

Efectos de la pandemia y respuestas locales en la implementación de los Presupuestos Participativos en Argentina

Rocío Annunziata, Emiliano Arena y Uriel Basualdo Franchino

Resumen ejecutivo

La pandemia afectó todos los aspectos de la vida cotidiana e implicó desafíos inéditos para la gestión pública. El Presupuesto Participativo no estuvo exento de ellos y, ante esta externalidad crítica, los gobiernos locales tomaron distintas decisiones respecto a la implementación de esta política pública: suspenderla, concentrarse en implementar obras, digitalizar parte o la totalidad de los procesos, continuarla implementando protocolos sanitarios, entre otras medidas. Este documento tiene por objeto ofrecer una mirada panorámica, surgida de un relevamiento realizado a funcionarios/as municipales de 41 ciudades de 11 provincias, sobre las respuestas al desafío impuesto por la pandemia que los gobiernos locales pudieron dar en la implementación del Presupuesto Participativo. Al finalizar se destacan algunas recomendaciones.

Aspectos claves y recomendaciones

- Mantener alguna forma de vínculo y diálogo con la ciudadanía para que las herramientas participativas se puedan recuperar con plenitud cuando pase la situación crítica.
- Incluir la pandemia, las preocupaciones y las nuevas necesidades generadas por este contexto entre los temas a discutir con la ciudadanía.
- Apuntar a formas híbridas de participación presencial y *online*, que ganen con las ventajas de cada formato y equilibren las desventajas de cada uno.
- Generar instancias de intercambio, aprendizaje entre pares y construcción de conocimientos.

Introducción

La llegada del COVID-19 y las medidas de aislamiento y distanciamiento físico que tuvieron que tomarse para enfrentarlo constituyeron un desafío crítico para la gestión pública en general y para las instancias de participación ciudadana, como los Presupuestos Participativos, en particular. Gran parte de los Presupuestos Participativos que estaban en funcionamiento a nivel local en Argentina tuvieron que suspender sus actividades, ya fuera por la necesidad de redirigir recursos a otras políticas y urgencias, ya fuera por la imposibilidad de organizar reuniones de ciudadanas y ciudadanos en el territorio. Pero también en algunos casos se desarrollaron estrategias adaptativas y creativas para sostener la participación, como la puesta en marcha de reuniones regidas por protocolos sanitarios en aquellas localidades en las que la pandemia no tuvo impactos tan fuertes; o el giro hacia la digitalización de los procesos participativos.

Sin dudas, la pandemia de COVID-19 golpeó fuertemente a los Presupuestos Participativos y los modos en que cada gobierno local haya reaccionado a esta situación crítica impactarán en el futuro de esta herramienta y de las instituciones participativas en general. Es por eso que desde la Asociación Argentina de Democracia Participativa realizamos un relevamiento para conocer el estado de los Presupuestos Participativos durante 2020 en los municipios argentinos que tenían pensado implementarlo, con el objetivo de reunir información sobre las dificultades experimentadas y sobre las medidas tomadas en cada caso. Creemos que conocer las experiencias es fundamental para repensar la participación en la sociedad post-pandemia.

Metodología

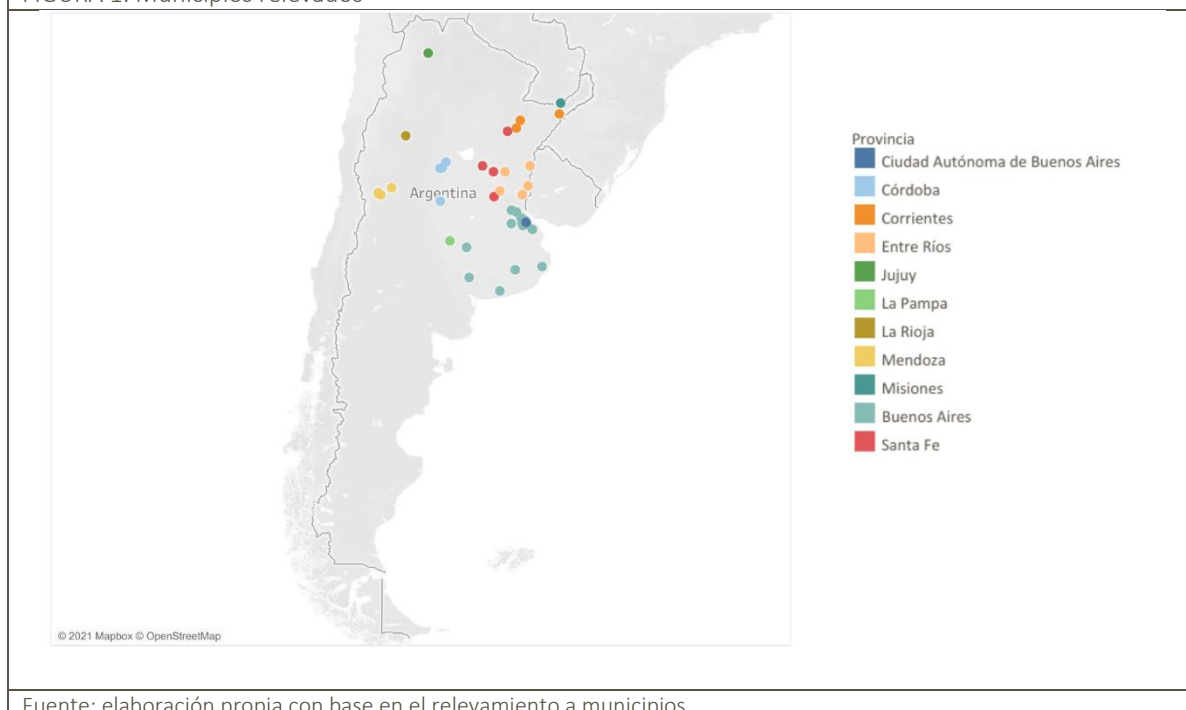
Realizamos el relevamiento a partir de un cuestionario online que fue respondido por 41 municipios de 11 provincias argentinas¹ (ver **Figura 1**). En la investigación apuntamos a relevar a todo el universo de casos de municipios que estaban implementando un Presupuesto Participativo antes de la pandemia o que tenían previsto comenzar en 2020, lo lograron o no. Contactamos en cada municipio a funcionarios de las áreas de participación, responsables de la implementación de los Presupuestos Participativos o intendentes. Nuestra unidad de análisis fue el municipio, de modo que solo buscamos tener una respuesta del cuestionario por equipo municipal.

Sin embargo, es importante señalar que actualmente se desconoce la cantidad exacta de municipios con Presupuestos Participativos existen en Argentina, ya que se discontinuaron las instancias institucionales de articulación entre gobiernos locales que implementan esta política, lo que dificulta construir un universo de referencia para realizar relevamientos y elaborar una mirada panorámica nacional sobre esta política pública. Por ello, se construyó un universo de gobiernos locales a partir de distintos registros. En primer lugar, se tomaron los registros utilizados en las dos olas de encuestas nacionales de presupuestos participativos (2013 y 2015) y el Atlas Mundial de Presupuestos Participativos (2019), entre otros. En segundo lugar, se tomaron los registros de los encuentros nacionales de Presupuesto Participativo Joven realizados en 2016 (C.A.B.A.) y 2017 (Resistencia) organizados por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación y Unicef Argentina, y los encuentros nacionales de Presupuesto Participativo organizados en 2019 (Gualeguaychú) y 2020 (virtual) por la Universidad Nacional de General Sarmiento, la Fundación Friedrich Ebert y la Asociación Argentina de Democracia Participativa. A partir de la unificación de estos registros se comenzó a contactar a cada

¹ Cabe aclarar que se incluyó el caso de BAElige en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aunque no responda exactamente al modelo de Presupuesto Participativo.

uno de los municipios para conocer el estado actual de la implementación del presupuesto participativo y tomar la decisión de incluirlo o no en este estudio. Finalmente, se enviaron por mail los formularios con la encuesta.

FIGURA 1. Municipios relevados²



Resultados

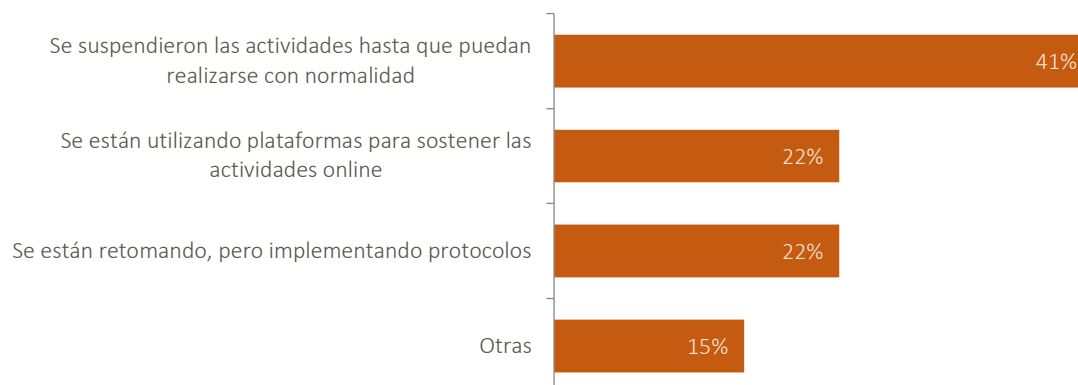
Lo primero que sobresale es que la pandemia de COVID-19 afectó mucho a los Presupuestos Participativos, redundando en la suspensión de casi la mitad de las experiencias. Esto puede representar un problema a futuro ya que hay muy pocas experiencias en las cuales un municipio implemente esta política, la discontinue y luego vuelva a implementarla.

En efecto, como vemos en el **Gráfico 1**, un 41% de los casos simplemente suspendió la implementación del Presupuesto Participativo, mientras que un 22% comenzó a retomarlas, pero implementando protocolos sanitarios y otro 22% optó por sostener las actividades de manera online. El 15% restante se dedicó durante el año 2020 a ejecutar obras pendientes, adecuar la metodología para futuras

² Los municipios que participaron del relevamiento fueron: Baradero (Buenos Aires), Escobar (Buenos Aires), General Madariaga (Buenos Aires), La Matanza (Buenos Aires), La Plata (Buenos Aires), Lanús (Buenos Aires), Mercedes (Buenos Aires), Morón (Buenos Aires), Saavedra (Buenos Aires), San Miguel (Buenos Aires), Tandil (Buenos Aires), Trenque Lauquen (Buenos Aires), Tres Arroyos (Buenos Aires), Tres de Febrero (Buenos Aires), Vicente López (Buenos Aires), Zarate (Buenos Aires), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Colonia Caroya (Córdoba), Córdoba (Córdoba), Río Cuarto (Córdoba), Villa Carlos Paz (Córdoba), Bella Vista (Corrientes), Gobernador Virasoro (Corrientes), Santa Lucía (Corrientes), Concepción del Uruguay (Entre Ríos), Concordia (Entre Ríos), Gualguaychú (Entre Ríos), Paraná (Entre Ríos), Victoria (Entre Ríos), San Salvador de Jujuy (Jujuy), General Pico (La Pampa), La Rioja (La Rioja), Godoy Cruz (Mendoza), Lavalle (Mendoza), Maipú (Mendoza), Mendoza (Mendoza), Posadas (Misiones), Rafaela (Santa Fe), Reconquista (Santa Fe), Rosario (Santa Fe) y Santa Fe (Santa Fe).

implementaciones, o desarrolló estrategias especiales como la entrega domiciliaria de planillas para elaboración de propuestas.

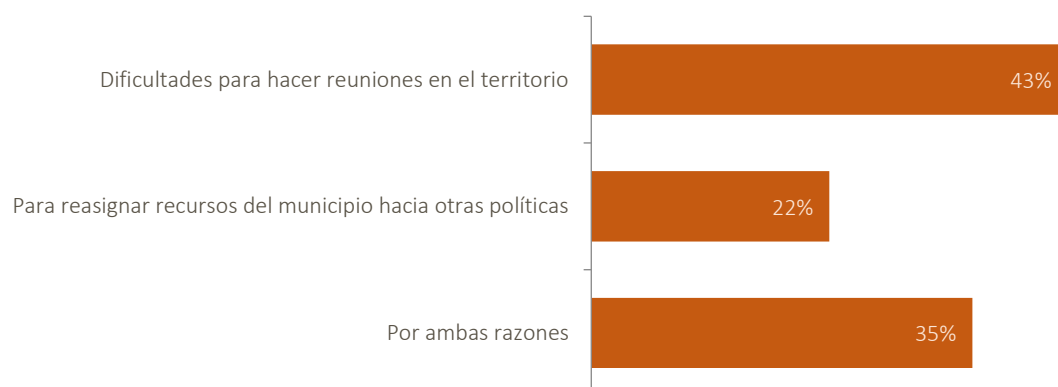
GRÁFICO 1. ¿Qué medidas se tomaron a partir de la pandemia?



Fuente: elaboración propia con base en el relevamiento a municipios.

Otro impacto significativo de la pandemia sobre las experiencias de Presupuesto Participativo consistió en el impedimento de realizar encuentros “cara a cara”, algo fundamental en estas instancias participativas que suponen intercambios entre vecinos y con los funcionarios en reuniones o asambleas presenciales. Pero también la pandemia tuvo efectos negativos en los Presupuestos Participativos por la necesidad de los gobiernos locales de redirigir los recursos a la emergencia. Éstas fueron las razones que llevaron a la suspensión en la mayoría de las experiencias. En muchos casos fueron ambas razones las que condujeron a suspender las actividades (ver **Gráfico 2**).

GRÁFICO 2. Razones para suspender la ejecución del Presupuesto Participativo



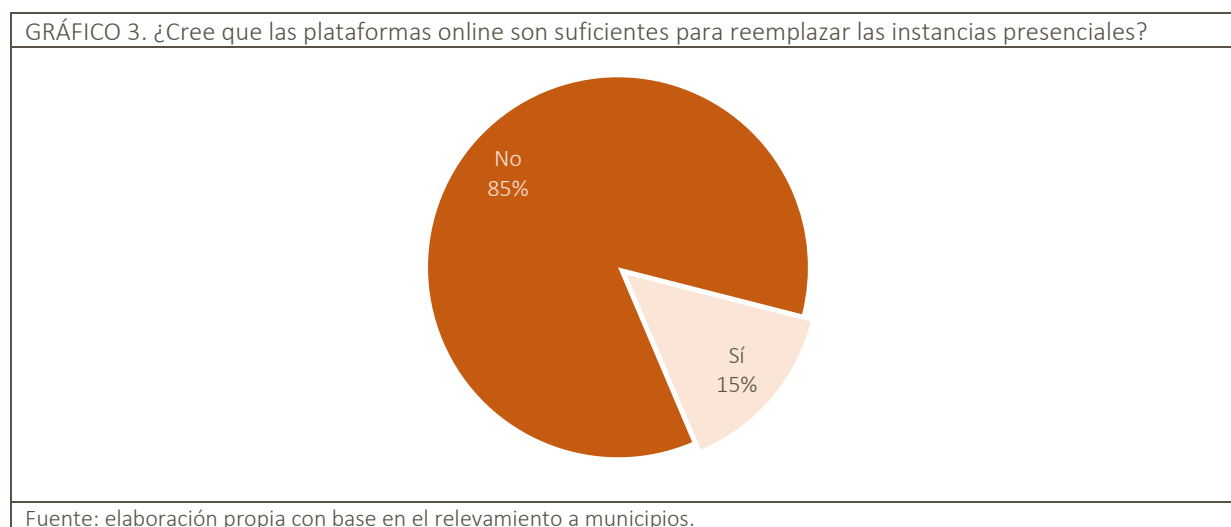
Fuente: elaboración propia con base en el relevamiento a municipios.

Los procesos de digitalización aparecieron con la pandemia como la solución evidente para muchas actividades de la vida cotidiana que no se podían realizar de manera presencial. Pero en el caso de los Presupuestos Participativos estos procesos no fueron mayoritarios, ya que la transición hacia formatos digitales se reveló complicada para los municipios. Muchos de los que usan plataformas online ya las venían usando y otros incorporaron herramientas que se difundieron con la propia pandemia, como las plataformas para encuentros sincrónicos como *Zoom*, *Google Meet* o *Jitsi*. Este es un dato significativo porque se trata de plataformas que pueden en términos generales emplearse de modo gratuito,

mientras que una de las dificultades para el giro hacia los formatos digitales en los municipios es el costo del desarrollo de plataformas propias o la adaptación de algunas existentes, que requieren de todos modos de la *expertise* de programadores. Otros municipios utilizan cuestionarios de *Google*, página web y redes sociales como *Facebook* o *Whatsapp*. Solo la ínfima minoría se puso a implementar o diseñar *software* específicos para la participación ciudadana: en una de las experiencias comenzó a implementarse el Presupuesto Participativo a través de *CIVICITI* y en otra se inició el desarrollo de una plataforma propia.

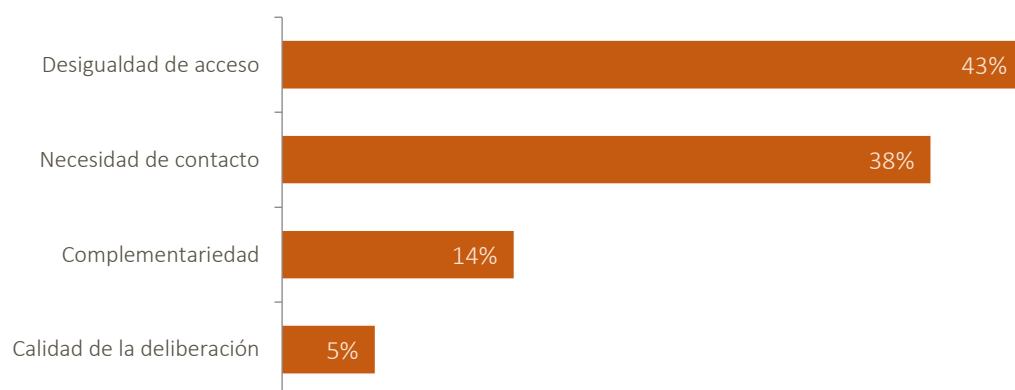
Los Presupuestos Participativos *online* en el mundo son mayormente experiencias híbridas, que combinan instancias o etapas presenciales con otras digitales. Lo cierto es que la etapa que más se ha experimentado de modo virtual es la votación, selección o priorización de proyectos. No obstante, las experiencias relevadas nos muestran que durante la pandemia el grupo de municipios que se volcó a la digitalización de sus procesos empleó las plataformas para: hacer propuestas y discutir proyectos (43%), hacer propuestas y seleccionar proyectos (29%), hacer propuestas (14%), hacer propuestas, discutir proyectos y seleccionar proyectos (14%).

Aunque el proceso de giro digital ya había comenzado antes de la pandemia y contribuyó a mantener la actividad participativa en un contexto crítico, la gran mayoría de los equipos municipales que implementan el Presupuesto Participativo en Argentina considera que las plataformas digitales no son suficientes para reemplazar las instancias presenciales en los procesos de participación, como se observa en el **Gráfico 3**.



Las principales razones que mencionan quienes consideran que las plataformas digitales no pueden reemplazar a las instancias presenciales son: las desigualdades de acceso (incluyendo en esto tanto las materiales –falta de dispositivos, débil conectividad, etc.– como las simbólicas o de capacidad de uso); la necesidad de contacto que supone la participación y que no puede suplir el formato *online* (entendiendo aquí que el contacto aporta a la participación tanto una dimensión afectiva como una dimensión informativa); y, en menor medida, la calidad de la deliberación (algo que siempre ha sido un desafío para las plataformas digitales). Algunos también mencionan la complementariedad, es decir, consideran que los procesos puramente *online* no son suficientes para una buena participación, sino que deben complementarse con instancias cara a cara. En el **Gráfico 4** se observa la distribución de las razones por las que las plataformas digitales no pueden reemplazar el funcionamiento “cara a cara” del Presupuesto Participativo.

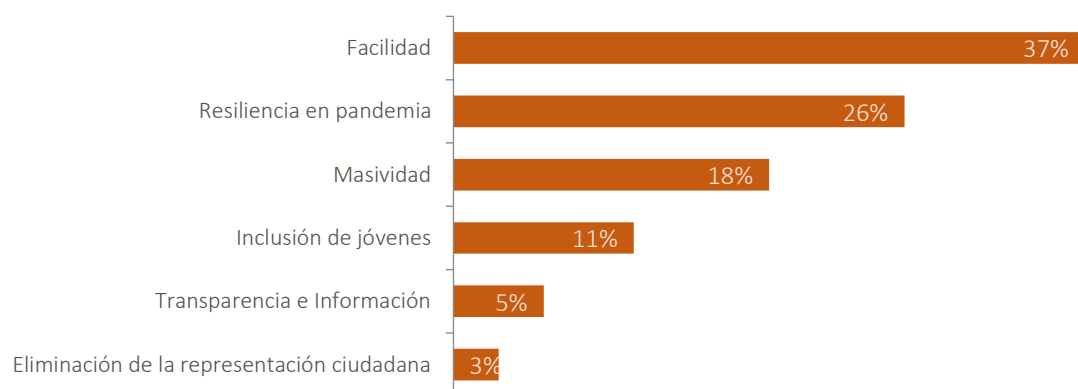
GRÁFICO 4. Razones por las cuales las plataformas digitales no son suficientes para el funcionamiento del PP



Fuente: elaboración propia con base en el relevamiento a municipios.

Si bien la mayoría considera que la participación online por sí sola resulta insuficiente, los equipos municipales encuentran distintas ventajas y desventajas en el uso de plataformas digitales. Algunas de las ventajas han aparecido más claramente durante la pandemia (ver **Gráfico 5**).

GRÁFICO 5. Ventajas en el uso de plataformas online



Fuente: elaboración propia con base en el relevamiento a municipios.

La principal ventaja mencionada es la facilidad para participar que ofrecen las plataformas digitales. En esto se incluye tanto a la posibilidad de acortar distancias geográficas, como la simplificación de los procesos, la practicidad y la comodidad para participar, la reducción de recursos empleados, y la mayor frecuencia que permite este formato al no exigir el desplazamiento. Es interesante notar que, mientras que algunos formatos digitales pueden implicar mayores inversiones de recursos que los presenciales, otros, por el contrario, abaratan los costos para los municipios. Si tenemos presente que varios municipios han estado empleando las herramientas gratuitas que se usaron masivamente en la pandemia, se comprende que una ventaja posible sea la reducción de recursos a invertir.

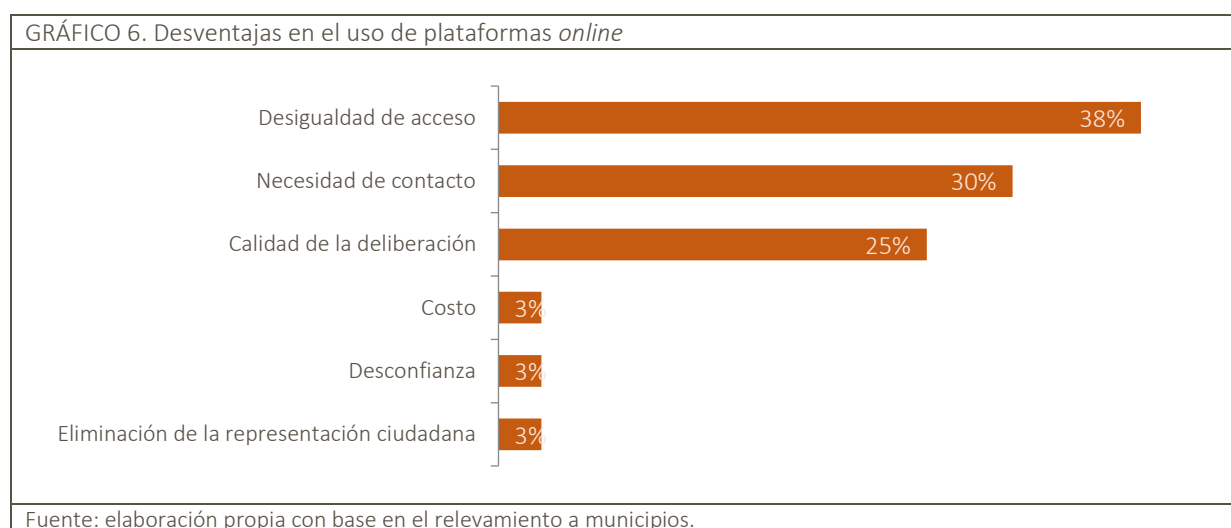
En segundo lugar, se menciona lo que denominamos “resiliencia en pandemia”, es decir, el hecho de que estas plataformas han permitido resistir al contexto crítico del año 2020 logrando mantener los canales de participación abiertos aun sin ser los formatos ideales.

En tercer lugar, aparece la masividad de la participación. Las plataformas *online* pueden lograr atraer, dependiendo del contexto territorial y del acceso a las tecnologías, una mayor cantidad de participantes, en la medida en que se adaptan a la vida cotidiana y pueden demandar un menor esfuerzo que los encuentros cara a cara.

En cuarto lugar, entre las ventajas mencionadas, surge la posibilidad de incluir mejor a los jóvenes en las instancias participativas. Este aspecto ha sido subrayado por distintos estudios: la participación *online* amplía el público de menores franjas etarias y de sectores medios con respecto a la participación presencial, mientras que reduce la de adultos mayores y sectores populares. Pero en aquellos municipios en los que se está buscando un mayor involucramiento de las juventudes, las plataformas digitales se revelan como una alternativa exitosa.

Finalmente, hay que mencionar que un porcentaje menor de equipos municipales mencionan que la posibilidad de ofrecer estadísticas actualizadas de participación y de obras, y en términos generales, la mayor transparencia de la gestión, son ventajas de las plataformas *online*. Un elemento que sobresale, al que pocas veces se presta atención en los estudios sobre participación online, es lo que hemos denominado como “eliminación de la representación”. Esto significa que las plataformas digitales permiten llegar más directamente a las personas no organizadas, fomentando una participación individual y no mediada. Lo que es juzgado aquí como una ventaja, como veremos, también es considerado una desventaja en otras experiencias.

Cuando pasamos a observar las desventajas señaladas por los equipos municipales, como se ve en el **Gráfico 6**, la principal desventaja resulta coincidente con la principal razón de la insuficiencia de la participación *online* que señalamos arriba.



En la desigualdad de acceso se incluye, nuevamente, el hecho de que existen zonas del territorio con baja conectividad, o que los propios funcionarios municipales no están capacitados, o que para varios grupos de la población no es habitual el entorno digital, o que no todo el mundo dispone de los dispositivos tecnológicos necesarios para poder participar adecuadamente.

En segundo lugar, entre las desventajas de la participación online, aparece el hecho de que el contacto con otros en las prácticas participativas resulta ineludible. La ausencia del vínculo personal y del sentimiento de pertenencia es subrayada como un inconveniente de las plataformas digitales, del mismo modo que lo es la falta de contacto directo con el territorio.

El empeoramiento de la calidad de la deliberación es la tercera desventaja mencionada. Los equipos municipales consideran que es mucho más difícil construir ideas colectivas, así como intercambiar experiencias online. Las plataformas digitales pueden restringir el diálogo y la información compartida debido a los límites en la extensión permitida para publicar contenidos; además, en las reuniones sincrónicas se producen menos intercambios que en los encuentros cara a cara. También observan que, si bien puede haber numerosos participantes que votan, la generación y presentación de proyectos resulta más complicada. El anonimato de la participación *online* es asimismo considerado como un obstáculo para la buena deliberación.

Cabe señalar, por último, algunas desventajas que fueron nombradas por una minoría de equipos municipales pero que pueden ser reveladoras. Por un lado, llama la atención que el costo o la inversión de recursos no haya sido una de las desventajas principales. En este punto, la pandemia puede haber influido porque fue de la mano con el despliegue de varias herramientas gratuitas que hemos mencionado. Mientras que anteriormente los gobiernos locales tendían a desarrollar plataformas específicas para la participación *online*, en 2020 aparecieron opciones que previamente no eran consideradas. Por otro lado, llama también la atención que sea poco apreciada como desventaja la desconfianza en cuanto a la seguridad de los sitios, la validación de los usuarios o la información personal compartida. Por último, lo que algún equipo municipal juzgó como una ventaja, la eliminación de la representación ciudadana, también apareció como una desventaja, en la medida en que la participación *online* impide la mediación de los dirigentes de organizaciones sociales y vecinales que tienen un mayor conocimiento de las necesidades del territorio.

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados de este relevamiento muestran, en primer lugar, que la pandemia de COVID-19 tuvo un importante impacto negativo en los Presupuestos Participativos argentinos. Por otra parte, si bien el giro digital se presentó como una alternativa para preservar la participación en un contexto crítico, el proceso de transición de lo presencial hacia lo *online* no ha sido sencillo y se ha producido en menos de un tercio de los casos. Una opinión compartida, tanto por quienes exploraron el uso de plataformas digitales como por quienes no lo hicieron, es que los formatos *online* no son suficientes por sí mismos para garantizar fuertes procesos participativos. Aunque los equipos municipales encontraron ventajas significativas en las plataformas digitales para la participación (sobre todo que facilitan y permiten sortear obstáculos, así como que han ofrecido un medio de resistir en la pandemia, o que pueden atraer una participación más masiva), también han identificado desventajas muy relevantes, principalmente las desigualdades de acceso, la falta de contacto personal y territorial y la disminución de la calidad deliberativa.

A partir de estas conclusiones, recomendamos:

Mantener alguna forma de vínculo y diálogo con la ciudadanía para que las herramientas participativas se puedan recuperar con plenitud cuando pase la situación crítica

Frente una situación crítica como lo fue la emergencia del COVID-19 o cualquier otra que pudiera presentarse, resulta preferible sostener formas de contacto que no sean las ideales antes que dejar desaparecer los contactos y redes generados durante meses o años de trabajo. Canales como *Facebook*, grupos de *Whatsapp*, reuniones por *Zoom*, *Google Meet* o *Jitsi*, pueden sostener la comunicación y la confianza de la ciudadanía en que no se han cerrado las instancias de diálogo ni se dio por finalizada la política del Presupuesto Participativo. Evitar que los/as participantes sientan que su participación es prescindible o puede salir fácilmente de la agenda de los gobiernos es fundamental. Cuando pase la crisis será mucho más fácil volver a las prácticas habituales o incluso mejorarlas si existió alguna sensación de continuidad.

Incluir la pandemia, las preocupaciones y las nuevas necesidades generadas por este contexto entre los temas a discutir con la ciudadanía

La pandemia puso de relieve y profundizó problemáticas tanto sociales como urbanas. El Presupuesto Participativo puede ser un instrumento importante para conocer las preferencias y problemáticas identificadas por la ciudadanía en este contexto y poder contribuir a elaborar un diagnóstico participativo para la gestión local. Por otra parte, si la ciudadanía tiene nuevos temores o preocupaciones es importante que existan espacios en los que estos puedan expresarse.

Apuntar a formas híbridas de participación presencial y *online*, que ganen con las ventajas de cada formato y equilibren las desventajas de cada uno

Las ventajas de las formas de participación *online* y presencial podrían combinarse en modelos híbridos, por ejemplo, incluyendo alguna instancia de representación. Los/as ciudadanos/as podrían participar en foros online (por *Zoom* o plataformas similares) pudiendo elegir a delegados/as que participarían en instancias deliberativas presenciales, o viceversa. También es posible combinar formatos en distintas etapas del proceso, o abrir dos canales de diálogo y elaboración de propuestas simultáneos y que cada participante pueda elegir aquel en el que se siente más cómodo/a.

Finalmente, el desarrollo de este relevamiento puso de manifiesto la ausencia de una mirada nacional sobre el Presupuesto Participativo; en este sentido, sobresale la falta de espacios institucionales de intercambio entre implementadores. Entonces, pensando en una estrategia nacional de presupuesto participativo, recomendamos:

Generar instancias de intercambio, aprendizaje entre pares y construcción de conocimientos

El Presupuesto Participativo es una política local que se ha difundido en muchas provincias y gobiernos locales argentinos desde hace 18 años. Sin embargo, en la actualidad no contamos con una visión panorámica sobre cómo se implementa en los distintos municipios; esta mirada general y la articulación entre implementadores sería central para poder pensar alternativas en el diseño de los Presupuestos Participativos a partir de la pandemia.

Asociación Argentina de Democracia Participativa

El objetivo de la **Asociación Argentina de Democracia Participativa** es difundir, promover y canalizar acciones destinadas a fortalecer la libre intervención ciudadana en la determinación de las políticas públicas. Promueve un activo protagonismo cívico para consolidar el Estado democrático y generar una sociedad comprometida con el interés colectivo.

Agradecimientos

Los autores agradecen a los funcionarios y funcionarias municipales que participaron del relevamiento y enviaron comentarios a este documento. Así como también a los colegas de la Asociación Argentina de Democracia Participativa y en particular a Cristian Adaro. También agradecen especialmente a Corina Echavarría de la UNC, a Melina Guardamagna de la UNCuyo, a Martín Mangas de la UNGS, y a la Dirección Nacional de Gobierno Abierto de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Autores

Rocío Annunziata es Doctora en Estudios Políticos de la EHESS, París. Es Investigadora del Conicet y Profesora de la Universidad Nacional de San Martín y de la Universidad de Buenos Aires.
rocio.annunziata@gmail.com

Emiliano Arena es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. También es editor de la revista Democracia Participativa.
earena@dparticipativa.org

Uriel Basualdo Franchino es Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires, su tesis fue sobre democracia participativa digital.
urielbasualdo@gmail.com

Cómo citar este documento: Annunziata, R., Arena, E., & Basualdo Franchino, U. (2021). *Efectos de la pandemia y respuestas locales en la implementación de los Presupuestos Participativos en Argentina*. Asociación Argentina de Democracia Participativa. <https://www.dparticipativa.org/>.

Sobre el lenguaje utilizado en este documento: El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este texto. Dado que no hay consenso sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios para hacer un uso más preciso y justo del lenguaje: i) evitar expresiones discriminatorias; ii) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieran, y; iii) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.