

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP 5, 6 y 7 de diciembre de 2018
Mesa 19: El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas.

Título: Presupuesto Participativo: cambios en la gestión local y transformación de territorios en la ciudad de La Plata.

Autores: Dra. Pagani María Laura (IdIHCS-FaHCE– UNLP. CIC), Arq. Pantaleon María Julia (LATEC – FAU – UNLP)

E-mail: mlpagani76@gmail.com / juliapantaleon@gmail.com

Presentación

Los Presupuestos Participativos (en adelante PP) se enmarcan dentro del proceso que experimentaron los municipios en los últimos años, de redefinición de sus roles e incorporación en sus agendas de gobierno de las nuevas problemáticas sociales. En muchos casos cambiaron los modelos de gestión, incorporando nuevas tecnologías, generando canales de relación con la sociedad a través de la promoción de herramientas de participación ciudadana. Diversos autores coinciden en que el municipio, por ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos, es un lugar privilegiado para el desarrollo de políticas públicas participativas, contribuyendo a una gestión más transparente, eficiente, inclusiva y democrática. Incorporar la participación, implica intentar abordar los problemas del territorio desde su complejidad, contemplando las diferentes redes de actores, sus intereses y necesidades. El territorio comprende la relación entre espacio y sociedad, donde las relaciones entre actores son fundamentales para su construcción y transformación. Disponer de instrumentos que permitan definir parte de las inversiones públicas, como el PP, indicando demandas y prioridades, es una forma para construir nuevos vínculos Estado – Sociedad, incluir sectores excluidos, disminuir la fragmentación espacial, en función de construir la ciudad como bien público. En este marco, nos interesa interrogarnos acerca de los resultados de esta política en la ciudad de La Plata en dos planos: las modalidades de gestión local y a nivel territorial.

El marco de análisis

Existen diversas definiciones de presupuesto participativo, según la disciplina desde donde se lo estudie y el contexto en donde se implemente. Para este trabajo se tomaron dos que ponen el énfasis en la relación de este instrumento con los procesos de gestión de la ciudad y la importancia de la distribución y destino de los recursos implicados en esta herramienta.

Por un lado, 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, el arquitecto especialista en planificación urbana y regional Eduardo Reese, 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 se consideran 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).

Siendo el presupuesto participativo un instrumento de gestión territorial donde los actores toman relevancia, resulta pertinente contemplar la definición de ciudad expresada por Pirez (1995), quien comprende a la misma en relación a su gestión, como un producto de procesos diversos, independientes y a su vez contradictorios (Pirez, 1995), donde los actores por medio de sus de decisiones y relaciones, y a través de sus diferentes lógicas producen en y la ciudad. De esas relaciones depende la orientación del desarrollo de la ciudad: hacia el bien público con carácter redistributivo; o como interés privado en función de la concentración de bienes y servicios.

La gestión de la ciudad implica 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).

En este contexto, el presupuesto participativo aparece como un instrumento que posibilita generar un ámbito de negociación entre actores para la canalización de recursos en función de satisfacer demandas y prioridades de diferentes sectores de la ciudad. El Estado municipal a partir de esta herramienta, habilita a los ciudadanos a intervenir en el direccionamiento de los recursos dispuestos en este instrumento y de esta forma reconocerlos como parte de la ciudad, con capacidad de promover transformaciones en función del bien público.

Existen una diversidad de estudios referidos a los PP que se focalizan en la problemática de la participación ciudadana vinculada con la democratización de la relación Estado-sociedad; la

transparencia en la gestión; la ampliación del capital social; el desarrollo local; entre otros. En esta ponencia hacemos foco en dos dimensiones indagando si el PP generó cambios en las modalidades de gestión local y a nivel territorial. Retomando las dimensiones de análisis que propone Cabannes (2005) este trabajo se hará foco en la Normativa/jurídica y en la Territorial. En cuanto al primer eje, dimensión Normativa/Jurídica (cambios en la gestión), una línea de trabajos observa los cambios organizacionales que implica la implementación de los PP a partir de modificación de estructuras, normativas, prácticas y vínculos entre sectores estatales (Rossi y Pavese, 2009; Iorio, 2009). Estas modificaciones no se generan sin resistencias de las propias estructuras técnico-administrativas municipales. La falta de articulación y coordinación hacia el interior del Estado fue abordada por diversos autores, entre ellos por Oszlak (2012) que explica que la división del trabajo entre las agencias estatales responde más a consideraciones de especialización funcional que a los problemas que tiene la sociedad. Las unidades gubernamentales fijan fronteras sectoriales atendiendo por separado los temas de salud, educación, transporte o medio ambiente, que en la población son transversales. De este modo, se actúa a partir de compartimentos estancos, con escaso diálogo entre unidades de gobierno que deberían co-gestionar la solución de esos problemas trans-sectoriales. En este sentido, el PP requiere de otra forma de gestionar, superadora del modelo tradicional que funciona a partir de áreas desconectadas. En este sentido, algunos estudios sobre casos de aplicación de PP evidencian déficit en la coordinación interorganizacional e interjurisdiccional y en las capacidades estatales (Tecco y López, 2009; Nardaccione, Annunziata y Carmona, 2011, Ford, 2013) e identifican tensiones y disputas entre áreas de gobierno (Landau, 2008, Pagani, 2015). En este último sentido, Carmona y Martínez (2013) al analizar lo que denominan “la dimensión intraburocrática” de los PP (se refieren a los impactos al interior del aparato municipal y sobre las formas y lógica de funcionamiento de la gestión local) manifiestan la importancia de las relaciones al interior de la burocracia municipal, ya que según un relevamiento realizado “un 86% de los casos catalogan de relevante o muy relevante para el proceso de PP la intervención de las distintas áreas técnicas (legal, hacienda, obras y servicios públicos, cultura, salud, deporte, comunicación, etc.). Asimismo, afirman que el foco en los conflictos que emergen dentro del Estado municipal se refiere a la falta de coordinación entre áreas, a la falta de recursos y a la resistencia al cambio por parte de las burocracias, exponiendo la ruptura que significa el PP en la cultura organizacional tradicional de la gestión pública local. En esta dimensión de análisis interesa relevar si se generó un marco normativo específico, si se crearon áreas del Estado para la

implementación del PP y cuáles fueron sus características, si emergieron nuevas formas de gestión, identificando sus alcances y dificultades.

En cuanto a la relación entre el PP y el territorio, es una línea que ha sido menos abordada. Avritzer (2014) estudia la relación escala de participación y la agenda de las problemáticas, entre las que destacamos algunas que coinciden con nuestro interés: la efectividad de los diseños para diferentes escalas, la capacidad de inclusión, la sostenibilidad y transversalidad y la vinculación con contextos de complejidad administrativas diferentes. Por otro lado, en esta dimensión de análisis, se tendrá en cuenta, si la implementación de este instrumento influye en la inclusión de diferentes barrios (actores y áreas de la ciudad), así como el criterio para la distribución de los recursos provenientes del PP (división equitativa o por prioridades territoriales) y el tipo de demandas y prioridades emergentes del proceso.

Indagar estas cuestiones, nos permitirá verificar si aspectos positivos de implementar un PP, como son: redistribución más justa de los recursos (Caruso, Páez y Adaro, 2010; Prince y Jolias, 2013), promover mayor equidad social en la inversión pública al incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones gubernamentales (Souza, 2004), enfatizar el protagonismo del sujeto “sobre el espacio que habita” y se propone analizar las propuestas de los PP en cuanto a que contribuyen a la “habitabilidad de la ciudad”, en la medida que los espacios construidos provean de una serie de condiciones que los hacen apropiados para el desarrollo de la vida humana (Barragán, Sanz y Romero, 2015:370); son posibles en el caso de la ciudad de La Plata.

Abordaremos entonces:

- a) el diseño y modalidad de organización del PP en el territorio, identificando la distribución de los recursos y las demandas y prioridades de inversión que los actores participantes definieron en las asambleas y votación.
- b) las cuestiones relacionadas con cambios en las modalidades de gestión, formalización, institucionalización, uso de NTICS, aprendizajes, etc.

Caracterización del caso de estudio

La ciudad de La Plata es la capital de la provincia de Buenos Aires y cuenta con una población de 654.324 habitantes. La superficie es de 942 km², compuesta por un casco urbano conformado por un cuadrado de 4 km de largo por 4 km de ancho, donde se asienta el 32% de la población, que fue diseñado y planificado en los años '80 del siglo XIX; y una periferia que creció sin planificación y en algunos casos, no tiene acceso a servicios públicos y obras de

infraestructura (cloacas, red de agua corriente, alumbrado público, recolección de residuos, pavimento, entre otros).

El crecimiento experimentado por la ciudad, puede verificarse al comparar los datos de población total del partido provenientes del Censo Nacional, que en el año 2001 corresponden a 574.369 habitantes incrementándose en 2010 a 654.324, un 13,93% (INDEC, 2001 y 2010). En relación al área construida, en 2001 se contaba con una superficie de 7.815,8 hectáreas en áreas urbanas y de 2.525,1 hectáreas en áreas suburbanas. En 2010, se evidencia un crecimiento del 42% y del 106% respectivamente ya que los valores de superficie construida alcanzan las 11.172 hectáreas en áreas urbanas y de 5.221 hectáreas en áreas suburbanas (UTDT –CIPUV, Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda, Atlas de Crecimiento Urbano (2013)).

En relación al modo en que se desarrolló ese crecimiento en el espacio físico, Rocca y Ríos (2012) afirman que se identifican tres ejes de crecimiento urbano: el NORTE estructurado en relación a los Caminos Gral. Belgrano y Centenario y las trazas del FFCC General Roca, abarcando las delegaciones de Tolosa, Ringuet, Gorina, City Bell y Villa Elisa. SUROESTE: estructurado en relación a las avenidas 520, 44 y 66, abarcando las delegaciones de San Carlos, Los Hornos, Melchor Romero, Abasto, Olmos; SUDESTE: estructurado en relación a la Ruta Provincial 11 y la avenid. 7, abarcando las delegaciones de Altos de San Lorenzo y Villa Elvira (Rocca y Ríos, 2012). En estas zonas es donde reside el 68% de la población, el uso es principalmente residencial, con fuerte dependencia del casco urbano en las cuestiones administrativas y del automóvil particular como medio de transporte.

Cabe mencionar que el partido de La Plata se encuentra conformado por 18 delegaciones municipales creadas, la mayoría a partir de la ordenanza municipal N°7888 del año 1992 con una modificación en el año 2010. La intención era promover el proceso de descentralización para atender las diversas problemáticas de los territorios comprendidos en el partido producto del crecimiento. Esta delimitación fue la que se tomó de base para la organización territorial del PP en 2008 y que luego sufrió modificaciones a través de las diferentes ediciones del PP, en relación también a un criterio de cantidad de habitantes.

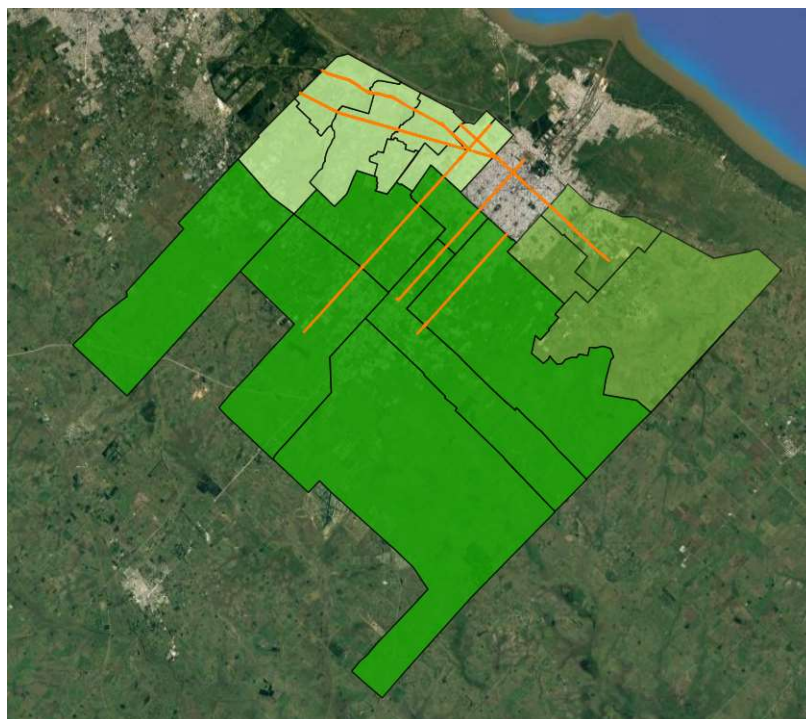


Fig. 1: Ejes de crecimiento ciudad de La Plata. Fuente: Elaboración propia en base a Rocca y Ríos (2012).

En este contexto, el PP se implementa en la ciudad de La Plata, a partir de la propuesta del intendente electo en 2007 Pablo Bruera, quien lo promovió como una forma innovadora de gestionar la ciudad, para acercar el Estado a la sociedad, reconocer las periferias y llevar recursos públicos a aquellas zonas tradicionalmente excluidas de estos procesos (Pagani, 2015; Decreto municipal N° 254/08).

En esta nueva gestión el PP se posiciona como el eje central para superar la crisis de representación y como nuevo modo de gestionar la ciudad contemplando tanto al casco como a la periferia. Su creación fue a través del Decreto N°254/08 y se reglamentó su funcionamiento por el Decreto N° 343/08.

Resultados del estudio

La implementación de un PP en un territorio, implica por parte del gobierno local, reconocer la importancia de la sociedad en los procesos gestión de la ciudad. Comprender que la ciudad es una totalidad de productos diferentes destinados a satisfacer necesidades colectivas e individuales de diferentes actores, y en este sentido, es un objeto público (Pirez, 1995). De esta forma se puede pensar en acciones que tiendan hacia el bien común con impronta redistributiva o, por lo contrario, a fomentar la acumulación y concentración de recursos en unos pocos. En lo que respecta a la ciudad de La Plata, el PP ha sido impulsado desde las

autoridades municipales electas en 2007, en el marco de un nuevo modo de gestionar la ciudad, contemplando la opinión de la sociedad y otras políticas de carácter innovador. Este instrumento ha sido implementado desde 2008 hasta el 2015, en 8 ediciones sucesivas, experimentando modificaciones año a año, producto del dinamismo propio del instrumento (Sortino, 2013).

a) Como fue la implementación a nivel territorial

Desde la dimensión territorial, interesa abordar las cuestiones referidas a organización territorial del PP, montos disponibles y su distribución en las regiones presupuestarias conformadas, cantidad y tipo de proyectos presentados y priorizados, y la relación con el territorio donde se desarrollaron los mismos. Para este análisis se trabajó con datos a escala partido durante el período 2008 - 2015, y luego en lo que respecta a los proyectos se tomaron 3 años de referencia (2008 - 2010 - 2014/2015¹) a fin de visualizar mejor las tendencias, según los datos procesados hasta el momento y se seleccionó un caso de cada eje de crecimiento.

Organización territorial

La organización territorial del PP fue variando según la edición. En un principio se tomó como base la delimitación de las delegaciones municipales a la que luego se le aplicó un criterio de cantidad de habitantes para garantizar una máxima participación de los ciudadanos, conformando así regiones presupuestarias del PP. Por ello se propuso que las delegaciones que superaban los 40.00 habitantes se las dividiera en 3 regiones presupuestarias, las de más de 15.000 habitantes 2 y las de menos de 15.000 habitantes quedarían sin subdividir. De esta forma en el año 2008 se llega a una organización territorial del PP en 35 regiones presupuestarias, en el año 2010 se alcanza una máxima división del territorio para la implementación de este instrumento alcanzando 43 regiones presupuestarias, en 2015 se vuelve a reducir la cantidad a 31. En relación a esto, Cabannes (2005), plantea el interrogante de hasta donde dividir el territorio para la aplicación del PP. Si bien las regiones del PP suelen ser mas 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).

¹ En algunos figuras se utilizan datos 2014 y en otros 2015. Al momento de la presentación de esta ponencia nos encontramos analizando los datos de la última edición del PP platense.

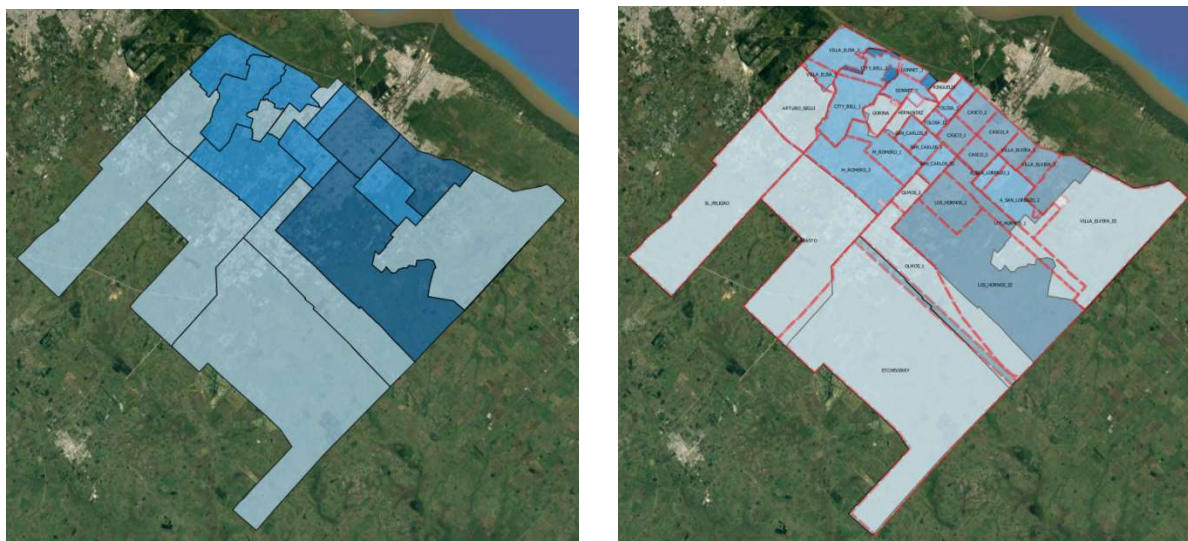


Fig. 2: Delegaciones por habitante ciudad de La Plata. Fuente: Elaboración propia en base a mapa Centralidades La Plata - Repositorio IIPAC, María Julieta López (2018).

La cantidad de asambleas por región fueron variando entre 5 y 4 (donde se proponía un cronograma que iniciaba con la presentación del PP y la información de cómo participar, la presentación de proyectos, el análisis de viabilidad, conformación del listado de proyectos a presentar por cada región presupuestaria, y la consulta popular donde se seleccionaba el proyecto a ejecutar). El caso del año 2013 fue singular debido a la inundación de carácter extraordinario que sufrió la ciudad. Por este motivo se produjeron cambios en la modalidad de las asambleas (se achica el número de encuentros) y debido a la necesidad del municipio de afrontar problemas de urgencia, se demoró la ejecución de los proyectos ganadores del PP anterior. El desarrollo de las asambleas en las diferentes regiones presupuestarias (entre 30 y 40 según el año) implicaba un esfuerzo muy grande de recursos (económicos, humanos, etc) que sumado a los imprevistos de diferentes procedencias, provocó en parte que esa flexibilidad del instrumento PP se tornara casi permanente e inconsistente.

Montos asignados y distribución de los recursos

En relación a los montos asignados al PP el mismo se fue incrementando año a año. En 2008 el monto asignado fue de \$6.500.000 y en 2015 de \$150.000.000 (figura 3). Sin embargo, con respecto al monto del presupuesto global del municipio, el PP significó en 2008 un 2% del mismo, en 2013 arriba a un 9,2% (máximo valor registrado) y en 2015 desciende a un 6% según informe del municipio (Sortino, 2015). El porcentaje a debatir en PP puede entenderse como un indicador de hasta donde el municipio promueve la participación de la población, además de explicitando que el tipo de proyectos a presentar debe ser de incumbencia municipal.

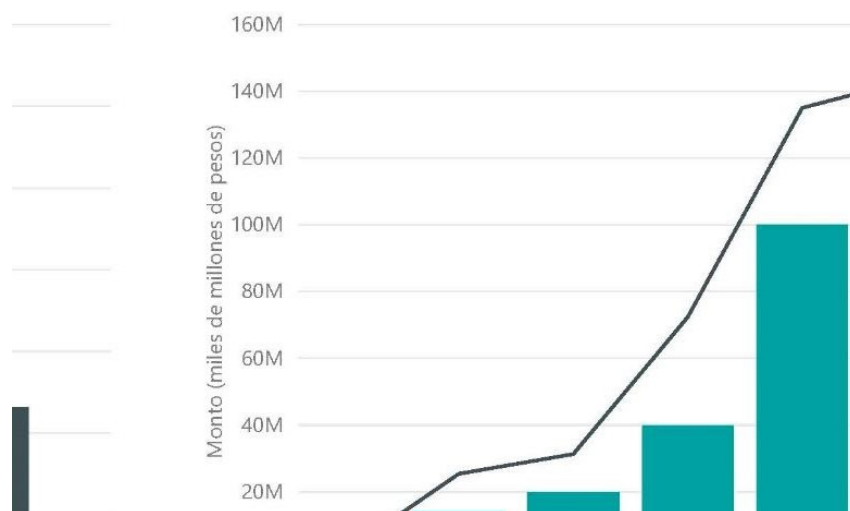


Fig. 3: Comparación monto asignado a PP por año y su porcentaje de incidencia en el Presupuesto Global del Municipio. Fuente: Elaboración propia en base a Informe Sortino(2015).

La distribución de los recursos también experimentó cambios según las diferentes ediciones. En 2008 se propone la distribución del monto en las 35 regiones presupuestarias con asambleas, 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 PP 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 (Pagani, 2015). Aquí intervienen más directamente funcionarios que coordinaban el PP, realizando una propuesta de distribución previa, que luego se revisaba y ajustaba con la máxima autoridad municipal, el intendente.

El mecanismo de asignación de los recursos designados a cada región presupuestaria, comenzó en 2008 siguiendo el orden de votación que expresaba las prioridades de los vecinos ante las diferentes propuestas. Se asignaba los recursos al proyecto más votado y luego si quedaba dinero disponible para otras propuestas, se incluía la siguiente y así sucesivamente (Municipalidad de La Plata, Decreto 343/08, Reglamento de Funcionamiento del Presupuesto Participativo). En las asambleas desarrolladas en el año 2013, donde se trabajaba el PP 2014, desde el municipio aclararon que sólo se iba a ejecutar un proyecto por zona, independientemente del monto del mismo, por lo tanto, se incentivaba a presentar proyectos

que involucren diversas acciones para intentar abordar la mayor cantidad de demandas (Pagani, 2015).

Si bien el PP es un instrumento que admite y reconoce cambios en los contextos en donde se implementa y tiende a ser flexible ya que incorpora la visión e interacción de diferentes actores, requiere como explica Reese (2003) de principios básicos para que sus resultados sean satisfactorios y continúen incentivando la participación e implementación:

- reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento;
- un método objetivo de definición de recursos para inversiones;
- un proceso decisivo descentralizado teniendo como base la división de la ciudad en “regiones presupuestarias”.

La modalidad implementada en la ciudad de La Plata, contuvo estos principios, pero de una forma poco rigurosa, ya que: si bien contó con las instancias de participación, la información y comunicación de las mismas no fue suficiente; tampoco desde las autoridades que diseñaban el PP se estableció un criterio de definición de los recursos claro, ni tampoco se estableció explícitamente que la distribución de los mismos en las diferentes regiones presupuestarias se haría en función de prioridades territoriales apuntando a mejorar las condiciones de las zonas más necesitadas como las que tienen un mayor porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o infraestructura escasa o precaria.

Demandas y prioridades de la población

En cuanto a la cantidad de proyectos presentados, fue variable según cada edición siendo de 513 en 2008 y de 150 en 2015, reduciéndose casi tres veces y media la cantidad entre la primer y última edición del PP.

La distribución de los proyectos en las delegaciones municipales puede verse en el siguiente gráfico, donde se tomaron los valores de los años 2008, 2010 y 2014 de cantidad de proyectos presentados por zona y se los compara con el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (figura 4), con la intención de verificar si las áreas más vulnerables manifestaban mayor cantidad de demandas en relación a las más consolidadas. Como resultado observamos que las áreas con mayor grado de NBI (El Peligro, Romero, Abasto) no fueron precisamente las que presentaron más cantidad de proyectos.

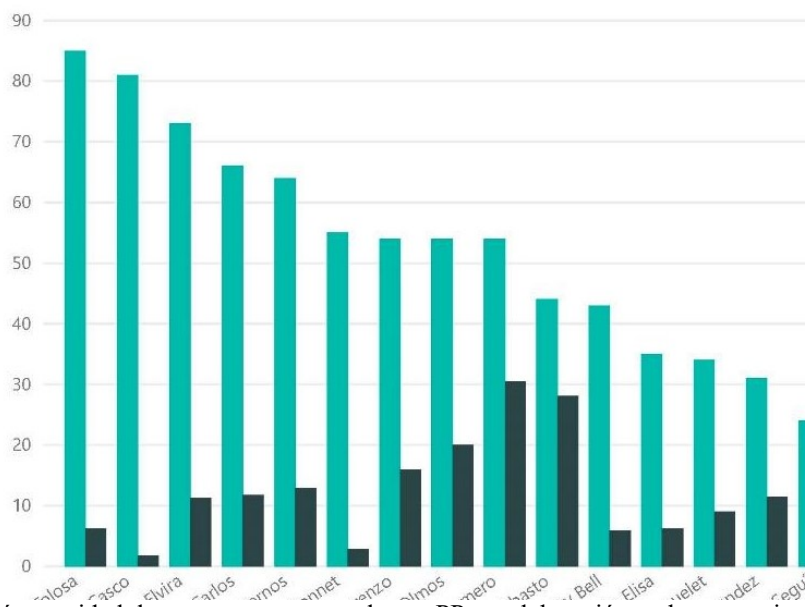


Fig. 4: Comparación cantidad de proyectos presentados en PP por delegación y el porcentaje de NBI. Fuente: Elaboración propia en base a registros de proyectos y datos CENSO 2010 – INDEC.

En relación al tipo de proyectos presentados y priorizados en el marco del PP, se propuso una catalogación de los proyectos desde el área que llevaba a cabo la implementación del mismo, en 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.

La mayor cantidad de proyectos de tipo “acción comunitaria” se presentaron en 2008, por lo general en las asambleas donde el número de proyectos era más alto², siendo heterogénea la presencia de este tipo de proyectos en diferentes zonas (tanto en las asambleas ubicadas en el casco como en la periferia³).

² Durante el desarrollo de las primeras asambleas del año 2008, la cantidad de proyectos en cada zona fue variada, con menor cantidad de proyectos: Villa Elisa 1, Etcheverry, Arturo Seguí y Hernández (6 proyectos) y las asambleas con mayor cantidad: Abasto, Tolosa 3, Casco 2 (con 19, 18 y 18 proyectos respectivamente).

³ Si comparamos el tipo de proyectos según el NBI de las diferentes zonas no se observa ningún tipo de relación, ya que en todas fueron predominantes los proyectos de “Infraestructura urbana”.

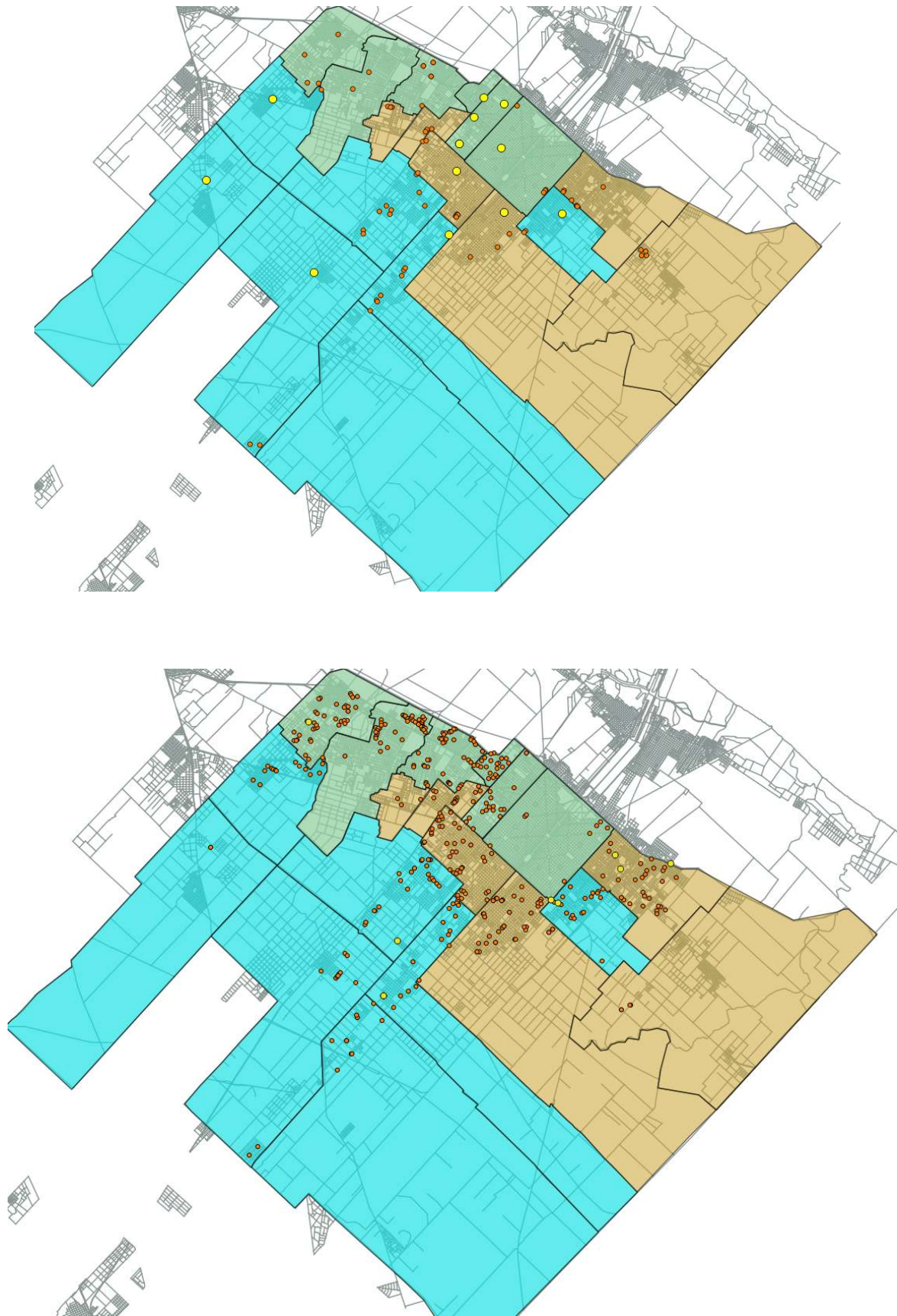


Fig. 5: Proyectos elegidos PP 2008 y 2015 + Niveles de NBI. Fuente: Elaboración propia.

Los mapas sintetizan la información de proyectos priorizados del PP 2008 y 2015 (figura 5). Se puede verificar por un lado la primacía de los proyectos de infraestructura urbana por los de acción comunitaria. Por otro, el cambio en el criterio de distribución de los recursos emergente en el año 2013, donde se estableció que sólo se ejecutaría un proyecto por región presupuestaria y que por lo tanto condujo a conformar proyectos con mayor cantidad de acciones.

También nos interesa remarcar que, a partir del mapeo de los proyectos elegidos, se evidenció que los mismos se localizan generalmente en las áreas urbanas de las diferentes regiones presupuestarias. Es decir que, si bien se produjo una distribución del presupuesto hacia la periferia, en esa propuesta de reconocerla como parte de la ciudad, las propuestas emergentes del PP se concentraron en las áreas más urbanas de la misma, no pudiendo incorporar en el proceso a las zonas rurales.

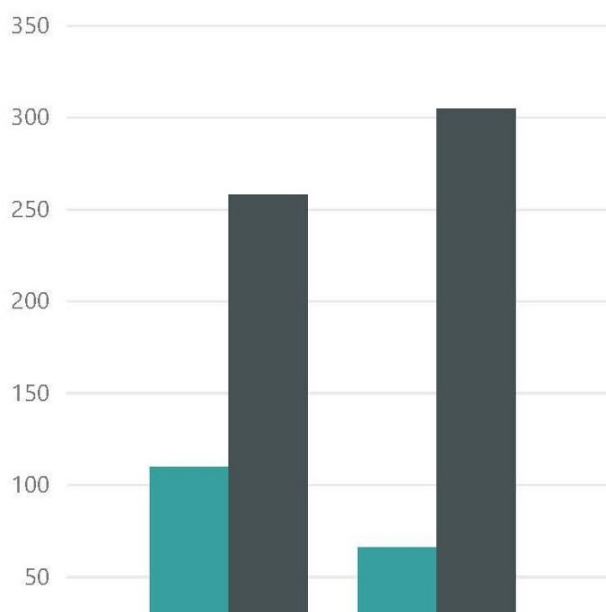


Fig. 6: Comparación de proyectos presentados según temática. Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por la Municipalidad de La Plata, 2014.

El siguiente gráfico (figura 6) corrobora que hacia el final de la gestión de Bruera, la cantidad de proyectos presentados disminuye (la máxima presentación de proyectos fue 368 en el 2010) y en el cuadro (figura 7) se muestra la tendencia a la presentación de proyectos “infraestructurales”, 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 intervención, transformación y articulación de la población en las políticas públicas.

	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%

Fig. 7: Comparación de proyectos elegidos en votación final según temática. Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por la Municipalidad de La Plata, 2014).

De este modo, el PP se fue orientando a proyectos infraestructurales (figura 7) y al interior de esta categoría, hasta el 2010 tuvieron un gran peso los relacionados con lo vial (semáforos, luminarias, mejorado de calles, reductores de velocidad) y a partir de ese año comenzaron a incluirse otras obras de mayor envergadura como el asfalto⁴ y las cloacas. La incorporación de estas obras fue posibilitada a partir del aumento del presupuesto que en los primeros 3 años se triplicó y luego se cuadruplicó (respecto del presupuesto total municipal). Contrariamente entre el PP 2008 y el PP 2015 disminuye la tendencia a elegir proyectos denominados “de acción comunitaria”. Sin embargo, consideramos que esta tendencia requiere de una mayor complejidad interpretativa que la identificación del aumento cuantitativo en un tipo de proyecto, pues creemos que se relaciona con distintos motivos y la presencia de distintas lógicas por parte de los actores que se entrecruzan en esta política entre las que mencionamos: la de visibilidad de los proyectos (a partir de la colocación de carteles o eventos de inauguración y materialidad de los proyectos), la de satisfacción de necesidades, viabilidad técnica, etc., condicionadas a su vez, con las posibilidades y limitaciones que implica la propia metodología del PP: los proyectos presentados tienen un límite presupuestario, deben ser de competencia municipal y ejecutables de un año al otro.

b) Los cambios en la gestión

Formalización e institucionalización: el PP generó normativa específica y creación de áreas en el organigrama municipal, aunque la primera quedó en desuso rápidamente y el PP se

⁴Desde el equipo estatal el alto porcentaje de obra pública es un elemento de distinción con el resto de los PP en Argentina. Para el Secretario del Consejo, el hecho de que “se hagan 22 cuadras de asfalto y en otros municipios sólo 2 o 3”, junto al “monto y nivel de la participación” implican que el “PP de La Plata sea el mejor PP de Argentina” (Registro de observación de Presentación de propuesta: Gobierno Participado, 15/472014).

ajustó a un nuevo funcionamiento y la estructura por la cual se llevó a cabo, fue cambiando a lo largo de las ediciones.

El PP se aprobó por el Decreto N° 254/08 y se reglamenta su funcionamiento por el Decreto N° 343/08. Durante el primer año el PP se llevó a cabo tal como se establecía en esta normativa: las asambleas (se definen como “asambleas Populares”) sesionaban en cuatro oportunidades, el cronograma y horario de las mismas se publicaban con una antelación de 72 horas y el quórum para iniciarlas debía ser de al menos 20 personas o entidades que pertenezcan a la zona determinada.

La coordinación del PP estuvo a cargo de la Dirección del Presupuesto Participativo, que en principio tenía una dependencia funcional y política con la Jefatura de Gabinete.

En la segunda edición del PP se generan cambios políticos en la conducción del PP que alteran su estructura y si bien no se dicta nueva normativa el funcionamiento reglado por el Decreto N° 343/08 se deja de implementar debido a que la organización de las asambleas del PP pasa a manos de un sector del entonces socialismo platense (que pasó a integrar el Frente Renovador Platense, sector político del entonces intendente) a partir de la conformación del Consejo de Presupuesto Participativo; aunque la ejecución y coordinación de obras quedó a cargo del que hasta ese momento era Director del PP, área que pasa a denominarse Dirección Ejecutiva del PP. De esta forma, a partir de la segunda edición del PP, hasta fines del 2013, éste estuvo organizado en dos áreas de competencias específicas con dependencia directa de la Intendencia. A inicios del 2014 la Dirección Ejecutiva se transforma en una Secretaría Municipal y queda a cargo de un funcionario que se desempeñaba como Director en el área de Obras Públicas.

En el año 2012 se convocó un Foro Consultivo del PP, con el objetivo de lograr una auto reglamentación (el Reglamento Participado). Los miembros del Foro fueron elegidos en las asambleas del año anterior y realizaron esta tarea de manera ad honorem (se reunieron en tres jornadas para elaborar el proyecto de reglamento). Además, tenían la función de fiscalizar la consulta popular y controlar la ejecución de los proyectos elegidos de ese año. Finalmente el Reglamento Participado no se aprobó.

El uso de nuevas tecnologías: tuvo sus idas y vueltas. El voto electrónico se implementó en 2009 y se dejó de utilizar, porque requería de mucha complejidad en la logística y un presupuesto elevado para su aplicación. Asimismo, durante los primeros años se implementó el voto vía mensaje de texto (el voto por sms permitió mayor cantidad de votantes – 10% más que la última votación- y llegó a representar el 42,3% de los votos obtenidos en el PP

2010). Esta posibilidad tampoco tuvo continuidad porque trajo problemas con la “transparencia” del proceso, ya que se detectó que de un mismo celular se votaba varias veces.

Nuevos ámbitos de Participación: durante el 2009 se desarrolló el “Cabildo Abierto de los Pibes” que fue organizado por el Consejo del PP, junto a la Secretaría de Derechos Humanos y la Dirección de Niñez y Adolescencia del municipio. El objetivo fue que adolescentes de entre 15 y 16 años presenten proyectos vinculados a la defensa de sus derechos, que luego serían ejecutados por la gestión municipal. Del Cabildo Abierto participaron 150 alumnos de 22 escuelas públicas secundarias de todas las localidades del municipio y se trabajó en la materia de formación ciudadana. La experiencia constó de jornadas en las escuelas en las que se explicaba diversas herramientas de gestión pública participativa. Además, se abordaron problemáticas como la prevención de las adicciones, la salud reproductiva y los derechos humanos. De este espacio surgió la propuesta de crear Foros de Participación Juvenil, que actuarán como centros de contención. El proyecto fue presentado por el Secretario del Consejo del PP, en su ejercicio de concejal suplente, pero no fue aprobado.

La articulación interinstitucional: la bibliografía señala como una potencialidad del PP la de mejorar la gestión ya que permitiría satisfacer las necesidades barriales desde un lugar más próximo y trabajar desde el municipio en forma coordinada entre las áreas. En este sentido, las referencias de los funcionarios a cargo fueron difusas, con mayor reflexión inicial cuando los proyectos planteados eran más heterogéneos y los funcionarios de las distintas áreas asistían a las asambleas. En esa primera etapa la dinámica de funcionamiento que se fue adquiriendo ante las problemáticas planteadas por los vecinos implicaba que los funcionarios más allá del tema de su competencia se comprometían a buscar soluciones y, en algunos casos, surgió un trabajo articulado entre sectores (por ejemplo, se atendió problemáticas de salud y desarrollo social articuladamente o entre salud y medioambiente).

Luego de las distintas ediciones se produjo un desgaste en la relación entre las áreas y se observó, en coincidencia con otros estudios sobre PP, dificultades para generar cambios en el plano de la gestión, ya que la inclusión de mecanismos participativos provoca resistencias en las propias estructuras técnico-administrativas municipales, evidenciando déficit de coordinación interorganizacional e interjurisdiccional y en las capacidades estatales (Tecco y López, 2009; Nardaccione, Annunziata y Carmona, 2011, Ford, 2013) e incluso se generan muchas veces tensiones y disputas entre áreas de gobierno (Landau, 2008).

Aprendizajes de la propia gestión

El ex Director del PP al ser consultado sobre los aprendizajes, en un documento presentado en el Banco de Experiencias exitosas, en la Universidad Nacional de Quilmes, explica:

“Es de gran aprendizaje la experiencia. Por un lado por la gran movilización popular que generó la misma y por otro lado porque de esta manera estimulamos la participación ciudadana. Generamos mecanismos de control ciudadano de las políticas públicas y fundamentalmente la aparición de nuevas representaciones barriales. Esta nueva experiencia nos ha demostrado que no es cierto como quieren decirnos algunos que los vecinos no quieren participar o ser parte de las decisiones de gobierno, sino que por lo general no se les da el lugar que necesitan” (Entrevista publicada en: www.bel.unq.edu.ar, acceso: 26/12/2013).

En esta cita se remarcan aspectos cuantitativos de la participación pero también se menciona un aspecto más cualitativo de anclaje territorial como el de las representaciones barriales. De esta manera, la apertura de espacios de participación otorga visibilidad a territorios donde el Estado no estaba presente. La asistencia del gabinete municipal en los barrios y la realización de las asambleas por zonas posibilitaron, a un gobierno en su primer año de gestión, contar con un conocimiento general de las problemáticas y propuestas para los barrios y diagnóstico de las necesidades locales. Estos hechos se tradujeron en un discurso que plantea un eje fundante de esta política: ésta gestión se acerca al vecino, rompe la lógica tradicional de gobernar centralizadamente, y aún da un paso más, promueve la participación en el control de la política.

La ubicación de las asambleas en la periferia y sostenerlas en el tiempo significó, desde la opinión de los funcionarios del PP, *“un esfuerzo en presupuesto y en logística”* e implicó que el Estado local *“llegue a lugares sin ningún tipo de atención, donde se estaba afuera del Estado”* o donde *“en veinte o treinta años no se hizo una obra pública”* (Entrevista a Secretario del Consejo del PP. 2011; 2013). Asimismo, esta extensión de las asambleas en el territorio también constituyó dificultades desde el punto de vista organizativo. La idea descentralizadora al interior del municipio implica la distribución de recursos y, por lo tanto, implica también la redistribución del poder territorial y su carácter depende de las estructuras de decisión local en un espacio de poder que está sometido a la presión simultánea de públicos que demandan atención a sus necesidades. De esta forma, lo que se hace visible a partir de la llegada con estas políticas a los distintos barrios es una reestructuración del territorio (Borja y Castells, 1987) tanto desde el punto de vista funcional (por ejemplo a partir

de la creación de los Centros Comunales o la realización de las asambleas del PP y la ejecución de obras que cambian la circulación vehicular) como político-cultural (a partir del reconocimiento de organizaciones comunitarias o de identidades locales de base, apertura de nuevos espacios públicos que se convierten en nuevos puntos de encuentro para los vecinos).

En segundo lugar, se plantea un discurso creciente que vincula la participación como el ejercicio del control y la transparencia. En este sentido, parecería que uno de los aprendizajes del municipio es el hecho de comenzar a ser interpelado por los vecinos respecto de los costos de los proyectos, las votaciones o el seguimiento de la ejecución de los proyectos.

Por otra parte, un aprendizaje reconocido fue el tema de la comunicación y la necesidad de pensar nuevos canales para superar algunas dificultades para llegar con la información a los vecinos. A pesar de que se diseñaron folletos, carteles y se realizaron anuncios en el diario, pareció no ser suficiente. En este sentido, una encuesta realizada por el propio municipio evidenció que entre los vecinos que conocían la experiencia y no habían participado, el 41% manifestó como causa la desinformación (Datos brindados en entrevista con el Secretario del Consejo en 2011).

Por último, entre los aprendizajes también se incluyeron la incorporación de competencias actitudinales como el de coordinar una asamblea, en cuanto al desarrollo de habilidades en la relación interpersonal, el manejo de conflictos y la capacidad de interlocución.

Reflexiones finales

El PP es una herramienta dentro de un gran conjunto de instrumentos de gestión urbana que pueden implementarse comprendiendo la complejidad de la ciudad y en función de fomentar el bien público. La decisión de un gobierno de poner a disposición una parte de los recursos públicos de un territorio (que fue incrementado cada año), para ser discutido y direccionado por la población en relación a sus demandas, es un primer paso hacia la inclusión de diferentes actores y en consecuencia intereses y perspectivas.

En relación a la dimensión territorial del PP en la ciudad, la característica dinámica del instrumento, sumado a la poca claridad en el modo de implementación, promovió que la población pierda interés en participar activamente presentando proyectos. El cambio año a año en la organización espacial de las regiones presupuestarias, la ausencia de criterios para la distribución y asignación de los recursos en las mismas, las demoras en la ejecución de los proyectos, el límite en el tipo de proyectos a presentar y la falta de articulación del municipio con otros actores estatales y privados, fueron aspectos que tendieron a desdibujar la herramienta en lugar de consolidarla como una potencialidad a la hora de proponer una ciudad

inclusiva, que comprende la complejidad. Esto último también se manifestó a nivel de la gestión, ya que el diseño atravesó distintos formatos (cantidad de asambleas, instancias de participación, actores involucrados en el PP, incorporación acotada de las NTICs, etc). El cambio constante respondió a diferentes causas, entre ellas los cambios a nivel de la estructura orgánica municipal, que si bien asignó una importancia fundamental ya que el PP fue un área con competencias asignadas que en su último año llega a nivel de secretaría (máximo nivel en la jerarquía municipal) no tuvo sostenibilidad en sus acciones, claridad en la metodología, brindando señales un tanto contradictorias en relación al discurso de la transparencia y la amplitud de espacios de participación, que se vieron limitadas a experiencias concretas sin continuidad. Ello también trajo problemas de legitimidad y comunicación con la población.

En cuanto al tipo de demandas y prioridades de inversión de la población participante del PP, apuntaron a resolver problemas de primera necesidad como infraestructura de obras y servicios básicos, sin promover acciones transformadoras como obras de gran impacto o físico espacial o cuestiones de cambios y articulaciones de políticas públicas urbanas. Por otro lado, se evidenció la fuerte tendencia de los proyectos denominados Infraestructura Urbana por sobre los de Acción Comunitaria, tanto en el casco de la ciudad como en las periferias. Esto podría deberse a varios factores entre ellos el limitado presupuesto destinado y por otro la visibilidad que dan las obras de infraestructura al gobierno de turno. No obstante, es importante destacar que independientemente del tipo de proyectos que fueron incluidos en el PP, hacia el interior de la administración municipal se identificaron resistencias a un modelo de gestión que implica el trabajo conjunto entre áreas de forma articulada y transversal. Esto nos conduce a reflexionar que la implementación de PP exige el desarrollo de capacidades institucionales complejas para poder procesar y dar respuesta a los desafíos de las agendas locales, contener las tensiones que implica la apertura a la participación de nuevos actores, sostener y promover vínculos con diferentes sectores de la ciudadanía. Asimismo, sería importante capitalizar los aprendizajes de algunos actores estatales y convertirlos en aprendizaje organizacional.

Finalmente, la distribución de los recursos implicados en el PP incluyó en su diseño a barrios tradicionalmente excluidos de los procesos de gestión de la ciudad, proponiendo asambleas en la periferia generalmente soslayada. Esta característica consideramos que es una de las mayores fortalezas de esta herramienta, junto al aumento del presupuesto asignado y la ejecución de obras de mediana escala que priorizó la propia comunidad. Sin embargo, contribuyó a revalorizar sólo algunas zonas del municipio, ya que las propuestas emergentes del PP se concentraron en las áreas más urbanas, no pudiendo incorporar en el proceso a las

zonas rurales, fomentando la acumulación de los recursos en determinados territorios donde los actores tuvieron mayor poder a la hora de decidir. También queda pendiente la reflexión sobre qué tipo de participación se impulsa y qué tipo de ciudad posibilita el PP en cuanto a una perspectiva integral del territorio y de resolución de problemáticas que requieren una planificación de más largo plazo.

Bibliografía

Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Barragan Robles, V.; Sanz Alcántara, J. y Romero R. (2015). Indicadores para análisis de las propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. Hacia el derecho a la ciudad. *Chascqui. Revista latinoamericana de comunicación*, 363-380.

Borja, J. y Castell M. (1987). *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: EUDEBA.

Cabannes, Y. (2005). Presupuesto Participativo y finanzas locales. Quito, Ecuador.: Programa de Gestión Urbana - UN/HABITAT. Cuaderno de trabajo Num.n137.

Carmona, R. y Martínez, C. (2013). “El presupuesto participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. un balance en el escenario argentino reciente”. *Revista Abra*, Vol. 33, N°47, pp. 26-36.

Caruso, P.; Páez, W. y Adaro, C. (2010). “Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo”. Foro RedMuni. Salta.

Concejo Deliberante de La Plata. (2008). Decreto Municipal N°254 "Creación del Presupuesto Participativo en la Municipalidad de La Plata". La Plata.

Concejo Deliberante de La Plata. (2008). Decreto Municipal N°343 "Reglamentación Decreto Municipal N°2541 Creación del Presupuesto Participativo en la Municipalidad de La Plata". La Plata.

Ford, A. (2013). “Políticas participativas, representación y profundización democrática”. En *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP y UNER, Paraná.

Iorio, M. (2009). "Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín". En *X Seminario de Red Muni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios"*. UNLaM, Buenos Aires.

Landau, M. (2008). *Política y Participación Ciudadana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Nardacchione, G.; Annunziata, R. y Carmona, R. (2011). "Democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública". En Nardacchione, Gabriel (comp) *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 291-310

Oszlak, O. (2012). "Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos". En *VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa"*. San Juan de Puerto Rico.

Pagani, M. L. (2015). *"Vos propones, 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>.

Pirez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *CIUDADES 28. Mexico*.

Prince, A; Jolias, L; Doria, A. (2012). Presupuesto participativo en Argentina: análisis de su evolución y estudio de caso. *XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local"* (pp. 1-31). Buenos Aires: XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local", Universidad Nacional Arturo Jauretche, 18 y 19 de octubre de 2012.

Ramella, S. L. (2015). Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos 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, Peru.: Lincoln Institute.

Rocca, M.J. y Rios, L. (2012) "Procesos de expansión urbana, políticas territoriales y transformaciones emergentes. El caso de la Provincia de Buenos Aires". La Plata, Argentina. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/27051/Proceso_de_expansi%C3%B3n_urbana.pdf?sequence=1 [consulta julio-agosto 2016]

Rossi, D. y Pavese, R. (2009). “La construcción política de proyectos viables. Desafíos institucionales potenciados por el Presupuesto Participativo en San Fernando” En *X Seminario de Red Muni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”*. Buenos Aires: UNLaM.

Sortino, C. (2013). *El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas*. Cooperativa Los Tilos. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Sortino, C. (2015). *Informe Presupuesto Participativo en números*. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Souza, C. (2004). “Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo” en *Federalismo y Descentralización*. En Badía, Gustavo; Escobar, Marcelo y Federic, Sabina (Editores) *Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.

Tecco, C. y López, S. (2009). “Acerca de las capacidades institucionales para la gestión en red de políticas urbanas: el caso del Presupuesto Participativo Córdoba”. En *X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*. Buenos Aires, UNLaM.

UTDT-CIPUV (2013). Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda, Atlas de Crecimiento Urbano
http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=9267&id_item_menu=18003 [consulta julio – agosto 2016]