

Eje: 5

Abriendo el Estado: el presupuesto como espacio de participación y co-creación ciudadana

Berzal, Francisco¹; Bortagaray, Natalia²; Camisassa, Noemí³; Villa, María Laila⁴

¹ Universidad Nacional de Córdoba, francisco.berzal@unc.edu.ar

² Universidad Nacional de Córdoba, nbortagaray@mi.unc.edu.ar

³ Universidad Nacional de Córdoba, noemi.camisassa@mi.unc.edu.ar

⁴ Universidad Nacional de Córdoba, maria.laila.villa@unc.edu.ar

Palabras clave: presupuesto, participación, ciudadanía

Introducción

El Programa Raíz de Apoyo a la Gestión Local, perteneciente a la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), tiene como objetivo brindar apoyo a los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba en la identificación de problemas colectivos y en la co-creación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Como parte de sus actividades, desde el Programa se trabaja en la construcción de espacios de formación para brindar herramientas que promuevan las capacidades institucionales locales, fortaleciendo la acción del Estado desde el nivel más próximo al ciudadano e impulsando la transformación digital y los mecanismos de innovación en la gestión. El foco está puesto en la transferencia de capacidades y tecnologías que permitan un desarrollo territorial adaptativo, sostenible y que sea apropiado por la ciudadanía. Dado que las políticas participativas son las que mejor permiten una radiografía horizontal de los intereses y necesidades de los vecinos, se propone el Presupuesto Participativo como un mecanismo ideal para canalizar conceptos y paradigmas actualizados de gestión pública.

En esta ponencia presentamos una de las líneas de trabajo del Programa: los “Laboratorios de Innovación Pública” que tienen por finalidad institucionalizar espacios de participación ciudadana y promover el uso de tecnología cívica para la articulación y el

diálogo con la ciudadanía y otros actores sociales. Dentro de este marco, desde el año 2020 hemos trabajado el presupuesto participativo.

Metodología de implementación de Presupuesto Participativo en el marco del Programa Raíz

El proceso de diseño de una metodología de presupuesto participativo para municipios del interior de Córdoba fue concebido en su origen para la virtualidad, debido al aislamiento social preventivo decretado a causa del COVID 19. A esta circunstancia, que exigió la creación de una herramienta completamente digital para su implementación, se le sumó el objetivo de generar mejoras en eficiencia, eficacia, mayor transparencia y disponibilidad de datos públicos para la toma de decisiones.

Para esta línea de trabajo se fijaron como objetivos:

- Institucionalizar en los municipios la práctica de co-diseño de proyectos con la ciudadanía y la construcción de redes de gobernanza.
- Visibilizar la ejecución de parte del presupuesto público de modo tal de mejorar y favorecer la transparencia y la rendición de cuentas.
- Fomentar el uso de herramientas tecnológicas que permitan involucrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, implementación y control de obras o servicios públicos.

Con este proyecto, el Programa Raíz busca promover un proceso de cambio cultural en la gestión pública, donde la participación ciudadana, la transparencia y la co-creación de proyectos sean considerados elementos clave para fortalecer y profundizar la democracia local a partir de una escucha activa. Es central que la ciudadanía tenga un rol presente en la asignación de recursos públicos, convirtiendo a los vecinos y otros actores sociales en piezas clave del proceso, favoreciendo así el ejercicio de una responsabilidad compartida y, por lo tanto, una mayor legitimidad democrática.

Capacitación

El proceso para la implementación de presupuesto participativo comienza con una invitación a los gobiernos locales de la provincia a participar en una capacitación alojada en el Campus Virtual de la UNC. Paralelamente, se proponen encuentros virtuales sincrónicos entre los inscriptos (funcionarios municipales y vecinos) y el equipo del Programa Raíz.

La capacitación consta de cuatro módulos que presentan los principales conceptos y desafíos en la implementación del Presupuesto Participativo. El material es mayormente audiovisual y se complementa con una Guía de Lectura y una Autoevaluación final, cuya aprobación permite obtener el certificado digital de cursado. Hasta julio de 2024, se han realizado cinco ediciones, en las que participaron 200 municipios y se capacitaron alrededor de 800 funcionarios y vecinos.

Acompañamiento a municipios

El elemento diferenciador del Programa es la creación de relaciones duraderas entre la universidad y los gobiernos locales. Posterior a la finalización del período de capacitación, aquellos municipios que eligen proceder a su primera implementación de presupuesto participativo suscriben una Carta Compromiso con la UNC a través de Raíz para beneficiarse del uso de la plataforma y el acompañamiento del equipo técnico durante el

desarrollo de esta política. El documento incluye una serie de hitos y resultados esperados que facilitan el seguimiento del proceso y dan una hoja de ruta clara para el avance del trabajo.

Hasta julio de 2024 se han acompañado alrededor de 50 municipios en la implementación del presupuesto participativo, en muchos casos renovando el compromiso al institucionalizarse la política pública.

Plataforma Digital

En la experiencia piloto del año 2020, luego de analizar distintas soluciones creadas por otras organizaciones, se decidió desde el Programa Raíz desarrollar una plataforma propia para contener distintas instancias del Presupuesto Participativo. Se trata de una aplicación web que permite:

- Recepción y administración de propuestas presentadas por los vecinos.
- Votación de las propuestas que se determinaron factibles.
- Seguimiento de los proyectos ganadores, favoreciendo la transparencia y la rendición de cuentas.
- Elaboración de estadísticas sobre la base de los datos recolectados.

Además, la plataforma permite informar a los ciudadanos sobre el reglamento que regula el proceso, las ordenanzas relacionadas con los proyectos aprobados y las formas de ponerse en contacto con el municipio, así como publicar noticias acerca del presupuesto participativo de cada municipio/comuna.

La herramienta se encuentra alojada en los servidores de la UNC, en articulación con la Prosecretaría de Informática y se puede acceder desde <https://presupuestoparticipativo.unc.edu.ar>

Hasta julio de 2024, 23 municipios ya utilizan la plataforma (con un número similar en proceso de sumarse). Se han presentado más de 220 proyectos y se han comprometido más de \$270 millones al presupuesto participativo.

Participación ciudadana digital y sus desafíos

El presupuesto participativo -aunque ya con varios años de vigencia metodológica- sigue siendo una herramienta de modernización del Estado y de concertación que se integra en un proceso de cambio cultural caracterizado por la promoción de la participación ciudadana, la conformación de espacios de diálogo, la co-creación de proyectos y la apertura de parte del presupuesto público. Idealmente, estas acciones se sostienen, a su vez, sobre un contexto de mayor transparencia que habilita instancias de evaluación y rendición de cuentas en el ámbito gubernamental. La institucionalización de políticas de este tipo, posibilita que la ciudadanía tenga una participación activa no solo en la asignación de recursos públicos sino en el proceso de gobierno en general, lo que fortalece y nutre al sistema democrático, posibilitando también un cambio en la cultura política que convierte a los ciudadanos y otros actores sociales en piezas claves del proceso. Se produce un nuevo escenario en el juego del poder, en el que pueden intervenir distintos actores públicos, privados y académicos, favoreciendo la gobernanza multinivel y multiactor (Mairal Medina, 2020).

Hemos observado que los primeros proyectos consensuados y aplicados en el proceso del presupuesto participativo se constituyen en una prueba piloto cuyo éxito cimienta la

confianza hacia el gobierno local y empodera a los ciudadanos y actores participantes. Lo rico de este efecto es que el trabajo conjunto, basado en los principios de transparencia y rendición de cuentas, refuerza los procesos de cambio y co-construcción de soluciones innovadoras, al dotarlos de mayor legitimidad y base social, aprovechando las diferentes visiones que sobre una problemática tienen los múltiples actores de la sociedad. Se desarrolla así un contexto que afianza a la ciudadanía en su nuevo rol activo en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, sentando las bases para fomentar su involucramiento en otras áreas de la gestión.

Sabemos que incorporar a la ciudadanía en los procesos públicos es necesario, pero también difícil, ya que el diseño de instancias participativas no garantiza el involucramiento ciudadano, especialmente si los canales de acceso a la participación no son suficientemente explícitos, inclusivos y adecuados a la realidad de los vecinos (López et al. 2004).

A tal fin, y en el marco de las limitaciones impuestas por el COVID 19, se diseñó una metodología y correspondiente herramienta para ofrecer a los gobiernos locales la oportunidad de desarrollar prácticas participativas y de uso de tecnologías cívicas con el soporte técnico de la UNC, reconociendo la capacidad de la tecnología para acercar al ciudadano al Estado. Mientras que los objetivos de este proyecto no se vinculan al desarrollo tecnológico *per se*, se reconoce que la tecnología facilita y agiliza los procesos que implican un ida y vuelta entre actores.

Un pilar importante fue diseñar un proceso e interfaz simples, tanto para la sociedad civil que utiliza el sitio (a fin de incentivar la participación), como para los funcionarios que administran el proceso, de modo que puedan aprender a utilizar la plataforma de manera rápida y eficaz. La herramienta está pensada para adaptarse a las diversas formas en que se puede llevar a cabo el presupuesto participativo, ya que es un proceso flexible cuya ejecución puede variar de una localidad a otra, manteniendo una interfaz amigable, fácil de explicar y reutilizar, evitando complejidades que alejan al ciudadano al requerir una capacidad de uso que ignora la brecha digital y no siempre es horizontal o “democrática”.

La implementación del Presupuesto Participativo, en su forma digital, no solo representa un avance en la modernización del Estado y la promoción de la participación ciudadana, sino que también plantea desafíos metodológicos en la adaptación de herramientas tecnológicas a realidades locales diversas. Este proceso nos lleva a interrogarnos sobre la relación entre tecnología y equidad, y a problematizar cómo las herramientas cívicas pueden facilitar -o en algunos casos, obstaculizar- la participación inclusiva. Asimismo, la intervención de la universidad en este proceso no solo legitima las políticas públicas implementadas, sino que también actúa como un puente entre el conocimiento académico y la praxis política, ofreciendo una lectura crítica de las dinámicas de poder que emergen en la gobernanza local.

Mientras que hemos trabajado mucho en cómo adaptar la herramienta para que respete y se ajuste a diferentes realidades locales, su carácter de digital, con todas sus ventajas, conlleva también la necesidad de desarrollar estrategias de inclusión para las poblaciones no integradas en el sistema digital. Acompañar a los municipios en ese proceso es el nuevo desafío a afrontar.

Bibliografía:

- Cerrillo I Martínez, A. (Coord.) (2005). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública
- García Chueca, E. y Fernández de Losada Passols, A. (2018). *Repensar las Ciudades Globales desde el Municipalismo Internacional y el Derecho a la Ciudad*. CIDOB Anuario Internacional.
- López, S. y Tecco, C. (2004). La nueva institucionalidad de los gobiernos locales: capacidades a desarrollar frente a nuevos escenarios. En Grandinetti, R. y Pineda, J. (Eds.), *La gestión en los gobiernos locales, experiencias latinoamericanas*. Universidad Nacional de Rosario, Grupo Política y Gestión, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública de México.
- Mairal Medina, P. (2020). *Innovación pública: una propuesta de análisis de los factores que inciden en los procesos de innovación en el sector público local*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública (Año 7, Vol. 1, pp. 53-61). Ediciones Complutense.
- Rodríguez Magda, R. (2004). *Transmodernidad: un nuevo paradigma*. CECEL, Institución Alfonso el Magnánimo.
- Tecco, C. (2002). Innovaciones en la Gestión Municipal y Desarrollo Local. En Cravacuore, D. (Comp.), *Innovación en la Gestión Municipal* (pp. 59-80). Federación Argentina de Municipios (FAM) y Universidad Nacional de Quilmes.
- Tecco, C. (1997). El gobierno municipal como promotor del Desarrollo Local-Regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales. En García Delgado, D. (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (pp. 107-124). Editoriales FLACSO-CBC-UCC