

## El presupuesto participativo en pandemia: relevamiento a municipios argentinos

Por Cristian Adaro, Magalí Gayarre, Ángel Juárez, Martín Mangas, Carlos R. Martínez, Ricardo A. Paparás y Pablo Toledo<sup>1</sup>

El presente estudio tiene por objeto analizar, en el contexto de la pandemia del COVID-19, los problemas que enfrentaron los municipios argentinos para desarrollar el Presupuesto Participativo (PP) en el año 2020 y sus perspectivas en la materia para 2021.

Adicionalmente, en aquellos municipios que pese a tan desfavorable marco lograron aplicar el PP, se indaga acerca de qué herramientas o dispositivos utilizaron y qué modalidad establecieron para la participación y votación, ahondando en algunas características particulares de cada municipio en esta situación.

A nivel metodológico, como Anexo se presenta el listado de los quince municipios que participaron del presente relevamiento, así como el cuestionario administrado a los mismos.

### Resultados y principales hallazgos

En relación a un primer resultado básico que surge del procesamiento de la información provista por los municipios que respondieron la consulta, se destaca el hecho de que apenas un tercio de dichos gobiernos locales pudo mantener activo su presupuesto participativo en el inusitado escenario de 2020:

#### Infografía N° 1: Situación de municipios con PP en 2020



Fuente: elaboración propia en base a información provista por los respectivos municipios.

Así, mientras que en Bella Vista, General Pico, Maipú, Posadas y Saavedra se logró desarrollar el PP en plena pandemia, en Concepción del Uruguay, Concordia, Escobar, Gualeguaychú, Morón, San Miguel, Urduinarrain, Vicente López, Victoria y Villa Carlos Paz ello no fue posible.

<sup>1</sup> Integrantes del equipo de Presupuesto Participativo de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Correo electrónico: [presupuestoparticipativo@campus.ungs.edu.ar](mailto:presupuestoparticipativo@campus.ungs.edu.ar)

Al respecto de este último grupo, se trata de municipios que se vieron obligados a suspender, no retomar o no iniciar el PP en el año 2020, debido a situaciones diversas, como, por ejemplo:

- Concepción del Uruguay resultó muy golpeada por la pandemia, constituyéndose en una de las ciudades entrerrianas declaradas en riesgo epidemiológico, situación que se extendió a 2021.
- Concordia había realizado asambleas entre febrero y marzo de 2020, pero debió suspender el proceso por la pandemia.
- Galeguaychú, frente a la suspensión de su edición de PP, hacia el mes de septiembre de 2020 llevó a cabo un programa participativo dirigido a las comisiones vecinales y ONGS que permitió discutir el destino de \$1.300.000 del presupuesto local.
- En Urdinarrain los fondos afectados al PP se repartieron entre instituciones y comisiones vecinales.
- Escobar tampoco inició el PP en 2020, dado el fuerte impacto de la pandemia en la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- Morón es otro distrito del Conurbano donde la pandemia se sintió muy duramente, lo que impidió completar el ciclo de asambleas del PP en 2020.
- En Vicente López también la pandemia obligó a suspender la edición 2020-2021, por lo que se centró en la ejecución de los proyectos votados en 2019.
- Victoria también hizo foco en la ejecución de las obras correspondientes a las propuestas presentadas de manera virtual en 2019.
- Villa Carlos Paz aprovechó el forzado parate de 2020 para realizar una revisión profunda de su esquema de PP, para intentar impulsarlo en el año 2021.
- San Miguel, que había tomado la decisión política de poner en pausa su PP, reconfiguró su equipo de trabajo durante 2020.

Por otro lado, del total consultado, cinco municipios llevaron adelante una nueva edición de PP en el año 2020, donde el 60% optó por un esquema virtual o bimodal. De manera sintética, podemos decir que:

- Posadas se desarrolló de forma bimodal.
- Bella Vista y Saavedra de manera presencial.
- General Pico y Maipú de forma virtual.

En términos generales, la mayor o menor participación lograda estuvo fuertemente condicionada por el contexto, más allá de la modalidad elegida. De hecho, de los dos casos que aplicaron votaciones únicamente virtuales, y en comparación con la edición 2019, en General Pico se redujo la cantidad de participantes en los encuentros (-39%), pero experimentó un aumento en las votaciones (+40%) y Maipú tuvo una disminución en la participación en asambleas (-68%) y en las votaciones (-41%), al igual que en la cantidad de proyectos ganadores, pasando de 100 a 37 proyectos (-63%).

El cambio de presencial a bimodal (presencial y virtual), le significó a Posadas lograr un aumento en los/as votantes (+165%). Cabe aclarar que en 2019 la votación fue presencial y en 2020 completamente virtual.

De los dos municipios que continuaron desarrollando PP de forma completamente presencial, en Bella Vista se destaca una retracción en los/as votantes (-25%) y en los proyectos presentados, pasando de 65 a 50 proyectos (-23%), lo que significa a contrario de lo que puede pensarse, un logro importante frente a las condiciones en las que se sostuvo la presencialidad. Por su parte, Saavedra señala que la cantidad total de votantes en 2020 fue de un 1,7% de su población total, participación afectada por el contexto sanitario.

En 2021 trece de los quince municipios analizados lograron avanzar con una nueva edición de PP. Sólo dos se vieron obligados a mantenerlo suspendido: Villa Carlos Paz, que al momento del relevamiento todavía estaba revisando el esquema a seguir, y Concepción del Uruguay, donde, si bien se programaron asambleas y encuentros en los barrios, frente a la persistencia de la situación epidemiológica no pudieron avanzar, dado que las zonas de la ciudad a las que apunta el PP son las más vulnerables y las de menos recursos tecnológicos, por lo que se encuentra en etapa de definición una modalidad mixta.

### Infografía N° 2: Situación de municipios con PP en 2021

**13** 

*Tienen o planean tener edición de PP*

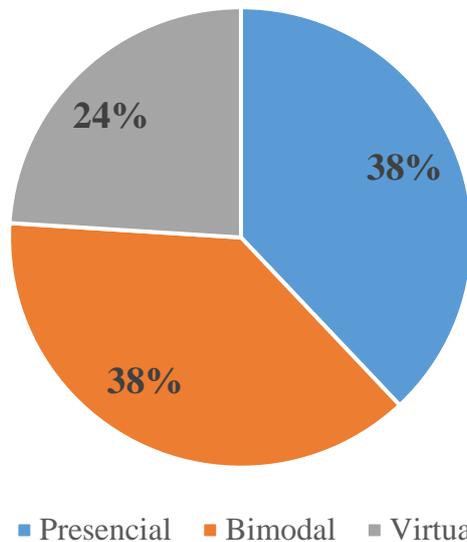
**2** 

*Por el momento no tendrán edición de PP*

Fuente: elaboración propia en base a información provista por los respectivos municipios.

Pese a las dificultades que presenta la pandemia, de los trece municipios que comenzaron o planean llevar adelante una edición de PP en el año 2021, diez privilegian un formato total o parcialmente presencial (bimodal), según surge del siguiente gráfico:

**Gráfico N° 1: Modalidad de PP aplicada en 2021**



Fuente: elaboración propia en base a información provista por los respectivos municipios.

Así, en Bella Vista y Saavedra se mantiene la presencialidad, como en 2020, en Maipú se recupera el carácter presencial del proceso, tras un 2020 en que se realizó íntegramente en forma virtual y en Gualeguaychú y Urdinarrain se ha optado, tras la suspensión del PP en el primer año de la pandemia, por volver a un formato completamente presencial.

Posadas, por su parte, propone continuar en 2021 con el sistema bimodal (que combina la presencialidad y la virtualidad) implementado en 2020, mientras que General Pico, tras una edición 2020 completamente virtual, decidió tender hacia un mayor cara a cara, pasando a un esquema bimodal en 2021. En los casos de Concordia, San Miguel y Victoria, tras la suspensión de 2020, se ha elegido el camino de la bimodalidad para retomar en 2021.

Cabe destacar que, para 2021, San Miguel sería el único distrito de la Región Metropolitana de Buenos Aires con algún componente presencial en su PP, ya que Escobar, Morón y Vicente López han optado por retomar sus presupuestos participativos en un formato 100% virtual.

Asimismo, al momento del presente relevamiento eran seis los municipios que aún no habían comenzado su edición:

- Posadas estaba planificando el lanzamiento del PP 2021 de manera bimodal, con el diseño de una plataforma virtual para las diferentes etapas, pero también estimando la posibilidad de intercambio de manera presencial con las/os vecinas/os en diferentes etapas de la edición (presentación de proyectos y diseño participativo de proyectos ganadores).

- Urdinarrain en 2021 comenzó con el trabajo previo y dos días antes del lanzamiento estalló la segunda ola de la pandemia, lo que obligó a retrasar el desarrollo del programa, proyectado para realizarse íntegramente de forma presencial.
- Maipú y San Miguel se encontraban definiendo si finalmente llevarían adelante una modalidad mixta entre lo presencial y lo virtual, según el contexto sanitario.
- Bella Vista se encontraba trabajando para innovar y perfeccionar todos los procesos y proyectaban una votación presencial.
- Victoria estimaba que para octubre de 2021 se habilitaría la presentación de propuestas para el año 2022, de manera virtual.

Por otro lado, siete municipios habían iniciado el PP 2021 al momento de escribir estas líneas, con las siguientes características:

- Escobar ya comenzó en los diferentes barrios con asambleas virtuales para explicar el proceso.
- Vicente López llevó a cabo las reuniones informativas del programa y de presentación de propuestas, con una asistencia virtual un 12% mayor a la participación presencial registrada en 2019.
- Saavedra, ya comenzó con la ejecución, tras haber realizado las votaciones mediante visitas a cada domicilio por parte del equipo del gabinete (directores, secretarios e intendente), con las urnas correspondientes (sin reuniones ni traslado de votantes). En este caso, lograron un incremento de votantes, en comparación con el año 2020 del 282%, con un monto asignado a los proyectos que implicó un aumento respecto al año anterior del 185% (lo que implica un incremento real de más del 100%, dada la inflación 2020 de la Región Pampeana de 37,9%).
- Concordia, para su PP Barrial<sup>2</sup>, tomó como base las asambleas realizadas entre febrero y marzo de 2020, implementando un sistema de votación mixto durante marzo de 2021, logrando un incremento en la votación del 90%. Del total de votantes, un 23% eligió la modalidad presencial y un 77% lo hizo por la plataforma electrónica. La Dirección de PP del municipio concluye que el medio electrónico alentó la participación de personas jóvenes, entre 16 y 18 años, (pasaron del 4% al 7% del total de votantes), prefiriendo las personas mayores el método presencial.

---

<sup>2</sup> Concordia cuenta, además, con un PP Estudiantil, otro para Adultos Mayores y uno para Personas con Discapacidad.

- Gualeguaychú ha estado llevando a cabo reuniones presenciales personalizadas con grupos de vecinas/os, comisiones de fomento, clubes y en otras organizaciones sociales, evaluando si será posible realizar asambleas más grandes para debatir y elegir los proyectos o se verán obligados a hacer la votación online.
- General Pico cerró a mediados de julio la primera etapa de presentación de ideas (que fue lanzada el 26 de junio, Día de la Participación Ciudadana). En este municipio, a través de la Ordenanza 424/2021 se diseñó un sistema mixto de participación e incidencia vecinal: digital y presencial, según la situación epidemiológica.
- Morón retomó en junio de 2021 el PP en un formato enteramente virtual, con una primera serie de consultas con instituciones, organizaciones y grupos de vecinos de cada zona, para clasificación de ideas y proyectos.

### **Las tecnologías aplicadas para el proceso de PP**

Los municipios llevan adelante diversas estrategias para realizar la difusión, para permitir la formulación de los proyectos y para la votación, en muchos casos involucrando herramientas tecnológicas. Algunas de ellas ya eran utilizadas con anterioridad a la pandemia (especialmente en la difusión), y otras fueron incorporadas para poder sortear el contexto de emergencia.

En el Cuadro N° 1 se pueden observar las diferentes modalidades (incluyendo la presencialidad) elegidas por cada uno de los municipios que han comenzado o van a comenzar el PP en 2021.

Entre las innovaciones a destacar, Posadas informa el diseño de una plataforma virtual, cuyo contenido facilitará la presentación de proyectos, promoción y votación, además de toda la información necesaria para que los/as vecinos/as tengan el panorama general de planificación de la ciudad.

Por su parte, el municipio de Escobar señala la creación de una plataforma virtual llamada Escobar 360° (E360) en la que el/la vecino/a puede crear un usuario que le permite centralizar distintos trámites y gestiones municipales, entre ellos registrarse y presentar proyectos para PP. En este caso, se aprovechó la primera ronda de asambleas explicativas por localidad, para hacer conocer la plataforma a los/as vecinos/as. En este sentido, E360 permite acceder en tiempo real a las propuestas vecinales y optimizar tiempo y recursos.

En otra línea, en Vicente López el acceso a las reuniones de presentación de propuestas se hace por zoom, mediante una inscripción previa. Para ello se ha utilizado masivamente la base de Whatsapp de vecinos/as que tienen disponible, enviando un formulario de Google para la inscripción. Las propuestas que surgen de las reuniones son obligatoriamente cargadas en la web. Por último, están desarrollando un sistema de voto online, junto a la organización Democracia en Red, que utilizarán en la elección de

proyectos a realizarse en el mes de octubre de este año. El municipio espera retomar una modalidad mixta de votación física y online en 2022.

**Cuadro N° 1: Modalidades de difusión, participación y votación 2021**

Municipio	Difusión					Asambleas/Presentación de proyectos			Votación		
	Web	FB	IG	WA	Otro	Zoom *	Web	Pres.	Web	App	Pres.
Bella Vista	x	x	x	x	x		x	x			x
Concordia		x		x	x			x	x		
Escobar	x	x	x	x		x	x		x		
General Pico	x	x	x			x		x	x		x
Galeguaychú	x	x	x	x	x			x			x
Maipú	x	x	x						x		x
Posadas	x	x	x				x	x	x		x
Saavedra	x	x	x	x				x			x
Urdinarrain	x	x	x					x			x
Vicente López	x	x	x	x	x	x			x		
Victoria	x	x	x	x	x		x		x		x
San Miguel	x	x									
Morón	x	x					x		x		

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por los respectivos municipios.

FB: Facebook. IG: Instagram. WA: WhatsApp. // Nota: \* Zoom u otras plataformas o aplicaciones similares.

En materia de difusión se verifica que el uso de sitios Web y páginas de Facebook (propia del PP y/o del municipio) es una modalidad utilizada por casi la totalidad de los municipios relevados, mientras que la utilización de perfiles institucionales de Instagram también es una práctica muy habitual para esta instancia. Menos común (aunque abarcando casi a la mitad de las experiencias 2021 analizadas) es la realización de la difusión mediante WhatsApp u otros medios digitales (como, por ejemplo, Twitter). Todos los municipios analizados, utilizan para su PP 2021 al menos dos de estos cinco tipos de canales de difusión electrónica y lo más habitual es que la difusión se realice por el sitio web y por Facebook, además de por algún otro medio (que puede incluir medios de comunicación locales o zonales).

En la etapa de asambleas y presentación de proyectos es muy fuerte la presencialidad, mientras que, en las experiencias bimodales o enteramente virtuales, es un poco más frecuente el uso de páginas de internet que de plataformas o aplicaciones de teleconferencias como Zoom, Meet, Jitsi o Teams, siendo Escobar el único caso relevado en que ambos tipos de herramientas digitales se combinan en esta instancia del proceso participativo.

En cuanto a la etapa de votación de los proyectos a ejecutarse en el marco del PP 2021, en cuatro experiencias (de las cuales tres se ubican en la Región Metropolitana de Buenos Aires), es exclusivamente por vía web, mientras que en el resto se contempla la posibilidad de elegir en forma presencial (que en muchos casos es la única forma de sufragio prevista). Cabe destacar que en ninguno de los municipios que han respondido al presente relevamiento se mencionó la posibilidad de elección de proyectos mediante el uso de apps.

### **A modo de conclusión**

En un escenario excepcional, de tanta incertidumbre, los municipios consultados (a los que les agradecemos su participación, colaboración y vocación por seguir pensando y reflexionando sobre esta herramienta de democracia participativa), como la mayoría de los gobiernos locales, debieron redefinir sus agendas para afrontar la emergencia del COVID-19.

En ese contexto era esperable que el PP, como otras políticas participativas, sufriera una pausa. El relevamiento muestra que ello fue lo que sucedió en 2020, donde la mayoría de los distritos que venían aplicándolo lo discontinuaron.

Sin embargo, los gobiernos municipales, una vez más, muestran una gran capacidad de adaptación y dinamismo y la tendencia negativa de 2020 se está revirtiendo durante el presente año, donde la mayoría de los municipios comenzaron (o tienen planificado iniciar) el proceso de PP.

Con respecto a las novedades o innovaciones, se observa una aceleración en el uso de medios tecnológicos para diferentes instancias del proceso, algunos de las cuales ya estaban en marcha previo a la pandemia, pero sin dudas, el impedimento de los encuentros presenciales dio a esto un mayor impulso.

**Anexo – Muestra e información relevada**

El relevamiento se realizó entre fines de mayo y junio de 2021 y fue respondido por quince gobiernos locales que habían aplicado PP en el año 2019, a saber:

**Cuadro N° 2: Municipios con presupuesto participativo en 2019 relevados**

N°	Municipio	Provincia
1	Bella Vista	Corrientes
2	Concepción del Uruguay	Entre Ríos
3	Concordia	Entre Ríos
4	Escobar	Buenos Aires
5	General Pico	La Pampa
6	Gualeguaychú	Entre Ríos
7	Maipú	Mendoza
8	Morón	Buenos Aires
9	Posadas	Misiones
10	Saavedra	Buenos Aires
11	San Miguel	Buenos Aires
12	Urdinarrain	Entre Ríos
13	Vicente López	Buenos Aires
14	Victoria	Entre Ríos
15	Villa Carlos Paz	Córdoba

### **Formulario**

Se contactó a los funcionarios de los gobiernos locales responsables del área del PP y se les hicieron las siguientes preguntas en un formulario enviado por correo electrónico:

1) *Para el año 2020:*

¿Se desarrolló en su municipio el PP?

¿Bajo qué modalidad: virtual, presencial o bimodal (virtual y presencial)?

2) *Si la respuesta anterior es SÍ.*

¿Hubo diferencias en el mayor/menor nivel de participación, proyectos, votantes, etc.?

¿Tienen datos o algún cuadro comparativo para acompañarnos?

3) *Para el año 2021:*

¿Están pensando realizar o ya avanzaron con el PP en 2021?

¿Bajo qué modalidad: virtual, presencial o bimodal (virtual y presencial)?

4) *Si la respuesta anterior es SÍ.*

¿Están pensando en usar (o están usando) para la difusión, el proceso y/o la votación las redes sociales (Facebook, IG, etc.), la web de la municipalidad y/o algún desarrollo o aplicación desarrollada por el municipio o terceros?

## **Agradecimientos**

Agradecemos la colaboración de las/os siguientes funcionarias/os:

- Belen Ileana Almiron, Municipalidad de Bella Vista
- Marisa Arrieta, Municipalidad de Concepción del Uruguay
- Laura Gervasi, Municipalidad de Concordia
- Soledad Giménez, Municipalidad de Escobar
- Cristian Viola, Municipalidad de General Pico
- Daniel Vaena, Municipalidad de Gualeguaychú
- Hernán Sartorio, Municipalidad de Maipú
- Betania Milego, Municipalidad de Morón
- Tamara Ramos, Municipalidad de Posadas
- Yamil Sevenants Sanchez, Municipalidad de Saavedra
- Ofelia Quevedo, Municipalidad de San Miguel
- Daniel Vaena, Municipalidad de Urdinarrain
- Luis Parodi y Pamela Nilus, Municipalidad de Vicente López
- Daniel Perez, Municipalidad de Victoria
- Yamila Sosa Canto, Municipalidad de Villa Carlos Paz