendario, donde la formulación se extiende durante un determinado año y la ejecución corresponde al año siguiente¹⁸.

Los vecinos participan en los foros, donde interactúan principalmente con los promotores territoriales del presupuesto participativo. La participación directa se materializa en los primeros foros de diagnóstico que concluyen con las propuestas ciudadanas, y la indirecta se establece a partir de la elección de los consejeros en cada uno de los Foros Barriales, quienes pasan a conformar el Consejo Ciudadano de PP¹⁹ y participan principalmente en la comisión técnica para el debate sobre la viabilidad de las propuestas y la conformación y el seguimiento de los proyectos (López Accotto et al., 2018, p. 118).

¹⁶ El PP se puso en marcha el 20 de abril del 2010. Tres Líneas, 16/4/2010. Recuperado de: <http://www.treslineas.com.ar/propuesta-caffaro-participar-presupuesto-n-242348.html>.

¹⁷ Según Reglamento del año 2011 artículos 1° y 2°.

¹⁸ Otros municipios como Gualeguaychú, Concordia y Urdinarrain comienzan con la formulación al iniciar el año y proceden a seleccionar proyectos y ejecutarlos ese mismo año en base a los fondos asignados, lo que permite reducir contratiempos y mejorar los niveles de ejecución (Adaro, Vaena y Mangas, 2019, p. 13). A ello podemos sumar la menor pérdida del valor real de los fondos, por el efecto del paso del tiempo en un contexto de alza generalizada de precios.

¹⁹ El Consejo Ciudadano se trata de un órgano compuesto por los consejeros zonales y el equipo de PP, cuya función es la de proyectar una visión integral del proceso a la ciudadanía (artículo 19° del Reglamento del año 2011).

Este diseño institucional fue especificado tempranamente en un reglamento elaborado por el equipo técnico del PP, donde se plasmaron los principales cauces de funcionamiento de la primera experiencia (2010-2011). Allí también se estableció la distribución de los montos en las zonas y foros, los requisitos para participar, los órganos del PP y sus funciones, y la metodología de implementación. Por último, el reglamento incorporó un artículo que permite someterlo a revisión continua.

Si bien la metodología de implementación se especifica en el primer Reglamento y sus posteriores revisiones, Arpini (2017) hace una descripción muy detallada de su aplicación práctica, especialmente de las fases de formulación, que pueden ser ordenadas de acuerdo a la Figura 2.

El primer paso consiste en la difusión e información que incluye campañas por diferentes medios²⁰ y el inicio formal del ciclo mediante un plenario en el que el Intendente, funcionarios y el equipo de PP realizan una presentación del dispositivo.

Seguidamente se producen las asambleas de diagnóstico donde los vecinos expresan los problemas de sus barrios y realizan una priorización. Continúa con las asambleas en los Foros de propuestas, donde se definen las intervenciones y se eligen los consejeros que representarán a cada foro en el proceso. Estos consejeros participarán en las reuniones con la Comisión Técnica para el debate sobre la viabilidad de las propuestas²¹.

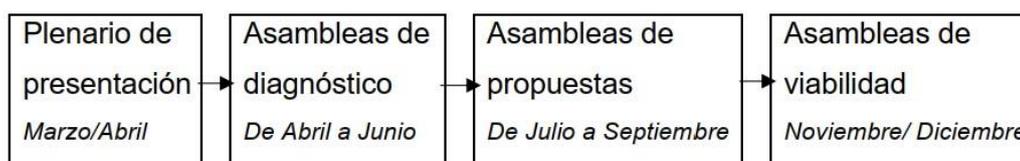
Por último, en las asambleas de viabilidad los funcionarios informan a los vecinos sobre la factibilidad de las propuestas bajo determinados criterios²², y a continuación se habilitan las “Ferias de Proyectos” donde se producen intercambios y debates entre los vecinos para la elección consensuada de los proyectos que serán financiados para su ejecución al año siguiente.

²⁰ De acuerdo a la II Encuesta Nacional a Municipios Argentinos con Presupuesto Participativo (ENMAPP), que se corresponde con el primer y segundo año de implementación del PP en Zárate se mencionan las siguientes acciones de difusión: a) realización de derivas (recorridos por los barrios) repartiendo trípticos, entrevistando, difundiendo y explicando el proceso; b) a través del auto parlante, unos días antes del Foro Barrial y una hora antes de los foros; c) llamadas telefónicas (base de datos); d) por medios de comunicación televisiva, radial, municipal; y e) por Facebook, boletín informativo digital, revista monográfica y hoja Informativa mensual.

²¹ La figura del consejero aparece regulada por primera vez en el artículo 29° del Reglamento del año 2011.

²² El artículo 31° del Reglamento de 2011 establece los criterios: a) de factibilidad financiera: costo que pueda ser financiado por PP; b) viabilidad legal: posibles de desarrollar; c) base competencial: los que sean de carácter provincial o nacional quedan como sugerencias para la Municipalidad -sin carácter vinculante-; y d) justicia social: en base al debate con el Consejo Ciudadano del PP.

Figura 2. Fases de formulación del PP en Zárate



Fuente: Arpini (2017)

Entre el año 2011 y parte del 2012 la ejecución estuvo íntegramente a cargo del municipio, quedando el control de la misma encargada a los Consejos Zonales -comprendida por los consejeros elegidos en las asambleas- en forma conjunta con la Comisión Técnica -integrada por funcionarios municipales-.

En términos organizativos, en su inicio el PP se formó como un área ad-hoc bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete. Estaba integrado por doce promotores territoriales, un administrativo y la Jefa de Presupuesto Participativo. Con excepción de la jefatura, que constituye un cargo político, el resto del equipo se trataba de personal contratado a término bajo la modalidad de pasantías (no perteneciente a la plantilla de planta permanente ni alcanzado por sus estatutos y escalafones).

Los promotores territoriales eran estudiantes universitarios y terciarios residentes del Municipio que no poseían conocimientos previos en la temática, por lo que habían sido capacitados en el municipio con la asistencia de la UNGS. En el perfil de los mismos se destacaba su juventud, capacidad de trabajo en equipo y compromiso con la política pública²³.

Una vez realizado el esfuerzo de impulso inicial de la política, que significó procesos de capacitación tanto dentro como fuera de la administración, hacia el año 2011 operó una reconversión del área de PP, y su formalización definitiva en el organigrama municipal. De esta forma, adoptó la forma de Departamento de Presupuesto Participativo, bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno y dependiendo de la Dirección de Áreas Descentralizadas de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial (Figura 3).

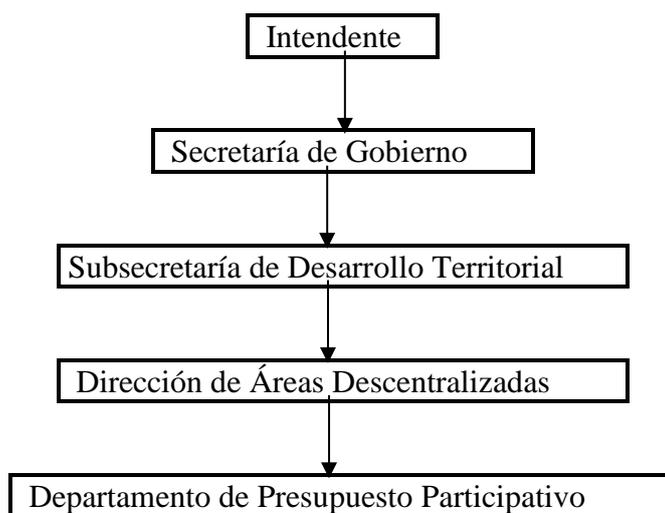
En la práctica, la formalización significó un ajuste presupuestario para el área, que redujo a la mitad la cantidad de promotores, pero con una mejora en la contratación ya que pasaron a

²³ La juventud de los promotores era considerada una ventaja por los vecinos, quienes percibían que ellos estaban menos “contaminados” por la política partidaria (López Accotto et al., 2012).

estar mensualizados, con una dedicación de 35 horas por semana²⁴. Este sistema es una herramienta utilizada por el municipio para contratar personal en relación de dependencia, pero sin estabilidad y, en la práctica, con mayor flexibilidad funcional y horaria.

Resulta sugerente la modalidad de contratación, que no se ajusta a los derechos y obligaciones de la plantilla de personal estable de la administración municipal, y que exhibe como desventaja la precariedad del vínculo, pero que otorga flexibilidad para el trabajo. En efecto, el régimen de empleo de personal municipal presenta rigideces en el cumplimiento de horarios y dificulta la compensación por la realización de horas extras. Esta situación es resuelta con los contratos a término que admiten acuerdos de horarios para cumplir con la presencia en el territorio que requiere el desarrollo de la política²⁵. En todos los casos, las falencias eran sustituidas con un espíritu militante y vocación transformadora de los trabajadores del PP (Adaro, Vaena y Mangas, 2019, p. 15).

Figura 3. Presupuesto Participativo en el organigrama municipal



Fuente: Autorreglamento del Presupuesto Participativo Zárate 2014.

En los hechos, la dotación de recursos humanos y materiales del Departamento de PP resultaba insuficiente para el volumen y la complejidad de las tareas. Se presentaron situaciones de falta de disponibilidad de vehículos para trasladarse a los foros y escaso equipamiento en computadoras, teléfonos, entre otros (López Accotto et al., 2012).

²⁴ De acuerdo a entrevistas a funcionarios y la II ENMAPP.

²⁵ De todas formas, en las entrevistas a los promotores un tópico común es la dificultad de conciliar la flexibilidad horaria del trabajo con los tiempos de cursada para aquellos que estudiaban.

La primera edición del PP de 2010 involucró el 1,25% del presupuesto total, distribuido de forma equitativa a los Foros dentro de cada Zona, con excepción de Islas que recibió una cantidad mayor. El porcentaje no estaba originalmente establecido, por lo que dicho monto respondió a la disponibilidad de recursos de ese año descontados el resto de los gastos que afrontó el municipio. A partir del segundo año de implementación se reglamentó un porcentaje fijo equivalente al 1,9% del presupuesto total.

A su vez, la participación de los vecinos en el proceso del PP representó el primer año el 1% de la población del municipio y en las siguientes ediciones se estabilizó en el orden del 0,5%. Si tomamos en cuenta la forma de cálculo utilizada por los funcionarios de PP, estos guarismos se elevan al 1,4% y 0,7% de la población activa respectivamente²⁶.

En las entrevistas, tanto los funcionarios como los vecinos manifestaron que, si bien la participación nunca volvió al nivel del primer año de implementación, con el correr del tiempo ganó en profundidad y conocimiento del dispositivo. En la Tabla 1 se puede observar la correspondencia de los números absolutos de participación en asambleas con la cantidad de proyectos aprobados por año durante las primeras ediciones.

Tabla 1. Participación y cantidad de proyectos aprobados (2010-2013)

Año	Cantidad de participantes (*)	Cantidad de Proyectos
2010	1011	29
2011	S/D	23
2012	450	55
2013	539	41

Fuente: Elaboración propia en base a II y III ENMAPP y Departamento de PP Zárate.

Los primeros años mostraron un gran entusiasmo del equipo de PP y una respuesta muy positiva y reconocimiento de los vecinos, en general no organizados. Diferente fue la recepción por parte de las áreas técnicas, cuyos funcionarios manifestaron cierta falta de compromiso con el proceso participativo y resistencias en su implementación, manifestando que se trataba de “un instrumento complejo que representa un desafío a la estructura

²⁶ La población activa toma en cuenta a los vecinos en condiciones de participar, que se corresponden con las franjas etarias entre los 16 y los 70 años. Para el caso de Zárate, de acuerdo a cálculos basados en el Censo 2010 del INDEC, esta fracción representa el 65% de la población total.

municipal, y que no fueron consultados acerca de la posibilidad y formas de su implementación” (López Accotto, et al., 2012).

De las entrevistas realizadas a los vecinos y promotores territoriales surgieron críticas del papel desempeñado por los funcionarios de áreas técnicas, especialmente en la fase de viabilidad de propuestas, la comunicación con los vecinos y la falta de capacitación y sensibilización. Así, en el caso de un consejero:

(Los técnicos) deberían tener más participación, “ellos tienen su trabajo”, deberían comprometerse más, no están muy abiertos al presupuesto participativo (...) debería mejorar en la relación con los técnicos del municipio, cuando explican la posibilidad o no de hacer un proyecto y por qué. (Consejera Foro 2C, entrevista realizada 17/9/11)

Los promotores que estaban llevando adelante la política participativa en el territorio, veían como una cuestión a mejorar:

Que los funcionarios y empleados conozcan lo que es el PP. La concientización hacia dentro es muy importante y no existe. No está institucionalizada ni asumida la política del PP. (Promotora territorial, entrevista realizada 27/6/11)

La presencia de los funcionarios técnicos en los foros era escasa, limitada generalmente al momento de comunicar la viabilidad de los proyectos. Y cuando se apersonaban en los de diagnóstico, no resultaba clara la comunicación de los planes sectoriales, lo que dificultaba relacionar las actividades planeadas con los requerimientos que pudieran surgir del diagnóstico participativo²⁷.

Por otra parte, las dificultades para incorporar los mecanismos participativos al interior de la administración son confirmadas por un funcionario que en los orígenes del PP se desempeñó como Jefe de Gabinete, quien señaló que la falta de conciencia de las áreas tradicionales era el reflejo de los resabios de un municipio donde existía una relación administrativista con poca participación de vecinos. En palabras del mismo, se trataba de una “fuerte resistencia a la construcción de huella institucional” (Secretario de Obras y Servicios Públicos, entrevista 3/9/15).

²⁷ Concordamos con Arpini (2017, p. 100), quien señala que la planificación no puede resultar estática y que está sujeta a cambios que obligan a revisar planes y prioridades. Esta cuestión también es objeto de comunicación y fue incorporada en las siguientes ediciones de PP.

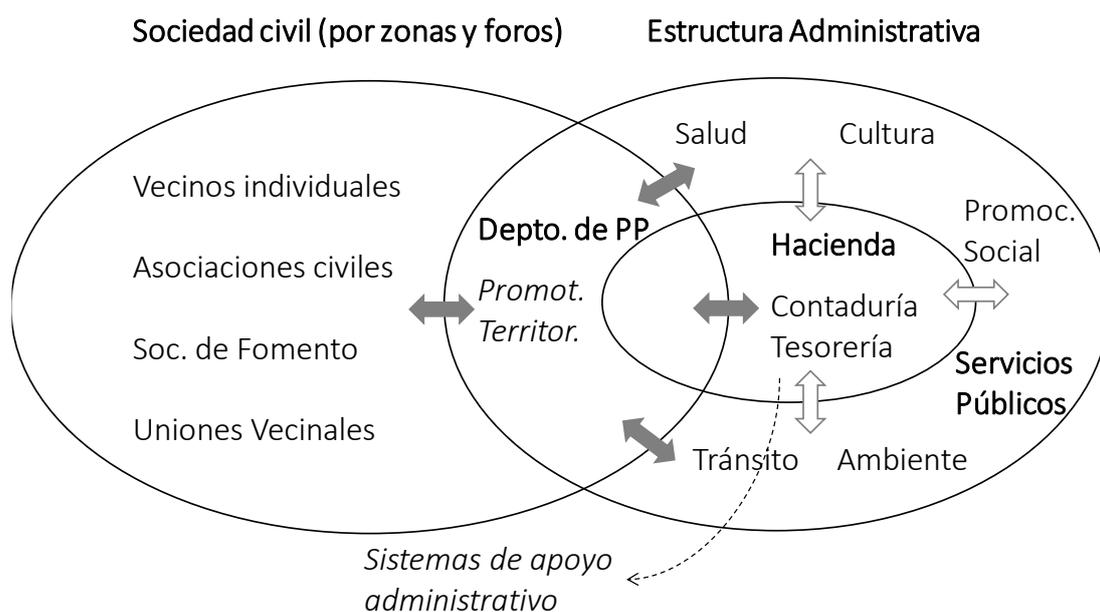
En las áreas municipales opera una distinción entre el “trabajo corriente” y el trabajo relacionado con el presupuesto participativo (Arpini, 2017, p. 103). Para el área de Hacienda, en términos estrictamente presupuestarios, el PP requirió modificar la estructura programática al tratarse de partidas no afectadas. En términos generales, cada proyecto elegido pasaba a conformar un expediente, que cumplía una serie de pasos dentro del proceso administrativo tradicional para concretar su ejecución por parte de las áreas sectoriales. El primer año, la Subsecretaría de Servicios Públicos era el área con mayor volumen de proyectos a su cargo.

Podemos graficar la interrelación entre los diversos actores en el proceso de implementación de la política participativa mediante la Figura 4. Allí se puede observar cómo el Departamento de PP, especialmente a través de los promotores territoriales, funcionaba como vínculo entre los vecinos (organizados o no) y el resto de la estructura municipal. Si bien la intermediación era constante, la tarea en los foros en la etapa de formulación permitía profundizar la relación con la ciudadanía, mediante el diagnóstico y la preparación de las propuestas. El Departamento de PP establecía una comunicación activa con las áreas sectoriales al momento de establecer la viabilidad de las propuestas y durante la ejecución de las mismas.

En relación a las demandas de los vecinos, éstas ingresaban a la administración a través de los proyectos de PP seleccionados. Existían, sin embargo, otras demandas que no era posible canalizar por el dispositivo, las que aparecieron principalmente en los primeros años de la experiencia. En esos casos, el Departamento de PP llevaba una sistematización de las mismas y eran enviadas a las áreas respectivas para su consideración, pero no eran vinculantes, y finalmente en forma mayoritaria no eran tenidas en cuenta:

Las propuestas, problemas y cuestiones identificadas en los diagnósticos, que por su costo, característica o incumbencias no son pasibles de ser atendidas por el PP, e incluso a veces siquiera por el municipio, no son canalizadas, a pesar de estar adecuadamente sistematizadas por parte del equipo del PP. (López Accotto et al., 2012)

Figura 4. Relación de actores durante el proceso de PP sin cogestión



Fuente: Elaboración propia

Una vez incorporados los proyectos al presupuesto municipal con su financiamiento, comienza la etapa de ejecución. Allí la relación privilegiada es intra sector público, entre las áreas ejecutoras, con la asistencia del núcleo técnico administrativo -que brinda el apoyo administrativo y financiero-, y el Departamento de PP en su rol de seguimiento y control.

Las áreas técnicas están caracterizadas por: a) la especialización, en virtud de los saberes prácticos y conocimientos de responsables de áreas claves, que les otorga una elevada autonomía en la definición de su trabajo -definición de problemas y soluciones, con un rol pasivo del ciudadano-; y b) el sectorialismo, ya que ellas planifican -de forma limitada- y actúan dentro de sus competencias, sin una visión transversal sobre los problemas sociales.

En cambio, el Departamento de PP está conformado por especialistas en participación, que tienen una mirada de conjunto y realizan una mediación constante entre los vecinos y el resto de la administración municipal. De allí, la relación que se establece entre ambos tipos de actores estatales presenta dificultades y conflictos. En conjunto, no podemos hablar en esta etapa de una gestión relacional, en cuanto a que no hay suficiente apertura en las estructuras, funcionando las áreas como compartimentos estancos y poco permeables al exterior.

Teniendo en cuenta la diferenciación entre las actividades propias de cada sector y aquellas provenientes del PP, no resultaba clara la estrategia de priorización seguida para tramitar los expedientes durante la ejecución. Allí las áreas técnicas entran en relación con las de apoyo,

quienes contribuyen, entre otras tareas, a la disposición y control de los fondos y a la supervisión del proceso de compras y contrataciones.

Esto último es fundamental ya que “la gestión de las adquisiciones es determinante en la ejecución de los recursos, y por consiguiente en la relación entre los recursos asignados y la producción de los organismos” (Bernazza, Longo y Comotto, 2015, p. 59). Contrariamente, los procesos de compras y licitatorios en aquellos primeros años comenzaban a mostrar retrasos significativos.

En cuanto al control y monitoreo, se percibía una “indefinición respecto el seguimiento de los proyectos entre las áreas técnicas municipales y el Departamento de PP” (López Accotto et al., 2012). Esto puede verificarse en las marchas y contramarchas para la conformación de una comisión ad-hoc para tal fin. En la práctica dicha responsabilidad terminó recayendo en el equipo de promotores, quienes se encargaban de la interlocución con los funcionarios técnicos y de Hacienda²⁸.

En definitiva, durante los primeros años de implementación del PP, se observaba una fuerte preocupación por generar participación de los vecinos, intentando hacer conocer el dispositivo y llegar a todo el territorio, en una estrategia democratizante, pero con falencias en la gestión hacia dentro de la administración municipal.

5.4. Maduración de la política con cogestión de recursos (2012-2015)

A mediados del año 2012 la ejecución de proyectos de las campañas 2010 y 2011 tenían un retraso considerable. Esta situación es reconocida por varios entrevistados, entre promotores territoriales, consejeros y funcionarios. Como ejemplo, finalizando el año 2011, en la Zona 6 (Lima) sólo se había avanzado con la ejecución del 7% de los recursos.

Esta cuestión, sumada a los problemas de comunicación con los funcionarios técnicos, comenzaba a atentar contra el involucramiento de los vecinos en el proceso de PP:

...considero que al principio hubo participación y entusiasmo, que fue decreciendo por la poca comunicación e información clara que los vecinos debían llevar a su barrio y las dudas

²⁸ López Accotto et al. (2012) señalan que cuando se presentaban situaciones problemáticas durante la ejecución, no resultaba clara la delegación de responsabilidad en las áreas ejecutoras para establecer la interlocución, por lo que muchas veces quedaban sujetos a los tiempos y voluntad de los funcionarios de rango más alto.

que crearon, y especialmente por las demoras para la ejecución de las obras ya aceptadas por el municipio. (Consejero Foro 3A, entrevista realizada 22/3/12)

Las quejas de los vecinos por el poco avance de las obras eran acompañadas en algunos casos por pedidos de mayor intervención en la ejecución, principalmente a través de la incorporación de instituciones de la economía social. Mientras tanto, el municipio retrasaba el inicio de las asambleas del año 2012, en parte por el temor a las quejas y discusiones que podían generarse.

Así como la mayoría de los reclamos de los vecinos en las entrevistas referían a retrasos en obras, en el caso de los promotores tenían que ver con dificultades en la relación con las áreas, especialmente con la cartera de obras públicas y con Hacienda. Eran años de mucha vinculación con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y su par provincial, lo que afectaba a las tareas de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, que, ante una demanda de trabajo tan grande, se mostraba incapaz de procesar las del PP:

El volumen de recursos que estaba administrando la Secretaría de Obras y Servicios con la gestión del gobierno nacional y provincial era tan grande, con tantos proyectos, que quizás proyectos de menor caudal económico, pero que tenían una gran influencia territorial como los del PP, no entraban en la agenda de la Secretaría de Obras y Servicios. (ex Subsecretario de Desarrollo Territorial, entrevista realizada 4/3/20)

Desde la Subsecretaría de Desarrollo Territorial, con el aval del Intendente se avanzó a fines del 2012 en la aplicación de un sistema de subsidios que permitiera a las instituciones intermedias (uniones vecinales, sociedades de fomento, asociaciones civiles) cogestionar la ejecución de los proyectos.

Básicamente, los subsidios consistían en transferir a las instituciones del territorio un monto que éstas utilizaban para financiar la ejecución, debiendo luego realizar una rendición de ese dinero. El equipo de PP supervisaba y brindaba apoyo técnico y de gestión. La ejecución podía tercerizarse en empresas contratadas a partir de este mecanismo, o llevarse a cabo directamente desde las propias instituciones intermedias²⁹.

²⁹ Este sistema, que había tenido alguna experiencia previa aislada, entró en vigencia a fines de 2012 y fue incluido en el Autorreglamento de 2014. En su artículo 47° establece las condiciones de aplicación: “Ejecución de proyectos por subsidio. Los proyectos podrán ejecutarse mediante la concesión de un subsidio a una Sociedad Civil (unión vecinal, sociedad de fomento, asociación civil), por el importe correspondiente al

La razón de la adopción de este mecanismo obedecía a la necesidad de resolver urgentemente el problema de subejecución de los proyectos más que por las ventajas que podría aparejar en cuanto a una mayor apertura de la gestión hacia la comunidad.

...más que por un diagnóstico de que eso llevaba a empoderar o reinstitucionalizar a las organizaciones, surgió como una evaluación de una lentitud burocrática administrativa de la municipalidad. Para que el presupuesto asignado a los proyectos del presupuesto participativo se pueda ejecutar y no pasar de un período fiscal al otro, lo que se hizo es pasar a través de subsidios a las organizaciones. (Secretario de Obras y Servicios Públicos, entrevista 3/9/15)

Para esta nueva etapa fue fundamental la colaboración de la Secretaría de Hacienda, que intercedió ante el Honorable Tribunal de Cuentas provincial para dar viabilidad a la propuesta de gestión de recursos descentralizada, teniendo en cuenta los controles financieros, de legalidad y responsabilidad que lleva adelante el órgano provincial sobre los municipios. Hacienda justificaba su inclusión ya que éste otorgaría celeridad a los trámites dentro del marco legal, haciendo posible la gestión de los recursos que hasta ese momento se subejecutaban al ritmo de los proyectos de PP³⁰.

La puesta en práctica del sistema de subsidios implicó una mejora sustancial en la ejecución. Hacia el año 2014 prácticamente se había normalizado el avance de los proyectos, llegando a niveles de ejecución de casi el 100% para la primera edición del PP y superiores al 80% para las de 2011-2012 y 2012-2013³¹.

Si nos atenemos a las relaciones de actores burocráticos y de la sociedad civil (Figura 5), la maduración de la política participativa se vio reflejada en una mayor estabilidad institucional dada por la reducción de la incertidumbre que enfrentaron las áreas técnicas y operativas del municipio.

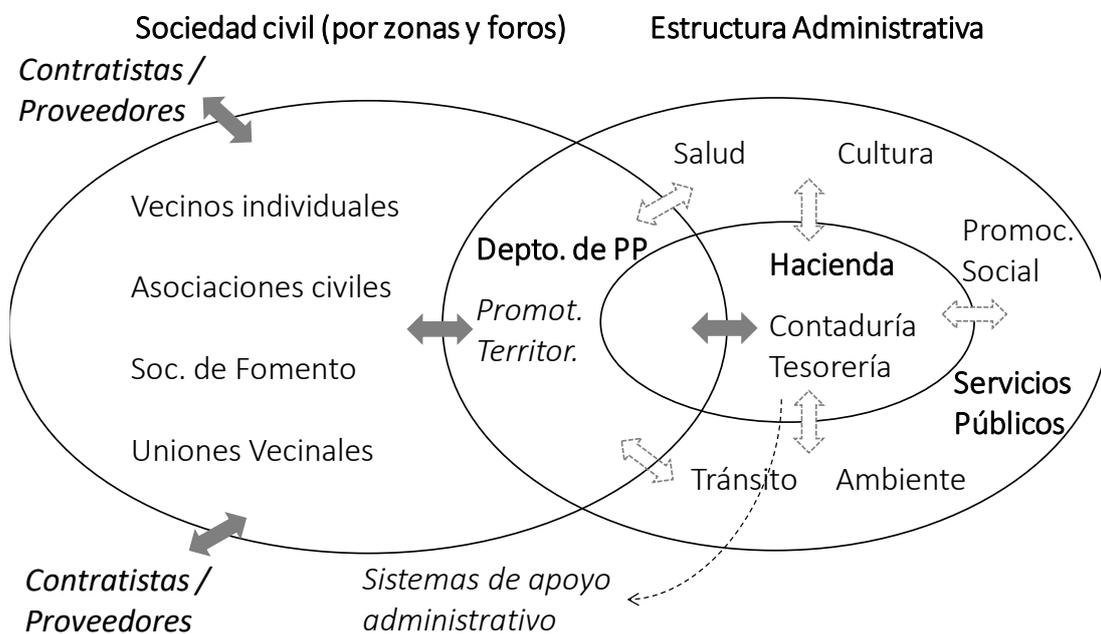
proyecto. Para ello, la institución deberá contar con personería jurídica y estar inscrita en el Registro Municipal. La concesión de un subsidio implicará un proceso de co-gestión por parte de la institución que lo recibe con la supervisión municipal por parte del equipo de Presupuesto Participativo y cualquier personal municipal competente. Además, la recepción de un subsidio municipal para la ejecución de proyectos de Presupuesto Participativo, supondrá la responsabilidad y compromiso del personal de la institución para garantizar la mayor transparencia en la rendición de cuentas presentando la debida documentación a Tesorería y copia al Dpto. de Presupuesto Participativo), la supervisión de la obra o el proyecto (responsabilizándose de firmar acuerdo con la empresa proveedora de servicio y hacer cumplir el mismo) y el pago al proveedor”.

³⁰ De acuerdo a entrevista con Secretaria de Hacienda realizada el 3/9/15.

³¹ De acuerdo a las entrevistas a funcionarios y la III ENMAPP.

Por un lado, las áreas especializadas encargadas de cada política sectorial (obras públicas, juventud, salud, etc.) redujeron su intervención en el proceso de PP -principalmente a la viabilidad de los proyectos y a la ejecución de aquellos que no era posible tercerizar-, y el núcleo técnico administrativo que integra los sistemas de administración financiera (Hacienda, Compras, Tesorería) se limitó a desempeñar tareas de control financiero y de legalidad relacionadas con la entrega y rendición de los subsidios para ejecutar proyectos de PP³².

Figura 5. Relación de actores durante el proceso de PP con cogestión



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el flujo de demandas que surgían de los foros comenzó a adaptarse al dispositivo, operando una autolimitación en el proceso de formulación de propuestas del PP, a la vez que se modelaba la participación, fortaleciendo los lazos comunitarios y la organización vecinal. Esto se debe a que la institucionalidad estatal impacta en la estructuración de demandas de la sociedad por medio de tres mecanismos:

³² En particular tomaron alta relevancia dos funcionarias con cargo de ley en la órbita de Hacienda: la Contadora municipal, con intervención en la autorización de los pagos a realizarse y la legalidad del acto administrativo, y la Tesorera municipal, encargándose junto con la subtesorera de la entrega de cheques y el control de la rendición. Para hacer operativo el seguimiento y control, los desembolsos a las instituciones se realizaban en forma de cuotas, de forma que, para habilitar las siguientes debía presentarse una rendición de gastos (entrevista con Secretaria de Hacienda realizada el 3/9/15).

...moldeando los formatos organizativos de grupos y sectores sociales (...), estructurando la naturaleza del input social que interviene en el proceso de la política pública (...), o influyendo sobre la formación de grupos y asimismo sobre los recursos, ideas y exigencias de los diversos sectores sociales. (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 38)

La mayor adecuación de las demandas a la política participativa era resultado del “aprendizaje” por parte de los vecinos más experimentados, que habían venido formando parte del proceso desde las primeras ediciones, quienes se encargaban de “enseñar” a los nuevos participantes qué cuestiones son atendidas por el PP y los límites técnico-legales del dispositivo³³.

A esto podemos sumar una mejora en la comunicación de las áreas sectoriales, cuyos funcionarios pasaron a tener mayor presencia en la apertura de los Foros de diagnóstico para informar a los vecinos sobre las políticas seguidas y las obras que se estaban realizando o se planeaban hacer durante el año (López Accotto et al., 2018, p. 115).

Los equipos técnicos de PP adquirieron un rol central en el proceso. Además de la responsabilidad en la gestión del proceso de la política en el territorio, en la organización de las Zonas y Foros y el contacto frecuente con los vecinos en la formulación y control de proyectos, sumaron la cogestión de los mismos, operando como verdaderos administradores de los procesos de la ejecución, en contacto directo con Hacienda³⁴. Para ello se sirvieron de los conocimientos adquiridos y la experiencia acumulada en los primeros años del dispositivo.

En tanto, otorgarle el control de los recursos a la sociedad civil permitió profundizar la participación:

La transferencia real de recursos hacia las instituciones intermedias para ejecutar los proyectos empieza a darle un empoderamiento a la ciudadanía, y la ciudadanía empieza a tomar la política pública como propia. En el 2014 te diría que se dan los procesos de participación del Consejo Ciudadano y de las Asambleas mucho más enriquecedoras. Ya

³³ Según Arpini (2017, p. 133) estos vecinos se sumergen en la gestión pública y adquieren saberes propios de la administración estatal, conformando una alianza con los promotores del PP.

³⁴ La incorporación de mayores responsabilidades al equipo del PP debe ponderarse con la limitación existente en términos de cantidad de recursos humanos (Jefa de Departamento y seis promotores territoriales) y materiales para llevar a cabo sus funciones. Esto constituyó una sobrecarga de trabajo acompañada por una limitación en el acceso a recursos necesarios para ejercer las tareas en el territorio. Por ello, en función de la demanda de trabajo, se recurrió a la contratación flexible de técnicos y a la colaboración directa de otros funcionarios.

no tanto por volumen de participación que fue la impronta que hubo en el 2010 y 2011 donde las asambleas eran masivas. (ex Subsecretario de Desarrollo Territorial, entrevista realizada 4/3/20)

Empero, si bien desde el diseño del PP se intentaba privilegiar la participación de los vecinos no organizados³⁵, la implementación del mecanismo de subsidios redundó en un predominio de las instituciones intermedias en la movilización de vecinos y la representación en el ciclo participativo. En este sentido, Arpini (2017, p. 76) también señala que las organizaciones se constituyeron en proveedoras de recursos para facilitar el proceso del PP, prestando la sede de sus asociaciones para las asambleas, compartiendo sus conocimientos sobre el barrio y gestionando los recursos financieros para la contratación de proveedores.

Se ha afirmado que la puesta en marcha del sistema de subsidios representa un paso atrás en la modernización de la gestión municipal e implica una debilitación de la presencia del Estado, al tercerizar funciones que le son propias (Paparás, 2018, p. 87). También se ha sumado como crítica, que esta práctica refuerza el aislamiento del Departamento de PP del resto de las áreas administrativas, generando una visión compartida de “municipio paralelo”, que realiza tareas que no le competen, interfiriendo en las respectivas planificaciones sectoriales, lo que genera cierto aislamiento que vulnera la legitimidad interna de la política y dificulta la canalización de demandas que permitan una transformación de la administración (López Accotto et al., 2018, p. 115).

Sin embargo, las áreas sectoriales y el PP operan con lógicas diferentes. Las primeras atienden con sus políticas el conjunto del territorio con una mirada a mediano plazo -más allá de las urgencias de la coyuntura-, mientras que las necesidades que surgen de los foros de PP se relacionan con cuestiones delimitadas territorialmente al barrio o a la zona de los vecinos participantes y que muchas veces requieren pronta resolución.

Este dispositivo no constituye ni una paralelización del poder ejecutivo ni una institución totalmente autónoma. Más bien de lo que se trata es de que involucra una nueva lógica de trabajo, una lógica que tanto vecinos como funcionarios distinguen de la que se imprime

³⁵ El Reglamento de 2011 tenía entre sus objetivos particulares “Dar expresa participación a ciudadanía formalmente constituida y no organizada a través de las zonas en las que se divide el Distrito de Zárate”. Luego, en el Autorreglamento de 2014, se incorporó con mayor fuerza en el artículo 12º: “Se pretende potenciar la participación de los vecinos y vecinas no organizadas, evitando que los colectivos organizados se apropien de los proyectos y/o del proceso y de la representación; se potenciará su participación como un vecino más y las propuestas sugeridas deberán beneficiar al bien común, es decir, las propuestas planteadas no podrán ser con fines de lucro para el particular o vecino que lo sugiera a fines de enriquecimiento.”

en el “trabajo cotidiano” de la administración. Una lógica que opera con cercanía a las particularidades de los barrios, buscando promover una generalidad no desde “toda la ciudad”, desenraizándose de las singularidades, sino desde tales vivencias en la cotidianidad barrial. (Arpini, 2017, p. 104).

Incluso, desde la concepción de la gestión relacional, la descentralización de funciones puede ser vista como una apertura virtuosa de la administración estatal hacia la sociedad civil³⁶, aunque internamente no se logre permear las barreras que impone la división sectorial en la estructura orgánica municipal.

5.5. Crisis e intento de reconducción de la política (2016-2019)

Hacia el final del año 2015 la evaluación del funcionamiento de la política participativa era muy positiva, tanto en términos de alcance territorial, profundización de la participación, como en madurez del equipo del Departamento de PP.

Pasamos a tener un equipo permanente de trabajo y a poder tener un alcance territorial en todo el municipio, incluyendo el sector insular. Llegamos a todos. Después, el otro gran tema es haber tenido una autoevaluación permanente y de ahí logramos tener huella institucional y registro de la forma en que se implementó el presupuesto participativo aquí en Zárate. Además, logramos en un acto de superación de la propia madurez de la gente que participó y del equipo, de tener un Autorreglamento que permitió que los vecinos que trabajaron en el órgano de supervisión vecinal del PP se entrenen en una forma que genere nuevos liderazgos. (Secretario de Obras y Servicios Públicos, entrevista 3/9/15)

A su vez, para la ejecución se seguía priorizando la intervención de las organizaciones del territorio. Por ejemplo, en el año 2017 el 85% de los proyectos se ejecutó a través de subsidios. Solamente se realizaron dos licitaciones para obras de arreglo y mejora de calles -que implicaba los proyectos de 3 foros distintos- y uno de poda.

Sin embargo, una serie de factores de relevancia intervinieron en forma negativa en el desarrollo del dispositivo a partir del año 2016, dos exógenos y uno endógeno.

El primer elemento disruptivo fue consecuencia del proceso electoral del año 2015, donde el partido Nuevo Zárate retuvo la intendencia por un margen de veinte puntos

³⁶ Aquí también puede adicionarse la descentralización emprendida por la gestión desde el año 2015, mediante la creación de los Centros de Participación Municipal (CEPAM), que tomaron como antecedente de la división territorial del PP.

porcentuales sobre los candidatos de Frente para la Victoria (FPV) y Cambiemos³⁷, pero su fuerza aliada -FPV- resultó derrotada tanto a nivel nacional como provincial por el frente Cambiemos.

Esta nueva constelación de fuerzas políticas en el entramado federal significó para el municipio de Zárate, a partir del año 2016, un evidente desplazamiento en términos de apoyo financiero por fuera de las transferencias automáticas que realiza la provincia de Buenos Aires a sus municipios -coparticipación y regímenes conexos-.

Tanto la Nación como la provincia retacearon su ayuda para terminar obras de infraestructura o iniciar nuevas, cancelando proyectos y aislando financieramente al municipio que tuvo que arreglarse con sus propios fondos. De allí que, durante la campaña electoral de medio término de 2017, el partido Nuevo Zárate eligió el eslogan “con lo nuestro”, enfatizando la situación en la que se encontraba el ejecutivo municipal³⁸.

A esta situación se le sumó el deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población, que afectó fuertemente al partido de Zárate, relacionado con el aumento de las tarifas de los servicios públicos, el incremento del desempleo, la paralización de obras en la Central Nuclear Atucha III, una mayor desprotección en los servicios básicos de salud y discapacidad, entre otros, que provocaron que una mayor cantidad de hogares queden por debajo de la línea de pobreza.

En ese marco, el Intendente giró un proyecto de ordenanza el año 2018 al Honorable Concejo Deliberante, quien declaró el mes de octubre el Estado de Emergencia Territorial en el ámbito del Partido de Zárate, que contempló la dimensión alimentaria, de salud pública, empleo y el problema habitacional. En términos prácticos, la ordenanza facultó al ejecutivo a reasignar con mayor libertad partidas presupuestarias y lo habilitó a realizar procesos de compras directas por excepción en el contexto de la emergencia.

Frente a este escenario, la prioridad del gobierno pasó a ser la atención de las situaciones de vulnerabilidad social en el territorio. Según la lectura del Intendente, ellas debían ser solucionadas mediante una mayor presencia del Estado en los barrios, con un marcado

³⁷ Diario La Voz de Zárate, 26/10/2015. Recuperado de: <https://www.diariolavozdezarate.com/2015/10/26/caffaro-fue-reelecto-intendente-con-27-981/>.

³⁸ Diario La Voz de Zárate, 20/10/2017. Recuperado de: <https://www.diariolavozdezarate.com/2017/10/20/fuertes-criticas-del-intendente-caffaro-al-gobierno-de-cambiemos-en-el-cierre-de-la-campana-electoral/>.

enfoque asistencial en cabeza de la Subsecretaría de Inclusión Social y Abordajes Integrales, en conjunto con la Secretaría de Salud³⁹.

Todo ello tuvo incidencia directa en el normal desarrollo del PP. En los años 2016 y 2017 se realizaron las asambleas de formulación en todas las zonas, pero ya en el 2018, sólo hubo asambleas de diagnóstico y propuestas en Lima⁴⁰. Mientras tanto, se continuó con las tareas del Departamento de PP, así como del Consejo Ciudadano, cada vez más enfocados en cuestiones relacionadas con la coyuntura.

Durante ese tiempo estuvo en discusión suspender el PP, debido a las dificultades económicas que estaba atravesando el municipio. El cambio de prioridades y la necesidad de valerse de los fuertes canales de comunicación con los barrios que se habían gestado gracias al PP, llevó al Intendente a decidir la reconversión del dispositivo dentro de la emergencia declarada en el partido. Se trataba de aprovechar el espacio de participación y compromiso vecinal y dar un viraje hacia una modalidad temática vinculada a las necesidades concretas que tenía la ciudad en ese momento.

En el mes de noviembre se convocó al Consejo Ciudadano para reflexionar sobre la Emergencia Sanitaria y Territorial en nuestro Partido, y poder planificar un Presupuesto Participativo 2019 temático que priorice proyectos vinculados a la Seguridad Alimentaria y el Compromiso Ambiental con el hábitat. Bueno, eso se charló con ellos y se definió; el Presupuesto Participativo a estas áreas que son las que necesitamos hoy el mayor apoyo. (Intendente, Acta de inauguración del período de sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante del año 2019)

Se realizaron varias sesiones de discusión con vecinos, a la vez que se trabajó con las propuestas de áreas temáticas propuestas para pensar soluciones. Sin embargo, las ideas no se terminaron de concretar.

El Consejo Ciudadano intervino para sostener el PP en base a los compromisos asumidos con los vecinos, en el entendimiento de que sumar al diseño de la política ejes temáticos

³⁹ <http://www.zarate.gob.ar/el-municipio-continua-con-el-plan-territorial-de-emergencia-en-los-barrios/>.

⁴⁰ Entrevista con el Director del Departamento de PP 11/3/20 y publicación de Facebook de la página oficial de Presupuesto Participativo Zárate del 21/6/18: “El martes se reunieron lxs vecinxs de los Foros 6A y 6C de Lima, para completar los encuentros en los que se debatieron las propuestas para el Presupuesto Participativo 2018. Cada Foro formuló varias propuestas, las priorizó y finalmente eligió a lxs consejerxs que seguirán de cerca cada proyecto a ejecutar este año. Estas propuestas, y las de los demás Foros, están siendo analizadas por las distintas áreas de la Municipalidad de Zárate, y si son viables se convertirán en proyectos!”.

(emergencia ambiental y seguridad alimentaria) no podía ir en contra de las características que adoptaba el dispositivo de acuerdo a su Autorreglamento y de las propuestas acordadas en los foros que aún no se habían efectivizado. Esta resistencia implicó un punto muerto para el debate, y finalmente no se avanzó en la reconversión y tampoco se volvieron a realizar los foros.

Creo que al neoliberalismo había que enfrentarlo con mayor participación popular y no justamente retrotrayendo la gestión, cerrándose, como terminó pasando, y terminando de suprimir el PP. Primero tratando de conducirlo hacia agendas temáticas que eran interesantes que había que discutirlos pero que había que hacerlo en la discusión con la ciudadanía, no haciendo lo mismo que hicimos en el 2008-2009 que era impulsando la participación desde arriba. Porque la ciudadanía ya estaba activa y estaba bastante sólida. (ex Subsecretario de Desarrollo Territorial, entrevista realizada 4/3/20)

Por último, un elemento endógeno al proceso se hizo presente para reforzar las dificultades en la continuidad del PP. Se comenzó a evidenciar un cierto retraso en la ejecución de los proyectos en los que había intervención de las áreas técnicas municipales y, en algún caso, de Hacienda. Estos problemas se describen a continuación.

Una fuente de retrasos surgía de la actuación de las áreas técnicas en las que recaía la ejecución directa de ciertos proyectos en casos donde no existían instituciones intermedias que cumplían los requisitos para obtener subsidios en un determinado barrio.

Por otro lado, la dependencia con las áreas técnicas subsistía en determinados momentos del proceso de realización de obras mediante el sistema de subsidios con la sociedad civil.

Después de la ejecución de varios proyectos de obra civil, fuimos entendiendo que las obras deberían tener una certificación técnica que las diera por ejecutadas en condiciones viables, más allá del asesoramiento profesional que tenían durante el proceso de realización. Este punto fue visto desde las áreas de planificación e infraestructura como una carga extra que generó retrasos en los tiempos y demoras en los avances. (ex Directora General de Participación y Descentralización, entrevista 15/4/20)

Existían asimismo inconvenientes que se desprendían del hábito de rotación de funcionarios en las áreas técnicas que reseñaremos más adelante. Cuando los integrantes de un área cambiaban, se perdía parte de los avances logrados en la relación con el Departamento de

PP, especialmente en las tramitaciones de ejecución de los proyectos, por lo que ello significaba un “volver a empezar”.

Respecto a los controles emanados de Hacienda, las demoras aparecían en los casos donde debía avanzarse con procesos de compra más complejos como las licitaciones públicas o privadas, ya que, en este aspecto, el PP no podía estar exceptuado del cumplimiento de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)⁴¹.

Además, si bien el sistema de gestión por subsidios a entidades intermedias supuso una importante cuota de agilidad para resolver el comienzo de los proyectos, la responsabilidad de custodia de los fondos recaía en las instituciones, las que, la mayoría de las veces, no disponían de cuenta bancaria ni caja fuerte donde dejar a recaudo el dinero. Esto comenzó a provocar inseguridad entre los propios miembros de los foros, lo que se resolvió fragmentando los pagos en montos intermedios. En consecuencia, se complejizó el control de entrega y rendición con Hacienda.

La fragmentación de los pagos de los subsidios supuso la emisión de las partidas en cuotas, lo que se negoció con el área de Hacienda fue hacer previa rendición parcial de cuentas. Estos trámites no resultaron automáticos y la emisión de cada nueva cuota requería que el pago pasara por todo el circuito de autorización y firmas corriente, lo que retrasaba enormemente los tiempos de emisión de pagos y, por tanto, de la ejecución de los proyectos. (ex Directora General de Participación y Descentralización, entrevista 15/4/20)

En definitiva, lentamente, y a partir de mediados del año 2018 se produjo una virtual paralización del dispositivo, más allá de que el área de PP continuó operativa, gerenciando los proyectos con la comunidad que quedaban pendientes de las ediciones anteriores. Esta ejecución remanente sirvió de contacto con el territorio hasta la finalización del año 2019.

Los años 2018 y 2019 se destinaron principalmente a poner al día la ejecución de proyectos, sobre todo algunos de alto impacto que por la costosa y laboriosa ejecución no habían podido concretarse en tiempo. Compra e instalación de paneles solares para vecinos de la zona insular, por mencionarte un ejemplo. (ex Directora General de Participación y Descentralización, entrevista 15/4/20)

⁴¹ El artículo 151° establece las condiciones para que los procesos de adquisiciones y contrataciones se realicen de forma directa, concurso de precios o licitación pública o privada.

El cambio de contexto político de finales del año 2019, donde el Intendente retuvo su cargo con casi el 60% de los votos y su fuerza aliada, el Frente de Todos, recuperó el gobierno en la Nación y en la provincia de Buenos Aires, abrió un nuevo horizonte para la resolución de la emergencia territorial y el relanzamiento de esta política participativa.

La decisión política tomada para el 2020 era implementar definitivamente un sistema de participación que garantizara un acceso universal real y, para ello, apostamos por la participación virtual. Diseñamos un sistema mixto que, a la vez que permitía facilitar y extender el acceso a la participación a más población, no despreciaba los espacios de discusión y debate presencial que, seguro un sector poblacional iba a seguir necesitando y demandando y que, para el equipo, seguía siendo de mucha importancia para el proceso. (ex Directora General de Participación y Descentralización, entrevista 15/4/20)

Estas ideas quedaron planteadas para el inicio del nuevo año, agenda que tempranamente se vio afectada por una nueva emergencia, esta vez desatada por la pandemia por COVID-19.

5.6. La institucionalización del presupuesto participativo en Zárate: ¿proceso abierto o institucionalización incompleta?

De acuerdo al derrotero seguido a través de los años de implementación del PP en el partido de Zárate, podemos afirmar que constituye un proceso complejo en el que intervienen organizaciones y actores, que ha debido hacer frente a desafíos internos a la puesta en marcha del dispositivo (falta de involucramiento y retrasos en la ejecución a cargo de las áreas sectoriales) y externos (restricciones fiscales y cambios en las condiciones sociales).

En este sentido, la institucionalización “constituye un proceso abierto, dinámico, dependiente de la agencia, susceptible de avances y retrocesos, que se despliega en una tensión constante entre los cambios provenientes del entorno y las dinámicas intrínsecas del desarrollo institucional” (Rodríguez de Caires, 2018a, p. 106).

Estos procesos de transformación institucional son de ajuste y adaptación y ocurren con base en interacciones entre el medio ambiente y las instituciones municipales. Internamente, pareciera existir en el caso de estudio una inercia en las rutinas y otras prácticas institucionales que tienden a la estabilidad y dificultan la adopción de nuevas prácticas más abiertas y participativas.

En Zárate, la implementación del PP constituyó un elemento que puso en tensión el funcionamiento tradicional que observa procesos y tiempos diferentes a la lógica del dispositivo, y generó conflictos al interior de la estructura municipal.

La propia dinámica de la política generó una presión muy fuerte al momento de la ejecución presupuestaria ya que, durante su formulación, se crearon compromisos públicos cuyo incumplimiento significaba un costo político importante para la autoridad municipal. El sistema de subsidios adoptado fue útil para “salir del paso” y, adicionalmente, propuso nuevos desafíos para la continuidad del PP.

En particular, la política pública comenzó a tomar un impulso propio, al otorgar el ejecutivo espacios a la sociedad civil. Por un lado, las instituciones intermedias cobraron mayor relevancia al involucrarse en la gestión de forma directa. Por el otro, el Consejo Ciudadano, donde participaban activamente los Consejeros Zonales, se constituyó en un espacio de deliberación, con incidencia en el rediseño de la política a través de la revisión anual del Reglamento, que pasó a denominarse Autorreglamento luego de su primera modificación⁴².

El aparato administrativo municipal intentó adaptarse a la nueva modalidad, pero persistieron las dificultades para internalizar el “trabajo de presupuesto participativo”. Debemos reconocer que existió un obstáculo que excedía el compromiso asumido y la legitimación de la política por parte de los funcionarios técnicos: los municipios bonaerenses ven limitada su autonomía a partir de las potestades y controles que se reserva la provincia. Las restricciones emanadas de la LOM y la intervención del Tribunal de Cuentas obligaron a adaptar el trabajo de PP a los procedimientos financieros comunes a toda la administración municipal, lo que redundó en procesos más largos y complejos para efectivizar la ejecución de los proyectos en los que había intervención de las áreas técnicas.

En términos cuantitativos, luego de su primera edición y a través de la revisión del Autorreglamento, se fijó para el PP un monto equivalente al 1,9% del presupuesto municipal,

⁴² Véase en este sentido:

“Finalizó la revisión del Autorreglamento del Presupuesto Participativo”, Enlace Crítico, 22/4/2013. Recuperado de: <https://www.enlacecritico.com/zarate/finalizo-la-revision-del-autorreglamento-del-presupuesto-participativo/>.

“Se realizó el segundo Consejo Ciudadano del Programa Presupuesto Participativo”, Diario La Voz de Zárate, 19/2/2014. Recuperado de: <https://www.diariolavozdezarate.com/2014/02/19/se-realizo-el-segundo-consejo-ciudadano-del-programa-presupuesto-participativo/>.

“Reunión de vecinos por el Presupuesto Participativo”, Diario La Voz de Zárate, 20/2/2016. Recuperado de: <https://www.diariolavozdezarate.com/2016/02/20/reunion-de-vecinos-por-el-presupuesto-participativo/>.

el que, en términos generales, se fue cumpliendo hasta la edición 2017/2018 (Tabla 2). Adicionalmente, la primera experiencia contó con un esquema de distribución de recursos proporcional para los Foros dentro de cada Zona. A partir de la segunda edición, se fueron incorporando indicadores de reparto que observaban criterios de justicia social.

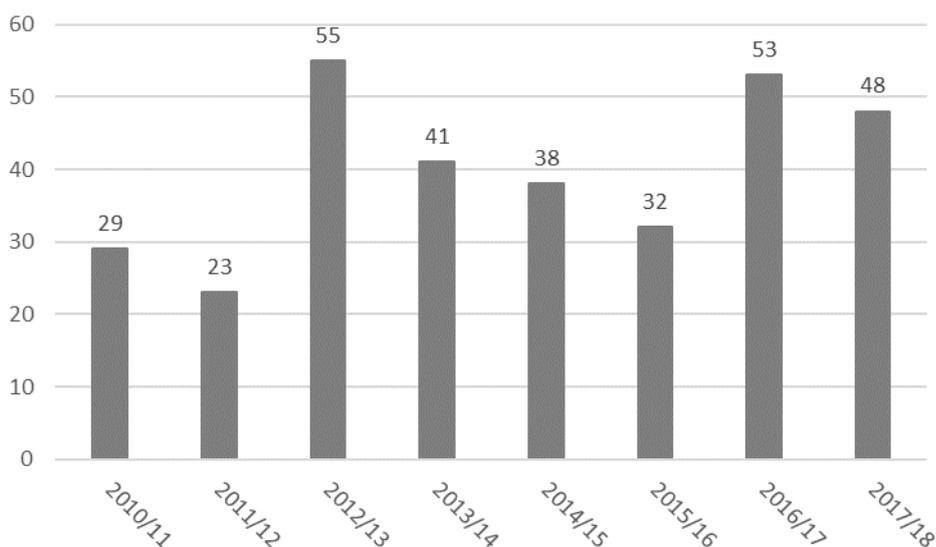
Tabla 2. Montos involucrados en el PP y porcentaje sobre el presupuesto anual

Año	Presupuesto Total	Monto PP	% Presupuesto
2010	\$ 116.979.997	\$ 1.450.000	1,24%
2011	\$ 142.878.793	\$ 2.650.000	1,85%
2012	\$ 210.459.571	\$ 4.050.000	1,92%
2013	\$ 280.000.000	\$ 5.348.000	1,91%
2014	\$ 395.000.000	\$ 7.505.000	1,90%
2015	\$ 569.000.000	\$ 10.811.000	1,90%
2016	\$ 770.000.000	\$ 14.630.000	1,90%
2017	\$ 1.090.000.000	\$ 20.710.000	1,90%

Fuente: Elaboración propia en base a II y III Encuesta a municipios con PP y medios zonales.

Más allá de lo aparentemente exiguó de los montos involucrados, los mismos permitieron llevar a cabo proyectos de diversa índole en los barrios, bajo la consigna de “al menos un proyecto por foro”. Año a año se ha superado ese piso, ya que, teniendo en cuenta que son diecinueve foros, la cantidad de proyectos osciló entre 23 y 55 (Figura 6).

Figura 6. Cantidad de proyectos aprobados por edición de PP



Fuente: Elaboración propia en base a Departamento de PP Zárate

El perfil de los proyectos de las ediciones 2010/11 y 2013/14 (aquellos que habían surgido de la fase de propuestas, eran viables de realizar según el municipio y habían sido seleccionados por consenso en las Ferias de Proyectos), marcaba una fuerte relevancia de los de infraestructura (urbana y comunitaria) cuya ejecución dependía de Servicios Públicos y Obras Públicas, y de tránsito y transporte, cuyas áreas respectivas quedaban bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno (Tabla 3).

Tabla 3. Tipos de proyectos priorizados (2010-2013)

Área Municipal	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Servicios Públicos	31%	57%	16%	41%
Obras Públicas	31%	17%	38%	24%
Tránsito	17%	13%	16%	5%
Transporte	7%	4%	5%	2%
Desarrollo Económico	3%	0%	2%	10%
Prevención Urbana	7%	0%	4%	2%
Medio Ambiente	3%	0%	11%	0%
Cultura	0%	4%	7%	15%
Desarrollo Humano	0%	4%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Departamento de PP Zárate.

Por las características del dispositivo se trataba de obras e intervenciones menores, localizadas y de escala barrial, que significaban refacciones o ampliaciones de alcance limitado. Entre ambos tipos, representaban aproximadamente el 89% de los proyectos para las dos primeras ediciones, participación que se redujo a un nivel del 75% para las dos siguientes.

Por otra parte, hubo un crecimiento hacia el año 2013 de la participación de proyectos de otras temáticas, especialmente cultura y socio productivos, con menor presencia de aquellos referidos a seguridad, medio ambiente y sociales de relaciones con la comunidad y de salud.

Esta ampliación en la agenda de temas incorporados por los vecinos en el proceso de formulación de la política a través de los años se consolidó en el año 2017, cuando, por vez primera, se agregó a la modalidad territorial existente una experiencia temática relativa al medio ambiente: “En 2017 se creó el foro verde, que iba destinado específicamente a la discusión de proyectos relacionados con el ambiente. Esto es, tema basura, separación de

residuos, ambientabilidad, entre otros” (ex Directora General de Participación y Descentralización, entrevista 15/4/20).

En cuanto a la participación de los vecinos, luego del alto número del primer año, se mantuvo en alrededor de 0,7% de la población activa del partido a lo largo de la experiencia, aunque fue ganando profundidad con el tiempo. La ciudadanía adquirió nuevas capacidades y conocimientos del quehacer de la administración estatal. A su vez, pasó a tener una incidencia directa en el rediseño de la política y en la creación de liderazgos en el territorio.

El Autorreglamento (...) nos permitió a nosotros que los vecinos que trabajaron en el órgano de supervisión vecinal del presupuesto participativo se entrenen en una forma que generen nuevos liderazgos. (Secretario de Obras y Servicios Públicos, entrevista 3/9/15)

A su vez, la actividad del Consejo Ciudadano pasó a exceder, incluso, al ámbito de la política participativa para el cual había sido creado.

El Consejo Ciudadano no solamente tiene participación en el Presupuesto Participativo, sino que también es un órgano consultivo que puede ser convocado para participar activamente de la vida política de la ciudad. (publicación del Facebook oficial del Presupuesto Participativo de Zarate 2/2/18)

Por último, si bien no forma parte de la misma política, el PP estuvo acompañado paralelamente por el programa llamado “Costa Joven”, una instancia de participación de estudiantes de escuelas medias públicas y privadas, incluyendo las técnicas, que toma la forma de certamen de competencias.

En definitiva, hacia el año 2017 la política presentaba cierta madurez en cuanto a su institucionalización. Esto se veía favorecido por una cierta flexibilidad normativa caracterizada por un diseño estructural semi-rígido (Ramella, 2015), dado por la existencia de un reglamento codificado (Autorreglamento), al que se le realizaron revisiones anuales e incorporaron cambios que reflejaban la puesta en marcha de la política⁴³.

Esta mayor flexibilidad normativa permitió el mantenimiento de reglas compartidas a través del tiempo de acuerdo a la experiencia y voluntad de los actores involucrados. De esta manera, el rediseño de los aspectos más operativos del dispositivo quedó en manos de los

⁴³ En total, el Autorreglamento tuvo cuatro modificaciones (años 2012, 2014, 2015 y 2017).

propios actores de la política, lo que admitió su mejora en base al aprendizaje que fueron adquiriendo durante la implementación.

A partir de su virtual suspensión en el año 2018, queda como interrogante si la política participativa logrará institucionalizarse completamente, obteniendo continuidad en los próximos años, o si, como señaló un ex Subsecretario de Desarrollo Territorial entrevistado, la decisión implicó su “sentencia de muerte”.

Las manifestaciones de algunos funcionarios acerca de su posible reedición a partir del año 2020, situación que no se terminaría concretando frente a un nuevo contexto adverso debido a la pandemia por COVID-19, la consolidación del área de PP y el mayor protagonismo logrado por la sociedad civil para sostener el dispositivo, permiten pensar en su futura continuación o en su reconfiguración o reconversión a otras políticas participativas.

6. El papel de los actores gubernamentales en el proceso de institucionalización

6.1. Los actores que intervienen en la política pública

El proceso de institucionalización que describimos en el capítulo anterior presenta la dinámica que marca el devenir de la política participativa en el partido de Zárate a través de los años. En él, aparece un conjunto de actores que contribuye a la institucionalización de dos maneras: de forma incremental, favoreciendo o entorpeciendo el desarrollo de los mecanismos internos que inciden en el ciclo de implementación de la política, y, de modo rupturista, introduciendo cambios en las “reglas de juego”, con el fin de atender problemas profundos de la política o a condiciones externas que impactan en su desenvolvimiento.

De todos ellos, dos tipos de actores gubernamentales se presentan con la capacidad de comportarse como emprendedores institucionales, con recursos suficientes para intervenir en el proceso de institucionalización y utilizando tácticas para ganar la cooperación de los demás actores: el Intendente y los funcionarios de PP, a quienes dedicamos el resto de este apartado.

Por otra parte, aparecen actores internos a la administración, como los funcionarios de áreas técnicas y de Hacienda, de los cuales se espera que presten colaboración con la política para agilizar el proceso y lograr cumplir con los compromisos. En comparación a los funcionarios de PP, ellos se movilizan con una lógica diferente, que, en el caso de los de las áreas técnicas, aquí es señalada como sectorial y basada en la especialización de sus funciones.

Por fuera del ámbito gubernamental, los vecinos constituyen actores muy importantes para garantizar la continuidad de la política. En el caso de Zárate, aparecen como actores a los que es necesario movilizar para que participen y adopten la política. A partir de ese empoderamiento, en los últimos años ellos tomaron relevancia para su sostenimiento.

Párrafo aparte merece la participación del Honorable Concejo Deliberante en el proceso. La fuerza política Nuevo Zarate, en 2009, año de sanción de la Ordenanza 3833/09, no contaba con mayoría parlamentaria, pues tenía en total ocho concejales sobre los dieciocho que lo conforman. La ordenanza fue sancionada por unanimidad, lo que evidencia que la política promovida gozaba de la anuencia de los bloques opositores. Si bien el rol del poder deliberativo no fue central en la institucionalización, no ha sido un obstáculo para el impulso de la política.

6.2. El rol del Intendente

Según el artículo 1° de la LOM, los Partidos bonaerenses estarán a cargo de una Municipalidad compuesta por un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de Concejales⁴⁴.

El Intendente accedió a su cargo en el año 2007 luego de un largo recorrido en política. Afiliado al Partido Socialista en 1982, formó parte del gabinete durante las intendencias de Aldo Arrighi entre 1983 y 1995. Allí ocupó los cargos de Director de Viviendas Sociales y de Subsecretario de Promoción Económica, Hábitat y Desarrollo Comunitario.

Luego, en 1999 fue electo Concejales y entre 2001 y 2005 ocupó una banca en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires en representación de la segunda sección electoral. En 2003 había sido candidato a Intendente por el Frente Izquierda Unida-Partido Socialista, habiendo sido derrotado por el candidato del peronismo por menos de 2500 votos.

En las entrevistas ha sido caracterizado por su impronta emprendedora, con ideas alineadas a la gestión socialista en la que había participado, pero con inquietudes propias y conocedor de las experiencias participacionistas brasileñas, las que estaba decidido llevar a la práctica. También se ha destacado su carácter personalista y de autoridad firme, con rasgos carismáticos. En tanto gestor, se señala su constante intervención en los asuntos de gobierno en los que ha conformado estructuras de delegación porosas hacia sus funcionarios.

En términos discursivos, al menos hasta el año 2018, el Intendente hizo una constante reivindicación de la política y de sus potencialidades en términos democráticos: “El Presupuesto Participativo construye ciudadanía”⁴⁵, “El programa del Presupuesto Participativo mejora la democracia, la gente participa de forma organizada para decidir proyectos para su barrio”⁴⁶. También, desde su retórica alentó a una participación alejada de la política partidaria: “Este no es un espacio para hacer política, todos debemos participar en

⁴⁴ Decreto-Ley N° 6769/58 y modificatorias.

⁴⁵ Enlace Crítico, 20/11/14. Recuperado de: <https://www.enlacecritico.com/zarate/el-intendente-caffaro-aseguro-que-el-presupuesto-participativo-construye-ciudadania-cultura-en-movimiento-es-un-ejemplo/>.

⁴⁶ Página oficial del gobierno municipal, 6/10/16. Recuperado de: <http://www.zarate.gob.ar/presupuesto-participativo-caffaro-agradecio-a-los-vecinos-por-su-compromiso/>.

pos de lograr una ciudad aún mejor. Zárate no es la misma ciudad que hace 8 años y parte de ello tiene que ver con la Participación”⁴⁷.

En la práctica, fue el Intendente quien impulsó y dotó de recursos al PP para su funcionamiento. En términos organizacionales, formalizó rápidamente la política bajo su órbita, en la Secretaría de Gobierno. Más allá de que operativamente era gestionada por el Departamento de PP, desde su faz política tuvo su portavoz en el Subsecretario de Desarrollo Territorial y el Director General de Áreas Descentralizadas.

Esto significó dar una jerarquía al PP en la estructura del organigrama municipal que permitió poner a sus funcionarios al nivel del de sus similares de las áreas técnicas, lo que redundó en una igualdad de condiciones al momento de discutir los problemas y las propuestas de implementación del dispositivo al interior del municipio.

Asimismo, la ubicación del PP fue estratégica, ya que quedaba bajo el paraguas de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial, que incorporaba todas las iniciativas de relación con los vecinos.

El tema del PP, al estar colgando en el organigrama de lo que hoy es la Subsecretaría de Desarrollo Territorial, que es la que justamente abrió la red hacia la ciudad. Ella está empapada de la necesidad de la gente, es la que está día a día en contacto con la gente y es la que tiene los centros de participación. Es la que sabe lo que la gente necesita. Escucha, son las orejas nuestras afuera, la que percibe, recibe y trae. Por eso es muy importante la decisión del Intendente de crear esta Subsecretaría. (Secretaria de Hacienda, entrevista realizada 3/9/15)

En cuanto a los recursos financieros y humanos, el programa de PP contó con un importante apoyo del ejecutivo municipal durante los primeros dos años. El presupuesto asignado para la administración del programa estaba concentrado principalmente el pago de sueldos, que respondían a la jefatura del PP y los doce promotores territoriales que cumplieron una tarea fundamental de difusión y concientización en el territorio e internamente en el municipio.

A partir del año 2012, el programa se estabilizó con una estructura de seis promotores y el flamante cargo de Dirección. Sin embargo, de las entrevistas se desprende cierta insuficiencia en la disponibilidad de recursos materiales y logísticos.

⁴⁷ Radio Alfa 97.1, 23/12/14. Recuperado de: <http://radioalfa971.com.ar.elsever.com/?p=6469>.

El Intendente también tuvo injerencia en el desarrollo de la experiencia, especialmente en los primeros años cuando se requería un mayor esfuerzo de adaptación a las prácticas innovadoras de la política en el circuito administrativo y se generaban descoordinaciones y retrasos. Este apoyo se evidenciaba “en la intervención directa en la resolución de ciertos problemas muy sensibles al proceso, como son los de ejecución, en especial en cuanto al desarrollo de alternativas tendientes a brindar mayor agilidad a la misma” (López Accotto et al., 2012).

En las entrevistas, los funcionarios del PP y técnicos reconocieron estas muestras de autoridad, en las que el propio Intendente los compelió a dar resolución a problemas puntuales que iban surgiendo. En particular, el hecho de otorgar voz a la ciudadanía para que genere nuevas demandas que permean la institucionalidad estatal, constituía un desafío difícil de gestionar por los funcionarios técnicos.

Eso generó muchas tensiones, y el Intendente resolvió siempre en esas instancias a favor de avanzar con la política pública. Esas resistencias las resolvía él por arriba: o con un diálogo, o pidiéndonos a nosotros que hiciéramos una acción del programa para él aparecer (...) Era la resistencia de todas las áreas: de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, del propio Director General de Relaciones con la Comunidad, de la Secretaría de Desarrollo Económico, de que el PP me venía a cambiar la agenda. (ex Subsecretario de Desarrollo Territorial, entrevista realizada 4/3/20)

En la segunda etapa de la experiencia, si bien la intervención directa del Intendente fue menor, su conocimiento e iniciativa marcó la incorporación del mecanismo de subsidios. En su carácter de Subsecretario de Promoción Económica, Hábitat y Desarrollo Comunitario durante la gestión socialista de Arrighi, había trabajado con esquemas de transferencias de recursos del Estado hacia cooperativas y otras instituciones intermedias para el mejoramiento habitacional, en programas de autoconstrucción de viviendas y mejora de infraestructura. Se trataba entonces de un sistema que conocía y que se mostraba como una alternativa viable para sostener al PP.

Durante todo el desarrollo de la política cabe mencionar otra característica de la impronta del Intendente, que redundó en una mayor difusión del dispositivo dentro del municipio y de la conformación de visiones compartidas sobre la bondad de la política. Se trata de su práctica habitual de rotación de funcionarios y empleados a través de diferentes áreas.

Esta rotación puede verse de forma negativa, ya que la permanente movilidad de los funcionarios municipales conspiraría contra la consolidación de equipos que consoliden líneas institucionalizadas de las diferentes políticas públicas en las áreas. Sin embargo, los funcionarios y promotores que se formaban con la impronta de la participación y que comprendían los objetivos políticos generales, en los que justamente el PP constituía una prioridad de gestión, luego pasaban a formar parte de áreas técnicas, donde podían contribuir a generar una visión de conjunto que llevara a legitimar el dispositivo.

Por último, ya en la tercera fase de la experiencia, sus prioridades habían cambiado frente a una situación económica y social apremiante. En dicho marco siguió una estrategia que lo terminó confrontando con los vecinos representados en el Consejo Ciudadano y finalmente optó por decidir su interrupción. La política había sido legitimada por una parte de la ciudadanía que permanecía activa y reclamaba por su continuidad, constituyéndose en los últimos años en un actor relevante.

De hecho, la interrupción del ciclo de formulación de PP a partir del año 2018, se muestra como una consecuencia de la incompatibilidad entre la iniciativa del ejecutivo de cambiar las reglas de juego de la política y la posición de los vecinos (y en parte de los funcionarios) que habían legitimado el dispositivo. Dicha legitimidad era resultado de un trabajoso proceso incremental de autorregulación que estaba siendo alterado con la intervención del Intendente.

En conclusión, tanto por su trabajo discursivo, como por las acciones concretas para sostener la política, podemos entender que el Intendente se comportó, en términos institucionales, dentro del marco del emprendimiento institucional, ya que éste “representa las actividades de actores que tienen interés en acuerdos institucionales particulares y que apalancan recursos para crear nuevas instituciones o transformar las existentes” (Maguire, 2004, p. 657). Esta actividad, al menos durante las dos primeras fases de la experiencia, reforzó el desarrollo interno de la política.

Cuando los arreglos institucionales se comenzaban a mostrar más maduros, y ante la necesidad de cambiar las reglas del juego, llevó adelante un trabajo institucional dirigido a alterar la institucionalidad del PP, en el sentido que Lawrence y Suddaby entienden como “atacar o socavar los mecanismos que llevan a los miembros a dar cumplimiento a las reglas institucionales” (Lawrence y Suddaby, 2006, p. 235).

Ya hacia fines de 2019, con un nuevo contexto político, emergente del proceso electoral en los tres niveles de gobierno que implicaba una mayor cercanía con los gobiernos nacional y provincial de cara a los años siguientes, y frente a una potencial superación de la emergencia territorial, sostuvo internamente su voluntad de relanzar el PP⁴⁸.

6.3. Los funcionarios de presupuesto participativo

Cuando nos referimos a los funcionarios del PP hacemos mención a las primeras líneas involucradas -Subsecretario de Desarrollo Territorial, Director General de Áreas Descentralizadas y Director del Presupuesto Participativo-. No obstante, en cuanto al trabajo encaminado a la institucionalización de la política, también debemos tomar en cuenta al equipo conformado por los promotores territoriales.

En efecto, en el caso de estudio ha sido esencial la conformación de un equipo de trabajo de promotores, liderado por el Director de PP. Si bien con la puesta en marcha del dispositivo, el mismo estaba conformado por doce miembros, es con la formalización del área que se estabiliza en seis personas, en su mayoría jóvenes estudiantes que habían sido capacitados por la municipalidad con la asistencia de la UNGS.

Hacia el año 2012 se advertía que la dotación de recursos humanos y materiales era insuficiente para dar cuenta eficientemente del volumen y complejidad de tareas (López Accotto et al., 2012). Esta percepción de limitación de recursos estuvo presente a lo largo de todo el período estudiado.

Por ello, en función de las nuevas responsabilidades que pasó a afrontar el equipo, su conformación fue mutando sobre la base de los siete integrantes originales, incorporando especialistas y técnicos a través de contratos de locación de servicios, de acuerdo a la demanda de trabajo de cada año. También se intentó acercar, en carácter de colaboradores, a funcionarios de otras áreas para asistir en sus áreas de especialidad a la Dirección de PP.

Pese a contar con recursos limitados y de acuerdo a las entrevistas realizadas, se han logrado muy buenos resultados en términos de calidad de trabajo y reconocimiento del resto de los actores -especialmente de los vecinos-. De hecho, el equipo de PP cumplió la función de “mediar” entre la ciudadanía y los funcionarios técnicos.

⁴⁸ De acuerdo a entrevistas con funcionarios de PP.

Arpini (2017) identifica a estos “profesionales de la participación” con la capacidad de escucha, que permite una reivindicación de los vecinos hacia los funcionarios y como un ejercicio a promover en la administración pública (p. 106). Los promotores se capacitaron y especializaron y cumplieron un importante rol en la divulgación de la política (López Accotto et al., 2012). En este sentido, su desempeño contribuyó a legitimar la política en la sociedad civil, comportándose como emprendedores institucionales.

A su vez, el equipo tenía como objetivo, a través del proceso del PP, favorecer la transformación de las demandas de la sociedad civil en proyectos que sean viables, que puedan ser procesados dentro de la lógica del funcionamiento administrativo en el municipio. Durante la primera etapa de implementación de la política pública, esta comunicación con los funcionarios técnicos estuvo tensionada constantemente por la difícil adaptación del trabajo de PP -de escala acotada y plazos perentorios- al trabajo de las áreas tradicionales -encuadrado en una agenda propia de mediano plazo y con una visión integral del partido-.

Por esos años, la capacidad de incidencia de los funcionarios de PP en los procesos de ejecución de los proyectos, fue relativamente baja. Si bien llevaban adelante el seguimiento, dependían en muchos casos de la intervención de la autoridad del Intendente para lograr resolver los inconvenientes que iban surgiendo y que generaban retrasos considerables.

Esta situación se modificó a partir de la incorporación del sistema de subsidios a fines del año 2012, donde el área de PP pasó a tener mayores responsabilidades pasando a establecerse como una verdadera unidad de gestión.

Había ya en el equipo una formación y una instalación de capacidades con toda la experiencia que venían teniendo de poder asumir ese concepto de unidad de gestión para ejecutar los proyectos de manera propia dentro de una misma área. (ex Subsecretario de Desarrollo Territorial, entrevista realizada 4/3/20)

El equipo de PP ya se constituía en una “escuela”, donde sus integrantes se formaban en participación con resultados exitosos en el territorio: “el impacto se evidenció a través del fortalecimiento del tejido social como consecuencia del trabajo territorial” (López Accotto

et al., 2012). A partir de esta nueva etapa, también pasó a formar especialistas en la gestión de la ejecución de los proyectos⁴⁹.

En el PP históricamente el promotor se ocupó de todo. Termina siendo una escuela para la persona que entra. Porque vos no sólo te involucrás con las personas, realizás asambleas, moderás asambleas y reuniones barriales, encaminás hacia el debate a las personas. No sólo pasa por ese lado, por la parte de la participación ciudadana, sino también en un rol contable, económico, porque terminás redactando subsidios, ejecutando en conjunto con las organizaciones (...) El promotor termina siendo un experto en todo eso. (Director del Departamento de PP, entrevista realizada 11/3/20)

Ahora bien, este conjunto de capacidades adquirido por el equipo de PP es el resultado también de la difícil relación con las áreas técnicas, que continuó en tensión.

Se intentaron muchas variantes: poner un interlocutor en cada una de las áreas con el programa y en cada uno de los proyectos (...) eso no ha funcionado. También se entiende que la agenda de los demás funcionarios en sus áreas por ahí se interpone, entonces es complicado. La realidad es que termina el promotor y el equipo del PP resolviendo. Nosotros terminamos haciendo de todo. Terminamos capacitándonos en casi todo y terminamos nosotros ejecutando. Si bien hemos tenido apoyo de algún área que se involucra y que justo el proyecto va con la agenda de esa área entonces bueno... (Director del Departamento de PP, entrevista realizada 11/3/20)

Cabe destacar el perfil de los funcionarios a cargo del PP -originalmente la Jefatura de Gabinete y luego la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y la Dirección General de Áreas Descentralizadas-. Ellos generalmente contaron con un alto reconocimiento dentro de la administración por sus pares integrantes de las Secretarías del municipio. A partir de formar parte de un círculo de funcionarios de confianza del Intendente y de las rotaciones a las que éste los iba habituando, fueron tomando un conocimiento de las diferentes dependencias del municipio y un vínculo con el resto de los funcionarios⁵⁰.

En definitiva, los funcionarios del PP y el equipo de promotores lograron una gran capacidad y autonomía para llevar adelante el funcionamiento de la política, ocupando el lugar que, en

⁴⁹ Incluso, los funcionarios llegaron a realizar dentro del área, concursos de precios y licitaciones.

⁵⁰ Puede aquí ejemplificarse los casos de un funcionario que ocupó los cargos de Jefe de Gabinete, Secretario de Obras y Servicios Públicos y Secretario de Gobierno, entre otros; otro que se desempeñó como Subsecretario de Desarrollo Territorial para luego pasar a liderar la Secretaría de Desarrollo Humano y Promoción Social; y una funcionaria que coordinaba técnicamente el PP y ocupó luego los cargos de Directora General de Participación y Descentralización y de Subsecretaria de Inclusión Social y Abordajes Integrales.

el diseño original del dispositivo, correspondía a las áreas técnicas. Así, pasaron a tener incidencia directa en una gran parte de los procesos del ciclo de la política.

Adicionalmente, la cogestión encarada por el Departamento de PP, resultó en un mecanismo que favoreció el empoderamiento de la sociedad civil. Los funcionarios integrantes asistieron y capacitaron a los vecinos en esta modalidad de ejecución, lo que permitió generar visiones compartidas y reforzó la legitimidad de la política en camino a su institucionalización.

Si en la primera etapa de la experiencia el Intendente había tenido un papel relevante por sobre el resto de los actores para sostener el dispositivo, a partir de la puesta en marcha del sistema de subsidios, los funcionarios del PP se volvieron en actores fundamentales para su habituación y objetivación (Tolbert y Zucker, 1996).

A partir de la suspensión de los foros, las tareas de los funcionarios de PP se concentraron en la puesta en marcha y finalización de los proyectos pendientes de ejecución, pero también en la presencia en el territorio, dentro de una lógica de intervención más general encarada por el municipio para atender las urgencias de un contexto económico y social delicado.

7. Reflexiones finales

Dentro de los estudios que abordan la política de PP podemos encontrar diferentes perspectivas y ejes de análisis, desde aquellas que señalan las bondades del dispositivo asociadas a buenas prácticas, otras que centran su atención en el diseño institucional y las condiciones previas para su éxito, y aquellas que la entienden como una expresión de la democracia participativa.

Menor atención ha suscitado el análisis de la secuencia por el cual esta política obtiene legitimidad, logrando tener vigencia y continuidad en el tiempo. Los trabajos reseñados asocian la institucionalización con la mera existencia de marcos normativos que la regulen, o con el hecho de mantenerse activa por un tiempo prolongado.

Desde esta investigación hemos explorado los factores que inciden en la institucionalización, en particular, el papel que desempeñan los actores gubernamentales, quienes se comportan como emprendedores institucionales (DiMaggio, 1988) al llevar adelante un trabajo institucional dirigido a crear instituciones, pero también a modificarlas o trastornarlas (Lawrence y Suddaby, 2006).

De forma complementaria, intentamos realizar un aporte para la comprensión del proceso de institucionalización del PP, buscando describir de forma exhaustiva las transformaciones experimentadas a través del tiempo en la estructura administrativa del gobierno local y en el diseño del propio dispositivo. Esto podríamos asociarlo con lo que Rodrigues de Caires (2018a) denomina dinámica interna de la institucionalización, en la que las nuevas prácticas se adaptan a las existentes en las organizaciones.

La institucionalización resulta así de una interacción entre la estructura y la agencia, por lo que las preferencias y las lógicas de acción de los actores son condicionadas por el contexto institucional, procediendo éstos de acuerdo a la lógica de lo apropiado (March y Olsen, 2013).

El particular interés de esta política pública reside en que constituye una fuente de innovación para la administración local, donde una parte de la gestión pasa a estar compartida con la ciudadanía. Las áreas municipales son inducidas a incorporar a su agenda nuevas demandas y a lograr una mayor coordinación y cierta flexibilidad en la gestión para llevarlas adelante. El modelo que mejor representaría la dinámica esperada para el PP es el

de la llamada gestión relacional (Grandinetti, 2003), donde las estructuras se vuelven abiertas, con límites difusos entre las áreas y el exterior de las organizaciones, pudiendo dar lugar a la descentralización de procesos hacia la sociedad civil.

En el caso de Zárate, para los años 2009 a 2019 nos propusimos separar este proceso en tres fases o etapas diferenciadas. En todo momento las condiciones internas relacionadas con la autorregulación del ciclo de PP (cristalizado en la reglamentación que se revisaba año a año) se entrelazaron con las acciones concretas de los actores gubernamentales, en particular el Intendente y los funcionarios de PP, que contribuyeron a su reforzamiento.

A su vez, la separación entre las etapas estuvo marcada por situaciones de quiebre en la dinámica de institucionalización. En un caso, la notoria subejecución de los proyectos ante la cual se decidió por la introducción del sistema de subsidios, y luego, la crisis fiscal, económica y social, que se intentó afrontar reconvirtiendo la política, sin éxito.

El análisis del caso de Zárate corrobora las hipótesis ensayadas para esta tesis, ya que muestra que el desempeño de los actores gubernamentales -el Intendente y los funcionarios de PP- contribuyó a moldear el diseño de la política pública durante su implementación y fue decisivo para otorgarle legitimidad. Por un lado, ellos sostuvieron al Departamento de PP, que fue adquiriendo grados de autonomía y capacidades, a la vez que generaron visiones compartidas dentro de las organizaciones estatales, y por otro, movilizaron y empoderaron “desde arriba” a los vecinos, que luego la tomaron como propia y la reivindicaron como espacio de deliberación y decisión.

En particular, el Intendente mantuvo una alta cuota de decisión sobre la dirección del proceso y los recursos involucrados, y el equipo de PP realizó un trabajo de mediación entre los vecinos y las áreas técnicas, facilitando la apropiación del dispositivo y coadyuvando al mantenimiento de altos niveles de ejecución de los proyectos.

Sin embargo, quedó en evidencia que la importante capacidad para incidir en el proceso de PP por parte del Intendente también pudo poner en jaque la continuidad del dispositivo, al intentar alterar con sus decisiones la institucionalidad alcanzada. La tentativa de reconvertir el PP en un instrumento destinado exclusivamente a atender la crisis económica y social en el territorio, dirigido desde el Departamento Ejecutivo, encontró la oposición de los vecinos en el Consejo Ciudadano.

La política había alcanzado la madurez suficiente como para generar legitimidad en la sociedad civil, fruto del trabajo institucional que había sido llevado adelante con mucho esfuerzo principalmente por los funcionarios de PP. Esta legitimidad entrañó un empoderamiento del dispositivo por parte de los actores no estatales -los vecinos que participaban en forma individual o vinculados a instituciones intermedias-, que los dotó de cierta autonomía en sus decisiones, al punto de reclamar por el sostenimiento de los aspectos centrales del diseño que eran producto de un proceso horizontal de toma de decisiones a través de los años en el seno del Consejo Ciudadano.

Dentro de las decisiones que contribuyeron a consolidar a los vecinos como actores relevantes de la política, aparece también de forma determinante la decisión de avanzar con el sistema de subsidios. Este mecanismo otorgó grados de decisión a las instituciones intermedias del territorio, al pasar a cogestionar la ejecución de los proyectos. La modalidad elegida de entrega y rendición de fondos, asistida por el equipo de PP, aún con las dificultades y limitaciones que presentaba, cumplió un doble objetivo: uno deseado y a corto plazo, que consistió en la normalización de la ejecución de los proyectos, y otro no esperado y de mediano plazo, que significó favorecer el aprendizaje y la autonomía de los vecinos quienes fueron apropiándose de la política.

Otro conjunto de reflexiones surge del proceso endógeno de institucionalización del PP en Zárate. Al tratarse de un proceso autorregulado, permitió que los actores intervinientes establezcan y mantengan reglas compartidas de acuerdo a su experiencia y voluntad. En este sentido, la revisión del Autorreglamento permitió que todos los años se pudiera rediseñar la política en sus aspectos más operativos por parte de los propios interesados, evitando rigideces en su codificación, de modo que las reglas escritas reflejaran más fielmente las prácticas.

Por otra parte, durante todo el período de estudio persistieron los inconvenientes en la relación entre los funcionarios del Departamento del PP y el resto de las áreas municipales, lo que se manifestó en la falta de colaboración de estos últimos en distintos momentos del ciclo del PP. Si bien esto podría ser entendido como una muestra de poco compromiso con la política participativa, ello no surge de las entrevistas realizadas a los responsables del PP, ni a los de Hacienda y aquellos encargados de las áreas técnicas. En todos ellos se podía advertir una ponderación muy positiva del PP y un gran conocimiento del dispositivo.

Las razones que explican los problemas en esta articulación parecerían estar relacionadas, por un lado, con la tradición de especialización sectorial de las áreas técnicas. Debido a la estructuración de las agendas de éstas y teniendo en cuenta los recursos disponibles, el “trabajo de PP” terminó siendo relegado frente a los compromisos asumidos de “trabajo propio”. La diferenciación de trabajos (de PP y propio), de diferente escala y celeridad, también originó inconvenientes que no se subsanaron con la implementación del sistema de subsidios, porque persistieron al momento de dar asistencia a la ejecución de los proyectos.

Por otra parte, si tomamos en cuenta los montos anuales implicados para el PP (1,9% del presupuesto total), los proyectos y recursos involucrados terminaban teniendo poca relevancia en relación al total que movilizaban las áreas técnicas municipales, especialmente aquellas encargadas de las obras de infraestructura. Bajo estas condiciones, se terminaban privilegiando las actividades y proyectos propios de cada área.

Las intervenciones del Intendente, especialmente durante la primera etapa de la implementación, y el trabajo de mediación realizado por los funcionarios de PP, fueron importantes para reforzar esta dinámica interna. Pero, frente a la persistencia de las dificultades, el ejecutivo municipal, en conjunto con el Subsecretario de Descentralización Territorial -referente máximo del PP-, decidió introducir una modificación del diseño de la política “desde arriba”, a través del sistema de subsidios.

Internamente, el mecanismo de cogestión con la sociedad civil ayudó a resolver el problema de la ejecución de proyectos ya que, en términos de funcionamiento administrativo, depositó la mayor parte de las responsabilidades de gestión en el equipo de PP, corriéndolas del ámbito de las áreas técnicas. De esta manera se redujo el conflicto interno, aunque ello fuese a costa de un menor potencial modernizador del dispositivo.

En definitiva, resulta difícil sostener que la incorporación de una política participativa como el PP genere rápidamente modificaciones en la forma que trabajan las áreas, en el sentido que adopten una gestión de tipo relacional. En todo caso, sí podríamos considerarlo para el Departamento de PP. Haciendo una reformulación de la idea de “municipio paralelo”, podemos decir que éste pasó a atender los compromisos que demandaba la transversalidad de temáticas incorporadas en el conjunto de proyectos elegidos año a año, mostrando límites poco precisos hacia el exterior de la administración municipal. Estas tareas se revelaron de diferente alcance y temporalidad que aquellas que llevaban adelante las áreas técnicas.

La interrupción del ciclo de formulación del PP en Zárate deja un interrogante respecto de su continuidad en el futuro. La existencia de un conjunto de instituciones intermedias en el territorio y vecinos con experiencia y conocimientos sobre el proceso, que adoptaron como propia esta forma de gestionar los fondos públicos, sumado a la conformación de un equipo de expertos en el Departamento de PP, capaces de llevar adelante todo el ciclo de política pública, llevan a pensar que es posible que en el futuro sea retomada, reconfigurada o reconvertida a otras políticas participativas, dentro de la propia gestión o bajo otro liderazgo.

Como reflexión final cabe señalar el interés y la pertinencia de realizar investigaciones sobre el PP desde una perspectiva institucionalista. Ella nos ha permitido hacer foco en las dinámicas temporales que muestran la evolución de la política y su transformación interna, como resultado de la interacción entre los actores intervinientes y la estructura institucional existente. De esta forma se privilegia el análisis del objeto de estudio en profundidad a partir de su propio contexto y devenir histórico. En este sentido, constituye una agenda de investigación a profundizar en el futuro.

8. Referencias bibliográficas

Acuña, C.H. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En: Acuña, C.H. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Buenos Aires-México: Siglo XXI Editores.

Acuña, C.H., Martínez Nogueira, R., Rubio, J. y Potenza, F. (2016). La evaluación de políticas públicas en la Argentina: sentido, actualidad y perspectivas. Serie Documentos de Trabajo del IIEP (13). Buenos Aires. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/20422>.

Adaro, C., Vaena D. y Mangas M. (2019). Reflexiones sobre el funcionamiento del presupuesto participativo en Argentina: balances y perspectivas. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, Análisis (50). Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15911.pdf>.

Alguacil Gómez, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Polis Revista Latinoamericana* (12). Recuperado de: <http://polis.revues.org/pdf/5614>.

Allegretti, G., García Leiva, P., y Paño Yáñez, P. (2011). Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes. Málaga, España: Diputación de Málaga, Proyecto PARLOCAL. Recuperado de: http://www.presupuestosparticipativos.info/ES/seccion/descarga/repo/repofile_55e860626121e.

Annunziata, R. (2011). 'Proximidad', representación y participación. *El Presupuesto Participativo en Argentina*. *Íconos Revista de Ciencias Sociales* (40), 57-70. Recuperado de: <https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011.446>.

Arena, E. (2018). Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018). Advances and setbacks in the construction of a participatory agenda. En: Dias, N. (Org.) *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 123-133). Faro, Portugal: Epopeia Records & Oficina coordination & Nelson Dias. Recuperado de: https://www.academia.edu/38113429/Participatory_Budgeting_in_Argentina_2002-2018._Advances_and_setbacks_in_the_construction_of_a_participatory_agenda.

Arena, E. (2020, 11 de junio). *El Estado y el ciudadano. El desafío de la implementación de los presupuestos participativos* [Webinar]. Instituto Nacional de la Administración Pública. Recuperado de: <https://youtu.be/w0oMdaxp9HA>.

Arpini, E. (2017). Las formas de producción de generalidad en la deliberación: el caso del presupuesto participativo en la localidad de Zárate. Tesis de maestría en Ciencia Política. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de: <http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/790>.

Bernazza, C., Longo, G. y Comotto, S. (2015). Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales (1ra. ed.). Buenos Aires: Flacso Argentina. Recuperado de: <https://www.flacso.org.ar/publicaciones/evaluando-en-clave-publica/>.

Cabannes, Y. (2004). ¿Qué es y cómo se hace un presupuesto participativo? Campaña mundial sobre gobernanza urbana. 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre los presupuestos participativos municipales. Quito: UN-HABITAT. Recuperado de: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Espanol.pdf>.

Cabannes, Y. (2005). Presupuesto participativo y finanzas locales. Porto Alegre: Programa de Gestión Urbana-ALC-UNHABITAT, Alcaldía Municipal de Porto Alegre (2da. ed. aum.). Recuperado de: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9_esp/usu_doc/db_rede_9_maio_2005_reformatado_em_set_2006_con_indice.pdf.

Cabannes, Y. (2018). Prólogo. En: Carmona R. y López Accotto, A. (Coord.) *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 11-17). Política, políticas y sociedad (34). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cabannes, Y. y Lipietz, B. (2020). Revisitando las promesas democráticas del Presupuesto Participativo. A la luz de lógicas antagónicas de radicalización política, de buena gobernanza y tecnocrática. *Revista Democracia Participativa* 2(1). ISSN 2628-4060. Recuperado de: <https://www.dparticipativa.org/single-post/2020/04/20/Revisitando-las-promesas-democr%C3%A1ticas-del-Presupuesto-Participativo>.

Carmona, R. (2012). El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-CICCUS.

Carmona, R. (2018). El presupuesto participativo en materia político-institucional: alcances y desafíos en ciudades argentinas. En: Carmona R. y López Accotto, A. (Coord.) *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 47-57). Política, políticas y sociedad (34). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Carmona, R. y López Accotto A. (2018). El presupuesto participativo como objeto de estudio y política pública. En: Carmona R. y López Accotto, A. (Coord.) *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 19-31) Política, políticas y sociedad (34). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Carmona, R. y Martínez, C.R. (2016). El presupuesto participativo en la Argentina. Análisis multidimensional en quince ciudades. *Revista de Direito da Cidade*, 8(3), 1096-1119. Recuperado de: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23556>.

Caruso, P., Páez, W. y Adaro, C. (2010, agosto). Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo. Ponencia presentada en el Foro RedMuni “La agenda local del Bicentenario”, Salta. Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=3&op=view&cmd=related&id=2178>.

Cebreiro López, B. y Fernández Morante, M.C. (2004). Estudio de casos. En: Salvador Mata, F., Rodríguez Diéguez, J.L. y Bolívar Botia, A. (Comp.) *Diccionario enciclopédico de didáctica*. Málaga: Aljibe.

CFI (2009, marzo). Plan Estratégico Zárate. Informe final. Consejo Federal de Inversiones y Universidad Nacional de la Plata.

Cravacuore, D. (2002). El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores. En: Cravacuore, D. (Comp.) *Innovación en la gestión municipal* (pp. 86-102). Buenos Aires: Federación Argentina de Municipios-Universidad Nacional de Quilmes.

Cruz-Suárez, A., Prado-Román, C., y Díez-Martín, F. (2014). Por qué se institucionalizan las organizaciones. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 23(1), 22-30. Recuperado de: <https://cyberleninka.org/article/n/1069903.pdf>.

Díaz, C. (2002). Para leer la innovación (notas de teoría y método). En: Cravacuore, D. (Comp.) *Innovación en la gestión municipal* (pp. 9-42). Buenos Aires: Federación Argentina de Municipios-Universidad Nacional de Quilmes.

DiMaggio, P.J. (1988). Interest and agency in institutional theory. En: Zucker L. (Ed.) *Institutional patterns and organizations, Culture and Environment* (pp. 3-21). Cambridge, MA: Ballinger.

DiMaggio, P.J. y Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2095101>.

Dougherty, D. y Heller, T. (1994). The Illegitimacy of successful product innovation in established firms. *Organization Science*, 5(2), 200-218. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2635015>.

Fidyka, L. (2004). Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino. Ponencia presentada en el VI Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales. Villa María: Universidad Nacional de Villa María. Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/fidyka.pdf>.

Freigedo Peláez, M. (2015). ¿Por qué unos más y otros menos?: los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. México D.F.: Flacso México. Recuperado de: https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/59/1/Freigedo_M.pdf.

Friedland, R. y Alford R. (1991). Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. En: Powell W. y DiMaggio P. (Eds.) *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 232-263). Chicago: University of Chicago Press.

Garrido, F. y Montecinos, E. (2018). El presupuesto participativo en Chile y la República Dominicana: ¿es determinante una ley para el fortalecimiento de la democracia

participativa? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 99-120. Recuperado de: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v27n2/1688-499X-rucp-27-02-99.pdf>.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(2), 3-28. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v26n2/art01.pdf>.

Gómez Hernández, E.G. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo*, 15(1), 56-77. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26815103>.

Grandinetti, R.M. (2003). La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional? *Revista de Ciencias Sociales*, 9(2), 191-204. Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/vbxcvb.pdf>.

Grandinetti, R.M. (2015). Administración, democracia y desarrollo. Una mirada desde lo local. En: Grandinetti, R.M. et al.: *Retos e innovaciones de la administración pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI* (pp. 75-85). Rosario: UNR-AAEAP-INAP. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/316552265_Administracion_Democracia_y_Desarrollo_Una_mirada_desde_lo_local_Rita_Grandinetti.

Greenwood, R., Suddaby, R. y Hinings, C. (2002). Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal*, 45(1), 58-80. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3069285>.

Hall, R. (1996). *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*. México, DF: Ediciones Prentice-Hall Hispanoamérica.

Herrera Gómez, M. y Jaime Castillo, A.M. (2004). Generación y transformación de las instituciones sociales: los procesos morfoestáticos y los procesos morfogenéticos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 107(1), 49-87. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1091308>.

Lawrence, T. y Suddaby, R. (2006). Institutions and Institutional Work. En: Clegg S., Hardy C., Lawrence T. y Nord. W. (Eds.) *Handbook of organization studies* (2nd Edition), London:

Sage Publications. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/242437344_Institutions_and_institutional_work.

Link, N. (2011, julio). El Presupuesto Participativo en la Argentina. Ponencia presentada en VI Congreso Argentino de Administración Pública, Chaco. Recuperado de:
http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/LINK_NOELIA.pdf.

Lódola, A., Brigo, R. y Morra, F (2013). Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina: Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo 98, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de:
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45923>.

López Accotto, A., Martínez, C., Grinberg, I., y Adaro, C. (2012). Evaluación del presupuesto participativo en el Municipio de Zárate: informe final. Universidad Nacional de General Sarmiento, Mimeo.

López Accotto, A., Mangas, M., Martínez, C.R. y Paparás, R.A. (2018). Presupuesto participativo y gestión municipal. Reflexiones a partir de la experiencia de Zárate. Revista Teoría Sociourbana, 1(1), 103-120. Recuperado de: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/07/revista-Socio-historia-N%C2%BA1-1.pdf>.

Lowndes, V. y Roberts, M. (2013). Why institutions matter: The new institutionalism in political science. Macmillan International Higher Education.

Maguire, S., Hardy, C., y Lawrence, T.B. (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. *Academy of management journal*, 47(5), 657-679. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/20159610>.

March, J. y Olsen, J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política. México: Fondo de Cultura Económica.

March, J. y Olsen, J. (2013). The Logic of Appropriateness. En: Goodin R. (Ed.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press. Recuperado de: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-024?print=pdf>.

Marradi, Alberto, Archenti, Nélica y Piovani, Juan Ignacio (2007). Metodología de las ciencias sociales. Buenos Aires: Emecé Editores.

Martínez, C. (2018). La evolución del presupuesto participativo en la Argentina. En: Carmona R. y López Accotto, A. (Coord.) *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 33-45). Política, políticas y sociedad (34). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Martínez, C. y Arena, E. (2013). Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo. Buenos Aires: Unicef. Recuperado de: https://www.academia.edu/4493194/Experiencias_y_buenas_pr%C3%A1cticas_en_Presupuesto_Participativo.

Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En: Cortázar Velarde (Ed.) *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales* (pp. 63-116). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Entre-el-dise%C3%B1o-y-la-evaluaci%C3%B3n-El-papel-crucial-de-la-implementaci%C3%B3n-de-los-programas-sociales.pdf>.

Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. En: Acuña, C. (Comp.) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 13-45). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Recuperado de: <http://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/MARTINEZ-NOGUIERA-R.-La-coherencia-y-la-coordinaci%C3%B3n.pdf>.

Mayntz, R. M. (1985). Sociología de la Administración pública. Alianza.

Meyer, J.W. y Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, (83)2, 340-363. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2778293>.

Montecinos E. (2009). El presupuesto participativo en América Latina: ¿complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), 145-174. Recuperado de: <http://siare.clad.org/fulltext/0062100.pdf>.

Montecinos E. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y gobierno*, 21(2), 351-378. Recuperado de: <https://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/27>.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/258610>.

Oliver, C. (1992). The Antecedents of deinstitutionalization. *Organization Studies*, 13(4), 563-588. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/017084069201300403>.

Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En: Sabatier P.A. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, Co.: Westview Press. Recuperado de: <http://edwardwimberley.com/courses/EnviroPol/theorypolprocess.pdf#page=27>.

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3(2), 1-38. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/REFLEXIONES%20A%20PARTIR%20DE%20ALGUNAS%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS.pdf>.

Oszlak, O. (1984). *El INTI y el desarrollo tecnológico en la Argentina*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/INTI.pdf>.

Pache, A. y Santos, F. (2010). When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands. *Academy of Management Review*, 35(3), 455-476. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/25682424>.

Paparás, R.A. (2018). Una mirada al presupuesto participativo hacia dentro de las administraciones municipales: innovación, adaptación y asimilación. En: Carmona R. y López Accotto, A. (Coord.) *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 71-88). Política, políticas y sociedad (34). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Parsons, T. (1960). *Structure and Process in Modern Societies*. IL, Glencoe: Free Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177%2F000271626133500179>.

Pascual Esteve, J.M. (2001). De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. *Elements de debat territorial* (13), 1-50. Recuperado de: <https://ppdesarrollo.jimdofree.com/app/download/5161457268/De+la+Planificaci%C3%B3n+a+la.pdf?t=1299818035&mobile=1>.

Pereyra, E. (2012). Una aproximación a los principales enfoques para el análisis de políticas públicas. Mimeo.

Pfeffer, J. y Salancik, G. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row, Publishers.

Pinillos, C. y Signorelli, G. (2014). Notas sobre participación y representación en el presupuesto participativo de la Ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012). *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, 19(1), 45-70. Recuperado de: <http://www.revistapostdata.com.ar/2014/06/notas-sobre-participacion-y-representacion-en-el-presupuesto-participativo-de-la-ciudad-de-rosario-argentina-2002-2012-cintia-pinillos-y-gisela-signorelli/>.

Powell, W.W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. En: Powell, W.W. y DiMaggio, P.J. (Eds.) *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 183-203). The University of Chicago Press.

Ramella, S. (2009). Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina. Tesis de Maestría en Administración Pública. Buenos Aires: UBA. Recuperado de: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0208_RamellaSL.pdf.

Ramella S. (2015). Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 107-126. Recuperado de: https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485090_articulo-1.pdf.

Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de una nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21). Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>.

Rodrigues de Caires, C.M. (2018a). La influencia del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo: análisis del caso de Pasto, Colombia (1995-2016). Tesis de maestría en Políticas Públicas. Quito: Flacso Ecuador. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/13608>.

Rodrigues de Caires, C.M. (2018b). La Institucionalización de las políticas: análisis del presupuesto participativo de Pasto (1995-2016). *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4(1), 46-62. Recuperado de: <https://revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/48661>.

Rodríguez Gustá, A.L. (2007). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. En: Alonso, G.V. (Ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo. Recuperado de: <http://cdsa.academica.org/000-045/681.pdf>.

Rossi, D. y Pavese, R. (2009). La construcción política de proyectos viables. Desafíos institucionales potenciados por el Presupuesto Participativo en San Fernando. Ponencia presentada en X Seminario de Red Muni “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”. Buenos Aires: UNLaM. Recuperado de: https://www.academia.edu/7012274/La_construcci%C3%B3n_pol%C3%ADtica_de_proyectos_viables_Desaf%C3%ADos_institucionales_potenciados_por_el_Presupuesto_Participativo_en_San_Fernando.

SAM (2013). Presupuesto Participativo. Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf.

Scartancini, C., Spiller, P., Stein E. y Tommasi, M. (2011). Cómo se juega en América Latina. Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En: Scartancini, C., Spiller, P., Stein E. y Tommasi, M. (Eds.) *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo/Mayol Ediciones. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14230/el-juego-politico-en-america-latina-como-se-deciden-las-politicas-publicas>.

Schneider, A. y Goldfrank, B. (2006). Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Sul. En: Wanderley Lubambo, C., Bandeira Coêlho D. y André Melo, M. (Org.) *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100801092417/9schneider.pdf>.

Schweinheim, G. (1998). Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización? *Revista de Investigaciones del INAP*, (0), 31-47. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_revista_investigaciones_nueva_epoca_1998.pdf.

Scott, W.R. (1994). Institutions and Organizations. Toward a Theoretical Synthesis. En: Scott W.R. y Meyer J.W. (Eds.) *Institutional Environments and Organizations* (pp. 55-80). Thousand Oaks, CA: Sage.

Scott, W.R. (1995). Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities. CA: Sage.

Selznick, P. (1996). Institutionalism “Old” and “New”. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2393719>.

Seo, M. y Creed, D. (2002). Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: a dialectical perspective. *Academy of Management Review*, 27(2), 232-247. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/4134353>.

Shack Yalta, N. (2005). La Programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (32),

131-158. Recuperado de:
<https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/23992/CLAD%2032%20Shack.pdf>.

Sousa Santos, B. de (1998). Subjetividad, ciudadanía y emancipación. En: Sousa Santos, B. de, Bernal, C. y Villegas, M.G. (Eds.). *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad* (pp. 285-344). Bogotá: Siglo del Hombre.

Suárez, F. y Felcman, I. L. (1975). *Tecnología y organización: un aporte para el análisis de las tecnologías administrativas*. Editorial El Coloquio.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Suchman, M.C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571-610. Recuperado de:
<https://www.jstor.org/stable/258788>.

Tecco, C. (2002). Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local. En: Cravacuore, D. (Comp.): *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Federación Argentina de Municipios-Universidad Nacional de Quilmes.

Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. Nueva York: McGraw-Hill.

Tolbert, P.S. y Zucker, L.G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. En: Clegg, S. R., Hardy, C. y Nord, W. R. (Eds.) *Handbook of organization studies* (pp. 175-190). London: Sage. Recuperado de:
<https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1430&context=articles>.

Tomás, M.S. (Coord.) (2016). *Proyecciones de población por Municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025*. Dirección Provincial de Estadística, Provincia de Buenos Aires, publicado en junio de 2016. Recuperado de:
http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio__2010-2025.pdf.

Vergara, R. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. Estudio introductorio. En: March, J.G. y Olsen P. (Ed.) *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política* (pp. 9-40). México: FCE.

Vernis, A. y Mendoza, X. (2009). Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), 115-144. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533675004.pdf>.

Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative politics*, 41(1), 61-81. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/20434105>.

Weber, M. (1922). *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Zucker, L.G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 42, 726-743. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2094862>.

Zucker, L.G. (1987). Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 443-464. Recuperado de: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.so.13.080187.002303?journalCode=soc>.

Anexo 1: Mapa de organización territorial del presupuesto participativo en Zárate

