

La contribución de los Presupuestos Participativos a la conformación y el fortalecimiento de los agentes. Los casos de Córdoba y Gualaguaychú

The contribution of Participatory Budgets to the formation and strengthening of agents.
The cases of Córdoba and Gualaguaychú

Fecha de recepción: 9 de octubre de 2018

Fecha de aceptación: 13 de agosto de 2019

*Mariano Suárez Elías**

Fabiana Meneces

RESUMEN

En este artículo se analizan los Presupuestos Participativos de las ciudades argentinas de Córdoba y Gualaguaychú, desde la perspectiva de su contribución para la conformación y el empoderamiento de los agentes. Para ello, se utiliza como marco conceptual el enfoque del desarrollo humano, y en particular, el concepto de agencia, particularmente útil para el análisis de las políticas públicas participativas. Se operacionalizará en las siguientes variables: perfil de los participantes, rol de los mismos en la toma de decisiones y el tipo de definiciones que se ponen a consideración en la política. El análisis de los casos se basa en los hallazgos obtenidos a partir de observaciones de asambleas y entrevistas a participantes, técnicos y referentes políticos. En el artículo se argumenta que el caso de Gualaguaychú logra una participación más autónoma y plural que el de Córdoba, pese a que su propuesta se restringe al ámbito de la proximidad.

PALABRAS CLAVE: participación, capacidad de agencia, presupuestos participativos, perfil de participantes, control político.

ABSTRACT

This article discusses participatory budgets in Argentine cities of Córdoba and Gualaguaychú from the perspective of the contribution of the same for the conformation and the empowerment of the agents. For this purpose, the human development approach is used as a conceptual framework and in particular the concept of agency. This concept is particularly useful for the analysis of participatory public policies. In this case, the following variables will be operationalized: profile of participants, role in the decision making and type definitions that are considered in the policy. The analysis of the cases is based on the findings obtained from observations of meetings and interviews with participants, technicians and political referents. The article argues that the case of Gualaguaychú achieves a more autonomous and pluralistic participation than that of Córdoba even though its proposal is restricted to the area of proximity.

KEY WORDS: participation, agency capability, participatory budgeting, profile of participants, political control.

* Universidad de la República, Uruguay. Correo-e de contacto: marianodoc01@unorte.edu.uy

INTRODUCCIÓN

Los desafíos actuales de las democracias representativas han dado lugar a la emergencia de políticas participativas a través de las cuales, al menos a nivel teórico, se le otorga un rol diferente al ciudadano, que pasa a ser el protagonista de las transformaciones de su entorno. En este sentido, uno de los instrumentos que más ha revolucionado el ámbito de las políticas públicas es el Presupuesto Participativo (PP) que surge en Porto Alegre en 1989 y que fue paulatinamente expandiéndose, primero en la región latinoamericana y luego por el mundo.

Desde sus orígenes el PP encarnó proyectos diversos, a veces complementarios, a veces opuestos. Por ejemplo, mientras para la izquierda de los ochenta representaba un modelo superador de la democracia representativa, para el Banco Mundial era un instrumento capaz de reducir la corrupción e incrementar la eficiencia, sin alterar sustancialmente la distribución de poder (Ramírez y Welp, 2011).

En Argentina, el surgimiento del PP viene de la mano de la crisis de 2001-2002 buscando, sobre todo, reconstruir el vínculo Estado-sociedad, gobierno-ciudadanía (Ford, 2007). En la actualidad, se trata de una política muy difundida en los gobiernos locales argentinos, admitiendo variantes importantes en cuanto al diseño y la dinámica de la participación. En este artículo se analizan dos experiencias en las ciudades capitales de Córdoba y Gualaguaychú desde la perspectiva de la contribución a la capacidad de agencia ciudadana.

En una primera instancia, se presentan los aspectos metodológicos del trabajo y luego se desarrolla el concepto de capacidad de agencia dentro de la perspectiva del desarrollo humano, identificando variables para el análisis de las

políticas públicas participativas. Seguidamente se presenta el PP como la política pública a analizar, y finalmente se analizan los dos casos de estudio.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL TRABAJO

La investigación original presenta un diseño cualitativo en el que se combinan diferentes técnicas y fuentes de información. En concreto, para este artículo, se han utilizado los aportes de las entrevistas a ciudadanos y funcionarios, y el registro de las observaciones realizadas en asambleas de PP.

En relación a las entrevistas, se han realizado un total de 13 en cada caso, entre julio de 2015 y octubre de 2016. Además, incluyeron a participantes de las asambleas, funcionarios técnicos y responsables políticos del PP. En lo que respecta a las observaciones, las mismas fueron realizadas en la última asamblea de la edición 2016 de los PP de ambas ciudades. En el caso de Gualaguaychú se realizaron dos observaciones de asambleas durante julio de 2016, una en el distrito Suburbio Sur y la otra en Zona 3 (Hospital Bicentenario). En Córdoba, se realizaron dos observaciones entre septiembre y octubre de 2016 en los Centros de Participación Comunal (CPC) de Ruta 20 y Empalme.

En ambos casos, se optó por observar la asamblea final, porque es en la que se efectúa la toma de decisiones sobre qué propuestas financiar con la política. Ello permitió observar los diferentes roles y el tipo de argumentación predominante en la toma de decisiones.

Por otro lado, respecto a la selección de los casos, se tomaron en cuenta dos elementos que hacen interesante la comparación, 1) la existencia (o no) de instancias de representación

comunitaria en el proceso participativo, y 2) la existencia (o no) de procesos de descentralización participativa en la ciudad, dentro del cual se inserta el PP. En el primer caso es interesante ver si el proceso de empoderamiento alcanza a los sectores de menos poder social en aquellos formatos en los que, como en Córdoba, en determinado momento del proceso se delega en ciertos participantes la facultad de decidir. Por el contrario, el diseño de Guleguaychú mantiene en todo momento el poder de decisión en todos los miembros que decidieron participar de la edición. El segundo criterio permite observar el tema de la agencia en un PP que está inserto en una estrategia general de descentralización en donde hay órganos estables de deliberación ciudadana, el caso de Córdoba, y otro en donde el PP no es precedido por estos procesos, y por tanto, se puede presuponer que, por un lado, es un programa en donde probablemente exista menos conexión con el resto de la gestión del municipio, y por otro lado, podría tener un protagonismo menos marcado de los líderes sociales que en aquellos donde existen órganos de deliberación ciudadana en el marco de la descentralización en la que se inserta el PP.

LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO Y LA CAPACIDAD DE AGENCIA

Para el desarrollo humano la condición de ciudadano no debe concebirse únicamente desde la pertenencia a una comunidad política, con derechos y deberes, debe tenerse en cuenta también la capacidad de actuar y generar cambios, que se deben juzgar desde las propias valoraciones y objetivos de las personas (Posas, 2007). En este sentido, el desarrollo humano busca que el ciudadano transite de una actitud pasiva a una posición de ciudadano activo.

A la capacidad de determinar las metas que cada sujeto valora y tiene razones para hacerlo, y el emprendimiento de un conjunto de acciones destinadas a la consecución de las mismas, se le denomina capacidad de agencia (Sen, 2000). Para el desarrollo humano, la expansión de las libertades no se produce a partir de la acción de un Estado paternalista, que proporciona recursos y servicios a la ciudadanía, sino que necesita de la participación activa de los sujetos que se transforman en agentes capaces de construir participativamente el escenario que desean.

Cuadro 1.

COMPARACIÓN DE EXPERIENCIAS SEGÚN CRITERIOS DE SELECCIÓN.

	Guleguaychú	Córdoba
Características de las instancias de representación comunitaria	No existen, los ciudadanos no delegan el poder en representantes en ninguna instancia.	Taller de PP: compuesto por delegados barriales designado en cada Zona Barrial. Es el que toma las decisiones sobre qué proyectos financiar y cuáles no.
Descentralización de la ciudad	No existe un proceso previo de descentralización de la ciudad.	La ciudad está dividida en Centros de Participación Comunal (CPC) y cada uno de ellos tiene una Junta de Participación Vecinal (JPV) integradas por representantes de centros vecinales y organizaciones sociales.

Fuente: elaboración propia.

Los ciudadanos son concebidos como sujetos racionales, capaces de autogestionar su cotidiano y cuyos juicios y valores adquieren un papel central. Sen (2000) señala la importancia de la participación ciudadana, más allá de la eficiencia en la toma de decisiones, considerando el proceso participativo como un valor en sí mismo.

Es evidente que existe una relación dialéctica entre libertades y agencia, por un lado, la expansión de las libertades se produce a partir de la intervención del ciudadano transformado en agente, y por otro, esa capacidad de agencia se ve fuertemente potenciada o condicionada por la existencia de libertades. Para Sen (2004) “lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas” (citado por Posas, 2007: 14). De manera que existen determinadas privaciones a las libertades que dejan pocas oportunidades a los ciudadanos para ejercer su agencia razonada.

Si pensamos en el diseño de las políticas públicas desde una mirada del desarrollo humano, los ciudadanos no pueden asumir el rol tradicional de usuarios pasivos de programas técnicamente sofisticados, sino que deben participar en el proceso de definición, implementación y evaluación de los programas o planes. Una mayor capacidad de agencia implica, también, poder formular las prioridades y los valores en los que se basarán los mismos (Posas, 2007).

En ese sentido, desde la óptica del desarrollo humano es necesario observar si las políticas respetan la capacidad de agencia de las personas, promoviendo la participación de las mismas, con especial énfasis en los grupos marginados (Deneulin, 2012). Aquí podemos considerar preguntas tales como: *¿en qué medida los procesos*

institucionales de participación favorecieron la capacidad de las personas (en especial la de los marginados) de dar su voz en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas?

Para analizar la capacidad de agencia, este trabajo se propone tener en cuenta el tipo de participación ciudadana que se promueve desde los programas y políticas, ya que no todo tipo de participación mejora la calidad de la democracia y expande las capacidades. Por ejemplo, si determinadas políticas aumentan la participación, pero ésta se vuelve patrimonio de grupos pequeños y relativamente poderosos, sin ampliar la influencia de los más pobres, no se estará contribuyendo al desarrollo humano (PNUD, 2006). Por otro lado, se debe tener en cuenta la forma cómo se toman las decisiones, si se trata de definiciones libres o influidas políticamente y qué carácter asumen estas decisiones (vinculantes o consultivas). Otro aspecto a considerar, es que las libertades y la capacidad de agencia tienen una expansión mayor cuando se participa decidiendo sobre los aspectos más importantes no contribuyendo demasiado las situaciones en las que la participación en los programas se limita a aspectos de poca relevancia para las personas (PNUD, 2006).

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Una vez presentada la perspectiva teórica, corresponde definir la política pública en la que se analizará el proceso participativo, en este caso, como se ha mencionado, es el PP.

Existe una gran diversidad de experiencias de PP a nivel mundial y una variedad de alcances en las definiciones del mismo, que pueden alcanzar o no a las diferentes versiones. Una definición clásica es:

El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (De Souza, 2000:1).

A nivel general Leonardo Avritzer (2003) entiende que el PP es una práctica local de deliberación pública en torno al presupuesto. Por su parte, Costa (2008) advierte que a pesar de que en el PP se discuten aspectos presupuestarios, el mecanismo es más que un instrumento técnico de gestión económica y debe ser tomado como un instrumento de planeamiento, con inmenso contenido técnico y social, que busca cuidar los recursos públicos e invertirlos para atender las necesidades del municipio y las demandas prioritarias de la población.

Es posible afirmar que no existen dos experiencias de PP iguales, sino que cada localidad adapta el diseño según las características del lugar y las intenciones de los diseñadores. Algunas variables en torno a las cuales se puede establecer diferencias son: ¿Quiénes pueden

participar?, ¿qué carácter adquieren las decisiones tomadas por la ciudadanía?, ¿cómo se toman esas decisiones?, ¿qué porcentaje del presupuesto es sometido al debate público?, ¿qué grado de formalidad jurídica tiene la política?, ¿cuáles son los mecanismos de seguimiento y control?, o ¿cuál es el ámbito en el cual se organiza la participación?

En ese sentido, Barragán, Romero y Sanz (2011) siguiendo a Ganuza y Gómez (2008) establecen algunas características, que a su entender son compartidas:

1. La discusión se realiza en torno a las finanzas públicas.
2. Todas las experiencias se llevan a cabo en escenarios que implican la existencia de sub-unidades (barrios o distritos) y en un espacio general que los incluye (la ciudad).¹
3. El desarrollo de las experiencias es periódico (anualmente o con otra periodicidad).
4. Existen instancias de rendición de cuentas sobre los resultados del proceso que permiten valorar la gestión de los gobernantes y los efectos de su participación.

Por su parte, el profesor Boaventura de Sousa Santos (2003) establece los siguientes principios para caracterizar los PP: 1) existe una participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún status especial; 2) se combina la democracia directa y la representativa y la dinámica asigna competencias a los propios participantes en la definición de las

¹ Aunque se puede considerar que, en general, las experiencias cumplen esta característica propuesta por los autores, existen algunos diseños interesantes que buscan explícitamente evitar la fragmentación del territorio tratando de pensar más en problemáticas generales de una ciudad o una región, estos diseños son llamados temáticos. Por ejemplo, la instancia del Foro de la Ciudad en el PP del Municipio de Río Grande (Argentina) o los Talleres Temáticos del PP del Municipio Tres de Febrero (Argentina)

² Esta característica propuesta por Sousa Santos tampoco puede ser generalizada a todos los diseños de pp. De hecho, los dos casos analizados en este artículo no tienen espacios para la discusión de reglas internas con los participantes.

reglas internas;² y, 3) se asignan recursos para la inversión de acuerdo a criterios generales y técnicos. Es decir, se busca compatibilizar los deseos ciudadanos con las exigencias técnicas y legales que debe tener la acción del gobierno.

En este artículo se acompaña el concepto de PP definido por Goldfrank (2006), quien busca apartarse, tanto de las definiciones demasiado generales como de las demasiado particulares, conceptualizándolo de esta forma:

es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (Goldfrank, 2006: 4).

ANÁLISIS DE LOS CASOS DE CÓRDOBA Y GUALEGUAYCHÚ

Tipo de definiciones tomadas en el PP

La teoría de las capacidades plantea que el énfasis del desarrollo debe centrarse en lo que los individuos son capaces de hacer y ser. Se promueve que las personas tengan mayor libertad de vivir el tipo de vida que se tiene razones para valorar. Esta expansión de las capacidades que posibilita una mayor libertad se hace con la participación activa de la gente (agencia), y en ese sentido, el PP puede ser visto como un canal institucional para fomentar la capacidad de agencia y a través de ella

expandir otras capacidades, para ello, el diseño debe habilitar que las personas puedan trabajar sobre los aspectos que le parecen relevantes, sean estos referidos a aspectos cotidianos de su vida o a elementos más generales del desarrollo del territorio. Entonces, un primer aspecto importante para el análisis desde la perspectiva propuesta es ver qué tipo de problemas es posible abordar a través del PP.

En esta línea, se puede mencionar una de las discusiones más recurrentes en la literatura académica que se vincula con la pertinencia de que en los PP se elaboren propuestas sobre situaciones puntuales, de la cotidianidad de los vecinos, o por el contrario, se busquen articular propuestas de mayor escala, capaces de pensar en problemas más amplios en términos de impacto y con una visión de desarrollo sobre la ciudad o la región (Montecinos, 2009 y 2012; Cabannes 2004, entre otros).

De esta forma, es posible identificar dos enfoques en los diseños de los PP. Por un lado, el enfoque territorial, en el que se trata de resolver aspectos puntuales de cada uno de los territorios en los que se divide la aplicación del programa, y los fondos generalmente se dividen en partes iguales entre los diferentes territorios. Por otro lado, el enfoque temático, en el que se trata de pensar la ciudad en su conjunto, se contemplan cuestiones transversales que exceden el territorio de pertenencia inmediata de los vecinos³ (Martínez y Arena, 2011).

En Argentina predominan ampliamente los enfoques territoriales (Suárez, 2015) y el PP de Córdoba es, desde sus orígenes, uno de ellos. Sin embargo, ha ido cambiando la amplitud de los

³ Algunos ejemplos de ellos pueden ser: la instancia del Foro de la Ciudad en el PP del Municipio de Río Grande (Argentina) o los Talleres Temáticos del PP del Municipio Tres de Febrero (Argentina).

temas que se ponen a consideración ciudadana. De acuerdo a la visión del gobierno, el PP inicia la gestión 2011-2015 con el gran desafío que era recuperar la credibilidad de la herramienta tras un periodo de gestión a cargo del Frente Cívico y Social, cuando no se ejecutaron buena parte de las propuestas aprobadas, acumulando deudas con la ciudadanía (Dastoli, 2016). Este aspecto llevó a que la nueva gestión buscara hacerse cargo de la deuda anterior, y luego pusiera en marcha un mecanismo de PP que resultara viable, sin comprometerse en proyectos complejos que volvieran a generar incumplimientos. Así, se creó una herramienta bastante acotada en cuanto a la amplitud temática. Se buscó consolidar algunas áreas en las que el municipio estuviera en mayores condiciones de hacer frente, dejando fuera de la política todas las demás problemáticas. Esto se entiende desde el gobierno como un primer paso que debe, en el futuro, avanzar hacia nuevas temáticas, potenciando la herramienta y evitando la sobreinversión en los rubros iniciales.

Nosotros al encontrarlo raquítico al PP optamos por decir vamos por poco, y en ese poco pusimos cinco rubros que más o menos garantizaban la ejecución, porque el PP te puede poner un taller de bellas artes, de música clásica, pero si el municipio central no está preparado, capacitado para generar eso, corremos riesgo de causar una nueva frustración (Cargo Político, entrevista personal, 18 de agosto de 2015).

Las últimas ediciones del PP mostraron una versión simplificada de lo que era la propuesta

metodológica original expresada en la ordenanza 11.499 de 2008 y en su reglamento interno. El PP pasó de una modalidad de proyectos, inspirados en los diagnósticos participativos de las Juntas de Participación Vecinales (JPV),⁴ que abarcaban una gran cantidad de temas y formas de abordarlos, a una modalidad en la que ya existen ofertas prefijadas dentro de cinco áreas (social, sedes vecinales e infraestructura, tránsito y espacios verdes) y los ciudadanos basados en sus diagnósticos zonales van optando por una oferta u otra. El gobierno toma la decisión de empobrecer la herramienta desde el punto de vista del empoderamiento ciudadano con el argumento de ganar en su capacidad de ejecución. Este argumento se apoya en el retraso en la ejecución de propuestas aprobadas con el que recibió el programa en el 2011, y en una creencia en que la administración municipal no tiene suficiente capacidad para hacer frente en tiempo y forma a una política que pueda demandar la resolución de cualquier tipo de problemas.

En el caso de Gualaguaychú, también estamos frente a un PP de tipo territorial y acompañando la tendencia de las otras experiencias analizadas en la literatura académica para este tipo de diseños, se ve una gran dispersión de propuestas pequeñas que involucran a muchos actores territoriales (Annunziata, 2011; Bascondi, 2009; Ford, 2007, entre otros). El crecimiento del presupuesto destinado entre 2012 y 2016 no se reflejó en un crecimiento del porte de las propuestas, sino en un crecimiento casi constante de la cantidad de proyectos aprobados en la política: 65 en 2012, 118 en 2013, 105 en 2014, 149 en 2015,

⁴ Son institutos de democracia participativa definidos como: "Institutos Públicos Municipales de Gestión Asociada entre el Centro de Participación Comunal, los Centros Vecinales, las Comisiones de Vecinos, las Instituciones Educativas y Religiosas y las Organizaciones sin Fines de Lucro de la Sociedad Civil." (Ord.11.448, art. 2°). Buscan garantizar la participación ciudadana y para ello se establece una serie de atribuciones tendientes a la cogestión municipal.

191 en 2016 y 221 en 2017. Entre 2012 y 2016 el presupuesto aumentó a algo más del triple y la cantidad de propuestas aprobadas aumentaron 34 %.

Pese a la modalidad deliberativa empleada para lograr definiciones, no se ha logrado, hasta ahora, disminuir la cantidad de propuestas y generar acuerdos para atacar problemáticas más grandes de la zona. Si bien, el diseño habilita a que el total del dinero sea destinado a un solo proyecto (si hubiera acuerdo), este punto no es ni siquiera planteado como una posibilidad. Por el contrario, los actores ya llegan a las asambleas con determinadas ideas para su grupo u organización y en el camino las van adaptando, pero siempre se continúa con la misma temática. Si logra pasar los controles de viabilidad técnica, esta propuesta ingresará a la asamblea final, donde, en general, no se deja sin financiamiento ninguno de los proyectos presentes. Pero para lograr no superar los montos impuestos por el gobierno para esa zona es necesario adaptar los proyectos en la propia asamblea, terminado en la mayoría de los casos con propuestas mucho más pequeñas que en la planificación original.

Nosotros planteábamos originalmente la compra de ciento veinte sillas para el club, terminamos con cincuenta porque si no, no alcanzaba la plata, y todos tuvimos que bajar un poco para que nadie se fuera sin nada. Esto siempre es así (Participante, entrevista personal, 12 de junio de 2015).

Estamos excedidos tanta plata, tenemos que bajar entonces y ahí todos iban bajando un poquito, un poquito, un poquito, y ahí se veía de llegar al límite para que todos aunque sea algo se lleven. Nosotros de entrada nos habíamos planteado en la zona que todos algo nos teníamos que llevar, aunque sea

poquito pero todos llevábamos algo (Participante, entrevista personal, 14 de setiembre de 2016).

Como se puede apreciar, en el discurso del participante hay consensos iniciales en donde se acuerdan criterios para utilizar a la hora de resolver las financiaciones. Tanto los ciudadanos de Suburbio Sur, como los de la Zona 3 Hospital, manifiestan que la idea que prima es que todos se lleven un poco. Hay detrás una noción de justicia social bastante compartida por los participantes –que nadie se vaya con las manos vacías–: “pedimos 20 mil pesos y salimos con 14 mil pero ligamos algo. A nosotros todo nos viene bien” (Participante, entrevista personal, 10 de junio de 2015).

En síntesis, tenemos dos casos que difieren marcadamente entre sí. Por un lado Córdoba, que pese a su diseño normativo complejo se muestra en la práctica como una herramienta débil para captar las demandas y formas de abordaje ciudadanos. Hace inversiones pequeñas, como talleres culturales, y también de un porte medio-grande como puede ser la construcción de una sede vecinal, pero sobre un repertorio muy limitado de temas que no necesariamente expresan los aspectos que tienen relevancia para las personas, ya que estos temas fueron delimitados por el gobierno y con base en un criterio de eficacia en la ejecución. Entonces, el involucramiento ciudadano en esta política no genera demasiados beneficios en términos de la capacidad de agencia para transformar el entorno en función de los aspectos que valoran.

Por su parte, en Gualeguaychú, las definiciones tomadas muestran una multiplicidad de pequeñas propuestas, dispersas e inconexas entre sí, que sin embargo, emergen directamente de las preferencias de los ciudadanos. Se puede decir

que las propuestas aprobadas expresan los temas valorados por los participantes. Cabe acotar, sin embargo, que la dinámica metodológica no invita a los ciudadanos a abordar temáticas comunes de la zona. Las asambleas no desarrollan diagnósticos participativos para a partir de ellos construir caminos alternativos para mejorar el territorio, si no que cada grupo u organización trae una propuesta con base en las necesidades de su colectivo y de esta forma se obtiene como resultado esta dispersión de inversiones.

¿Esto es bueno o malo desde la perspectiva de la capacidad de agencia? La respuesta aquí no es tan lineal. Se podría decir, por un lado, que el diseño permite que los ciudadanos prioricen los temas que más les interesan. No existen demasiados indicios de que la ciudadanía esté reclamando que estos espacios aborden temas más abstractos (Montecinos, 2009). Cabría preguntarse incluso si el atractivo de la herramienta no está justamente en la posibilidad de presentar propuestas sobre aspectos que están al alcance de la mano de las personas y que redundarán en un beneficio directo y tangible para ellas. Por otro lado: ¿no es allí donde el conocimiento cotidiano adquiere mayor relevancia? Un segundo problema que se presenta es que reclamar una visión de desarrollo estratégico en la participación implica, en general, un componente normativo que indica qué temas debieran discutirse y cuál es la dirección del desarrollo, lo que en cierta medida, restringe técnicamente el poder del participante de marcar la agenda.

En otra dirección, la otra respuesta posible es que a través de este tipo de herramientas el

ciudadano no puede hacer frente creativamente a problemas complejos que afectan decididamente su calidad de vida, como la contaminación, las inundaciones, la falta de saneamiento, entre otros aspectos. Para abordar estos temas, sería necesario un diseño que invite a pensar el territorio de manera más integrada, que apunte a la construcción de diagnósticos y abordajes consensuados como lo muestra la lógica de las metodologías participativas.

PERFIL DE LOS PARTICIPANTES Y ROL DE LOS MISMOS EN LA TOMA DE DECISIONES

Ya se analizó la cuestión de ¿qué se puede hacer a través del PP? Ahora el foco estará en ¿quiénes pueden hacer? y ¿qué grado de autonomía o subordinación tienen a la hora de tomar decisiones?

En el caso Córdoba, de acuerdo con la ordenanza 11.499, el PP se debe desarrollar en función de las siguientes instancias de participación: Asamblea Vecinal, Cabildo Barrial, Taller de PP y Control de Ejecución del PP. Lo que se pudo observar es que en los hechos, en las ediciones 2015 y 2016, ni las Asambleas Vecinales, ni los Cabildos Barriales, se llevaron a cabo, iniciando el proceso en la etapa de Taller de PP, que es una instancia de toma de decisiones. De esta manera, se suprimen las instancias que se deberían desarrollar en el nivel más micro, la

⁵ Hay dos espacios territoriales para la articulación del diagnóstico participativo: la Zona Barrial y los Centro de Participación Comunal (CPC). La Zona Barrial es la menor escala en la jurisdicción de cada cpc. En cada Zona Barrial se deberían realizar Encuentros Vecinales de complementación diagnóstica y Cabildos Barriales donde los vecinos establezcan las prioridades y elijan delegados que los representarán. El CPC, para efectos de lo que nos interesa, representa una división territorial de mayor escala, actualmente existen 11, y dentro de cada uno de ellos se lleva a cabo un Taller de PP.

Zona Barrial,⁵ y con ello, se suprime tanto la fase de diagnóstico como la participación abierta a todos los ciudadanos, prevista para tales etapas. De acuerdo con la ordenanza mencionada, en el inicio del proceso deliberativo serán convocados a participar todos los vecinos, mayores de 18 años, que habitan en la Zona Barrial. O sea, en las primeras dos instancias deliberativas se habilita a todos los vecinos (organizados o no) a participar. La norma prevé que en estas etapas se termine de definir el diagnóstico zonal, se realicen priorizaciones temáticas y se elijan delegados para la siguiente etapa, el Taller de PP.

En lo hechos, las autoridades que llevan adelante el PP optan por un formato con menos fases deliberativas, y por una convocatoria dirigida a un perfil predominantemente de integrantes de las JPV y en especial de uno de sus componentes: los Centros Vecinales (CV).

El perfil es en general de personas que ya están participando en otras instancias y que tienen contacto con el Municipio por alguna razón (...) más que las JPV pienso que el actor principal del PP hoy son los integrantes de los CV (Funcionario Técnico, entrevista personal, 22 de agosto de 2015). Yo entré en la primera asamblea en el 2008, era una escuela llena de gente, hoy en día no llenamos más que el sector donde tenemos nosotros la reunión (Participante, entrevista personal, 18 de agosto de 2015).

Entre los integrantes de los CV se advierte un híbrido entre, por un lado, la idea de que no participan más personas porque no se comprometen y, en algún sentido, eso se explica porque la gente dejó de creer en la herramienta producto del incumplimiento del gobierno y, por el otro, la idea de que la participación en estas

instancias requiere de una cierta experticia, que quienes no están entrenados en los ámbitos de participación, no lo pueden hacer.

Los últimos PP nos reunimos entre los miembros de las JPV con muy pocos vecinos. Habremos sido los vecinalistas más 10 vecinos, casi nula, porque el vecino dejó de creer (...) (Participante, entrevista personal, 21 de agosto 2015).

El nivel de participación es muy bajo (...) el Taller lo integran todos los delegados titulares de los CV (...) tendríamos que empezar a darle más nivel a todos, tiene que haber un perfil definido de participante y quien no lo cumpla no debiera estar, porque hay capacitaciones que te llaman, te citan, ahora tenemos una de políticas... y ¿cuántos anotados hay? si llegan a 250 personas entre todos los CV es mucho. (Participante, entrevista personal, 21 de agosto de 2015).

Por su parte, dentro de la Dirección de PP, los técnicos acompañan la idea de los vecinalistas de que esta modalidad más restrictiva genera una forma de participación más calificada que le da más sentido al proceso.

Esta modalidad actual tiene la ventaja de que elimina la puja que había antes que era muchas veces una carrera por el que llevaba más gente, y muchas veces la gente que estaba participando no estaba involucrada en los proyectos que se estaban presentando, era gente "arriada", que iba a votar (Funcionario Técnico, entrevista personal, 11 de marzo de 2016).

El Director de PP, en cambio, ve este proceso de restricción como algo que hubo que hacer para darle viabilidad, pero manifiesta que no es esa la participación que quiere fomentar y que está dentro de sus planes volver a un formato de

participación más masivo en donde el poder no descansa en los vecinalistas, sino en los ciudadanos comunes.

Hoy está basado en los mismos líderes vecinales. Esto porque era necesario sostenerlo, para llevar adelante el programa, es decir, hacía falta gente que conociera la historia, que defendiera las deudas [...] vienen momentos en que este PP se haga abierto a los vecinos, vienen momentos de talleres que puedan meterse en el interior de las cosas del barrio [...] (Cargo Político, entrevista personal, 1 de setiembre de 2015).

La modalidad utilizada para convocar, sea cual sea la intención, permite al gobierno trabajar con un grupo restringido de ciudadanos convocados sin un criterio, claro está que la norma difiere de lo que se aplica en la realidad. Los delegados electos en el proceso de PP, que se mencionan en la ordenanza, no existen y tampoco tienen sentido en un escenario en donde predominan ampliamente los líderes vecinales y en donde el proceso empieza y termina en el Taller de PP.

Entonces, es claro que quienes se empoderan con el PP de Córdoba son grupos restringidos y relativamente poderosos, surgen las siguientes interrogantes: ¿cuánto se empoderan?, ¿hasta qué punto las definiciones que se toman representan realmente las cosas que los participantes valoran y tienen razones para valorar? Tanto los discursos como las observaciones de Talleres de PP realizadas en el CPC de Empalme y Ruta 20, dan cuenta de una participación muy subordinada a las voluntades de los gobernantes, en donde predominan las ofertas predefinidas. El margen de opción de los ciudadanos es muy pequeño y las

autoridades se reservan no solo la definición de las grandes orientaciones del proceso, sino también del tipo específico de respuesta que se utilizará para enfrentar las problemáticas.

En el subespacio de trabajo⁶ sobre sedes vecinales del Taller de PP, realizado en el CPC de Empalme, la observación corroboró la percepción que se venía desprendiendo de las entrevistas, es decir, las inversiones que se aprueban están muy pre-definidas por el municipio. No se pueden presentar propuestas diferentes, lo que se observa es una distribución de determinadas obras entre los CV en función de la situación en la que se encuentra cada uno en el rubro. Por ejemplo, luego de terminar con los CV que no tienen sedes, a los que se les debe asignar fondos para construir de cero, pasan al tema baños, y ya el moderador dice que quienes no lo tienen deben poner sí o sí un baño para discapacitados en la sede, por lo que no es una opción para los participantes. De esta forma se siguen asignando los fondos, se dijo, por ejemplo: “¿Quién necesita Salón de Usos Múltiples (SUM)?” Y allí, algunos vecinalistas, levantaron la mano.

Otro ejemplo que reafirma la subordinación de la ciudadanía a la voluntad del gobierno y su intención de gestionar determinados temas a través del PP se pudo observar en el Taller de PP de Ruta 20, en donde se produjo una discusión en relación a una propuesta que algunos participantes entendían que no debería hacerse a través del PP, ya que se había hablado y acordado con anterioridad que esa inversión iba a realizarse por otra vía. Sin embargo, la técnica que moderaba el Taller explica que no, que lo quiere hacer (el gobierno) a través del PP. Esta y otras

⁶ Los Talleres de PP se organizan en subespacios en los que los participantes, que representan diferentes CV, van rotando. Estos espacios son: social, sedes vecinales, infraestructura, tránsito y espacios verdes.

situaciones de la asamblea muestran con claridad que desde el gobierno se direcciona el proceso.

En otra ocasión, dentro del subespacio del área social de Ruta 20, los vecinos deciden que no pondrían montos (a eventos culturales de organizaciones de la zona), que solicitaban se hiciera un relevamiento de eventos culturales por organización y lo mandarían a la JPV, al coordinador del CPC y al PP. Ello sucede porque los vecinalistas no tenían previsto tomar definiciones en torno a este punto.

Se le reclama a los funcionarios que hay una comisión de eventos en la JPV y que este punto debió haber pasado por allí, ya que quienes están en el Taller no son necesariamente los entendidos en el tema. Los participantes sostienen que esto no estuvo bien pensado. Se nota mucha confusión en la metodología, en todo momento se advirtió que los participantes no comprendían bien la dinámica, y esa confusión, en la mayoría de los casos, la terminó resolviendo el gobierno, que allí mismo explicó la metodología y definió lo que era incorporado y lo que no.

En lo que respecta al direccionamiento de las definiciones a partir de la movilización de militantes políticos en las asambleas, si bien no se puede ser concluyentes en el punto, se puede decir que las evidencias llevan a pensar en una participación homogénea en sentido social, pero heterogénea en sentido político. Las asambleas también mostraron que el gobierno no parece manejar a los participantes y que estos deciden participar de una política que no valoran como muy buena, porque les permite obtener fondos que de lo contrario se perderían. Por su parte, en el discurso que el gobierno sostiene se argumenta que no se trabaja con los viejos representantes sociales por simpatía o por creer que así es mejor la política, sino para poder simplificar la dinámica y hacer las cosas viables. Entre los representantes

sociales se advierte una cierta comodidad con el formato dirigido a líderes sociales, ellos ven al PP como una herramienta para dotar de fondos a las JPV. El discurso político del gobierno en 2015 era el de caminar hacia un PP más abierto, pero en la edición 2016 aún no se observó tal ampliación.

En el caso de Gualaguaychú, el reglamento establece que pueden presentar ideas todos los vecinos de la ciudad habilitados para votar. Esto implica que se toma el mismo criterio de habilitación que la ciudadanía jurídica, así el PP General solo es para mayores de 18 años. Sin embargo, más allá de esta restricción etaria, no se tienen requisitos adicionales, como la pertenencia a instituciones formales, por ejemplo. Sí exige que la propuesta esté respaldada por al menos veinte vecinos de la zona y luego debe presentarse una institución con personería jurídica como responsable de llevar a cabo el proyecto, pero se prevé incluso la posibilidad de crear una comisión vecinal (en caso de no existir) con este único fin.

Esta convocatoria abierta a la ciudadanía se acompaña con un proceso participativo en el que los ciudadanos mantienen el protagonismo en las cuatro asambleas, sin elegir delegados ciudadanos. Es posible decir, desde la perspectiva de la autonomía o subordinación, que la normativa es más proclive a una participación plural en donde no se convoca únicamente a representantes sociales y al no haber delegación en el proceso resulta más difícil de controlar políticamente la participación.

A diferencia de lo que se había observado en Córdoba, el PP de Gualaguaychú muestra un perfil de participantes más heterogéneo, en este las comisiones vecinales y sus representantes conviven con una pluralidad de organizaciones y grupos informales asentados en el territorio. En las asambleas, junto a los vecinalistas, se hacen presentes representantes de instituciones

educativas, clubes de niños, agrupaciones religiosas, clubes deportivos, asociaciones de jubilados y ONGs de diversos rubros entre otros.

En relación al predominio de representantes de comisiones vecinales o de otras instituciones del territorio, se puede advertir alguna percepción distinta en función de la zona a la que pertenecen los entrevistados.

En este distrito hay muchas instituciones que participan. Dentro del área programática nomás son cincuenta, entre instituciones educativas, ONG, escuelas, etc. Predominaban las instituciones y todos iban con la idea de ser lo más diplomáticos posibles porque eran todos directivos, había dos o tres comisiones vecinales entre los que más o menos se dio un poco de tirada de pelo, pero se descomprimió en un momento (Participante, entrevista personal, 15 de agosto de 2016).

En suburbio había pocas instituciones, eran casi todas comisiones barriales, el Centro de Salud, una escuela y pocas más y después eran casi todas comisiones vecinales, y son comisiones vecinales poderosas que habían llevado mucha gente (Participante, entrevista personal, 20 de setiembre de 2016).

El primer discurso corresponde a una participante de la zona de 3 “Hospital Bicentenario” y el segundo a una participante de “Suburbio Sur”. Puede observarse como se percibe de manera diferente el perfil del participante en uno u otro distrito. Mientras la participante de la zona 3 menciona una amplia y plural participación de organizaciones externas a las comisiones vecinales, en la participante de Suburbio Sur se menciona una participación fuerte de las comisiones vecinales que se hacen presentes con varios representantes en la asamblea. Como se verá, las observaciones confirman este matiz en el perfil

entre las dos zonas, aún así, en ambas asambleas se observó una participación mucho más amplia que la restringida a líderes vecinales.

En sintonía con esta diversidad de actores, tanto los ciudadanos participantes, los no participantes, los funcionarios técnicos y los políticos comparten la idea de que la participación en el PP se rige por otras lógicas diferentes a las político-partidarias. Hay una opinión generalizada, en ambas zonas, en relación a que las asambleas no se mueven por móviles políticos-partidarios, y que más allá de que puedan existir personas con vínculos partidarios, no participan de ellas en calidad de tal, sino que lo hacen como representantes de organizaciones que vienen a buscar beneficios para la misma.

La cuestión político partidaria no tiene nada que ver, yo que soy apolítica de verdad, hace muchos años que voy a las reuniones del PP y te puedo asegurar y doy fe que no es político, lo partidario no ingresa (Participante, entrevista personal, 20 de setiembre de 2016).

No, no se ve la política en las asambleas, los participantes se mueven por intereses concretos de las propias instituciones (Participante, entrevista personal, 19 de setiembre de 2016).

Se podría decir que el diseño del PP de Gualleguaychú al mismo tiempo que aleja la participación de aspectos sustantivos para el desarrollo de la zona, le imprime una impronta más utilitaria, que hace que los participantes prioricen su condición de representantes organizacionales, frente a su condición política, ésta última podría emerger más en una lógica en la que se busque pensar de manera estratégica el desarrollo territorial.

Por otro lado, en relación a la pregunta “¿Qué tan autónomos son los participantes

para tomar las decisiones?” En las entrevistas, los participantes manifiestan tomar decisiones libremente y colocan el papel del gobierno como el de un mero mediador en las asambleas. La lógica de construcción de decisiones, de acuerdo a estos discursos sería, en primer lugar, una discusión interna en las organizaciones y grupos que deciden participar en la edición. Luego, con base en las dinámicas de las asambleas, le dan forma a la idea y, finalmente, en un juego de negociación, en donde prima un pacto implícito entre participantes de que todos se lleven algo, se toman las decisiones. En ningún caso se percibe la idea de que haya intereses del gobierno por financiar determinadas organizaciones o determinadas temáticas, aspecto este que sí se observó en Córdoba.

Los técnicos y políticos responsables dirigen la asamblea, nada más. Ellos dicen tenemos que llegar a este tope, es lo único que dicen y entre nosotros nos tenemos que arreglar, y si no llegamos a ese tope tenemos que ir a una votación y el que la liga, la liga (Participante, entrevista personal, 11 de junio de 2015).

Acá es muy plural, acá entran todos, todos se llevan aunque sea un poquito y a nadie se les cierra las puertas, el que quiere va se presenta lleva su idea y algo va a obtener (Participante, entrevista personal, 20 de setiembre de 2016).

Tanto la participación, como la propuesta ideada y la toma final de decisiones, se advierten como responsabilidad exclusiva de los participantes, y en eso no hubo diferencias ni entre distritos, ni entre ediciones. Puntualmente en las asambleas observadas la única incidencia que los moderadores quisieron tener fue transmitir desde el principio la idea de que debía haber acuerdo y que para facilitar esos acuerdos, los proyectos debían

ser realistas, lo cual significaba que no debían demandar demasiados recursos. En ese sentido, el moderador dice de forma explícita, al principio de la asamblea de Suburbio Sur que hay 435 mil pesos, por lo cual, no se pueden pedir proyectos de 100 o 200 mil pesos. Salvo este aspecto, en donde el Municipio muestra su afinidad hacia muchos proyectos pequeños, el resto va por cuenta de los participantes, que ya llegaron con una propuesta armada y que van resolviendo modificaciones a la misma de acuerdo a la dinámica de la asamblea.

Este aspecto va marcando un perfil del PP de Gualeguaychú, en donde ni el gobierno ni el partido que gobierna, muestran interés en manejar la participación. Además, tanto los participantes como las definiciones tampoco se ven afectados por intereses políticos, pero como correlato de esto, los montos son bajos y las definiciones estratégicas de las políticas para el territorio no pasan por aquí.

CONSIDERACIONES FINALES

El agente es alguien que puede transformar su entorno y de esta forma ampliar sus capacidades y por ende su libertad (Sen, 2000). La interrogante que guió el artículo fue “¿en qué medida, en los casos de los PP de Córdoba y Gualeguaychú, ésta capacidad de agencia se ve potenciada?”. Si bien, las respuestas no son lineales ni unívocas, hay algunos aspectos que se pueden señalar.

En Córdoba hay una gran distancia entre las normas y el funcionamiento real del PP. Lo que se observa es una política controlada desde el gobierno, en donde no solo se trata de un perfil restringido de participantes, sino que estos carecen de posibilidades de elaborar propuestas

con base en los elementos que valoran para el territorio.

En Gualeguaychú, en cambio, el PP no incide en los temas de la agenda de gobierno, tampoco se observan propuestas de impacto zonal, pero el ciudadano define, con un grado elevado de autonomía qué propuestas quiere llevar a cabo. Es un PP con recursos bajos, en el que los ciudadanos tienden a consensuar, más que a conflictuar, a la hora de distribuir los mismos, lo que, sumado a la pluralidad de actores que participan, lleva a pensar en un PP que fortalece la cohesión social.

En síntesis, Córdoba genera un instrumento de planificación controlado en donde el papel del ciudadano como agente es casi nulo y Gualeguaychú muestra una propuesta débil para enfrentar problemas complejos, pero que empodera a una pluralidad de ciudadanos para resolver problemas de escala micro social. Cabe señalar que a partir de la edición 2018, no analizada aquí, Gualeguaychú incorpora en su diseño la existencia de una propuesta global comunitaria en cada zona, a la cual le destina un 25% del presupuesto de la misma. Si bien habría que estudiar empíricamente cómo funciona en los hechos, éste podría ser un camino hacia un mayor empoderamiento, en donde, “en un ámbito plural se pueda trabajar con autonomía propuestas de diferente alcance”.

Retomando el enfoque propuesto, se puede decir que en la medida que las personas participen y tomen definiciones de manera autónoma y en la medida que esas definiciones sean valoradas como mejoras en sus condiciones de vida, entonces la herramienta tendrá un valor tanto para fomentar la capacidad de agencia como para producir ampliaciones en otras capacidades. Si la herramienta solo se queda en el espacio de las propuestas micro que representan demandas que benefician a grupos u organizaciones

concretas, su potencial transformador para ampliar la libertad de las personas tendrá un alcance limitado, en cambio, si se logra trabajar en diferentes niveles de alcance (con un espacio que atienda las necesidades particulares y otro que articule y busque construir colectivamente), manteniendo la autonomía y la pluralidad en la participación, entonces la herramienta tiene un gran potencial para que el ciudadano determine metas, aprendiendo en el proceso y complejizando paulatinamente las mismas, y tenga una activa participación en las acciones para lograrlas.

REFERENCIAS

1. Annunziata, R. (2011), “Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina, en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 40, pp. 57-70.
2. Avritzer, L. (2003), *Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. Disponible en: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer>, consultado en agosto de 2017.
3. Barragán, V., Romero, R. y Sanz, J. (2011), “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos”, en Andrés Falck y Pablo Paño (Eds.) *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos*, Málaga, PARLOCAL.
4. Bascondi, N. (agosto de 2009), “El Presupuesto Participativo como herramienta de participación ciudadana. El caso reciente del Municipio de San Fernando”, presentada en el X *Seminario Red Mundi: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*, Buenos Aires, 13 y 14 de agosto.

5. Cabannes, Y. (2004), *Presupuesto Participativo y finanzas locales*, Ecuador, Programa de Gestión Urbana/Coordinación para América Latina y El Caribe/BID.
6. Cargo Político, entrevista personal, 18 de agosto de 2015.
7. Costa, D. (2008), *Novas tendências para a administração pública: ções práticas em çamento Participativo e governança local solidária* [Notas de aula], Viçosa, UFV.
8. Dastoli, H. (2016), *Presupuesto participativo y juntas de participación vecinal en la Ciudad de Córdoba*, Villa María, Universidad Nacional de Villa María.
9. Deneulin, S. (2012). *Desarrollo Humano y políticas públicas*, Maestría en Desarrollo Humano I, Clase 8 de Desarrollo Humano I, FLACSO, Buenos Aires, disponible en: <http://2011.virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=59215> consultado en agosto de 2014.
10. De Sousa, U. (2000), *Presupuesto Participativo: la experiencia Río Grande do Sul*. Traducción de Jorge Dobal "*Orçamento Participativo Experiência do Rio Grande do Sul*".
11. Ford, A. (2007), *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005* [Tesis de doctorado], disponible en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4339&tipo=objetoM> ultimedia, consultado en enero de 2018.
12. Funcionario Técnico, entrevista personal, 22 de agosto de 2015.
13. Goldfrank, B. (2006), "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttextv, consultado en diciembre de 2016.
14. Sousa Santos, B. (2003), *Democracia y Participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, Barcelona, El viejo Topo.
15. Martínez, C. y Arena, E. (2011), *Sistematización de experiencias y buenas prácticas de Presupuesto Participativo* [Documento preliminar], Buenos Aires, UNGS disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf, consultado en julio de 2016.
16. Montecinos, E. (2009), *El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representatiwva?*, en *Revista CLAD*, núm. 44 [*Reforma y Democracia*].
17. Montecinos, E. (2012), "Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay", presentada en *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, del 30 octubre al 2 de noviembre, disponible en: www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/montecin.pdf, consultado en abril de 2015.
18. Participante, entrevista personal, 10 de junio de 2015.
19. Participante, entrevista personal, 11 de junio de 2015.
20. Participante, entrevista personal, 12 de junio de 2015.
21. Participante, entrevista personal, 18 de agosto de 2015.
22. Participante, entrevista personal, 15 de agosto de 2016.

23. Participante, entrevista personal, 14 de septiembre de 2016.
24. Participante, entrevista personal, 19 de septiembre de 2016.
25. Participante, entrevista personal, 20 de septiembre de 2016.
26. Posas, M. (2007), *Ciudadanía y Desarrollo Humano*, Barcelona, PNUD.
27. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006), *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, Barcelona, Editorial Aedos.
28. Ramírez, F.; Welp, Y. (2011), “Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina Iconos”, en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 40, mayo, pp. 11-20.
29. Sen, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires, Planeta.
30. Suárez, M. (2015), *Un análisis de la literatura académica sobre Presupuestos Participativos en Latinoamérica: Los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay* [Tesis de Maestría], FLACSO, disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7233>, consultado en septiembre de 2018.

