

Presupuesto participativo: distribución de recursos e inclusión de barrios. El caso de La Plata (2008 – 2015)

Participatory budgeting: distribution of resources and inclusion of neighborhoods. The case of La Plata (2008 - 2015)

Pantaleón María Julia⁶³

Laboratorio de Tecnología y Gestión Habitacional (LATEC)
juliapantaleon@gmail.com

Resumen

Este trabajo aborda el presupuesto participativo como herramienta de gestión urbana capaz de promover la inclusión de diferentes barrios en la gestión de la ciudad y la distribución de los recursos disponibles en la mencionada herramienta.

El interés sobre este tema surge a partir de la escasa información publicada sobre la implementación de esta herramienta en el caso de la ciudad de La Plata, la cual contó con diversas instancias de participación en el ámbito público desde el Estado municipal. La intención es contribuir a los estudios sobre el tema de presupuesto participativo en la dimensión territorial, que diversos autores califican como escasos y necesarios. El artículo se estructura en 5 partes: una introducción donde se explicita la problemática, una definición de conceptos y sus relaciones, algunos antecedentes y metodología de análisis, avances sobre el caso de estudio de la ciudad de La Plata y reflexiones.

Palabras clave: presupuesto participativo – ciudad – territorio – inclusión – recursos.

Abstract

This work takes the theme of participatory budgeting as an urban management tool, that it can promote the inclusion of different neighborhoods in the management of the city, and the distribution of resources available in the mentioned tool.

The interest in this arises from the limited information published about the implementation of this instrument, in the case of La Plata city, which went through various instances of participation in the public sphere at the municipal state. The intention is contribute to the studies of participatory budgeting in the territorial dimension, which many authors describe as scarce and necessary. The article is structured in 5 parts: an introduction where the problem is explained, a definition of concepts and their relationships, some background and methodology of analysis, advances on the case study of La Plata and reflections.

Key words: participative budget - city - territory - inclusion - resources.

⁶³ Arquitecta graduada de la UNLP. Curso la Maestría en Ciencias del Territorio FAU – UNLP (tesis en elaboración). Inscripta al Doctorado FAU – UNLP. Becaria Doctoral de CONICET (2017-2022). Participa en el Proyecto de I+D UNLP – 11/U164: "Estrategias para un hábitat urbano desde la complejidad del proyecto: territorio-región, ciudad-vivienda, tecnología-resolución constructiva" Dirigido por el Arq. Cremaschi Gustavo.

Introducción

Las ciudades en América Latina experimentan procesos de crecimiento, transformación y urbanización, generalmente sin planificación, que promueven desafíos para los organismos encargados de gestionar la ciudad, requiriendo de la articulación y puesta en marcha de políticas, programas, instrumentos y alternativas, para abordar las problemáticas diversas emergentes de la acción de diferentes actores.

A esto, se suma la implementación de reformas económicas de orientación neoliberal, a escala global desde 1970 y profundizadas en las décadas de 1980 y 1990, que implicaron la transformación de los organismos públicos a diferentes niveles (nacional – subnacional).

En este contexto, los Estados municipales son los que han experimentado cambios más profundos, a partir de la transferencia de funciones del nivel nacional y provincial hacia el nivel local. Se ampliaron sus funciones y responsabilidades, sin que ello haya implicado un incremento en sus recursos técnicos, jurídicos, económicos, humanos y administrativos (García Delgado, 1997). Por otro lado, se valorizó el lugar de los municipios en razón de la cercanía dada entre gobernantes y gobernados, posibilitando de este modo el nacimiento de nuevas prácticas y formas organizativas de resolución de problemas y conflictos (Carmona R., Martínez C., 2016). De esta forma, fue posible la incorporación de las perspectivas de distintos actores, intentado así abordar la complejidad y diversidad presentes en la ciudad.

En este marco proliferaron instrumentos de política pública con formato participativo, dentro de los cuales se insertan los presupuestos participativos. En la Argentina la participación ciudadana en el ámbito de lo público data de mediados del siglo XX, vinculado con los avances en la modernización de la sociedad y del Estado argentinos, y a partir de la década de 1990 se observa un camino de institucionalización de la participación (Rofman, A.; Foglia, C., 2015).

En el caso de la ciudad de La Plata, la participación atravesó ciclos, según expresa Pagani (2015): el primero se desarrolló en 1992 con la creación de órganos participativos de escala barrial, denominados Juntas Comunales. Luego transcurrieron unos años de congelamiento del tema. Recién en 1998 surgió un segundo ciclo de atención, de la mano del Presupuesto Participativo- Plan de Desarrollo Local. El tercer momento fue el lanzamiento del Plan Estratégico para la ciudad 2010, que comenzó a delinearse durante el 2001 (Pagani M. L., 2015). En 2007 con el cambio de autoridades de la gestión municipal se lanza el presupuesto participativo institucionalizado a partir de los decretos municipales 254/08 y 343/08.

De esta forma, se visualiza la trayectoria de la participación en el esquema que plantean Rofman y Foglia (2014 y 2015). Las autoras definen que, en un primer momento, los presupuestos participativos formaron parte de las políticas de participación ciudadana. Dentro de esta categoría, existieron fases hacia la institucionalización de la participación. La primera caracterizada por las autoras como de acciones asistencialistas. Luego, tras la crisis económica, social, política e institucional de 2001, se produce un cambio en este tema y la participación se torna como un canal de protesta y movilización. Aquí el ejemplo de

presupuesto participativo emergente es el caso de la ciudad de Rosario. Un tercer momento, que surgió contemporáneamente al proceso de revalorización del papel del Estado, y donde se evidencia una institucionalización de la participación, donde la misma fue asumiendo otros carriles, enmarcada en políticas con enfoque de derechos (Rofman, A.; Foglia, C., 2015).

En relación específica al presupuesto participativo, paulatinamente fueron más municipios los que implementaron este instrumento en el territorio argentino. En 2008 se pasa de once a veintiún experiencias y en 2014 se llega a 57 casos (Carmona R., Martínez C., 2016).

En relación a la importancia de implementar un presupuesto participativo, algunos estudios reconocen, como el caso de Rosario (Santa Fe), que el presupuesto participativo fue valorizado en términos de redistribución de recursos, sobre todo en los lugares más desfavorecidos (Signorelli, 2016). En otras ocasiones, el presupuesto participativo, ha superado la instancia de propuestas de infraestructura urbana, promoviendo acciones en función de la descentralización y la incorporación del espacio rural y barrios informales en la gestión de la ciudad, por ejemplo, el caso de Bella Vista (Corrientes), (Cabannes, 2007).

En este contexto, conocer lo que produjo el presupuesto participativo, en relación a su organización en el territorio y distribución de recursos, las demandas, prioridades de inversión y respuesta del Estado municipal ante las mismas; permitirá tener una idea del alcance del instrumento en términos distributivos y de inclusión de los diferentes barrios de la ciudad en los procesos de gestión de la misma. Estos aspectos forman parte de los que algunos autores denominan dimensiones financieras y territoriales del presupuesto participativo, cuyos análisis actualmente son escasos y necesarios (Cabannes, 2005; Carmona & Martínez, 2013, 2016; Barragán, Sanz, Romero, 2015). Aquí se encuentran las cuestiones más tangibles de estos procesos, poniendo en evidencia el compromiso asumido por las partes y hacia dónde y en que se direccionaron los recursos públicos puestos a discusión y decisión de la población.

Frente a este panorama, el interrogante principal que guía la investigación es:

¿Cómo fue la distribución de los recursos y la inclusión de diferentes barrios en el proceso de gestión de la ciudad, en el marco del presupuesto participativo implementado en la ciudad de La Plata durante el período 2008 – 2015?

Los interrogantes secundarios retoman aspectos parciales del principal:

- ¿Cómo se organizó el territorio de la ciudad de La Plata, en sus aspectos físicos y distribución de recursos económicos, para la implementación del presupuesto participativo 2008 – 2015?, ¿Cuáles fueron los criterios para definir la distribución de los recursos implicados en el presupuesto participativo de La Plata 2008 – 2015? ¿Se contemplaron áreas o temas prioritarios?
- ¿Cuáles fueron las demandas y prioridades de inversión de la población que participó del presupuesto participativo en La Plata 2008 – 2015?

- ¿Cómo fue la respuesta del Estado ante las prioridades definidas en el marco del presupuesto participativo en La Plata 2008 - 2015?, ¿Se materializaron todos los proyectos priorizados surgidos de este proceso?
- ¿Cuáles fueron los barrios que participaron y hacia cuales se dirigieron los recursos implicados en la mencionada herramienta?

El presupuesto participativo y su relación con el territorio

Para este trabajo se toma la definición de presupuesto participativo en el marco de la gestión de la ciudad, pensado a esta como un conjunto de procesos dirigidos a articular recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) para generar las condiciones que permiten producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades (Pirez, 1995).

Los promotores del presupuesto participativo afirman que éste 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 [...dentro de este proceso...] decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno" [Genro y De Sousa, 1998:123 en(Ramella, 2015)].

Por otro lado, Reese (2003) explica que el "presupuesto participativo es una modalidad de gestión pública, basada en la participación directa de la población en las diversas fases que componen la elaboración y ejecución del presupuesto público municipal, especialmente en la indicación de prioridades para la adjudicación de recursos" (Reese, 2003). Este autor hace referencia al presupuesto participativo dentro de un conjunto de instrumentos de participación para la gestión urbana, que considera de suma importancia para afrontar las transformaciones que experimentan las ciudades, relacionadas con el "crecimiento sin planificación, cambios en su estructura urbana, su tipología edilicia, su "mapa social" y su mercado residencial" (Reese, 2003). De esta forma, el Estado habilita a los ciudadanos a intervenir en la gestión de la ciudad, reconociendo que a través de sus diferentes lógicas producen en y la ciudad, y que a partir de sus relaciones pueden orientar el desarrollo de la misma: hacia el bien público con carácter redistributivo; o como interés privado en función de la concentración de bienes y servicios en unos pocos(Pirez, 1995).Contemplar a diferentes actores en procesos de discusión y definición de asuntos públicos, implica comprender el carácter dinámico y complejo de la ciudad, su crecimiento, transformación y posibilidades de intervención en ella. Esto se vincula con la importancia de tener en cuenta la relación entre políticas públicas y territorio, como medio para captar la complejidad de los problemas de la realidad. Frente a esto, Catenazzi (2011) propone cambios en los modos de pensar las problemáticas, en los aspectos sustantivos (ideas y contenidos) incorporando a la ciudad en la construcción del problema y soluciones; y en los procedimentales (operativos y decisionales) contemplando nuevas redes de actores sociales y económicos y una modernización de las formas de coordinación vertical y horizontal de la administración pública para procesar sus demandas (Catenazzi, 2011). Algunas de estas ideas son posibles de incorporar a partir de implementar un presupuesto participativo, ya que entre sus aspectos positivos se encuentran:

- es un mecanismo capaz de introducir cambios en la gestión de la ciudad reconociendo las periferias (Caruso P., Páez W., Adaro C., 2010);
- permite una redistribución más justa de los recursos (Lucca, 2002);(Caruso P., Páez W., Adaro C., 2010);
- fomenta mayor equidad social en la inversión pública al incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones gubernamentales (Souza, 2004); (Pineda Nebot C., Fernandez Rodriguez J., 2005).

Todas estas acciones tienden a promover el bien público, según lo explicado con anterioridad, incorporando demandas de diversos actores y criterios de inversión por prioridades a partir de la inclusión de la visión de las mismas. Sin idealizar a la herramienta, como la única forma capaz de abordar las problemáticas complejas de la ciudad, es importante rescatar que la implementación de la misma es un avance, y que debe estar acompañada por cambios en las estructuras administrativas de quien lo ponga en marcha.

Otro concepto a definir para este trabajo es el de recursos. Estos son elementos de los que se dispone para alcanzar un fin o satisfacer una necesidad. Tomando lo expuesto por Benko y Pecqueur (2001), los recursos son los factores a revelar, explorar u organizar, son posibilidades históricas concretas (Benko G., Pecqueur B., 2001). Los mismos autores diferencian entre recursos genéricos y específicos. En los primeros, su valor o potencial es independiente de su participación en un proceso, son transferibles tienen valor de cambio (ciencia, tecnología, información, dinero). Por otro lado, los recursos específicos están anclados a un territorio sólo existen en estado virtual y no pueden ser transferidos. Estos recursos nacen de procesos interactivos y son entonces engendrados en su configuración(Benko G., Pecqueur B., 2001). Aquí resulta interesante la idea de Santos que retoma Silveira (2011) donde los recursos son toda posibilidad, material o no, de acción ofrecida a los individuos, empresas o instituciones; y que la incorporación de recursos genéricos puede activar los recursos específicos y diferenciar lugares (Silveira, 2011). En relación al tema del presupuesto participativo, se puede decir que se dispone de recursos genéricos, como es una cantidad de dinero puesta a debate público, o la implementación misma de la política de participación; con la intención de activar los recursos específicos de diferentes territorios, a partir de las demandas y prioridades expuestas por diversos actores participantes, los cuales pueden capitalizar esos recursos para lograr un fin determinado propio de cada lugar. Así transformar sus entornos más cercanos, influyendo en la calidad del espacio construido, el valor del suelo y las actividades a desarrollar en los barrios.

Referentes y metodología de análisis

En relación a la metodología de análisis de presupuestos participativos, se toman para este trabajo, las propuestas de Cabannes (2005 y 2007) y de Carmona y Martínez (2013 y 2016), donde proponen una serie de dimensiones para analizar diferentes casos de presupuesto participativos. La necesidad de plantear el estudio con esta metodología surge en función de abordar la diversidad y complejidad de experiencias, debido a que el

presupuesto participativo es una política que se expandió desde Brasil hacia diferentes ciudades, y que por lo tanto su diseño e implementación responde a cada contexto local.

Cabannes trabaja a partir de 5 dimensiones y Carmona y Martínez exponen 4, haciendo una síntesis entre los dos autores:

- Dimensión Participativa: profundiza en los tipos de participación de la ciudadanía y en los espacios de articulación multiactoral generados por el presupuesto participativo. La participación en diferentes momentos del proceso (propuestas, sufragio, control de ejecución, etc).
- Dimensión Financiera: analiza la importancia del instrumento en relación al presupuesto municipal y las formas de distribución en la asignación de sus recursos públicos. Valores debatidos, presupuesto participativo por habitante, relación entre presupuesto participativo y recomendación fiscal.
- Dimensión Normativa / Jurídica: grado de formalización e institucionalización, instrumentos de formalización e institucionalización, vinculación entre presupuesto participativo y otros instrumentos de participación y de planificación.
- Dimensión Políticas: trata de las relaciones entre presupuesto participativo, gobernabilidad y democratización.
- Dimensión Territorial: presupuesto participativo como instrumento de inclusión del espacio rural municipal, presupuesto participativo y grado de descentralización municipal, o como instrumento de profundización de la descentralización, e impacto del presupuesto participativo sobre la inversión de prioridades territoriales.

Carmona y Martínez (2013 y 2016) trabajan la dimensión financiero-distributiva contemplando que ésta influye directamente sobre el territorio, ya que con los recursos económicos disponibles se materializan las propuestas que lo modifican. Incorporan la dimensión intraburocrática, que es un análisis hacia adentro del aparato municipal, trabajando allí aspectos de la Normativo - Jurídico.

El presente trabajo focalizará en las dimensiones territorial y financiera según (Cabannes, 2005) y la financiero – distributiva para Carmona y Martínez, ya que implica indagar cuestiones vinculadas a la distribución de los recursos en el territorio y la inclusión de diferentes áreas y actores de la ciudad en el proceso de gestión de la misma. Los autores mencionados enfatizan la necesidad de analizar al presupuesto participativo sobre todo desde esta perspectiva, ya que los trabajos son escasos, pero permiten visualizar el alcance del instrumento en sus aspectos materiales (monto presupuestario puesto a discusión, las propuestas/proyectos emergentes del proceso (demandas y prioridades), localizaciones, etc.)

En relación a esto último, conviene precisar aquí la importancia de las propuestas / proyectos emergentes del presupuesto participativo. Barragán, Sanz, Romero (2015, 2016), expresan que las mismas evidencian varios aspectos de interés en relación al proceso y distinguen tres dimensiones de las mismas:

- Interna: son canal de comunicación de la población hacia la administración. Dotan al presupuesto participativo de contenido ya que representan el fin último que es

detectar, priorizar, distribuir y ejecutar por medio del gasto público preferencia de los habitantes de un territorio que concluyen como necesarias.

- Subjetiva: de carácter individual o colectiva. Se hace una reflexión y deliberación sobre el lugar que se habita y sus mejoras. Se define en relación a lo que los participantes creen que es mejor para ese sitio.
- Funcional: es la capacidad de influencia en la realidad que se habita.

Todo esto contribuye al análisis de las dimensiones definidas anteriormente (territorial y financiero – distributivas) ya que las propuestas son el fin más tangible del presupuesto participativo y, según estos autores, se las considera en el estudio de los criterios de distribución política y material de los recursos, impacto en la calidad de vida y la determinación de necesidades humanas proponiendo asimismo un debate social acerca de lo que es básico, secundario o de lujo en las necesidades humanas (Barragan Robles, Sanz Alcántara, Romero., 2016).

Para este estudio se toma esta relación entre dimensiones de análisis y las propuestas en función de conformar una matriz para el caso de La Plata.

Análisis sobre el caso de estudio del presupuesto participativo en La Plata

En la ciudad de La Plata, el intendente electo en 2007 Pablo Bruera, contemplando los antecedentes de las experiencias brasileras (Porto Alegre) y argentinas (Rosario, Morón, Venado Tuerto), impulsó al presupuesto participativo como una forma innovadora de gestionar la ciudad, para acercar el Estado a la sociedad, y reconocer las periferias llevando recursos públicos a aquellas zonas tradicionalmente excluidas de procesos de gestión urbana (Pagani, 2015; Decreto municipal N° 254/08). En otras palabras, se explicitó la necesidad de que el pueblo de la ciudad decida sobre el destino de un aparte de los recursos públicos, dando la posibilidad a diferentes barrios de la ciudad, de intervenir y decidir sobre lo que consideraban necesario para sus entornos más cercanos. Se resalta aquí, la intención del gobierno de aquel momento, de tomar las cualidades redistributivas e inclusivas del instrumento para abordar la complejidad de las problemáticas de la ciudad. Sin embargo, no hace referencia a las experiencias anteriores desarrolladas en La Plata mencionadas en la introducción de este trabajo, incluso presenta su gestión como innovadora en distintos aspectos, haciendo énfasis en que es la primera que promueve la participación (Pagani M. L., 2015). Esto se enfatiza con la institucionalización del instrumento a partir del Decreto Municipal 254/08 y su reglamentación con el 343/08.

Luego de 8 ediciones consecutivas de presupuesto participativo en la ciudad a partir de su institucionalización, durante 2008 – 2015, su interrupción en 2016, y su reincorporación a la agenda municipal en 2017, en otro formato y con otras autoridades de gestión, no existe registro de lo que produjo este instrumento en el territorio. Las cuestiones de transparencia, proximidad entre Estado y sociedad, inclusión y reconocimiento de las periferias, distribución de recursos, que implicaba el presupuesto participativo, no pudieron ser comprobadas ya que no existe información pública al respecto. Esto deja abierta a la interpretación subjetiva de cada actor sobre el impacto de la herramienta en el territorio. Artículos de periódicos

locales y un documento realizado por quien fue el secretario del Presupuesto Participativo 2008 – 2013 (Sortino, 2012), aseguran haber invertido 576 millones de pesos en los 8 años de implementación del instrumento, y que año a año el porcentaje de presupuesto participativo en relación al presupuesto global del municipio fue incrementándose pasando de representar el 2% en 2008 al 9,20% en 2013.

Se informa también que la cantidad de hogares favorecidos⁶⁴ se incrementó año a año, comenzando con 2.100 en 2008 a 53.860 en 2013, descendiendo en 2015 a 30.512.

Sin embargo, se desconoce cómo fue la distribución de los recursos genéricos y específicos en el territorio. En otras palabras, cómo se organizó el territorio de La Plata a partir de la conformación de regiones presupuestarias, dónde se desarrollaron las asambleas y votaciones, cuál fue el monto disponible para cada región presupuestaria (recursos genéricos); y en que demandas y prioridades de la población se materializaron, y si a través de este instrumento se logró el reconocimiento e inclusión de diferentes barrios de la ciudad en los procesos de gestión de la misma (recursos genéricos).

Fuentes periodísticas y de opinión local, evidencian algunos problemas emergentes del proceso del presupuesto participativo en la ciudad: falta de información sobre lugares y fechas de asambleas, cuestionamientos en relación a los tipos de proyectos que se debían formular, enfrentamiento entre barrios por propuestas priorizadas, incumplimiento y demoras en la ejecución de los proyectos priorizados.

Hasta el momento se realizó la revisión bibliográfica de antecedentes, corroborando que, si bien existen diversos estudios sobre presupuesto participativo, la mayoría se focalizan en las dimensiones de análisis participativas, políticas, y normativas de la herramienta. El antecedente más relevante, en el caso de La Plata, es la tesis doctoral de la Dra. Lic. María Laura Pagani, donde se aborda la problemática de las participaciones ciudadanas en contextos locales a partir del estudio de dos casos de presupuestos participativos el de la ciudad de La Plata y el de Morón en la provincia de Buenos Aires. Este trabajo es fundamental ya que permite reconstruir el momento social y político en que surge el presupuesto participativo institucionalizado en la ciudad y ofrece una aproximación al tema de la participación ciudadana desde lo conceptual, su relación con las políticas públicas, y la relevancia de los actores en estos procesos. Se abordan aquí las trayectorias participativas en la ciudad, el ingreso a la agenda estatal del presupuesto participativo, su diseño organizacional para el funcionamiento del mismo, las perspectivas desde los actores (funcionarios y vecinos) y las tramas y relaciones socio-políticas.

Si bien en este estudio aparecen cuestiones relacionadas con la materialización de los recursos del presupuesto participativo, las mismas están referidas a una clasificación propuesta por el municipio sobre los tipos de proyectos presentados en las asambleas. En

64 Por hogares favorecidos se entiende citando a Sortino (2012): "Cuando decimos "hogares favorecidos" estamos diciendo que si allí donde se hace una cuadra de asfalto viven, por ejemplo, veinte familias, esas veinte familias están experimentando una mejora en su calidad de vida, ya que esa obra es lo que estas familias señalaron como la necesidad más urgente a satisfacer (primero, presentando el proyecto en la asamblea correspondiente; luego, logrando la cantidad de votos necesaria para que ese proyecto resulte elegido)".

este sentido, no constituye un tema central de dicha tesis y no se profundiza en cómo fue la distribución de los recursos en la ciudad.

Para el análisis de la distribución de los recursos y la inclusión de diferentes barrios en los procesos de gestión de la ciudad a través del presupuesto participativo, se está recopilando información sobre el caso particular de La Plata durante el período 2008 – 2015. Se proponen hasta el momento 3 ejes de análisis:

1. Organización del presupuesto participativo en el espacio físico y la inclusión de diferentes barrios. Continuidades y cambios en el recorte temporal definido.
2. Distribución de los recursos disponibles para ser discutidos públicamente y su relación con las regiones presupuestarias definidas.
3. Análisis de las demandas de la población participante identificando el tipo de necesidades emergentes (básicas o de transformación), su impacto en el territorio (si su alcance es puntual a unos pocos o si es una propuesta que abarca a toda la región presupuestaria).

En este artículo se mostrarán los resultados de los datos correspondientes a los años 2008 y 2015, tomando como referencia el año de inicio y finalización bajo una misma administración. La información correspondiente a los años dentro del período (2009 – 2014) está siendo procesada y se publicarán más adelante.

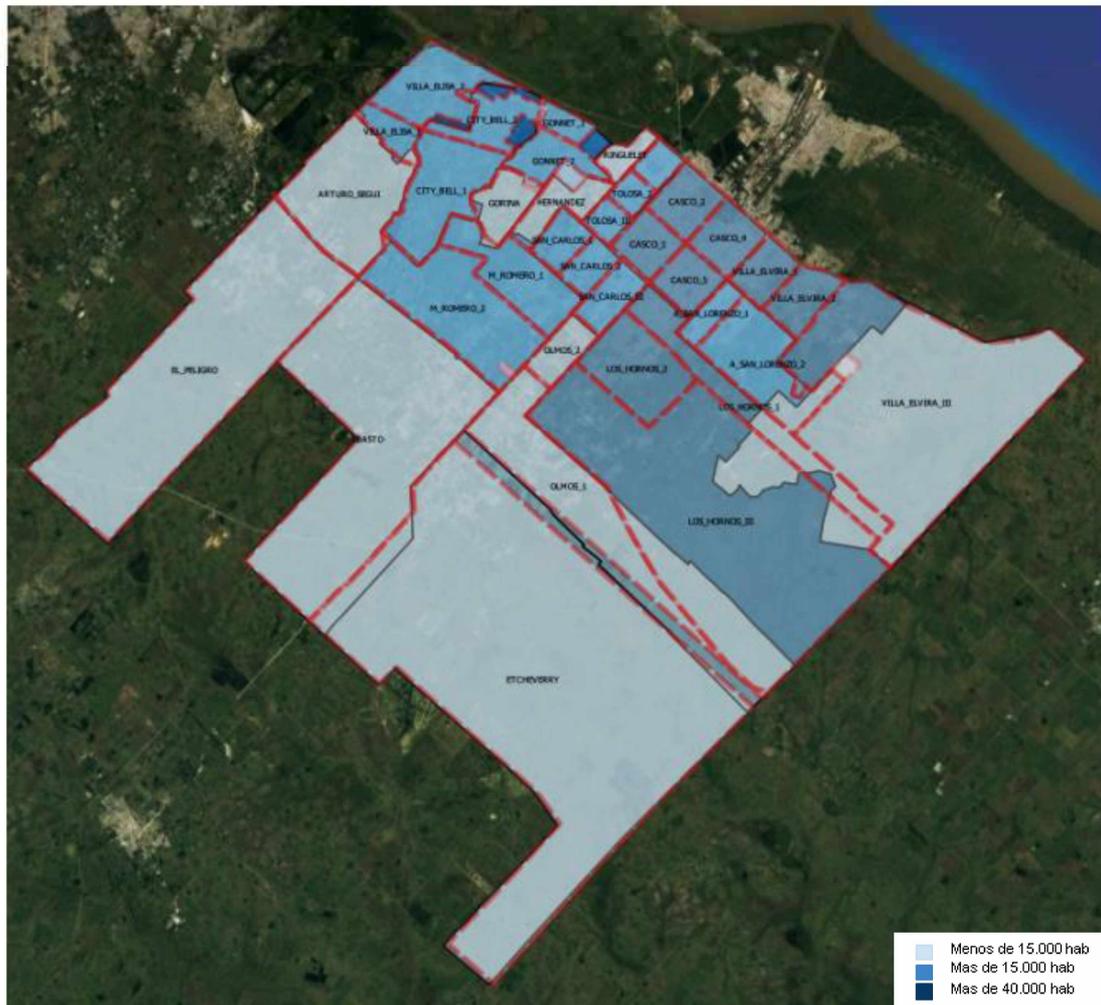
1) Organización del presupuesto participativo en el espacio físico de La Plata

En el año 2008 a partir del Decreto Municipal 343/08 que reglamenta al presupuesto participativo, se define la organización física del mismo compuesta por 35 regiones presupuestarias. Se tomó como base los límites de la organización administrativa del municipio en delegaciones. Aquellas que superaban un determinado número de habitantes fueron subdivididas con la intención de poder acercar las acciones del Estado al territorio. De esta forma, las delegaciones que superaban los 40.000 habitantes se las dividió en 3 regiones presupuestarias, las de más de 15.000 habitantes 2 y las de menos de 15.000 habitantes quedarían sin subdividir.

Esta forma de organizar el territorio, a partir de la conformación de regiones presupuestarias, fue cambiando en las sucesivas ediciones. En el año 2010 se llega a un máximo de 43 regiones presupuestarias, incluyendo zonas del partido de Brandsen como es el caso de la localidad de Gomez al suroeste del partido. Luego de este año, se reducen la cantidad de regiones presupuestarias propuesta llegando al 2015 con 31.

En relación a esto, Cabannes (2005), plantea el interrogante de hasta donde dividir el territorio para la aplicación de un presupuesto participativo. Si bien las regiones del presupuesto participativo suelen ser más pequeñas en relación a las administrativas (Delegaciones), ya que tienden a aproximar más al ciudadano al poder público, habría que verificar si al mismo tiempo no promueve una fragmentación del espacio de la ciudad y el municipio (Cabannes, 2005).

Figura 1: División administrativa de la ciudad de La Plata en delegaciones diferenciada por cantidad de habitantes y la eliminación de las regiones presupuestarias del presupuesto participativo en el año 2008

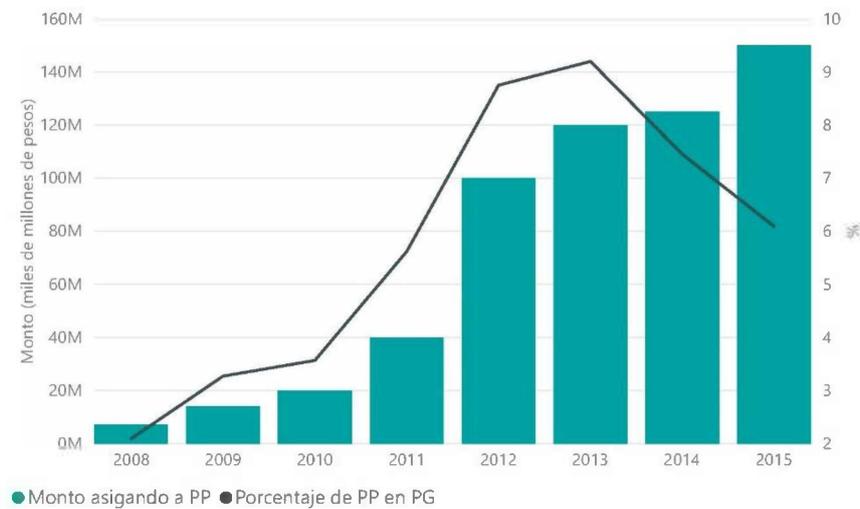


Fuente: Elaboración propia en base a mapa Centralidades La Plata - Repositorio IIPAC(Lopez, 2018) e información del presupuesto participativo proveniente de Diario El Día de La Plata.

2) Distribución de los recursos disponibles para la discusión pública

Si bien el monto de recursos económicos puestos a debate público a través de la herramienta del presupuesto participativo se incrementó año a año, su incidencia dentro del presupuesto global de municipio fue variando en cada edición. En 2008 se inicia con un 2% de incidencia, en 2013 asciende a un 9,2% (máximo valor registrado) y en 2015 desciende a un 6% según informe del municipio (Sortino, 2015). El porcentaje de incidencia del presupuesto participativo dentro del presupuesto global de un municipio, puede entenderse como un indicador de hasta donde el gobierno local promueve la participación de la población. Cuanto más incide, mayor es la amplitud de las autoridades municipales a promover la participación ciudadana.

Figura 2: monto asignado a PP e incidencia en el presupuesto global del municipio.



Fuente: (Pagani, M.L.; Pantaleon, M.J., 2018).

Los criterios de distribución de los recursos disponibles a debatir públicamente también experimentaron cambios. En 2008 se propone la distribución de los recursos económicos en las 35 regiones presupuestarias definidas, en relación a la cantidad de población, a excepción del casco urbano que se asignó un monto fijo para cada una de sus 4 zonas (Pagani, 2015).

A partir de la segunda edición, año 2009, la distribución de los recursos del presupuesto participativo se realizó en base al formato "presupuesto base 0", es decir en base a las necesidades que se detectaban en las primeras sesiones que servían de panorama para conformar un diagnóstico. Posteriormente la modalidad vuelve a cambiar volviéndose discrecional y calculado de manera informal. Aquí intervienen más directamente funcionarios que coordinaban el presupuesto participativo, realizando una propuesta de distribución previa, que luego se revisaba y ajustaba con la máxima autoridad municipal, el intendente (Pagani M. L., 2015).

En relación a la asignación de los recursos definidos para cada región presupuestaria, en 2008 se siguió el orden de votación de los proyectos presentados, donde se ejecutaba el que recibía mayor cantidad de votos votado y luego si quedaba un remante disponible para otras propuestas, se incluía la siguiente y así sucesivamente (Municipalidad de La Plata, Decreto 343/08, Reglamento de Funcionamiento del Presupuesto Participativo).

A partir de las asambleas desarrolladas en el año 2013, año en que la ciudad sufrió una inundación de carácter extraordinario modificando las prioridades del municipio en relación a la inversión y destino de recursos, desde las autoridades de gestión aclararon que sólo se iba a ejecutar un proyecto por zona, independientemente del monto del mismo. Esto incentivo a presentar proyectos que involucren diversas acciones para intentar abordar la mayor cantidad de demandas (Pagani, 2015). Para el año 2015 persiste este criterio y puede verse en la figura 3.

3) Demandas y prioridades de inversión

En relación a las demandas y prioridades de inversión emergentes del presupuesto participativo se tomó, como punto de partida, la catalogación propuesta por el área del municipio que llevo a cabo la implementación del instrumento. Se organizan entonces dos grupos: "Infraestructura urbana" que comprende obras hidráulicas, asfalto y mejorado de calles, redes de agua y cloacas, construcción de puentes, veredas y bici sendas, instalación de luminarias y semáforos, eliminación de barreras arquitectónicas etc; y "Acción Comunitaria" a la ampliación, refacción, equipamiento y/o construcción de centros de salud, escuelas municipales, centros culturales, espacios verdes, talleres de artes y oficios, etc" (Sortino, 2015). Para este trabajo se toma esta clasificación, pero advertimos que muchos de los proyectos englobados en la categoría "Acción Comunitaria", deberían formar parte de los de "Infraestructura Urbana" o de una clasificación mixta, ya que tienen como objetivo la construcción y/o refacción de espacios destinados a actividades de salud, educación, recreación, cultural. Este es un tema a redefinir para la caracterización de las propuestas en trabajos futuros.

Las imágenes siguientes sintetizan la información de proyectos priorizados del presupuesto participativo 2008 y 2015 (figura 3). Aquí se puede verificar por un lado la primacía de los proyectos de infraestructura urbana por los de acción comunitaria.

Por otro lado, cada punto representa una acción dentro de un proyecto, se observa el incremento de acciones propuestas del 2008 al 2015 mencionado en el punto 2.

En relación a la distribución en el territorio y la inclusión del espacio rural en este proceso, el mapeo de los proyectos elegidos, estaría evidenciando que la mayoría de los proyectos priorizados se localizan en las áreas urbanas de las diferentes regiones presupuestarias.

Si se realiza una comparación entre los años 2008 y 2015, la mayor cantidad de proyectos de tipo "Acción Comunitaria" se presentaron en 2008 siendo heterogénea la presencia de este tipo de proyectos en diferentes zonas (tanto en el casco como en la periferia).

Figura 3: Proyectos elegidos PP 2008 y 2015 + Niveles de NBI.



Fuente: (Pagani, M.L.; Pantaleon, M.J., 2018).

El siguiente cuadro muestra la tendencia a la presentación de proyectos de tipo "Infraestructura urbana", visualizando la cantidad de proyectos en los diferentes años. Esta tendencia pone de manifiesto que las demandas emergentes de la población se inclinan a cuestiones de habitabilidad básica (Barragán Robles, Sanz, Romero, 2015), postergando las propuestas de carácter transformador como pueden ser las actividades de recreación y culturales, o la formulación, transformación y articulación de las políticas públicas.

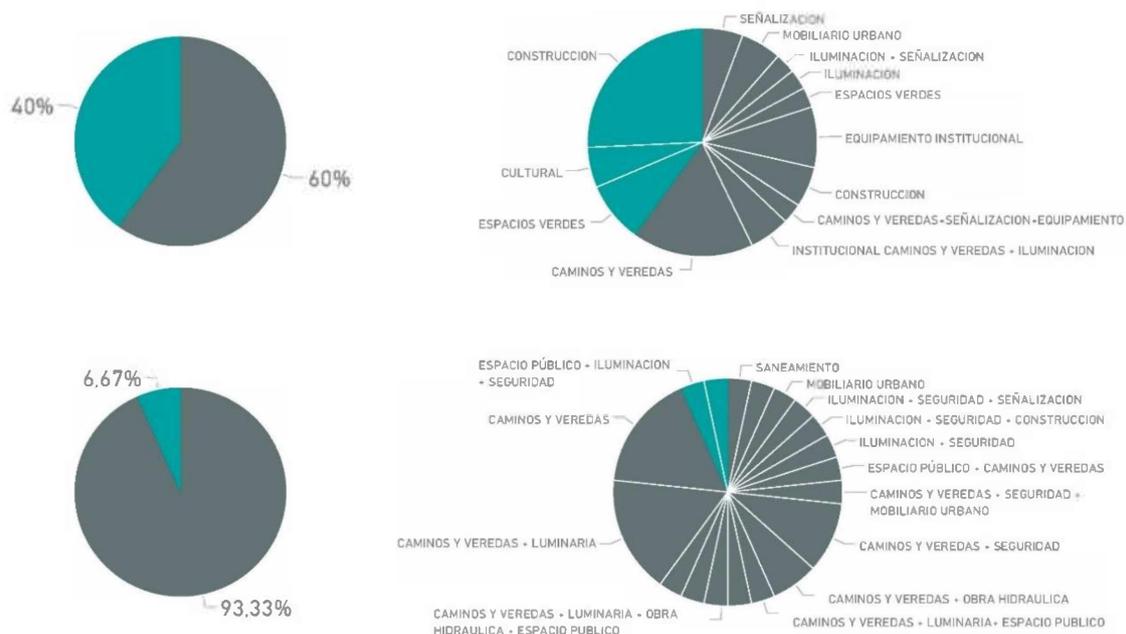
Tabla 1: Comparación de proyectos elegidos en votación final según temática.

	PP 2008	PP 2009	PP 2010	PP 2011	PP 2012	PP 2013	PP 2014	PP 2015
Proyectos Infraestructura Urbana	64,90%	48,50 %	61,20 %	77,50 %	83,50 %	87,50 %	97%	94%
Proyectos Acción Comunitaria	35,10%	51,50 %	38,80 %	22,50 %	16,50 %	12,50 %	3%	6%

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por la Municipalidad de La Plata, (2014).

Comparando las ediciones 2008 y 2015 (Fig. 5) en relación al tipo de proyectos priorizados podemos reafirmar la tendencia de generación de proyectos de infraestructura. Se pasa de un 40 % de proyectos de acción comunitaria en 2008 a tan solo un 6,67% en 2015. En 2008 el 60% de la acción comunitaria hace referencia a la construcción de espacios para el desarrollo de actividades de salud o formación, un 25% se destina a espacios verdes y el 15% restante a actividades culturales. El 6,67% correspondiente a la misma categoría en 2015 se dividen por partes iguales entre mejora del espacio público y construcción de espacio para actividades, quedando afuera las acciones de carácter cultural como capacitaciones y asistencias a personas. En 2008, del 60% de proyectos de infraestructura urbana priorizados, un 40% se destinan a refacción y mejora de caminos y veredas, un 23% a equipamiento institucional, y el resto se divide en porcentajes similares entre iluminación, señalización y mobiliario urbano. En 2015 la categoría infraestructura urbana es del 93,33% de los proyectos priorizados. Un 60% pertenece a la mejora de caminos y veredas, un 20% para iluminación y mobiliario urbano y el 20% restante para saneamiento y obra hidráulica.

Figura 4: Comparación de proyectos elegidos en votación final según temática años 200 y 2015.



Fuente: (Pagani, M.L.; Pantaleon, M.J., 2018)

Reflexiones

El presupuesto participativo es una herramienta dentro de un conjunto de instrumentos de gestión urbana que pueden implementarse, en función de comprender y abordar la complejidad de las problemáticas presentes en la ciudad contemplando la diversidad de actores. La decisión de un gobierno de poner a disposición una parte de los recursos públicos, y que los mismos se incrementen cada año, para ser discutidos y direccionados por la población en relación a sus demandas, es un primer paso hacia la inclusión de diferentes actores y en consecuencia intereses y perspectivas. Sin embargo, se pueden presentar situaciones que atenten contra la herramienta.

La característica dinámica del instrumento, sumado a la poca claridad en el modo de implementación, provocada en parte por estructuras rígidas de los organismos pertenecientes a la administración pública, promovió cierta desvalorización del proceso de participación.

Los cambios en la organización físico - espacial de la regiones presupuestarias, la ausencia de criterios claros de distribución y asignación de recursos a las mismas, la limitación del tipo de proyecto a presentar para la votación en relación a que sea de competencia municipal sin la posibilidad de articular con otros actores públicos y privados; fueron aspectos que actuaron contra la herramienta en lugar de consolidarla como una oportunidad hacia una gestión de la ciudad en clave inclusiva. En relación al tipo de demandas y prioridades de inversión de la población participante del presupuesto participativo, tendieron a resolver problemas de primera necesidad como infraestructura de obras y servicios básicos, sin promover acciones transformadoras como obras de gran

impacto físico espacial, cambios en la articulación de actores diversos o la generación y articulación de políticas públicas urbanas.

Se evidencia, tomando los registros de los años 2008 y 2015, la tendencia hacia los proyectos denominados "Infraestructura Urbana" por sobre los de "Acción Comunitaria", tanto en el casco de la ciudad como en las periferias, con una fuerte presencia de proyectos relacionados a la mejora de caminos y veredas. Esto podría deberse a varios factores entre ellos el limitado presupuesto destinado al presupuesto participativo, y/o la facilidad de ejecución de estos proyectos, así como la visibilidad que dan las obras de infraestructura al gobierno de turno.

La distribución de los recursos implicados en el presupuesto participativo, incluyo tanto a las áreas del casco como a las periferias generalmente soslayadas. Esto es un aspecto positivo y a valorizar, manifestándose así la intención de contemplar a la totalidad del territorio municipal por parte de las autoridades municipales. Sin embargo, esa falta de criterios de asignación de recursos mencionado con anterioridad, fomento la concentración de los recursos en algunas áreas del municipio pertenecientes a la zona urbana, no pudiendo incorporar en el proceso a las zonas rurales.

Esto último nos hace reflexionar acerca de qué tipo de participación promueve este tipo de instrumentos implementados aisladamente. Que incidencia tiene en relación a la inclusión de diversos barrios y actores que producen en y la ciudad, y en cuanto a una visión integral y de resolución de problemáticas que requieren perspectivas a largo plazo.

Bibliografía

- Barragan Robles, Sanz Alcántara, Romero. (2015). Indicadores para análisis de las propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. Hacia el derecho a la ciudad. *Chascqui. Revista latinoamericana de comunicacion* , 363-380.
- Barragan Robles, Sanz Alcántara, Romero. (2016). Análisis de propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. *Revista Andaluza de Ciencias Sociales.* , 33 - 52.
- Benko G., Pecqueur B. (2001). Os recursos de territórios e os territórios de recursos. *Geosul. Vol. 16, n.32.* , 31 - 50.
- Cabannes, Y. (2007). *Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial*. Porto Alegre: Red Urbal 9. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Cabannes, Y. (2005). *Presupuesto participativo y finanzas locales*. Porto Alegre: Red Urbal Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Carmona R., Martinez C. (2016). El Presupuesto Participativo en la Argentina. Un análisis multidimensional en quince ciudades. *Revista de Direito da Cidade. vol. 08, nº 3. ISSN 2317-7721.* , 1096 - 1119.
- Carmona, R.; Martinez, C. (2013). El presupuesto participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. Un balance en el escenario argentino reciente. *ABRA. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional. Vol. 33, Nº.47.* , 26 - 36.
- Caruso P., Páez W., Adaro C. (2010). Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo. *Foro RedMuni*. Salta.
- Catenazzi, A. (2011). *El territorio como entrada a los proyectos integrales*. Buenos Aires: En: Gestión municipal y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Ministerio del Interior - BID.

- García Delgado, D. (1997). Introducción. Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En D. García Delgado, *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. (págs. 5-21). Córdoba, Argentina: FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA - Universidad Católica de Córdoba.
- Lopez, M. (2018). Mapa Centralidades La pLata. *Repositorio IIPAC*. La Plata, Buenos Aires, La Plata, Argentina.
- Lucca, C. (2002). Las experiencias de planificación participativa a escala barrial en Argentina. *IVº Seminario Nacional de RedMuni. Articulaciones interintitucionales para el desarrollo local*. Córdoba.
- Municipalidad de La Plata. Decreto Municipal de La Plata. 254/08. Creación del Presupuesto Participativo.
- Municipalidad de La Plata. Decreto Municipal de La Plata. 343/08. Reglamento de Funcionamiento del Presupuesto Participativo.
- Pagani, M. L. (2015). "*Vos proponés, vos decidís*" : *Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014)*. La Plata: Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctora en Ciencias Sociales. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1178/te.1178.pdf>.
- Pagani, M.L.; Pantaleon, M.J. (2018). Presupuesto Participativo: cambios en la gestión local y transformación de territorios en la ciudad de La Plata. *X Jornadas de Sociología de la UNLP - ISSN: 2250-8465*. La Plata: FaHCE - UNLP.
- Pineda Nebot C., Fernandez Rodriguez J. (2005). Presupuesto y participación ciudadana en el ambito europeo. Entre las experiencias de Albacet y Salford. *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Madrid.
- Pirez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *CIUDADES 28*. Mexico.
- Ramella, S. L. (2015). Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los obienros locales argentinos. *Revista Estado y Políticas Públicas N°4. ISSN 2310-550x*. , 107-126.
- Reese, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Lima, Perú: Lincoln Institute of Land Policy.
- Rofman, A.; Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas N° 5. ISSN 2310-550X pp.* , 41 - 61.
- Signorelli, G. V. (2016). El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario. *America Latina Hoy, N°72. Ediciones Universidad de Salamanca.* , 103 - 128.
- Silveira, M. (2011). Território usado: dinâmicas de especialização, dinâmicas de diversidade. *Revisa Ciência Geográfica - Bauru - XV - Vol. XV.* , 4 - 12.
- Sortino, C. (2015). *El presupeusto participativo en números*.