

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PARTIDO DE LA PLATA: LA IMPORTANCIA DE ESTA POLÍTICA PÚBLICA EN LA ORGANIZACIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

Lapomarda, Liliana

Molina, Karina Nair¹

RESUMEN:

Este trabajo presenta algunos resultados de la investigación llevada a cabo en el marco de la cátedra Seminario sobre problemas de Geografía Económica de la República Argentina de la UNLP. Bajo la propuesta de trabajar una temática de Desarrollo Local, abordamos la experiencia del Presupuesto Participativo (PP) en el Partido de La Plata.

Tomando como referencia el impacto territorial y las diversas modalidades de participación presentes en las asambleas populares, pretendemos poner en valor la importancia del PP como política pública que rompe con la tradicional función representativa del Estado, ya que favorece la participación de la ciudadanía en la construcción de políticas que inciden en el ámbito local. La ausencia de esta política municipal en la actualidad representa un retroceso en la construcción de espacios participativos de gestión de gobierno. El trabajo dialoga sobre las dificultades en el proceso de investigación y trabajo de campo, teniendo en consideración las estrategias de triangulación metodológica utilizadas.

Palabras clave: Presupuesto Participativo- Impacto territorial- Participación ciudadana

Introducción

El Presupuesto Participativo (PP) plantea una nueva concepción de la política, el Estado y la democracia, ya que incluye las demandas y necesidades de la comunidad en

¹ Graduada adscripta. Departamento de Geografía. Universidad Nacional de La Plata

E mail de contacto: lapomardaliliana@gmail.com, nairmolina28@yahoo.com.ar

la construcción de la partida presupuestaria, y por lo tanto, la organización y participación de los ciudadanos pueden incidir en la asignación de los recursos y en la construcción del territorio.

Podría decirse que el PP es una nueva forma de hacer política, ya que es un punto medio entre las viejas concepciones del Estado de Bienestar y la actual fuga de responsabilidad pública del Estado Neoliberal; y porque exige la implementación de estrategias que requieren del consenso de los actores participantes. El PP surge como una propuesta donde son los propios vecinos los que establecen una serie de proyectos, sustentados en las necesidades locales, que luego de ser sometidas a consulta popular serán ejecutados con una parte del presupuesto municipal.

A partir de estas consideraciones, hemos contextualizado ésta experiencia dentro de una política de desarrollo local porque ha sido una respuesta del Estado municipal a las reformas estructurales de los años ´90. La implementación de esta política de desconcentración, le permitió a la Municipalidad de La Plata delegar parte de sus responsabilidades a cada una de las delegaciones que integran al PP, aunque no transfirió a las mismas, la posibilidad de tomar las decisiones, que seguirían siendo potestad del intendente.

En el Partido de La Plata², la primera propuesta de PP surgió en el año 1997 bajo la intendencia de Julio Alak, y estaría en vigencia durante dos años. Las demandas que fueron presentadas en el primer PP no fueron realizadas de acuerdo a las prioridades que habían sido establecidas por las Juntas Comunales, lo que derivó en una significativa reducción de la participación en el proyecto del año 1998, producto de la falta de credibilidad de la primera experiencia.

Ante la falta de datos, consideramos que el PP estuvo inactivo hasta el año 2007, cuando la gestión de Pablo Bruera vuelve a retomarlo, para convertirlo en un eje central de su campaña política, aunque con diferencias sustanciales en la conformación de los organismos participantes en relación a la experiencia anterior. Es así que entre los años 2008 y 2012 este programa pasó por cinco ediciones sucesivas, con un aumento progresivo del porcentaje de presupuesto municipal destinado a la ejecución de proyectos presentados por la sociedad platense; como así también hubo diferencias en la

² La Plata, es la capital de la Provincia de Buenos Aires, cuenta con una superficie de más de 900 km² y posee 654.324 habitantes, según los datos del censo 2010.

metodología implementada en cada año. El trabajo toma como recorte temporal el año 2012 ya que fue el momento de relevamiento del trabajo de campo.

Nuestro objetivo es analizar el impacto del PP en la ciudad de La Plata, observando, principalmente, a qué apunta esta propuesta como política pública. Con dicha finalidad, se considerará si ésta experiencia produce una relegitimación del Estado (governabilidad) o si conduce a fomentar una mayor participación y horizontalidad en las decisiones del Estado (governanza). A su vez, tomamos los conceptos de organización y configuración del territorio para observar el impacto de esta política pública y como se concibe al desarrollo local en función de las necesidades manifestadas por el centro y la periferia y cómo éstas serán atendidas.

En este sentido planteamos dos hipótesis que guiarán la investigación. La primera sostiene que, las demandas locales realizadas por los vecinos, para ser llevadas a cabo en el PP son diferentes entre centro y periferia, y son generadas por las diversas necesidades y las características propias de cada zona. Mientras que la segunda considera que, la distribución del dinero y participación ciudadana fragmentada en barrios en el PP, limita la potencialidad de un desarrollo local integral, y por tanto no conduce hacia la gobernanza, sino que permite una mayor gobernabilidad producto de una relegitimación del Estado.

El PP como estrategia de desarrollo local

Como señala María Laura Pagani (2009), las reformas estructurales de los años ´90 profundizaron las políticas de descentralización que habían sido iniciadas en la década ´70, derivando en una transferencia de responsabilidades desde el gobierno nacional hacia los municipios, quienes pasaron a recibir de forma directa una mayor cantidad de demandas sociales, aunque no percibieron los recursos suficientes para afrontarlas.

En este contexto, el desarrollo local se constituyó como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en el contexto de globalización. *“Cuando hablamos de desarrollo local estamos hablando del reconocimiento de las potencialidades que tiene un territorio para articular una demanda con una potencialidad, para poder construir un escenario que permita una cierta actividad económica de ese territorio.”* (Di Pego 2005:15)

¿Por qué concebimos al PP como una política de desarrollo local? En primer lugar, porque este tipo de desarrollo no implica solamente un crecimiento económico, sino un proceso social y político que demanda una articulación sinérgica y donde los beneficios

generados deben distribuirse equitativamente. En segundo lugar, consideramos que el PP plantea aprovechar las capacidades territoriales para un desarrollo sostenible, donde las instituciones y los valores sirven de base al desarrollo. Según la Municipalidad de La Plata, esto será posible si previamente se materializa el PP como un proyecto de democracia directa mediante el cual sean los ciudadanos quienes decidan cómo habitar su ciudad y en qué condiciones sociales, económicas, políticas y culturales; prácticas que se llevarán a cabo a través de un proceso de asambleas barriales y comunales, en las que son los propios vecinos quienes discuten y deciden cuáles son las políticas públicas que el gobierno debe ejecutar en las distintas áreas y cuál es su orden de prioridades. En tercer lugar, y dentro de las distintas vertientes que posee una política de desarrollo local, hallamos que la perspectiva teórica más afín con el PP es la socio-institucional, cuyo mayor representante es el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) que tiene como integrantes a Arocena, Wichester y Gallicchio, entre otros.

Se puede decir entonces, que según ésta perspectiva “los objetivos del desarrollo local en el contexto actual, se enfocan en la promoción de la democratización de los procesos sociales mediante la ampliación de los derechos y las libertades, así como en la construcción de la ciudadanía, el aumento de la participación popular y el control social sobre la gestión pública [...] Es aquí donde los municipios se nos presentan como protagonistas del desarrollo, ya que en estos espacios están surgiendo cada vez más, prácticas y experiencias que confirman su valor, pues es donde los actores locales se desenvuelven cotidianamente para emprender acciones colectivas”. (Díaz, P.; Mota Díaz, L.; 2008:15-16)

Organización del presupuesto participativo en La Plata 2008-2012

El PP en la ciudad ha atravesado diferentes formas de implementación desde las primeras experiencias hasta el período abarcado en este trabajo. Éstas diferencias se sustentan en dos aspectos fundamentales: el primero se debe a que las primeras dos ediciones de PP fueron implementadas entre los años 1997-99 durante la intendencia de Julio Alak; y el segundo aspecto refiere a las sucesivas transformaciones que se dieron en el período 2008-2012 donde en cada edición anual del PP se perfeccionaba la experiencia de los actores participantes y, por tanto también, de los responsables institucionales de dicha política.

Sin duda, lo más novedoso de la propuesta desarrollada durante la gestión de Pablo Bruera fue someter a la decisión de la población la determinación de cuáles son las

prioridades para gastar los recursos, dónde y cuándo realizar las inversiones y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno, por intermedio de un proceso de debates y consultas, realizados en las asambleas populares. El objetivo de las asambleas es expresar las necesidades colectivas y los problemas de la zona y recibir las propuestas de los vecinos e instituciones para ser puestas en debate. Las asambleas se componen por vecinos de cada barrio, un coordinador y la secretaria de actas, quien toma nota de los debates. (Pagani, M. L.; 2009).

El Manual del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de La Plata plantea que el PP es un programa anual del gobierno, organizado en asambleas barriales en las que todos los vecinos mayores de 16 años pueden intervenir para proponer, discutir y resolver qué obras y servicios públicos debía concretar el Estado municipal. Para ello se destinaba un porcentaje de su presupuesto general, aunque no implica que se acabe con él la capacidad de proyectar y de ejecutar obras públicas. Este tipo de organización responde a una división territorial o barrial del PP, diferenciándose así de otras experiencias latinoamericanas que han usado una organización temática para sus presupuestos, como es el caso de la

Los únicos límites de este programa eran presupuestarios y jurisdiccionales, ya que no se pueden aprobar proyectos que superen la partida presupuestaria asignada a cada asamblea (que técnicamente considera las necesidades y la cantidad de población) o que excedan la competencia municipal.

Finalmente, todos los proyectos presentados, discutidos y aprobados en las distintas asambleas barriales eran llevados a una votación popular de la que podían participar todos los habitantes de La Plata en edad de votar.

Cabe aclarar, que el gobierno municipal concretaba tantos proyectos como pudieran ser contenidos por la partida presupuestaria asignada a cada asamblea, siendo solamente el proyecto más votado el que tenía garantizada su realización; el resto de las presentaciones serían evaluadas según los votos y el sobrante del presupuesto.

Dentro de la organización interna del programa presupuestario, era el Consejo de PP el responsable de la organización de las asambleas y de la consulta popular. Esto incluye el análisis de viabilidad económica, técnica y jurídica de cada proyecto presentado, el cual será realizado en forma conjunta con el área pertinente del Estado municipal. Era

responsabilidad de la Dirección Ejecutiva del PP llevar a cabo al año siguiente, los proyectos aprobados en la consulta popular.

Durante la experiencia de 2010, el Consejo del PP realizó talleres de capacitación en los diferentes barrios para acercar a la ciudadanía las nociones básicas del PP e incitarlos a participar del mismo. Al observar el cuadro 2 podemos inferir que estos talleres fueron de utilidad, ya que se incrementó sustancialmente la asistencia a asambleas ese año. A pesar de ello, para años posteriores no tenemos información de la realización de los mismos.

En ese año, se destaca también la votación de los proyectos a través de mensajes de texto, mediante este medio a las 30 mil personas votaron de forma presencial, se le sumaron alrededor de 18 mil votos vía mensaje de texto.

Ya en 2012 los vecinos pudieron votar sólo en colegios y clubes habilitados, debido a que la experiencia de sufragio a través de mensaje de texto generó discusiones sobre la transparencia del escrutinio.

En el año 2012 se incorporaron una serie de novedades al desarrollo del PP: se organizó el Foro Consultivo, integrado por vecinos de todas las asambleas, cuyo primer trabajo fue discutir y establecer el Reglamento Participado, que constituye el primer proceso de auto reglamentación del Presupuesto Participativo en Argentina. Este Foro fue organizado en su primera edición en el transcurso del año 2011-2012, con la particularidad de que los primeros representantes de los barrios no fueron seleccionados por los vecinos, sino por invitación personal del Consejo de PP. Los foristas tendrían la función de revisar el reglamento, controlar la ejecución de las obras y ser un nexo entre el PP y el barrio.

El Foro sería un organismo de colaboración permanente del Consejo de Presupuesto Participativo y sus miembros serían elegidos todos los años en cada una de las asambleas. También se amplió el campo de la participación ciudadana, con la inclusión de proyectos de acción comunitaria, que pueden ser presentados por instituciones sin fines de lucro debidamente registradas -con una antigüedad no menor a cinco años- o cualquier grupo de personas no asociadas formalmente, con el aval de cualquier institución que cumpla con aquellos requisitos.

Como cualquier otro proyecto presentado en el marco del Presupuesto Participativo, los proyectos de acción comunitaria integraban las boletas de votación, pero estaban

dispuestos en una columna especial que los distinguía de los proyectos de infraestructura urbana. Quienes asistían a la consulta popular, podían votar por un proyecto de infraestructura urbana y por un proyecto de acción comunitaria, o por un solo proyecto de cualquiera de las dos áreas.

Los cambios observados reflejan la importancia que la Municipalidad de La Plata le otorgó al PP, donde no sólo se buscó mejorar las falencias encontradas, sino, como se observa en el cuadro 1, los cambios metodológicos fueron acompañados de un incremento anual del presupuesto destinado

Cuadro 1: presupuesto destinado a PP 2008-2013

Año	Monto destinado al PP	Proporción s/ presupuesto Gral.
2008	\$7.000.000	2.1%
2009	\$14.000.000	3.4%
2010	\$20.000.000	3.7%
2011	\$40.000.000	6.1%
2012	\$100.000.000	8.8%
2013	\$120.000.000	9.2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto municipal.

Ésta partida presupuestaria se distribuía equitativamente entre las 39 asambleas que integraban en 2008 el PP, posteriormente la reconfiguración que se hizo del partido de La Plata llevó a que el presupuesto se divida entre las 43 asambleas que integran el PP en el año 2012.

Esta organización responde a la cantidad de población afectada a cada asamblea y las necesidades detectadas por el consejo de PP al momento de distribuir las zonas Si

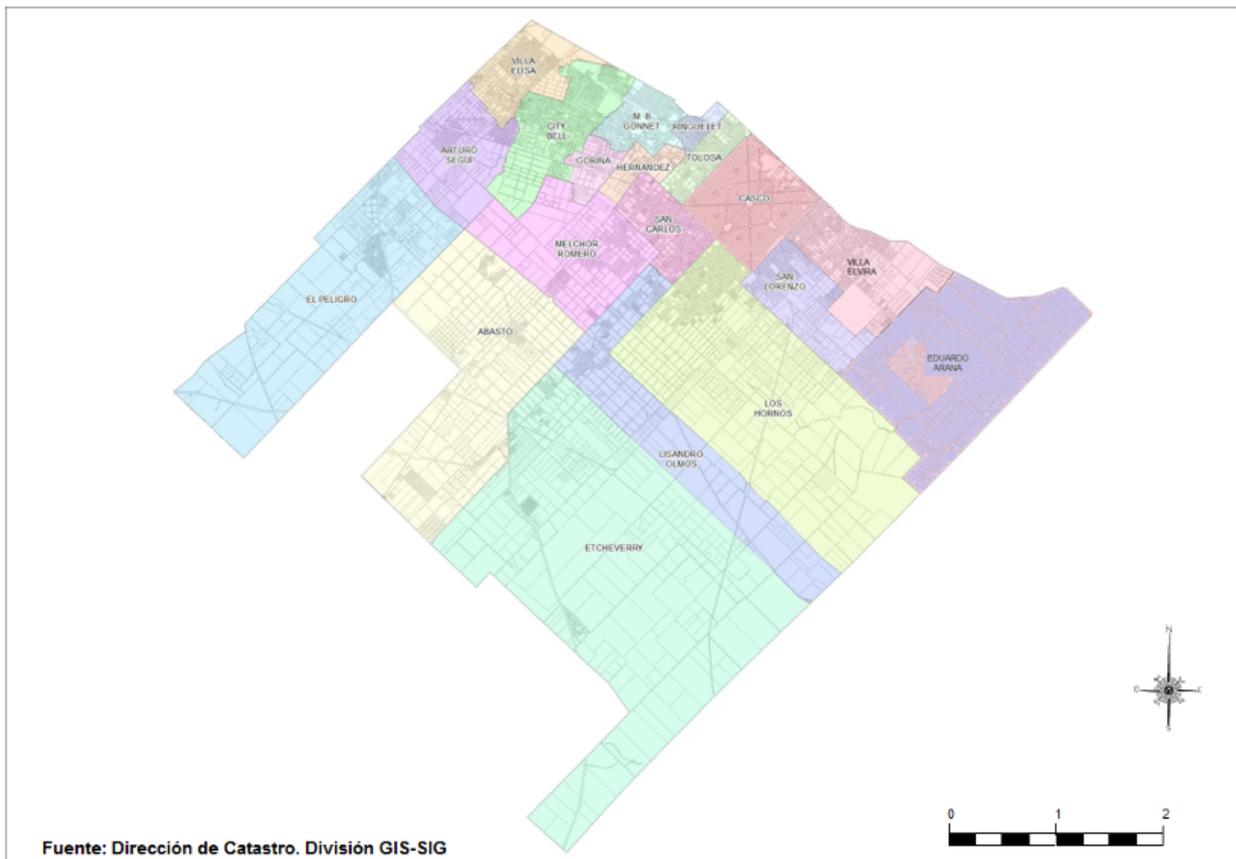
bien el Partido de La Plata cuenta en su extensión territorial con 19 localidades, para la ejecución del PP no se consideraron los límites administrativos de cada localidad. Entre las sucesivas ediciones del presupuesto la fragmentación del partido ha ido variando, pasando de las 35 asambleas iniciales a las 43 asambleas³ presentes en el momento del relevamiento.

Esas asambleas se reunieron en tres rondas cada una, para poder llevar a cabo el proceso del PP, que va desde la presentación a la consolidación de las necesidades, elevadas posteriormente a consulta popular.

A pesar de que en la primer ronda, los representantes municipales indicaron que *“de acuerdo a las necesidades de cada barrio se hace una distribución equitativa del presupuesto. Se trata de atender la demanda de las asambleas ya que las necesidades son diversas. El casco consume menos que la periferia que tiene más necesidades”*, a la hora de brindar el monto presupuestario destinado, se pudo observar que fue el mismo para todas las asambleas, sin diferenciarse el dinero percibido por el casco o la periferia, cuando las necesidades, como se observará posteriormente, son diferentes.

3 Por orden alfabético: Abasto 1, Abasto 2, Arana, Arturo Seguí, Casco 1, Casco 2, Casco 3, Casco 4, City Bell 1, City Bell 2, City Bell 3, El Peligro, Etcheverry 1, Etcheverry 2, Etcheverry 3, Gonnet 1, Gonnet 2, Gorina, Hernández, Los Hornos 1, Los Hornos 2, Los Hornos 3, Olmos 1, Olmos 2, Olmos 3, Ringuelet, Romero 1, Romero 2, Romero 3, San Carlos 1, San Carlos 2, San Carlos 3, San Lorenzo 1, San Lorenzo 2, San Lorenzo 3, Tolosa 1, Tolosa 2, Tolosa 3, Villa Elisa 1, Villa Elisa 2, Villa Elvira 1, Villa Elvira 2 y Villa Elvira 3

Localidades del Partido de La Plata



A diferencia de otras experiencias, donde se realiza un análisis político y cultural por barrios, en nuestra ciudad primó la división geográfica, incluso por sobre las necesidades. Ésta decisión genera serias dificultades para contribuir a una equidad territorial entre el centro y la periferia, ya que para producirse la misma es necesario considerar la solución de los problemas de desarrollo de forma integral y no buscar la solución de problemas puntuales por barrios. Concebimos que con la lógica de fragmentar por zonas la

distribución del presupuesto, lejos se está de generar una mayor igualdad de oportunidades entre las mismas; ya que para producir esto es necesario que se genere una solidaridad de las zonas históricamente más beneficiadas con respecto a las más postergadas.

El impacto territorial del Presupuesto Participativo en La Plata

Mançano Fernandes (2010) propone que el espacio es parte de una realidad multidimensional, por tanto es necesario pensarlo analíticamente como una composicionalidad. Es importante tener presente que muchas veces se realizan lecturas y acciones que fragmentan el espacio, y estos análisis y acciones parciales, unidimensionales, promueven desigualdades y diferentes formas de exclusión. En este sentido, es necesario superar esa visión del mundo para desfragmentar el análisis del espacio y no restringir sus cualidades completivas.

Como sostiene el autor, esas fragmentaciones son producidas por intencionalidades en las relaciones sociales que determinan las lecturas y acciones propositivas sobre el espacio, esa determinación es una acción propositiva que interactúa con una acción receptiva conllevando a que se genere una **representación del espacio como fragmento: así, la intencionalidad determina la representación del espacio. Por lo tanto, se constituye en una forma de poder, que mantiene la representación materializada y/ o inmaterializada del espacio, determinada por la intencionalidad y sustentada por la receptividad**⁴. (Mançano Fernandes; 2010)

Esto no implica que el espacio como completitud sea armónico, sino que contiene en sí la complejidad de las relaciones sociales y las contradicciones y solidaridades que en él se pueden generar. Lo valioso que rescatamos de este análisis es justamente, el poder pensar al espacio como un complejo contradictorio y solidario, tal como lo define Santos (1996), y la necesidad de pensar su estudio de forma integral, tratando de evitar las parcialidades o reducciones en sus dimensiones de forma aislada.

El **territorio** es la producción de un espacio geográfico y/o social específico. Es el espacio apropiado por una determinada relación social que lo produce y lo mantiene a partir de una forma de poder. El territorio es, al mismo tiempo, una convención y una

4 El resaltado es nuestro.

confrontación, debido a que el territorio posee límites, posee fronteras, es un espacio de conflictualidades.

Otro aporte de Fernandes (2009) sostiene que la producción espacial y territorial se da por medio de las relaciones sociales, y profundiza que esto es promovido por las clases sociales en permanente conflictualidad, en las disputas por modelos de desarrollo y de sociedad. En este modo de análisis, la clase-territorio es inseparable. Las relaciones y clases sociales producen diferentes territorios y espacios que se reproducen en permanente conflictualidad.

En este sentido es interesante recordar que el territorio es utilizado en los últimos años como un concepto central en la aplicación de las políticas públicas y privadas; y que esas políticas forman diferentes modelos de desarrollo que causan impactos socio-territoriales y crean formas de resistencia, produciendo constantes conflictualidades.

En relación al impacto del PP notamos que existe una particular forma de materializarse en el territorio, debido a que prima la división geográfica por barrios por sobre las necesidades. De esta forma es muy difícil contribuir a una equidad territorial entre el centro y la periferia, ya que para producirse la misma es necesario considerar la solución de los problemas de desarrollo de forma integral en el Partido de La Plata y no buscar la solución de problemas puntuales por barrios.

A partir del análisis del informe de situación publicado por el Consejo de PP podemos esbozar algunas consideraciones particulares relacionadas al impacto territorial de esta política de gestión municipal:

En el transcurso de las cinco ediciones del PP entre 2008 y 2012, ésta propuesta impactó, directa e indirectamente en 64.328 hogares, con una inversión que superó los 180 millones de pesos. Hasta ese año se consolidaron 207 proyectos a través de 688 asambleas barriales y 5 consultas populares.

En estos años el crecimiento de la intervención popular ha sido del 189%: de 17.686 personas que participaron en 2008, a 51.104 en 2012.

Con esta participación, se han logrado 1.350 cuadras de asfalto y mejorado, 1.600 cuadras de luminarias, 10 centros de salud rejerarquizados, 1 centro de salud nuevo, 3 establecimientos educativos municipales rejerarquizados, 2 establecimientos educativos municipales nuevos, 17 proyectos sociales y culturales, remoción de barreras arquitectónicas, ensanche de avenidas, refuncionalización de ramblas, obras hidráulicas,

cloacas y redes de agua potable. Más del 75% de estos proyectos se localizan en los barrios periféricos.

Cuadro 2: Presupuesto Participativo La Plata
Estimaciones estadísticas 2008-2012

Indicadores	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto asignado (1)	7	14	20	40	100
Proporción s/ Presupuesto General	2,10%	3,40%	3.7%	6,10%	8,80%
Proyectos presentados	513	341	368	255	275
Proyectos elegidos	39	40	43	40	40
Proyectos Infraestructura Urbana (2)	64,90%	48,50%	61,20%	77,50%	83,50%
Proyectos Acción Comunitaria	35,10%	51,50%	38,80%	22,50%	16,50%
Asistencia a asambleas	3342	3200	5230	2682	3570
Asistencia a Consulta Popular	17686	29574	45037	49561	51104
Participación s/ población (3)	3,80%	6,30%	9,60%	9,90%	10,20%
Hogares favorecidos (4)	2100	6800	8695	9053	37680
Satisfacción s/ total de hogares (5)	1%	3,10%	3,90%	4%	16,30%

Notas:

(1) En millones de pesos.

(2) Llamamos **Infraestructura Urbana** a las obras hidráulicas, asfalto y mejorado de calles, redes de agua y cloacas, construcción de puentes, veredas y bici sendas, instalación de luminarias, etc. Llamamos **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, extensión de recorrido de transporte público, instalación de semáforos y otros proyectos de ordenamiento del tránsito, eliminación de barreras arquitectónicas, etc.

(3) Población mayor de 16 años.

(4) 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).

(5) El indicador **“satisfacción sobre total de hogares”** corresponde a la relación de **“hogares favorecidos”** sobre el total de hogares estimados en el municipio.

Fuente: Consejo de PP. Municipalidad de La Plata

Cabe destacar, que las restricciones básicas del PP (monto preestablecido por barrios y límites jurisdiccionales) conllevaron a “naturalizar” algunas demandas particulares por parte de los vecinos, como por ejemplo en la periferia pedidos de extensión del mejorado o asfalto de calles y en el centro la mejora de luminarias y cámaras de seguridad. Tal como nos muestra el cuadro 2, el porcentaje más alto de obras realizadas en el marco del PP son las de carácter de infraestructura urbana, donde se incluye en la misma categoría el asfalto, mejora de calles, cloacas, veredas y luminarias.

Resulta pertinente retomar las propuestas de Mancano Fernandes, y pensar cómo el territorio es fragmentado por esta política pública en pos de generar mejoras barriales, sectorizadas, focalizadas e intencionales generando un uso del territorio desarticulado y fragmentado, perdiendo así sus nociones completivas, complejas, solidarias y contradictorias, incluso reforzando las desigualdades preestablecidas entre centro y periferia.

En la publicación “El presupuesto participativo como estrategia para la inclusión e innovación políticas”, Carlos Sortino –Secretario del Consejo de PP de La Plata entre 2008 y 2013- sostiene *que hay una planificación estratégica o “mirada territorial” del gobierno municipal: se coloca a la luz de las necesidades populares las expectativas estatales, o viceversa, para arribar a una síntesis superadora. Al vecino, en general, poco le preocupa esta planificación o “mirada territorial” (...) tiene una visión acotada a su cuadra, a su barrio, a sus propios intereses. Ésta es la tensión que debe abordarse y superarse- o, al menos, contenerse- asamblea tras asamblea, año tras año.* (Sortino, C; 2013:32)

A partir de ésta declaración, podemos visualizar que esa fragmentación territorial tiene impactos muy profundos en la puesta en práctica de esta política pública y en la construcción de una mirada integral del territorio y sociedad platense.

Identificación y diferenciación de necesidades

Anteriormente se mencionaron las obras que se realizaron con el PP. Al respecto, se puede observar que la mayoría son obras de infraestructura urbana para mejorar los barrios.

Hasta el 2011, siguiendo las estadísticas municipales (Cuadro 2), algo más del 10% de los hogares platenses se habían beneficiado en alguna de las cuatro ediciones del PP. Pero es en la quinta edición del Presupuesto Participativo de La Plata (2012) cuando se da el salto cualitativo notable, en materia de impacto sobre la calidad de vida de la población. A partir de allí, serán 37.680 los hogares (el 16,3% del total de hogares del municipio) que ese año mejorarán su calidad de vida, a partir de sus propias propuestas y decisiones. El 72% de estos proyectos se materializó en las localidades de la periferia, mejorando la calidad de vida de 27.300 hogares, mientras que el 28% de los proyectos se realizó en el casco urbano, beneficiando a 10.380 hogares⁵.

Si bien en el ciclo 2012, también se observa que las obras elevadas a consulta popular y las ganadoras también representa obras de infraestructura urbana, es necesario destacar que no todas las obras que llegaron a la consulta fueron las necesidades planteadas en primera instancia.

En varias de las asambleas relevadas el pedido inicial fue de cloacas, pero como se señaló anteriormente, los representantes municipales explicaron que era muy complejo llevar a cabo ese pedido. Al respecto el Director del PP, Carlos Sortino sostiene *“Ese es un tema que tenemos que trabajarlo forzosamente con provincia, porque el tema cloacas lo maneja ABSA. Entonces, lo primero que tenemos que pedir nosotros a ABSA es la factibilidad de la obra, si se puede hacer o no y por qué. Eso lleva tiempo y es bastante conflictivo, porque además hay que hacer un convenio entre provincia y municipio. No se resuelve tan fácilmente como una obra de asfalto, por ejemplo”*

Aquí se nos presenta un interrogante ¿Las obras que se realizan en el PP son las necesidades originales que plantean los vecinos y cuya ejecución es simple para la Municipalidad e implican un menor trabajo?

Si bien sostenemos que es una política sumamente interesante el PP, y que en los últimos años la gestión de Bruera avanzó en su consolidación, consideramos que todavía es necesario profundizar sobre sus aspectos metodológicos para que el impacto sobre el territorio platense sea aún mayor, y que las necesidades prioritarias de los barrios sean satisfechas en el marco del programa.

⁵ Datos extraídos del informe de situación de la Municipalidad de La Plata.

Problemáticas y reflexiones del proceso de investigación.

El proceso de investigación llevado adelante en este trabajo nos generó la necesidad de esbozar algunas problemáticas encontradas desde la construcción del proyecto hasta la concreción de la investigación

Del proyecto al concreto: contradicciones y problemáticas en el abordaje del trabajo de campo

La experiencia del trabajo de campo fue muy enriquecedora en diversos aspectos. En una primera instancia, podemos destacar que, si bien habíamos hecho una indagación exhaustiva sobre el desarrollo del PP en La Plata y su forma de implementación, hubo prácticas sociales que fueron ignoradas por nosotras al momento de desarrollar la propuesta/proyecto de investigación. Por otro lado, entre el año 2011 y 2012 se implementaron modalidades de participación que nutrieron ampliamente el desarrollo de este trabajo.

En el primer aspecto nos referimos a la compleja trama social que se desarrolla en las prácticas cotidianas de participación barrial. Cuando nos propusimos pensar en las asambleas y la participación real o simbólica de los ciudadanos, pensamos en ciudadanos que no participaban de ninguna otra organización social, desconociendo así una parte importante de la vida política de la ciudad platense.

Al realizar la primer ronda de observaciones en las asambleas quedó en evidencia que la participación real iba a ser muy difícil de encontrar en estado puro o fiel al concepto, ya que la participación en el PP estaba marcada también por otras experiencias de participación barriales, tales como: comedores escolares, instituciones culturales y, en mayor medida, la presencia de punteros que promovían el acercamiento al gobierno de turno a través de la participación en el PP. Es así que a medida que avanzábamos en la observación de las asambleas íbamos notando un peso importante de la idea de participación simbólica, donde parte importante de los participantes estaban ligados a otras prácticas organizativas y participaban del PP como un aporte más de su compromiso ciudadano. Es así que la idea de construcción de una gobernanza también se vio cuestionada durante el trabajo de campo, ya que se ponía en evidencia que el PP no alcanzaba a transformar estructuras institucionales y lógicas de poder verticales, sino

que servía al municipio como “termómetro” social y de problemáticas de infraestructura urbana.

En tanto al segundo aspecto, podemos destacar que entre la experiencia 2011 y 2012 se llevó adelante el primer Foro de participación y se implementó el primer reglamento participado, que buscó ser un mecanismo de autorregulación del PP donde los ciudadanos que se comprometían con el programa podían tener un mayor control de la ejecución de las obras, el proceso de consulta popular, las reglas para participar, etc. Este Foro se nos presentó teóricamente como un aporte desde el Municipio a construir esa gobernanza, donde se pueda visualizar y promover una transformación de la toma de decisiones institucionales y construir una democracia participativa. Pero en la práctica, al momento de consolidar el Foro hacia la experiencia 2012-2013 y cumplir con las normas básicas planteadas por el reglamento, notamos falencias importantes por parte de los promotores del municipio, que no llevaban adelante la votación de los Foristas y no se debatían en los grupos sobre las personas que podían ocupar ese rol.

Reflexiones finales

Retomando las hipótesis que guiaron esta investigación, podemos esbozar algunas reflexiones:

La primera hipótesis sostiene que, las demandas locales realizadas por los vecinos, para ser llevadas a cabo en el PP son diferentes entre centro y periferia, y son generadas por las diversas necesidades y las características propias de cada zona.

A partir de las observaciones realizadas, podemos identificar que las demandas esbozadas en la primera asamblea, y presentadas en la segunda, no siempre fueron las mismas que las que llegaron a la consulta popular. En ese sentido, cabe destacar que las demandas surgidas en la periferia se asocian más a necesidades de carácter de infraestructura urbana- sanitaria (consideradas de primera necesidad); mientras que en el casco las demandas se vincularon a infraestructura urbana asociada a la revalorización de los espacios públicos (consideradas de segunda necesidad).

A la segunda hipótesis debemos aplicarle un análisis más minucioso. Ésta plantea que, la distribución del dinero y participación ciudadana fragmentada en barrios en el PP, limita la potencialidad de un desarrollo local integral, y por tanto no conduce hacia la gobernanza, sino que permite una mayor gobernabilidad producto de una relegitimación del Estado.

Por un lado, debemos tener en cuenta que los representantes de la Municipalidad sostenían que la distribución del dinero fragmentado por barrios respondía a un análisis minucioso donde se priorizaban las demandas de la periferia, que históricamente eran más profundas o estructurales. Pudimos corroborar que, en realidad se distribuía el dinero de forma equitativa para todas las asambleas, sin contemplar la diversidad de proyectos, no solamente entre el casco y la periferia, sino también dentro la misma. Esto no sólo reproduce las diferencias preestablecidas entre centro y periferia, sino que profundiza la fragmentación territorial y la participación simbólica.

Por otro lado, como se mencionó, la participación ciudadana no es lineal a lo largo del proceso asambleario. La presencia de vecinos agrupados o vecinos genuinos y la heterogeneidad de los representantes municipales, nos condujo a un escenario más complejo del previsto.

Consideramos que la implementación que ha tenido el PP desde el 2008 ha contribuido a una relegitimación del Estado Municipal, ya que acercó al vecino genuino a la participación política y brindó herramientas e insumos a organizaciones sociales preexistentes. A su vez, le permitió a la Municipalidad tener un conocimiento certero de las realidades barriales que contribuyó a tener ese “cara a cara” que había sido eje de la campaña electoral, del entonces intendente Pablo Bruera.

Sin embargo, concebimos que no se trata simplemente de motivar la participación ciudadana espontánea, de hacer obras o sólo transformar los mecanismos de la democracia representativa, sino que se trata de democratizar la estructura de toma de decisiones y construir un espacio público no tradicional, que potencie el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y fomente a los ciudadanos a ser más activos, críticos y comprometidos. El Estado, en ésta perspectiva, debe ser transparente y un promotor de la superación de las individualidades para conducir a un desarrollo colectivo e integral. Distribuir el presupuesto sin socializar la política es contraproducente y conduce a relegitimar al Estado aproximándose a una gobernabilidad, sin transformar la estructura de fondo provocando un desaliento de la lucha política y estimulando la desconfianza de las personas hacia el ámbito público y acercándolas al ámbito privado.

Por lo tanto, podemos concluir que esta política de desarrollo local implementada por el municipio platense a partir de 2008 es sumamente relevante, ya que rompe con la tradicional democracia representativa y promueve a partir de la participación vecinal, un acercamiento a formas de democracia participativa. Sin embargo, desde una perspectiva

crítica debemos resaltar que es una herramienta que no ha sido utilizada al máximo de su potencial, derivando esto en una reproducción de las desigualdades socio-territoriales. Desde nuestra perspectiva, consideramos que se debe profundizar el análisis integral del partido de La Plata, desestimando la fragmentación barrial, o al menos distribuir el dinero del presupuesto priorizando las necesidades para promover un desarrollo global de nuestra ciudad, que a su vez ayudará al Estado a construir el camino hacia una verdadera democratización de las decisiones y más próximo a una gobernanza.

Bibliografía

Boisier, Sergio (1999). Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? *Revista Paraguaya de Sociología*. 104, 7-30.

Di Pego, Anabella. (2005) La experiencia del Presupuesto Participativo en La Plata. Análisis de la delegación de Tolosa. [en línea]. [consulta: 14 de Julio de 2016]

Evers, Tilman (1989). Elementos de la teoría del Estado. En *El Estado en la periferia capitalista*. (pp. 47-71). Siglo XXI Ed. (Trabajo original publicado en 1977).

Genro, T. y De Souza, U. (1998) "*Presupuesto Participativo: La experiencia de Porto Alegre*". Eudeba. Buenos Aires.

Güell, P. (2001) Subjetividad social: desafío para el nuevo siglo. POLIS, Revista Latinoamericana [en línea] [Consulta: 14 de Julio de 2016]. Disponible en: -<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30500206>>

Harvey, David (2003). La libertad no es más que una palabra. En *Breve historia del neoliberalismo* (pp. 11-47). Akal. Madrid.

Harvey, David (2007). La teoría marxiana del Estado. En *Espacios del Capital. Hacia una Geografía Crítica* (pp. 285-302). Akal. Madrid.

Isuani, E; Lo Vuolo, R y Tenti Fanfani, E. (1991) *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila Editores S.R.L. Buenos Aires

Mançano Fernandes, Bernardo. *Sobre la tipología de los territorios*. (2009) [en línea]. [consulta: 14 de Julio de 2016]. <<http://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>>.

Mançano Fernandes, Bernardo. (2010) *Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos*

sociales. [en línea]. [consulta: 14 de Julio de 2016].
<<http://web.ua.es/en/giecryal/documentos/documentos839/docs/bmfunesp-5.pdf>>.

Mota Díaz, Laura y Díaz Muñoz, Pablo (2008). Municipios, desarrollo local y descentralización en el siglo XXI. *Revista Ra Ximhai*. 3, 581-605.

Pagani, Maria Laura y Arce, Eray. (2009) "Relaciones sociales y representaciones en torno a las nuevas prácticas de participación en la escala local". UNSAM. VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM) "Diversidad y poder en América Latina".

Rodríguez, Jahir (2003). *El Presupuesto Participativo. Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda. Colombia*. Pereira. Colombia.

Santos, Milton. (1996) *A Natureza do Espaço*. Hucitec. São Paulo.

Sortino, Carlos (2013) "El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación política". Cooperativa los Tilos. La Plata.