

FAU Facultad de
Arquitectura
y Urbanismo



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Tesis para optar al grado de magister en Ciencias del Territorio

“PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y GESTIÓN DE LA CIUDAD.
¿Distribución de recursos e inclusión de barrios ?
El caso La Plata durante el período 2008 - 2015”

Tesista: Arq. Pantaleon María Julia

Director: Arq. Cremaschi Gustavo

Co-Directora: Dra. Lic. Pagani María Laura

La Plata, Buenos Aires, Argentina

Febrero, 2022

AGRADECIMIENTOS

La tesis ha sido el fruto de un largo proceso de aprendizaje en el marco de la carrera de posgrado de la Maestría en Ciencias del Territorio FAU | UNLP donde colaboraron de forma directa e indirecta muchas personas, del ámbito académico y personal, a quienes quiero expresar mi agradecimiento.

En principio, agradecer a la Universidad Nacional de La Plata por contribuir y fortalecer la educación pública, la investigación y la extensión universitaria como procesos indispensables para la innovación y construcción de conocimiento.

A la Carrera de Maestría en Ciencias del Territorio FAU por brindar las herramientas para comprender y analizar el territorio y su complejidad desde una mirada multidimensional e interdisciplinaria.

A mis directores por su acompañamiento en este camino. Gustavo por acompañarme en este tema de investigación a través de conversaciones e ideas que me permitieron repreguntarme diferentes aspectos en función de avanzar en las indagaciones. Laura por abrirme las puertas de su conocimiento desde la sociología, las organizaciones estatales, la participación y cuestiones metodológicas fundamentales para el abordaje de la problemática.

A mis compañeros | amigos del LATEC: Diego, Eli, Karina, Flor, Euge y a todo el equipo de docentes investigadores que son parte de este espacio.

A mis compañeros | amigos de otras unidades de investigación de la FAU, en especial a Paci Diulio y Mati Donato Laborde por leerme en reiteradas ocasiones. A David y Gabi del LAHyS, a Sandra, Lili y Euge del CIEC y a mis compañeros de la cursada de la Maestría Nati, Clara y Lucho.

A mis padres, a quienes recuerdo cada día, que me educaron siempre en instituciones públicas y me enseñaron el valor de lo público como algo que es de todos y por lo tanto se construye y sostiene entre todos.

A mi hermana, quien escuchó mis idas y vueltas con este trabajo y quien me acompaña día a día con acuerdos y desacuerdos.

A mis amigos | familia: Edel, Andre, Carla, Mariela, Giu, Nechu y las "chicas del grupo" con quienes compartí largas conversaciones sobre esta tesis en reuniones, charlas de café, llamadas y videollamadas.

A mi compañero Dani, por su amor y apoyo, por escucharme y acompañarme, así como por los proyectos conjuntos e individuales que construimos en el presente y hacia el futuro.

A mi familia que siempre está presente.

A todos ellos gracias!!

INDICE GENERAL

INDICE DE TABLAS	5
INDICE DE FIGURAS.....	7
ABREVIATURAS	11
INTRODUCCIÓN	12
SECCIÓN 1: Marco teórico - metodológico de la investigación	19
CAPITULO 1 Territorio, participación y políticas públicas como marco del Presupuesto Participativo	20
1.1 Puntos de intersección: Territorio - Participación - Políticas Públicas	20
1.2 Actores en la producción y gestión de la ciudad: su posicionamiento en el PP	26
CAPITULO 2 Presupuestos Participativos: recursos e inclusión	31
2.1 Presupuestos participativos: origen, definición, desarrollo y expansión	31
2.2 El PP en el marco de la participación ciudadana en Argentina	38
2.3 Dimensiones de análisis del PP	41
2.4 PP: Recursos implicados e inclusión de barrios.....	44
CAPITULO 3 Metodología y construcción de matriz para el análisis de la distribución de recursos e inclusión de barrios en el presupuesto participativo.....	51
3.1 Instancias de abordaje de la problemática en el caso La Plata	53
3.2 Sobre el análisis de los recursos implicados en el PP.....	55
3.3 Modalidades de inclusión en el marco del PP	78
SECCIÓN 2: El caso de estudio	89
CAPITULO 4 Trayectoria de la participación ciudadana en el Partido de La Plata ..	90
4.1 El Partido de La Plata: inserción regional, planificación, expansión y política de descentralización	90
4.2 Instancias de participación ciudadana en La Plata.....	98
CAPITULO 5 Distribución de recursos del PP en el Partido de La Plata entre 2008 y 2015.....	115
5.1 Análisis de los recursos genéricos en el PP platense.....	116
5.2 Análisis de los recursos específicos en el PP platense: las propuestas emergentes	149
CAPITULO 6 Modalidades de inclusión en el PP de La Plata período 2008 y 2015	193
6.1 Inclusión por criterios	193

6.2 Inclusión por recursos.....	213
SECCIÓN 3: Conclusiones	220
CAPITULO 7 Conclusiones y reflexiones	220
7.1 Reflexiones sobre el marco teórico y metodológico construido	220
7.2 Reflexiones en relación a los objetivos y la metodología de análisis: caracterización de recursos y modalidades de inclusión en el PP.....	223
7.3 Reflexiones en relación al caso de estudio: el PP en la ciudad de La Plata durante el período 2008 - 2015 ¿Distribución de recursos e inclusión de barrios?	225
7.4 A modo de consideraciones finales.....	233
ANEXOS	237
ANEXO 1: MATRICES DE ANÁLISIS CONSULTADAS Y ELABORADA	237
ANEXO 2.: ENCUESTA DE GOOGLE FORM	247
ANEXO 3.: INFORMACIÓN RECOPIADA (solo algunos ejemplos)	252
BIBLIOGRAFÍA.....	259

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Síntesis matriz general de análisis de recursos e inclusión.	55
Tabla 2: Síntesis subdimensiones y variables de análisis de los recursos genéricos del PP.	56
Tabla 3: Síntesis variable existencia de presupuesto específico de PP para funcionamiento y discusión pública.	58
Tabla 4: Síntesis variable nivel de incidencia del PP en relación al PGM.	59
Tabla 5: Síntesis de tipos de capacidad distributiva del PP en el territorio.	61
Tabla 6: Síntesis tipo de área encargada de PP y localización en el organigrama municipal.	62
Tabla 7: Síntesis tipo de función del PP en base a su posición en el organigrama municipal.	64
Tabla 8: Síntesis tipo institucionalidad a partir de una norma.	65
Tabla 9: Síntesis sobre grados de proximidad entre estado y sociedad en el marco del PP.	67
Tabla 10: Síntesis sobre tipos de organizaciones clasificadas por el CENOC.	68
Tabla 11: Síntesis análisis de recursos específicos.	71
Tabla 12: Síntesis de variable tipo de proyectos emergentes a partir de designación del Municipio platense	72
Tabla 13: Categorías de subtipo de proyectos de PP.	73
Tabla 14: Síntesis caracterización de propuestas en función de la demanda que abordan en el marco del PP.	74
Tabla 15: Tipos de intervención en el espacio físico.	76
Tabla 16: Caracterización de proyectos de PP en base a su extensión en el espacio físico y la cantidad de acciones que implican.	77
Tabla 17: Síntesis de variable nivel de ejecución de las propuestas seleccionadas de PP.	77
Tabla 18: Síntesis de matriz de análisis sobre inclusión en el marco del PP.	79
Tabla 19: Síntesis de variable sobre el alcance territorial del PP.	80
Tabla 20: Síntesis grado de inclusión del proceso de descentralización municipal en el PP.	81
Tabla 21: Síntesis grados de inclusión del área rural en el PP.	82
Tabla 22: Síntesis grados de inclusión de Barrios Populares y Áreas Deficitarias Críticas en el PP	85
Tabla 23: Síntesis inclusión de demandas según área de influencia de asambleas.	87
Tabla 24: Síntesis inclusión de prioridades según área de influencia de asambleas.	87
Tabla 25: Tabla comparativa de montos de PP y cantidad de RP.	120
Tabla 26: Delegaciones y RP y su asignación de recursos económicos.	130
Tabla 27: Síntesis sobre criterios de distribución de recursos en el PP platense 2008 - 2015.	131
Tabla 28: Tipo de institucionalidad a partir de una norma del PP platense.	137
Tabla 29: Síntesis recursos de gestión en el PP platense.	138
Tabla 30: Cambios en la cantidad de encuentros entre Estado y sociedad en el PP de La Plata 2008 - 2015.	141

Tabla 31: El PP en números.	150
Tabla 32: Proyectos presentados de PP. Comparación datos de publicación oficial y relevamiento propio.	151
Tabla 33: Comparación de proyectos elegidos en votación popular según tipo realizada por el CPP.	159
Tabla 34: Listado de asentamientos informales en el Partido de La Plata.	203

INDICE DE FIGURAS

Fig. 1: Síntesis relación Políticas Públicas - Participación.	22
Fig. 2: Síntesis relación Políticas Públicas - Territorio.	24
Fig. 3: Síntesis relación: Territorio - Participación.	25
Fig. 4: El PP como herramienta que concentra aspectos de los conceptos de territorio, participación y políticas públicas.	26
Fig. 5: Experiencias de PP en el mundo.	36
Fig. 6: Distribución de experiencias de PP en Argentina y provincia de Buenos Aires.	41
Fig. 7: Síntesis sobre interrogantes que guían la investigación.	53
Fig. 8: Instancias de abordaje de la problemática.	54
Fig. 9: Ubicación del Partido de La Plata en el país, la provincia y la RMBA.	90
Fig. 10: Partido de La Plata corredores estructurantes del crecimiento y sus periferias.	92
Fig. 11: Crecimiento del área urbana construida en el Gran La Plata 2000 - 2010.	93
Fig. 12: Partido de La Plata mancha de crecimiento urbano en relación al COU de La Plata.	94
Fig. 13: Mapa de Delegaciones del Partido de La Plata año 2008 y 2010.	98
Fig. 14: Plano de Juntas Comunales del Partido de La Plata para implementar el PP y Plan de Desarrollo Local en 1998.	100
Fig. 15: Experiencias de participación en el Partido de La Plata y cambios en las unidades administrativas producto de la Descentralización.	114
Fig. 16: Gráfico montos puestos a discusión pública en el marco del PP y porcentaje de incidencia en el PGM durante el período 2008 - 2015.	121
Fig. 17: Mapa Delegaciones según cantidad de habitantes (CENSO, 2001) y organización de las RP de PP 2008 conformadas según cantidad de población y decreto 254/08.	123
Fig. 18: Mapa distribución de partidas en miles de pesos de PP en Delegaciones Administrativas (derecha) y en las diferentes RP del año 2010 (izquierda).	125
Fig. 19: Mapas valores por Delegación: a la izquierda asignación de montos PP 2010, a la derecha porcentaje de hogares con al menos un indicador de NBI.	126
Fig. 20: Mapa cantidad de población por Delegación según CENSO 2010.	127
Fig. 21: Mapas de cobertura de servicios básicos: agua potable, cloacas, luz eléctrica y gas por radio censal.	128
Fig. 22: Mapa cantidad de recursos económicos asignados por RP (izquierda) y cantidad de proyectos presentados por RP (derecha).	129
Fig. 23: Proceso de las asambleas en la primera edición de PP en La Plata.	140
Fig. 24: Relación cantidad asambleas, cantidad de participantes, cantidad de proyectos presentados y montos asignados a PP platense por año.	142
Fig. 25: Tipo de instituciones designadas para asambleas según clasificación CENOC.	143
Fig. 26: Tipos de institución para la realización de asambleas de PP en los años 2008, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. Desglose por institución específica.	144

Fig. 27: Mapa de localización de lugares de asamblea de PP 2008 a 2014.	145
Fig. 28: Delegaciones Municipales según diversificación de los espacios de asambleas de PP 2008 a 2014.	146
Fig. 29: Mapa Delegaciones municipales según cantidad de lugares para el desarrollo de asambleas de PP 2008 - 2014.	146
Fig. 30: Mapa Delegación de Abasto con lugares de asamblea en diferentes ediciones.	147
Fig. 31: Cantidad de acciones a realizar por proyecto en propuestas presentadas correspondientes a los años 2008, 2010, 2012, 2014.	152
Fig. 32: Cantidad de proyectos presentados por Delegación municipal desglosado por año y totales.	153
Fig. 33: Mapas RP de PP según cantidad de proyectos presentados de PP 2008, 2010, 2014.	155
Fig. 34: Mapeo lugares de asamblea y proyectos presentados en las ediciones de PP 2008, 2010, 2014 en Abasto.	157
Fig. 35: Proyectos presentados en el marco del PP de Infraestructura Urbana (IU) y Acción Comunitaria (AC), años 2008, 2010, 2012 y 2014.	158
Fig. 36: Comparación de proyectos elegidos en votación popular según tipo AC - IU.	159
Fig. 37: Gráficos proyectos IU y AC presentados por Delegación Municipal. Sumatoria de las ediciones de PP 2008, 2010, 2012 y 2014.	161
Fig. 38: Gráfico proyectos IU y AC priorizados de PP en todas las ediciones por Delegación.	161
Fig. 39: Mapeo de proyectos presentados (2008, 2010, 2012, 2014) y priorizados (en todas las ediciones de PP).	163
Fig. 40: Comparación de los subtipos de proyectos presentados en el PP 2008, 2010, 2012, y 2014.	165
Fig. 41: Mapas de Delegaciones con mayor cantidad de proyectos presentados por subtipo de proyectos: asfalto y mejorado de calles, mantenimiento de espacio público, colocación de luminarias y señalización (semáforos y cartelera). Correspondientes a los años 2008, 2010, 2012 y 2014.	167
Fig. 42: Mapas de Delegaciones con mayor cantidad de proyectos presentados por subtipo de proyectos: construcción y/o refacción de edificios de uso público, redes de servicios, obras hidráulicas y proyectos de carácter social o cultural. Correspondientes a los años 2008, 2010, 2012 y 2014.	168
Fig. 43: Comparación de los subtipos de proyectos priorizados en el PP 2008, 2010 2012, y 2014.	169
Fig. 44: Mapas de proyectos priorizados categorizados según subtipos principales.	170
Fig. 45: Imágenes sobre los proyectos realizados del PP 2013 publicados en periódico local.	171
Fig. 46: Cantidad de proyectos presentados de PP englobados según tipo de demanda HC o ISE. Correspondientes a las ediciones 2008, 2010 2012, y 2014.	173
Fig. 47: Cantidad de proyectos priorizados de PP englobados según tipo de demanda HC o ISE en diferentes ediciones.	174
Fig. 48: Cantidad de proyectos presentados por Delegación según tipo de demanda HC o ISE. Correspondientes a las ediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.	175

Fig. 49: Cantidad de proyectos priorizados por Delegación según tipo de demanda HC o ISE. Datos de todas las ediciones de PP.	175
Fig. 50: Mapa Delegaciones con mayor cantidad de proyectos presentados y priorizados de la categoría de demandas ISE.	176
Fig. 51: Cantidad de proyectos según el tipo de extensión que representan.	179
Fig. 52: Delegaciones con mayor cantidad de proyectos presentados según su extensión y alcance en el territorio: puntual, lineal y áreas o barrios.	180
Fig. 53: Mapa de proyectos presentados de PP (2008, 2010, 2014) que abarcan Regiones Presupuestarias completas.	181
Fig. 54: Mapa de proyectos priorizados que abarcan Regiones Presupuestarias completas. ..	182
Fig. 55: Mapa de proyectos priorizados de alcance barrial.	183
Fig. 56: Gráfico cantidad de acciones por proyectos presentados en PP (2008, 2010, 2012, 2014).	185
Fig. 57: Gráfico cantidad de acciones por proyectos priorizados en PP 2008 a 2015.	185
Fig. 58: Mapa de proyectos priorizados catalogados según cantidad de acciones a realizar PP 2008, 2009, 2010, 2014, 2015.	186
Fig. 59: Relación entre tipo de extensión y cantidad de acciones de proyectos priorizados de PP.	187
Fig. 60: Proyectos que sobrepasan los límites de las RP o Delegaciones.	188
Fig. 61: Artículos periodísticos recopilados agrupados según la temática que abordan.	190
Fig. 62: Artículos sobre los proyectos de PP: inicio de obras y reclamos en diferentes ediciones.	191
Fig. 63: Mapas de conformación de RP's en diferentes ediciones de PP en el marco de los grados de de descentralización de la herramienta.	197
Fig. 64: RP's de PP en áreas rurales del Partido y los montos asignados en edición 2010.	199
Fig. 65: Cantidad de asambleas de PP por localización en relación a la zonificación: urbana, complementaria o rural.	199
Fig. 66: Cantidad de proyectos presentados de PP por localización en área urbana, complementaria o rural.	200
Fig. 67: Proyectos presentados en áreas rurales caracterizados por subtipo.	200
Fig. 68: Mapa ubicación de proyectos priorizados de PP en área rural.	201
Fig. 69: Mapa Delegaciones con mayor cantidad de barrios informales y áreas deficitarias críticas.	204
Fig. 70: Asambleas de PP en Barrios Populares y Áreas Deficitarias Críticas.	206
Fig. 71: Gráficos de cantidad de proyectos presentados según tipo en Barrios Populares (izquierda) y en Áreas Deficitarias Críticas (derecha).	206
Fig. 72: Gráfico de subtipo de proyectos presentados en ADC.	207
Fig. 73: Tipo de proyectos priorizados en Barrios Populares (izquierda) y Áreas Deficitarias Críticas (derecha) de La Plata.	207

Fig. 74: Mapa localización de proyectos priorizados clasificados por extensión en BP y ADC. Demarcación de Delegaciones con mayor cantidad de BP con proyectos priorizados.....	208
Fig. 75: Acercamiento a BP y AC para visualizar la extensión de los proyectos priorizados de PP.	208
Fig. 76: Mapa localización de proyectos priorizados clasificados por subtipo en BP y ADC. ..	209
Fig. 77: Acercamiento a las Delegaciones de Villa Elvira, Altos de San Lorenzo y Melchor Romero. Identificación de lugares de asamblea y proyectos priorizados respecto de BP y ADC.	211
Fig. 78: Proyectos ejecutados de PP en algunas ADC.	212
Fig. 79: Proyectos NO ejecutados de PP en algunas ADC.	213
Fig. 80: Mapa lugares de asamblea con radio a 1,5 y 3 km, y proyectos presentados en las ediciones de PP 2008, 2010, 2014.	215
Fig. 81: Mapa lugares de asamblea con radio a 1,5 y 3 km, y proyectos priorizados en las ediciones de PP 2008, 2010, 2014.	216
Fig. 82: Comparación de áreas de influencia en Delegaciones con superficies de hasta 20km ² (Gorina) y con más de 40km ² (Abasto).	217
Fig. 83: Asambleas, radios de influencia y proyectos presentados y priorizados en Abasto. Delegación de más de 40Km ² de superficie.	218

ABREVIATURAS

AC - Acción Comunitaria

ADC - Áreas Deficitarias Críticas

BP - Barrios Populares

CC - Centros Comunales

CENOC - Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad

COU - Código de Ordenamiento Urbano

EC - Estudio de Casos

HC - Habitabilidad de la Ciudad

ISE - Influencia o Impacto Social y/o Económico

IU - Infraestructura Urbana

JV - Junatas Vecinales

NBI - Necesidades Básicas Insatisfechas

NTIC - Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación

ONU - Organización de las Naciones Unidas

PP - Presupuesto Participativo

PGM - Presupuesto Global de Municipio

RMBA - Región Metropolitana de Buenos Aires

RENABAP - Registro Nacional de Barrios y Asentamientos Precarios

RP - Regiones Presupuestarias

SIG - Sistemas de Información Georreferenciada

TPC - Transformación de la Cultura Política

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se presenta a fin de obtener el grado académico de Magíster en Ciencias del Territorio. El tema propuesto es el análisis de un instrumento de gestión territorial enmarcado dentro de las políticas de participación ciudadana que habilita la inclusión de diferentes actores en los procesos de discusión, definición y distribución de una parte de los recursos públicos: el Presupuesto Participativo (en adelante PP).

Abordar este tema, en el marco de la carrera de posgrado mencionada, intenta recuperar los conocimientos de las asignaturas cursadas corroborando la complejidad que requiere reflexionar, analizar, conformar propuestas y actuar en el territorio. En este sentido, se propone contribuir de forma teórica y metodológica, al campo de estudios que consideran al territorio como factor imprescindible en la formulación, implementación, análisis y ajuste de las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos de gestión urbana y territorial. Esos elementos de intervención pública son diseñados por el Estado, en cualquiera de sus niveles, como "respuestas" a problemas emergentes o expuestos por la sociedad e intentan constituir puntos de contacto entre los intereses de los actores involucrados.

Esta tesis aborda el tema del PP como herramienta de gestión territorial caracterizada por promover el acercamiento entre Estado y sociedad, incluir diversidad de actores en los procesos de toma de decisión especialmente en la discusión y definición del destino de una parte de los recursos públicos. Dentro de los aspectos positivos de implementar este instrumento se puede mencionar que: promueve cambios en la gestión reconociendo las periferias de las ciudades (Caruso, Páez, Adaro; 2010); permite una redistribución "más justa" de los recursos (Lucca, 2002; Páez, Adaro 2010); y fomenta mayor equidad social en la inversión pública al incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones gubernamentales (Souza, 2004; Nebot y Fernández Rodríguez, 2005). Estas cuestiones son las que sirvieron como disparadores para la conformación de las preguntas de investigación.

En general, los estudios sobre PP se caracterizan por focalizar en los temas de participación ciudadana, los espacios de vinculación entre Estado y sociedad, la transparencia en la gestión, entre otros. Algunos autores proponen dimensiones de análisis según temáticas amplias con el objetivo de realizar comparaciones entre diferentes casos de PP que suelen presentar grandes diferencias debido a las particularidades de cada territorio y contextos municipales, provinciales y nacionales. Esas dimensiones se definen en base a 4 o 5 temas, dependiendo del autor y se engloban respecto de cuestiones referidas a: la participación; lo financiero, fiscal y presupuestario; las normativas y lo territorial. Esta última dimensión resulta de gran interés en el marco de este posgrado, sin embargo, los autores relevados la operacionalizan a partir del análisis del PP y su relación con el proceso de descentralización del municipio, el ámbito rural y la canalización de recursos a barrios tradicionalmente excluidos. La presente tesis retoma esos estudios como punto de partida y propone indagar dos temas del PP: los **recursos**, entendidos como posibilidades, oportunidades y capacidades de transformación; y la **inclusión** respecto

de criterios de diseño del PP y la localización de recursos existentes y emergentes del proceso.

El recorte espacio-temporal se define a partir de reconocer la experiencia de PP desplegada en La Plata durante el período 2008 - 2015, durante la gestión del ex intendente Pablo Bruera quien se autoproclama "pionero" en la promoción de la participación de la ciudadanía en la gestión municipal. No obstante, el municipio se destaca por su trayectoria en la incorporación de la participación ciudadana en gestiones administrativas anteriores, la vinculación con el proceso de descentralización del municipio, el reconocimiento de la sociedad como sujeto parte de la gestión de la ciudad, así como con también la intención de abordar diversas problemáticas en relación crecimiento de la misma, Planes de Desarrollo Local y Planes Estratégicos (Lopez Accotto, Martínez, & Mangas, 2018; Martino, 1999; Pagani, 2015; Pagani & Schuttenberg, 2004; Plot, 2005).

La iniciativa de PP del año 2008 se enmarcó dentro de un panorama de institucionalización del instrumento en diversos municipios del país y además fue la que logró desenvolverse durante 8 años de forma consecutiva. En todo ese período la cantidad de recursos económicos destinados a discusión pública en el marco de la mencionada herramienta fue de \$ 575.634.267 (equivalente a u\$s 99.913.247 considerando los cambios del valor de la moneda extranjera en cada año) y su incidencia en el presupuesto global del municipio (PGM) fue alrededor del %10. Esto lo ubica dentro del grupo de experiencias de PP que destina porcentajes definidos como altos según Lopez Accotto, Martínez y Mangas (2018) respecto de la recaudación propia del municipio. En este sentido, y recuperando los autores mencionados, el PP platense se encuentra dentro del ranking de los 10 municipios con mayor porcentaje de recursos en relación a la recaudación propia con un valor promedio del 11,7% al año 2013. En números aproximados, el monto para la primera edición del PP platense fue de \$ 6.600.000 y se incrementó año a año hasta llegar a la última edición a un valor de \$ 150.000.000. Las cantidades se distribuyeron en asambleas en las que se organizó el PP y que en este trabajo denominamos Regiones Presupuestarias (RP). El modo en que se conformaron estas unidades espaciales y la asignación de recursos a las mismas fue en base a criterios que cambiaron en las diferentes ediciones, tendiendo a ser poco claros y discrecionales. Artículos periodísticos y documentos elaborados por quien fue el Secretario del Consejo de Presupuesto Participativo durante 2008 - 2013, dan cuenta de estos números y porcentajes. Sin embargo, no existe documentación pública que permita conocer cómo fue la distribución de esos y otros recursos en el territorio, si existió una concentración o dispersión de los mismos, en qué demandas y prioridades de la población se materializaron, dónde y en que barrios. Esta falta de información sobre lo que producen los PP en el territorio puede representar una amenaza para la credibilidad de la herramienta y la supervivencia de la misma (Carmona & Martínez, 2016).

Como punto de partida desde la teoría se recuperan los conceptos de gestión y producción de y en la ciudad y el territorio que contemplan dinámicas de participación y la presencia de actores diversos en los procesos de toma de decisión. Por otro lado la noción de recursos refiere a posibilidades existentes y a generar. La gestión es

entendida como “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población (Chiara & Di Virgilio, 2017) donde los actores despliegan sus estrategias en pos de satisfacer sus necesidades. Se entiende a la ciudad y los territorios como producto de diversos procesos definidos por las lógicas de actores que se movilizan y actúan en función de sus intereses: la ganancia, el poder y la necesidad (Pírez, 1995). Se advierte la noción de complejidad de estos procesos y se la intenta abordar a partir de dos perspectivas que explicitan Chiara y Di Virgilio (2017). Por un lado, aquella que pone el énfasis en los procesos a través de las cuales se articulan recursos y, por la otra, la que pone el foco en la frontera entre el Estado y la sociedad en el proceso de constitución de la demanda. Ambas perspectivas se encuentran presentes en los PP sobre todo cuando las demandas son entendidas como explican las autoras, es decir, constituidas en los procesos que ponen en relación al aparato estatal y la sociedad. Se concuerda y comprende que esos escenarios de complejidad requieren cambiar el modelo de gestión imperante y que pueden abordarse a partir de diferentes mecanismos de gestión dentro de los que se valoran se forma positiva las herramientas basadas en la descentralización de las decisión y la participación de los ciudadanos (Plot, 2005).

Por su parte, los recursos son entendidos como algo que permite conseguir un fin o satisfacer una necesidad. Desde la visión de Silveira, son toda posibilidad material o inmaterial de acción ofrecida a los individuos, empresas o instituciones (Silveira, 2011a). Según Benko & Pecquer (2001) son factores a revelar, explorar u organizar y se diferencian en genéricos y específicos. Los primeros pueden activar los segundos con la intención de generar cambios en un lugar y tiempo determinado (Benko & Pecqueur, 2001). Por último, se destaca que algunos recursos pueden otorgar dosis de poder, en este caso se trata de definirlos como capacidades con las cuales se debe contar para lograr participar activa y autónomamente en el proceso de las políticas públicas, incluyendo los aspectos propios de gestión de las mismas (Repetto, 2017).

En función a lo expuesto, y vinculando los diferentes temas, el interrogante principal que guía esta investigación refiere a ¿Cuáles fueron los recursos implicados en el PP y de qué forma se distribuyeron en el territorio, así como también cuáles fueron los barrios incluidos en el proceso de gestión de la ciudad en el marco de la mencionada herramienta implementada en La Plata durante el período 2008 - 2015?

Los interrogantes secundarios retoman aspectos parciales del anterior:

- ¿Cómo se organizó el territorio de la ciudad de La Plata, en sus aspectos físicos y en la distribución de recursos económicos, para la implementación del PP 2008 - 2015?, ¿Cuáles fueron los criterios para definir la distribución de los recursos implicados en el PP 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 PP en La Plata 2008 - 2015?
- ¿Cómo fue la respuesta del Estado ante las prioridades definidas en el marco del PP en La Plata 2008 - 2015?, ¿Se materializaron todos los proyectos priorizados surgidos de este proceso?

- ¿Cuáles fueron los barrios que participaron y hacia cuáles se dirigieron los recursos implicados en la mencionada herramienta?

En relación a los interrogantes planteados el objetivo general de la presente investigación es reconocer y analizar los recursos implicados en el PP y su distribución en el territorio, así como las modalidades de inclusión de diferentes barrios de la ciudad en el proceso de gestión en el marco del mencionado instrumento de participación.

Como complemento para abordar este objetivo, se presentan los siguientes objetivos específicos:

- Estudiar los recursos implicados en la implementación del PP de La Plata durante el período 2008 - 2015 y su distribución en el territorio, identificando criterios en el diseño y/u organización del instrumento.
- Analizar las demandas y prioridades de inversión de la población de La Plata, producto del PP de La Plata 2008 - 2015, identificando el tipo, localización y cantidad.
- Indagar como fue la respuesta del Estado municipal ante las prioridades de inversión definidas por la población participante del PP, en función de la ejecución y estado de los proyectos.
- Analizar la distribución de los recursos del PP en los diferentes barrios de la ciudad de La Plata, teniendo en cuenta las necesidades de inversión pública de diferentes territorios en relación a servicios y equipamiento. Principalmente atendiendo a las diferencias entre el Casco¹ y las periferias.

En relación a lo mencionado se esbozan los siguientes supuestos:

La implementación de instrumentos como el PP supone gestionar la ciudad contemplando la inclusión de diversos actores a partir de la discusión y definición sobre la distribución de una parte de los recursos públicos en función de demandas de la población participante. Esto supone la emergencia y visibilidad de diferentes actores sociales barriales así como políticos, técnicos y económicos que deberán articularse para la formulación de propuestas en pos de cambiar o transformar una situación o problemática existente.

Hipótesis General

El PP, y en este estudio el caso desarrollado en La Plata durante el Período 2008 - 2015, implicó el despliegue de diferentes recursos (genéricos) en todo el territorio municipal y su localización geográfica incidió en la generación de nuevos recursos (específicos) de cada barrio. En este sentido, es posible que la distribución de los recursos del PP se haya producido de forma concentrada en algunos sectores del Partido y por lo tanto se presume que sólo fue posible la inclusión, en el marco de la

¹ Casco Urbano o Fundacional es la designación del área comprendida dentro de los límites de la Avenida Circunvalación de la ciudad de La Plata y cuyo trazado y organización fue planificada en el siglo XIX. Más allá de la mencionada avenida se extienden las periferias producto del crecimiento no planificado de la ciudad, las cuales fueron organizadas administrativamente a partir de Centros Comunales y Delegaciones.

herramienta, de barrios con proximidad geográfica a los mencionados recursos. En consecuencia, las potencialidades del PP en ser una herramienta que fomenta la redistribución de recursos y la inclusión de diversos territorios estarían limitadas.

Hipótesis específicas

1. Los recursos desplegados en el PP y su distribución en el territorio municipal pueden incidir en la generación de nuevos recursos emergentes de los diferentes barrios participantes que posibiliten cambios en función de su mejora. En este sentido, la localización geográfica de recursos en algunas áreas puede promover el desarrollo de intervenciones en lugares puntuales del territorio municipal y la producción de la ciudad por partes sin una visión y propuesta integral.
2. Los recursos emergentes del PP están constituidos por proyectos propuestos por la población que pueden ser caracterizados según el tipo y subtipo de acción a materializar, su localización y extensión en el territorio, así como el tipo de demanda que abordan. De este modo, es posible conocer parte de los entornos habitacionales de los barrios e identificar aquellos con mayores demandas.
3. El marco en que se desarrollan los PP, de interacción de actores diversos, tensión, acuerdos y confrontaciones, así como el lugar que ocupa en el organigrama municipal y sus vínculos con otras dependencias municipales; es una condicionante para el efectivo y eficiente abordaje de las prioridades de inversión definidas por la población. En consecuencia, de estas articulaciones dependerá la respuesta por parte del Estado municipal afectando o influyendo en los resultados y la sostenibilidad de la herramienta.
4. La distribución de los recursos implicados en los PP suele efectuarse a partir de criterios que responden a los propósitos con los que se decide implementar esta herramienta. Se presupone que en el caso platense esos criterios intentaron fortalecer las periferias caracterizadas por un crecimiento constante y sin planificación, con escasa inversión pública y limitado acceso a servicios básicos. En este sentido se supone una mayor asignación de recursos del PP hacia estas áreas en relación al Casco Urbano.

El PP se extendió como herramienta de participación y gestión en diferentes municipios de la provincia de Buenos Aires, en diversas provincias de la República Argentina y en otras ciudades del mundo como se explicará en el capítulo 2 de esta tesis (Cabannes, 2005; Caruso, Páez, & Adaro, 2010; Dias & Simone, 2019; Fedozzi, 2015; Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012). En el caso concreto de la ciudad de La Plata existieron diferentes modalidades de implementación del instrumento, por ello es que resulta significativo reflexionar sobre sus posibilidades en materia de gestión territorial, en términos distributivos de sus recursos y de inclusión².

² En el marco actual, incluso antes de la pandemia por COVID 19 pero profundizado por esta situación, se está reconsiderando las cuestiones de formato de PP. Si bien esta tesis se aborda un periodo anterior a lo acontecido en 2020 en diferentes encuentros académicos (Congreso Nacional e Internacional sobre Democracia, 2021; Encuentro de PP, 2020) se discuten las posibilidades de los diferentes formatos en mesa específica sobre este instrumento.

Respecto del abordaje teórico, se optó por focalizar en la definición de los recursos implicados en los PP tanto genéricos como específicos y en los criterios de inclusión frente a diversos aspectos del territorio: lo rural y lo urbano, los barrios populares y las áreas deficitarias críticas, así como la identificación de barrios que lograron expresar demandas y prioridades para atraer inversiones públicas a sus territorios.

Desde lo metodológico se diseñó una estrategia cuali – cuantitativa a partir del análisis de datos y estadísticas sobre la ciudad de La Plata, informes del Municipio, estudios de diversos profesionales que han investigado sobre el PP, documentación periodística, encuestas a partir de plataforma virtual y entrevistas a algunos actores participantes del proceso. El análisis se presenta en 3 instancias de aproximación: trayectoria – recursos – inclusión, donde se define como recorte espacial al territorio Municipal y su organización administrativa en Delegaciones. Se considera estas unidades territoriales para establecer análisis comparativos a partir de la conformación de cartografía temática en SIG (Sistemas de Información Georreferenciada) y luego profundizar en singularidades a partir de las Regiones Presupuestarias (RP) de PP y los barrios que las componen.

La estructura y organización de la tesis se desenvuelve en 3 secciones conformadas por 7 capítulos. A continuación se presenta brevemente el contenido de cada uno de ellos.

En la primera sección, se desarrolla el **MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN**. Aquí se incluyen las definiciones y referentes conceptuales y metodológicos a implementar en el estudio del PP en una estructura de 3 capítulos (1, 2 y 3).

El capítulo 1, **“Territorio, participación y políticas públicas como marco del Presupuesto Participativo”**, propone indagar sobre la relación de estos tres conceptos como contexto de inserción de los PP. Se explicita también la importancia de los actores diversos que producen la y en la ciudad, que a partir de las relaciones, articulaciones, tensiones que entre ellos se generen, dependerá la orientación de la misma hacia al bien común o favoreciendo al modelo de acumulación en unos pocos.

El capítulo 2, **“Presupuestos Participativos: recursos e inclusión”**, aborda las definiciones y aspectos positivos y limitantes de los PP, sus etapas (origen – desarrollo – expansión – retracción) y las dimensiones de análisis entorno a diversas experiencias implementadas. En el último apartado se define la importancia de los recursos implicados y la consideración de la inclusión dentro de estas prácticas.

Por último en el capítulo 3, **“Metodología y construcción de matriz para el análisis de la distribución de recursos y modalidades de inclusión de barrios en el PP”**, se explicitan los criterios adoptados para el abordaje del objeto de estudio, la elaboración de matrices para el análisis de los recursos y la inclusión en el marco del PP, la construcción de cartografía temática y la definición de las diferentes escalas de estudio y análisis.

La segunda sección retoma las cuestiones teóricas y metodológicas explicadas y profundiza sobre el caso de estudio: **El PP en La Plata 2008 – 2015**. Esta sección se organiza también en 3 capítulos (4, 5 y 6).

El capítulo 4 despliega la **"Trayectoria de la participación ciudadana en el Partido de La Plata"** con el fin de conformar un panorama sobre las diferentes experiencias participativas que se promovieron en el Municipio y tuvieron lugar en diferentes gestiones administrativas, recuperando sobre todo las que tiene que ver con PP. Se realiza también una caracterización del partido sobre su estructura física y administrativa en relación a los procesos de descentralización como marco del PP.

En el capítulo 5 se expone la **"Distribución de recursos en el PP del Partido de La Plata entre 2008 y 2015"** en base a la propuesta de los capítulos teórico - metodológico. Se trabaja con la clasificación de recursos genéricos y específicos en el marco del PP. En el primer grupo se consideran aspectos vinculados a la gestión del PP por parte del municipio y todo lo que hace al instrumento para ser implementado. Por otro lado, los recursos específicos, son considerados como aquellos que se sirven de los primeros para generar un nuevo producto. En este sentido las propuestas | proyectos emergentes, priorizados, ejecutados, constituyen el foco de análisis. Se realiza una categorización de tipos de proyectos, tipos de demandas y necesidades, así como su localización en el espacio a partir de su georreferenciación con el fin de visualizar los territorios de pertenencia.

El último capítulo de esta sección, es el 6 **"Modalidades de inclusión en el PP de La Plata período 2008 y 2015"** donde se sistematizan los criterios de inclusión revisados a partir de la teoría y se establece una caracterización del PP en La Plata respecto de ésta dimensión de análisis. Se reflexiona sobre los principios del PP respecto de la organización en Regiones Presupuestarias (RP) y su relación con la descentralización municipal, las zonas rurales y las áreas deficitarias críticas. Se identifican los barrios donde llegó el PP a partir de la localización de los lugares de asamblea (recursos genéricos de proximidad), los proyectos propuestos, priorizados y ejecutados (recursos específicos).

Como síntesis y para finalizar este trabajo la sección 3 contiene las conclusiones y reflexiones producto de la investigación desarrollada. Por un lado, se delinean algunas observaciones sobre los conceptos y metodologías que fueron marco del trabajo de indagación y análisis sobre los recursos y la inclusión en el PP. Por otro, respecto del caso particular del PP en La Plata, se presentan conclusiones sobre la distribución y alcances de los recursos, así como también sobre la inclusión de diversos barrios. En última instancia se retoma la hipótesis planteada al inicio y se la discute en base a la indagación realizada, con el esbozo de nuevos interrogantes y posibles líneas de investigación.

SECCIÓN 1: Marco teórico - metodológico de la investigación

En esta primera parte se exponen los contenidos teóricos y metodológicos para abordar el estudio del PP respecto de sus recursos y las posibilidades de inclusión de barrios.

En el capítulo 1 se establece la relación entre territorio - políticas públicas y participación como marco donde emergen y se desarrollan los PP. Se explicita también un apartado sobre la importancia de los actores en el marco de la gestión de la ciudad así como en la interrelación entre los conceptos mencionados.

En el capítulo 2 se define conceptualmente al instrumento de participación y se precisan las dimensiones de análisis más abordadas por diferentes autores. Por otro lado se explican los términos en que los recursos y la inclusión serán abordados en este trabajo.

Por último el capítulo 3 despliega la matriz de análisis propuesta para cumplir con los objetivos planteados así como las herramientas de recopilación y análisis de datos.

"La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede estar divorciada de la que plantea qué tipo de lazos sociales, de relaciones con la naturaleza, de estilos de vida, de tecnologías y de valores estéticos deseamos. El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización.

David Harvey (1967, p.23)

(Harvey, 1967)

"...las ciudades tienen la capacidad de proporcionar algo para todos, sólo porque, y sólo cuando, sean creadas por todos..."

Jane Jacobs (1967, P. S/N))

CAPITULO 1 | Territorio, participación y políticas públicas como marco del Presupuesto Participativo

Este capítulo recupera nociones que contribuyen a la construcción del marco teórico de la investigación en el cual se inscriben el territorio, las políticas públicas y la participación ciudadana, como conceptos que encuentran puntos de contacto en los PP. Cada uno de esos términos constituyen ámbitos específicos de discusión y acción y son considerados imprescindibles en los procesos de gestión de la ciudad, sobre todo, cuando la intención es direccionar el mencionado proceso hacia el bien público y con fines redistributivos contemplando la diversidad de actores.

1.1 | Puntos de intersección: Territorio - Participación - Políticas Públicas

En este apartado se definen las relaciones entre los conceptos de territorio, políticas públicas y participación como marco conceptual y de acción que contiene y propician los procesos de PP.

Cada uno de los términos mencionados proviene de disciplinas diferentes y constituyen un amplio campo de estudios y conocimientos en sí mismos. Sin embargo, diversos autores mencionan la complejidad de cada uno producto de diversos matices de los fenómenos sociales, que requieren visibilidad y abordaje desde una perspectiva multidimensional, interdisciplinaria y complementaria (Catenazzi, 2011; Reese, 2003; Rofman, 2016). Esta complejidad se debe, en parte, a las diferentes formas de interacción y articulación de actores (sociedad, Estado y mercado)³ que influyen en la producción de la ciudad y conformación de territorios, de los cuales emergen problemas o temas que pueden constituirse como políticas públicas. De este modo, a partir de la búsqueda de los diferentes territorios en la atención de sus demandas y procesos de discusión y diálogo, es posible que incidan en la agenda de Estado y de gobierno (Rofman, 2016) en pos de proponer alternativas a sus problemáticas o temas emergentes. En este contexto se propone una lectura transversal y relacional de los conceptos. Se plantea entonces definirlos y exponerlos en duplas: políticas públicas - participación, participación - territorio, territorio - políticas públicas, para visualizar los puntos de intersección que conforman el escenario donde los PP pueden tener lugar.

En relación a las políticas públicas, podemos decir que "son un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad" (Oszlak & O'Donnell, 1976, p.21). En otras palabras de los mismos autores, las políticas públicas son acciones u omisiones que se manifiestan a través de determinadas modalidades de intervención del Estado, en relación a cuestiones que concitan la atención, movilización o interés de actores de la sociedad civil. Esa posición del Estado incluye las decisiones de una o más organizaciones estatales, sean estas simultáneas o sucesivas en el tiempo. De aquí que esa toma de posición no sea algo unívoco, homogéneo ni permanente, sino una

³ Categorías definidas según Pirez (1994).

postura frente a una determinada cuestión de interés de algunos grupos sociales (Chiara & Di Virgilio, 2017).

Otros autores describen a las políticas públicas, como:

Un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema...[...]. Las políticas públicas son el conjunto de decisiones, objetivos y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. (Tamayo Sáez, 1997, p.281)

Estas definiciones manifiestan un carácter relacional (Pagani, 2015) de las políticas en cuanto que allí se consideran los posicionamientos, demandas, problemas o intereses de diversos actores de la sociedad y el Estado y que a partir de sus acciones e interacciones, definen territorios y transforman situaciones en búsqueda del bien público. En relación a esto, la incorporación de actores de la sociedad civil en los procesos de política pública puede tener como finalidad la construcción de agenda Estatal o también puede darse en la fase de implementación, en momentos organizativos u operativos, así como también en la evaluación. Por tanto, se considera que la participación puede estar presente en todo el ciclo de las políticas públicas.

Cuando nos referimos a la participación debemos contemplar que existen diversas modalidades, sobre todo en el vínculo Estado - sociedad. La participación ha sido estudiada y definida por diferentes autores y por tanto ha sido precisada a partir de contextos y disciplinas diferentes tales como ciencias políticas, sociología, antropología y psicología, por mencionar algunos campos disciplinares donde se ha generado la mayor parte de las indagaciones sobre el tema.

Se puede hablar de participación ciudadana, popular, comunitaria, política, social, entre otros. Cada una de ellas asume características diferentes en relación al vínculo Estado - sociedad que promueve. Ese vínculo puede estar fundado en experiencias formuladas en clave más asistencialista, hasta aquellas donde se conforman asociaciones de grupos diversos, nucleados en función de intereses comunes. Cunill Grau (1991 en Pagani, 2015), expone que la participación ciudadana es la que implica una interacción entre el Estado y la sociedad civil donde ésta última penetra en el ámbito del Estado. Eso posibilita un lazo sociedad - Estado más cercano que posibilita la creación del denominado "ámbito público no Estatal" como proceso y como producto. Acompañando este posicionamiento, Rofman y Foglia (2015) aportan que dentro del espacio de interacción entre el Estado y la sociedad, se incluyen diversas modalidades e instrumentos de intervención en los procesos de políticas públicas. Los mismos contemplan la heterogeneidad del universo de actores de la sociedad civil y la variedad de campos de política y de momentos del proceso de gestión de las mismas. Las autoras explicitan también que la participación ciudadana va más allá del acto electoral, de lo comunitario o asistencialista, tendiendo a una construcción colectiva y evidenciando que las decisiones y acciones públicas no son monopolio de la acción estatal ni tampoco del entretejido comunitario, sino que forman parte y constituyen el

ámbito público no estatal (Rofman & Foglia, 2015). De este modo, la idea de la participación ciudadana, advierte la cuestión de superar la visión comunitarista de la participación social aludiendo a prácticas de intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de los asuntos públicos. Aportando a esto, Rofman (2016) explica que:

El calificativo de "ciudadana", además, propone comprender la participación de la sociedad civil en términos de ciudadanía, es decir, en el marco de los derechos y obligaciones establecidos normativamente desde el Estado. El Estado ocupa una posición central en los procesos participativos, no solo como uno de los actores intervinientes de las experiencias de interacción, sino principalmente en sus aspectos de representación institucional y política de lo público. (Rofman, 2016, p.11)

Toma dimensión aquí el término "público" como aquello que supera las problemáticas de quienes están directamente involucrados en las experiencias participativas, incluyendo cuestiones de interés social y colectivo. El valor de la participación ciudadana remite a la democratización de la relación entre la sociedad y el Estado, así como también una democratización interna del aparato Estatal (Ziccardi, 2004). Se constituye entonces una modalidad de relación entre Estado y ciudadanía que puede darse en cualquiera de los momentos de desarrollo de las políticas públicas y numerosos autores lo enuncian como en continua expansión (Couto & Carmona, 2016; Prince, Jolias, & Doria, 2012; Rofman, 2016, 2018).

Respecto de lo antedicho, sobre la relación entre políticas públicas y participación, especialmente la ciudadana, implica la interacción entre diferentes actores y la conformación de espacios de construcción colectiva tanto para la exposición de demandas y problemáticas, como para la formulación de propuestas en función de los conflictos o situaciones emergentes (Fig. 1).



Fig. 1: Síntesis relación Políticas Públicas - Participación.

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía (2019).

En relación a la dupla políticas públicas - territorio, O'Donnell (1976) explica que el Estado es una asociación con base territorial compuesta por un conjunto de instituciones y relaciones sociales. Se evidencia la delimitación de un espacio y la

pertenencia de diferentes actores (individuos o grupos) que se vinculan, en el marco de las políticas públicas, a un territorio regido por determinadas normas y derechos. Esto último otorga un rol protagónico al Estado como actor que delimita los territorios en base a las políticas públicas y como actor permeable hacia los acontecimientos, conflictos, propuestas, provenientes de los otros actores que habitan y constituyen territorios.

El concepto de territorio, es central en el marco de la Maestría y de los objetivos de la tesis, se vincula con el campo de la geografía y ha sido estudiado y revisado por varias corrientes de esta disciplina. Sin embargo, el territorio también ha sido motivo de estudio de otros especialistas: urbanistas, historiadores, etnógrafos, biólogos, economistas, etc. No se remite sólo al espacio físico. Lleva implícita las nociones de apropiación, ejercicio del dominio y control de una porción de la superficie terrestre, ideas de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio dado (Blanco, 2010). Contempla al espacio geográfico⁴ puesto en valor y en el que se advierten las condiciones de un ejercicio efectivo del poder político. Alude al espacio efectivamente usado (Gurevich, 2005; Santos, 2005; Silveira, 2008, 2011b). En este sentido el territorio es producto de un proceso de construcción social material e inmaterial. No es un objeto, ni es una cosa, por el contrario, es un conjunto de relaciones complejas (Tomadoni, 2006). Para su estudio y análisis pueden definirse dimensiones: económica, social, ambiental, físico - espacial, política, etc; pero no se debe olvidar la interrelación entre estas.

Desde esta idea de territorio, como proceso y producto, cabe mencionar que el mismo se modifica en relación a los cambios de la naturaleza y también sufre las transformaciones humanas e incide en las posteriores decisiones sobre él (Corboz, 2001). Con esto se quiere decir que "las condiciones del territorio -su estructura socioeconómica, las características de los actores, su historia, etc.- inciden fuertemente en la orientación y las modalidades particulares de los hechos sociales y políticos" (Rofman, 2016, p.18) que tendrán lugar en él y producirán nuevas transformaciones. Retomando a Corboz (2001), el territorio es remodelado sin cesar, con tiempos diferentes según sean procesos naturales o intervenciones humanas. "Los habitantes de un territorio no dejan de borrar y volver a escribir en el viejo libro de los suelos" (Corboz, 2001, p.20). Esa naturaleza cambiante del territorio, natural y humana, le otorga un carácter complejo, inestable y con ciertas tensiones entre actores que quieren desarrollar sus lógicas, para producir y reproducirse en él. Por esto pensar en el territorio implica pensar la complejidad de la "realidad" y este es el punto donde, según Catenazzi (2011), radica el interés de los decisores en el momento de definir las acciones públicas. Se advierte la necesidad de vincularse con el territorio e incorporarlo para reflexionar y constituir alternativas a la complejidad presente en la ciudad como sistema. En este contexto, las políticas públicas y sus instrumentos para materializarlas, a partir de ese carácter relacional y dinámico que se mencionó anteriormente, aparecen como recursos y canales de aproximación para con el territorio (Fig. 2).

⁴ El espacio geográfico: es una categoría mas amplia que la de territorio. Ver: (Santos, 1995), (Gurevich, 2005), (Blanco, 2010) entre otros.

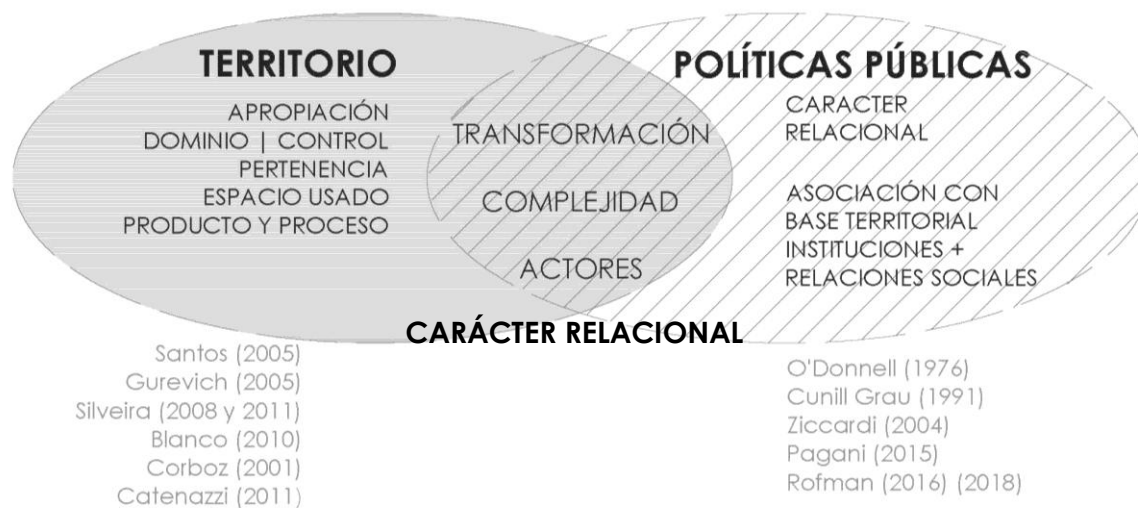


Fig. 2: Síntesis relación Políticas Públicas - Territorio.

Fuente Elaboración propia (2019).

La tercera dupla refiere al cruce entre participación y territorio que puede ser abordado desde múltiples puntos de vista. En el análisis de esta diada retomamos a Rofman (2016) que plantea dos líneas de análisis. En primer lugar, la territorialización de los conflictos: sociales, ambientales y de la política popular. Aquí se visualizan las demandas y problemas de la sociedad, la organización y movilización de grupos en relación a conflictos sociales, medioambientales, territoriales, entre otros y las políticas que se implementan frente a los diversos problemas emergentes. En segundo lugar, las cuestiones de desarrollo local y territorial donde se valora la articulación de los actores locales como recurso central para la producción social del territorio. En este sentido, se entiende que el aprovechamiento y potenciación de los recursos y capacidades propias de cada región o localidad apunta a la comprensión de las problemáticas de un territorio determinado y la formulación de alternativas para su abordaje. Se tiende a construir un nuevo espacio que, en el marco de la planificación participativa y la gestión asociada, se lo puede denominar *cogestión* o como veníamos refiriéndonos, ese *ámbito público no estatal*. Esta idea supone la posibilidad de tomar decisiones asociadas entre Estado y sociedad y la influencia mutua entre esos actores en el marco de prácticas o problemas a resolver. La hipótesis que guía este proceso, es la construcción común de conocimientos, supone una superación de las barreras de la sectorialidad y de los dominios tecnocráticos típicos de los procesos decisorios (Poggiese, 2011). En esa construcción común los actores exponen demandas, necesidades, deseos de transformación, disidencias, etc.

Estas posturas interesan para afrontar el análisis las políticas participativas y del PP en particular, ya que se requieren un reconocimiento de los actores diversos presentes o no en estas prácticas, los ambientes y la dinámica de exposición y negociación en constante tensión debido a los diferentes puntos de vistas y puestas en común de pareceres. Como expresa Catenazzi (2001) y en sintonía con Rofman (2016) haciendo referencia a la diversidad y complejidad de estos temas, durante las últimas décadas el territorio permitió visibilizar la pobreza y otras problemáticas, así como para dar

cuenta de los recursos asociados al desarrollo local. El territorio aparece entonces como ámbito para abordar problemas comunes, propiciar la participación y el diseño y aplicación de políticas públicas, en pos de planificar acciones futuras.

En relación a lo mencionado, y aludiendo a lo que expresa Rofman (2016), se hace visible la dimensión territorial de los actores, tanto sociales como estatales, y de la participación a partir de la movilización de diferentes grupos sociales pasibles de articularse en función de un proyecto de cambio territorial (Fig. 3). Se concuerda con lo expuesto por la autora quien asegura que el "entramado de actores y de recursos puede convertirse en un sistema territorial, con propiedades y potencialidades propias para el desarrollo endógeno, si, como plantea Boisier (2000), los actores se comprometen en un proyecto político común." (Rofman, 2016, p.13)

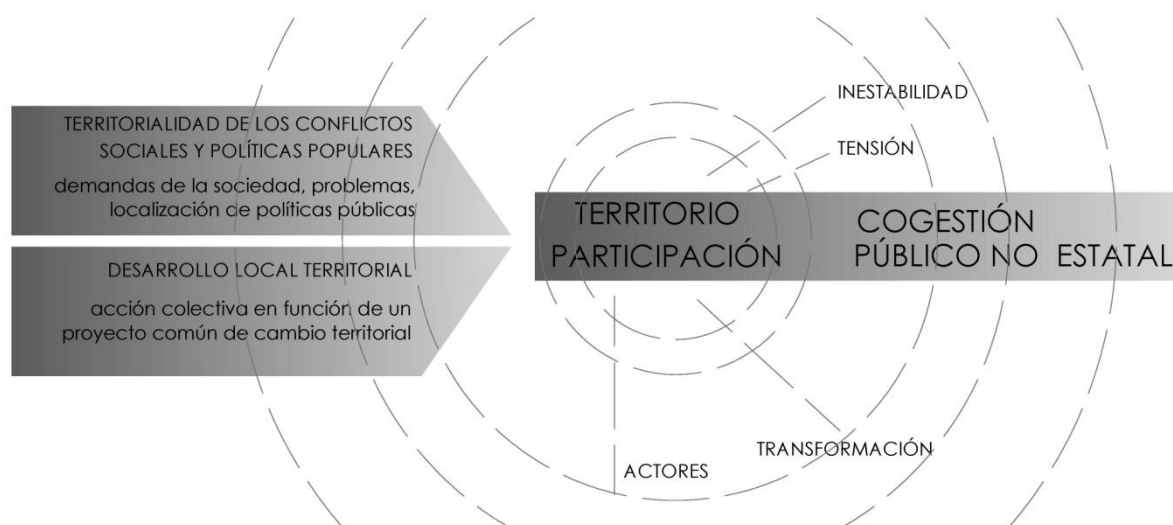


Fig. 3: Síntesis relación: Territorio - Participación.

Fuente: Elaboración propia, 2019 en base a Rofman (2016) y Poggiese (2011).

A modo de síntesis, los procesos de participación pueden incentivar la construcción colectiva y promover acciones en virtud del bien público, sin embargo constituyen en sí mismos formas o espacios de disputa por el poder (Clemente, 2016), característica que comparte con las definiciones de territorio y las políticas públicas. Se reconoce que la construcción a partir de la participación del espacio público no estatal y/o cogestivo no se desarrolla en un ambiente de constantes acuerdos. Los actores involucrados en estos procesos tienden a exponer sus posiciones y el contexto suele ser de tensión e inestabilidad, factores comunes de los tres conceptos trabajados en este apartado. En este sentido, se comprende la relevancia de pensar el territorio, las políticas públicas y la participación, de forma articulada para su análisis y alternativas de acción. Esto permite considerar diversos aspectos, problemáticas, manifestaciones o hechos, producto de diversos actores y sus articulaciones que impactan o pueden repercutir en decisiones y proyectos futuros, que condicionarán y transformarán los territorios en cualquiera de sus dimensiones. En relación a esto, el PP se define como instrumento de participación en el marco de la gestión de la ciudad y los territorios y se conforma como herramienta en la cual convergen algunos aspectos de los

conceptos mencionados (Fig. 4). Como veremos más adelante, implementar un PP forma parte de la voluntad política de referentes del Estado en abrir el campo de la toma de decisiones hacia la sociedad. Asimismo, permite incorporar mecanismos diferentes de gestión de la ciudad y el territorio intentando abordar las demandas de los diferentes actores y posibilita, en algunos casos, la construcción de un nuevo actor colectivo que actúe en virtud de consolidar espacios públicos no estatales para promover transformaciones en la gestión y los territorios a partir de discutir y definir la distribución de una parte los recursos públicos.



Fig. 4: El PP como herramienta que concentra aspectos de los conceptos de territorio, participación y políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia (2019).

El PP aparece entonces como uno de los tantos instrumentos de gestión urbana y territorial que pueden abordar cierta complejidad presente en la ciudad, las políticas públicas, los actores y territorios; ya que intenta promover la conformación de un nuevo actor colectivo a partir de la participación.

1.2 | Actores en la producción y gestión de la ciudad: su posicionamiento en el PP

En el apartado anterior se expresaron algunos puntos de contacto entre los conceptos de territorio - participación - políticas públicas y el PP como uno de los instrumentos con posibilidades de promover transformaciones hacia el bien público y con carácter redistributivo. A este respecto, los actores (políticos, sociales, económicos, etc), aparecen como parte esencial y por lo tanto en este apartado se aborda su definición y la forma en que estarán presentes en la tesis.

Se parte de la idea expuesta por Rolnik (1997) de que es necesario aceptar en la ciudad real la presencia permanente del conflicto y tomarlo en la gestión cotidiana como punto de partida para acciones transformadoras. Los conflictos, o como fue

mencionado anteriormente "tensiones", emergen del planteo de que la ciudad se produce por una multiplicidad de agentes y actores movilizados por sus intereses y, por lo tanto, se requiere que los procesos de gestión de la ciudad y el territorio sean revisados de forma casi permanente contemplando la presencia de la diversidad.

En este marco, Robirosa (2004) define a los actores en función de un escenario concreto de interacción ya sea respecto de un proyecto a realizar con un otro o un ámbito de negociación para obtener algo de otro. El autor continúa explicando que los actores pueden ser un individuo, un grupo, una organización o institución de cualquier tipo -una empresa, un organismo de gobierno, una organización de la comunidad, etc-. Lo que caracteriza o identifica a un actor social es su posición particular en ese escenario de acción o negociación, su papel o rol y sus propósitos o intereses respecto de ese escenario o lo que se procesa en él (Robirosa, 2004). Se manifiesta en esta definición la condición de heterogeneidad, es decir que cada actor dependiendo justamente de sus intereses y su posicionamiento respecto de un tema o proyecto actuará o no a favor o no de diferentes situaciones o propuestas de otros. Esto refiere a la condición de diversidad de actores, sin embargo, en relación a la producción y gestión de la ciudad, es posible agruparlos según las lógicas que los movilizan y que autores como Herzer, (2000) y Pérez, (1995), indican que son tres:

- Los actores económicos, orientados principalmente por una lógica de obtención de ganancia. Son "unidades económicas" (empresarios individuales, empresas, conglomerados de empresas) que realizan actividades dentro del mercado y dependen de eso para subsistir.
- Los actores políticos, que se mueven por la búsqueda de posiciones de poder y su objetivo es la acumulación política que fortalece posiciones individuales o grupales. También tiene un papel representativo de la sociedad donde se hace cargo de cuestiones que no son resueltas por los comportamientos orientados por la búsqueda de ganancia, pero son necesarias para garantizar la satisfacción de necesidades y/o el funcionamiento de la ciudad. Estos actores producen ciudad de forma directa conformando agenda estatal y de gobierno o a través de políticas públicas, proyectos, programas e instrumentos. De forma indirecta, lo hacen al establecer parámetros que orientan la acción de los actores privados: normas, planes, programas, etc.
- Por último, los actores sociales o comunitarios encauzados por la lógica de la necesidad. Es decir que se movilizan y relacionan para la obtención de medios de consumo para su reproducción. Se trata de procesos tendientes a la satisfacción inmediata de la necesidad. Estos actores producen la ciudad (vivienda, servicios, infraestructuras, etc.) en forma autónoma o en alguna asociación con actores gubernamentales o mercantiles. En consecuencia se vinculan con las otras lógicas y, en algunos casos, participan - total o parcialmente- de ellas. En el contexto de esa producción, no satisfacen únicamente sus necesidades particulares, sino que producen muchas veces componentes del funcionamiento de la ciudad como un todo y, de esa manera, contribuyen a la satisfacción del conjunto amplio de necesidades que depende de ese funcionamiento.

En otro de sus trabajos Pírez (1995) menciona una cuarta lógica: la del conocimiento (científico, técnico, ideológico). Esta lógica está subordinada a las otras tres en la medida que no genera procesos autónomos de toma de decisiones y de acciones sobre la ciudad, sino que lo hace en tanto que alguna de las otras tres la receptan. De esta forma pueden contribuir e incidir en la toma de decisiones.

La identificación de estos tipos de actores resulta significativa en el marco de la gestión urbana que, según Herzer (2000), se define como el conjunto de procesos dirigidos a articular (usar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) en pos de hacer funcionar y mantener la ciudad y brindar a las actividades económicas y a la población, los satisfactores de sus necesidades, tanto bienes de consumo individual y colectivo (Pírez y Herzer (1994) en Herzer, 2000). La gestión urbana vincula los tres tipos de lógicas de los actores mencionados y, producto de las formas en que estos se articulen, modelaran los territorios contemporáneos (Gurevich, 2005). Pírez manifiesta sobre los actores "que el papel que juegan en la ciudad depende de la forma particular en que se organicen como unidades de acción y ello depende, también, de su relación con el territorio" (Pírez, 1995, p.1).

A partir de estas definiciones, es posible reconocer la relevancia de los diferentes actores en el proceso de gestión y producción de y en la ciudad, considerando que de ellos y sus articulaciones dependen las posibilidades de una ciudad para el bien común, con carácter redistributivo o por el contrario, la promoción de una ciudad enfocada en la acumulación (de recursos, de poder, etc) en unos pocos actores (Pírez, 1994). En síntesis, la ciudad es producida por actores que se mueven por diferentes lógicas, a veces hasta por más de una y aunque sus acciones los engloben dentro de una de las categorías mencionadas, al interior de cada una son heterogéneas e incluyen posiciones e intereses diferentes. Pueden constituirse como un actor colectivo que persiga intereses comunes y fortalezca diversos territorios o focalizarse en intereses particulares y defender procesos de acumulación.

El ámbito local suele ser el más seleccionado para el desarrollo de los PP por ello es pertinente definir a los actores locales. Pírez (1995) los precisa como "sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina predominantemente en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales" (Pírez, 1995, p.3). Es decir que producen y se reproducen en el ámbito local. Los actores económicos y políticos reproducen su poder en relación a otros actores locales y en relación al gobierno local, así como los actores comunitarios definen territorios y procesos de satisfacción de necesidades en ese ámbito. Esto no significa que su accionar sea cerrado a otras esferas (nacional o internacional), sino que el ámbito local les permite subsistir y reproducirse. Se definen y dependen de lo local y el escenario situacional que este provee para su desarrollo, por tanto, cualquier modificación en él los condiciona.

Arocena (1997) define como actor local a todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. En consecuencia, se sirven de los territorios a escala local y producen territorios a esa misma escala, pero también

pueden dialogar con otras escalas que los ayuden a mantenerse y/o desarrollarse. Esto se relaciona directamente con la gestión y producción de la ciudad entendida como un sistema complejo donde se desempeña un gobierno municipal (escala local) en relación a actores de diferentes lógicas, que a su vez operan intra y extra categorías y a diferentes escalas (Arocena, 1997).

En este contexto, al revisar las nociones de ámbito local y de territorio, podemos afirmar que los actores desarrollan estrategias con la intención de manifestar sus intereses o satisfacer sus necesidades, según las condiciones físicas, sociales, económicas, ambientales del territorio del cual forman parte. Estas estrategias, suponen cierto tipo de cálculo, donde cada actor toma en cuenta, no sólo sus intereses o necesidades, sino también las expectativas sobre el comportamiento de los otros actores con quienes van a articular y/o negociar (Pírez, 1995). De esta forma, se tejen redes y se establecen acuerdos y compromisos sobre los que tomarán posición los involucrados, incorporando como parte de la complejidad las tensiones previstas en relación a las diferentes posiciones.

A partir de este panorama de los diferentes actores presentes en las dinámicas de producción y gestión de la ciudad, este trabajo intentará identificar y caracterizar aquellos que intervienen en los PP. Como se profundizará más adelante, esta herramienta habilita la producción de ciudad desde una modalidad diferente, por medio de la participación ciudadana. Se trata entonces de la incorporación de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, que en general se encuentra limitado a unos pocos actores, especialmente en temas como la definición y el destino del presupuesto. El PP surge en este escenario como un instrumento que combina la democracia representativa (indirecta) con la democracia participativa (directa) (Lopez Accotto, Martinez, & Adaro, 2010). Es en palabras de Sousa Santos (2004):

... es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y paternalista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes etapas de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión (p.25).

En base a lo expuesto, es posible caracterizar la posición de los diversos actores participantes del proceso del PP del siguiente modo:

Los actores políticos con voluntad política en desarrollar estas prácticas dispondrán de los recursos materiales e inmateriales para implementar el instrumento y se comprometen en cumplir con lo propuesto en pos de no perder credibilidad y acumular poder político.

Los actores de la sociedad civil, a través de su participación en las asambleas, manifiestan necesidades y formulan propuestas / proyectos para poder abordarlas a través del PP. Luego definen sus prioridades de inversión en el momento de la votación pública. En estos espacios suelen exponerse problemáticas particulares de quienes se involucran que intentan atraer inversiones públicas para sus barrios y de esta forma mejorarlos e incidir de alguna forma en la futura valoración económica, social, ambiental de su territorio. Dependiendo del tipo de PP que se implemente, los actores

sociales podrán actuar de forma individual o a través de colectivos organizados. Sin embargo, la intención de estos procesos es conformar un nuevo actor colectivo para el abordaje de las problemáticas, fomentando las acciones de cogestión y fortaleciendo el espacio público no estatal. Lo que mueve a estos actores es la necesidad o la intención de atraer hacia sus barrios las mejoras deseadas. Aparece aquí la figura del "cazador urbano" que define Merklen (2005), refiriéndose a los actores que a partir de su relación inmediata con el medio en que habitan y su conocimiento del territorio, pueden formular estrategias para intentar captar los recursos en función de sus intereses (Merklen (2005) en Signorelli, 2016).

Los actores económicos más involucrados en estos procesos son las empresas constructoras, proveedoras de infraestructuras y servicios básicos, que a través de licitaciones materializan los proyectos seleccionados en el marco del PP.

Interesa destacar la complejidad en relación a los actores en las instancias participativas y en particular en el PP, ya que los intereses diversos y a veces contradictorios conforman esa tensión característica en estos procesos. Se requiere que el Estado que decida implementar estos instrumentos cuente con capacidades administrativas, políticas y de gestión para evitar ineficiencias burocráticas que, sumado a la falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental, han sido indicadores de debilidad (Ziccardi, 1999). Por tanto, se comprende que la participación ciudadana como motor hacia la construcción colectiva de saberes y propuestas de transformación depende de diversos factores: las voluntades y capacidades de articulación y/o negociación de los actores participantes, la disponibilidad y acceso a información pública, así como la presencia de herramientas o dispositivos diversos que puedan articularse o complementarse, como así también del buen manejo que de ellas se haga.

Frente a este panorama, resulta significativo revisar los conceptos de recursos e inclusión en el marco del PP como instrumento de gestión de la ciudad y los territorios. Es preciso conocer la disponibilidad, localización y articulación de los primeros, así como contemplar e identificar quienes pueden ser parte de estos procesos. Esto permite identificar características que definen la finalidad con que se implementa el instrumento, sus posibilidades de sostenibilidad en el tiempo a través de diferentes gestiones administrativas, así como verificar la existencia de aspectos redistributivos que puede promover la herramienta del PP en función de problemáticas reales.

CAPITULO 2 | Presupuestos Participativos: recursos e inclusión

El presente capítulo expone en primer lugar el origen y definición del PP, su proceso de expansión y desarrollo a nivel global, así como su desenvolvimiento en Argentina. En una segunda instancia se recuperan los antecedentes respecto a dimensiones de análisis del instrumento así como la relevancia que tienen en este trabajo el estudio de los recursos y la inclusión.

2.1 | Presupuestos participativos: origen, definición, desarrollo y expansión

Las experiencias de interacción entre Estado y sociedad civil se han multiplicado desde su primera implementación y las mismas se han desarrollado en diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, han tenido mayor relevancia en los contextos locales donde se posibilita una mayor proximidad entre ciudadanos y gobierno. Esto se debe a que es en esta escala del Estado Municipal donde es posible reconocer y generar escenarios de articulación entre territorios en relación a cuestiones que competen a diferentes actores (Annunziata, 2013b; Ford, 2007; Rofman & Foglia, 2015).

En cuanto al origen de la participación, más precisamente la relación Estado - Sociedad, se hace visible a comienzos del siglo XX cuando se conforman algunas asociaciones y se manifiestan públicamente las primeras demandas sociales, políticas, urbanas, etc. En este momento se conforman las primeras estructuras de atención comunitaria a necesidades sociales como parte de políticas estatales para problemáticas emergentes y/o demandas expresadas por la sociedad. A partir de aquí y en el marco de los cambios que se sucedieron en los diferentes niveles del Estado, producto de la crisis de la matriz "Estadocéntrica", es que se produce un punto de inflexión donde los gobiernos locales comienzan a asumir un rol diferente. En el contexto de globalización e intensificación de las reformas económicas neoliberales sucedidas en América Latina en la década de 1990, se observaron tendencias de descentralización y transferencia de funciones y competencias por parte del nivel nacional hacia los gobiernos provinciales o municipales (Carmona & Martínez, 2013, 2016). Se conforman nuevos escenarios donde, como menciona García Delgado (1997):

El Estado central "tira" la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. (p.6)

Estos nuevos escenarios otorgan a los Estados Municipales un rol principal en la gestión de la ciudad y los territorios con aspectos positivos y algunos limitantes. En el primer caso, la cuestión del fortalecimiento de lo local a partir de la autonomía mencionada en las Constituciones Nacionales de diversos países de América (en 1994 en el caso de Argentina). Como parte de la segunda situación, ese rol protagónico de los municipios, conllevó a una sobrecarga de tensiones y demandas sobre las instituciones municipales muchas veces sin un aumento de recursos para abordarlas. Esta situación hace que, a la gestión de los servicios urbanos tradicionales de los que se encargan los municipios, se le incorpora la atención de problemáticas de salud,

educación y asistencia a grupos de riesgo (García Delgado, 1997). Esta situación fue motivo para que muchos gobiernos locales decidieran implementar diversos instrumentos gestión de sus territorios ya sea en temas de planificación, promoción del desarrollo local, financiamiento, captación de recursos y de participación ciudadana. Dentro de este último grupo se insertan los PP como modalidad de gestión pública basada en la participación directa de la población en cuestiones referidas a la elaboración y la ejecución del presupuesto público municipal, especialmente en la indicación de las prioridades para la adjudicación de los recursos de inversiones (Reese, 2003).

Los PP tienen su origen en Brasil, más precisamente en la ciudad de Porto Alegre a final de la década de 1980. A partir de la asunción al gobierno del Frente Popular en el mencionado país (1989 - 1992) el PP se consolidó como modelo participativo y se volvió referencia nacional e internacional cuando la Organización de Naciones Unidas (ONU) lo seleccionó como una de las 40 mejores experiencias de gestión local en la conferencia Hábitat II de Estambul 1995 (Fedozzi, 2015). Brasil, desde la década de 1960 a 1980, experimentó profundas transformaciones socioeconómicas, demográficas, políticas y culturales que promovieron la migración de población del campo a la ciudad, la consolidación de la desigualdad social, la concentración de riquezas, tierras, bienes y servicios. Según Fedozzi (2015) este proceso fue acompañado por el surgimiento, entre 1970 y 1980, de nuevos actores sociales y nuevas prácticas político-culturales en el contexto de ampliación de la sociedad civil y de la esfera pública. Se referencia aquí a luchas por la igualdad del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1969) en el escenario de disputas por la redemocratización y disminución de las desigualdades sociales (Fedozzi, 2015). El autor citado, expresa que los PP surgen en el marco de esas contradicciones y con interés por promover ciudades más justas. Otro aspecto importante, fue el proceso de descentralización producido a partir de la democratización del Brasil donde con la reforma de su Constitución Nacional de 1988, se estableció un nuevo pacto federativo que revirtió la centralización tributaria, fiscal y política del período dictatorial. En este sentido, los municipios brasileros, fueron considerados entes de la Federación juntamente con los Estados y la Unión, gozando de autonomía legislativa, administrativa, política y financiera. Este contexto proporcionó la oportunidad para el surgimiento de nuevas Instituciones Participativas, entre ellas el PP, que se desarrollaron según la bibliografía, en un ámbito de tensión y disputas al interior del gobierno y los partidos políticos con actores heterogéneos en búsqueda de articular, negociar y/o imponer sus perspectivas e intereses. La noción de *democracia participativa* se viabilizó por un conjunto de rupturas necesarias para instaurar la *esfera pública de cogestión*, que más tarde se materializó en los PP. Del análisis que realiza el Fedozzi (2015) resulta interesante retomar algunas de esas rupturas para comprender lo que supuso implementar el nuevo instrumento:

- El quiebre con las concepciones *tecnoburocráticas* vigentes en especial en el cuerpo técnico de la planificación urbano y presupuestario de la Administración Municipal y su substitución por una gestión de la participación basada en la Planificación Estratégica Situacional (Matus, 1989);
- Cambios en la política fiscal para promover el saneamiento financiero de la administración e implantar una política de justicia tributaria;

- La modificación de las formas de acción colectiva de los sectores populares, que pasaron de los enfrentamientos o la sumisión clientelista frente al Estado, a la conformación de relaciones de carácter institucional.

Lo explicado hasta aquí, intenta ilustrar el tejido político, social, cultural en el que se promovieron las modificaciones de las relaciones Estado - sociedad en Brasil y que dieron origen a la incorporación de diversos modos de participación, interacción y articulación de actores en lo público, intentando formalizar una construcción colectiva.

Respecto de los PP específicamente, Fedozzi (1997) enumeró 5 variables o condicionantes que posibilitaron la creación y funcionamiento de los mismos:

- 1) la decidida voluntad política de los nuevos gobernantes para democratizar la gestión socio-estatal;
- 2) la efectividad de las decisiones compartidas consignando credibilidad a la participación;
- 3) las reformas en la gestión administrativa para consignar eficacia en el procesamiento técnico de las demandas;
- 4) la retoma de la gobernabilidad financiera capaz de posibilitar un ciclo virtuoso de "participación/decisión de prioridades/ejecución de las decisiones/fortalecimiento de la participación";
- 5) la existencia previa de un tejido asociativo crítico de carácter territorial, que ejerció presión "de fuera hacia adentro del Estado", necesaria para superar resistencias históricas del aislamiento burocrático del Estado.

Estas condicionantes demuestran la complejidad de estos procesos y las transformaciones que se deben producir en los diferentes ámbitos (Estatales, sociales, económicos, etc) para llevar adelante estas iniciativas. Por otro lado, es posible caracterizar a los PP como una "tecnología social"⁵, sin embargo, no debe ser aprendida para repetirla de la misma forma en cualquier territorio, sino que sus principios pueden inspirar formas participativas para democratizar el acceso y la aplicación de los recursos públicos (Fedozzi, 2015) en diferentes sociedades. Es decir, que este instrumento requiere adaptación a distintos contextos.

En este sentido, cabe mencionar que no existe una definición acabada de PP. No obstante, partimos de lo expuesto por Sousa Santos (1998, p.114):

El presupuesto participativo, promocionado por la Municipalidad e Porto Alegre, intenta romper con la tradición paternalista y autoritaria de las políticas públicas, recurriendo a la participación popular en las diferentes fases de preparación e implementación presupuestarias, con énfasis en la priorización de la distribución de los recursos de inversión.

El mismo autor (citado en Cabannes, 2004, p. 24) lo explicita como "una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres principios y en un conjunto de

⁵ El concepto de Tecnología Social es considerado en los términos expresados por Dagnino (1985): comprende productos, técnicas y / o metodologías reaplicables, desarrollados en la interacción con la comunidad y que representan soluciones de transformación efectivas social.

instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno municipal". Estos principios estructurantes hacen referencia a: 1) Participación abierta a todos los ciudadanos; 2) Combinación de democracia directa y representativa para la definición de las reglas; 3) Disposición de recursos para inversiones, compatibilizando decisiones y reglas establecidas de los participantes con las exigencias y posibilidades técnicas y legales de la acción gubernamental (Cabannes, 2005; Reese, 2003; Sousa Santos, 1998).

Sousa Santos (1998) alude a la importancia del presupuesto como instrumento para fortalecer la relación político-administrativa entre Estado y Sociedad y lo define como un "contrato político y de las interacciones entre cuerpos estatales participantes. Por definición, el presupuesto - como fondo público y plan de acción gubernamental - se convierte en el mecanismo central de control público sobre el Estado" (p. 113).

Otras definiciones de PP enfatizan los aspectos relacionados con las posibilidades de los actores sociales de introducirse en la discusión y definición del destino de recursos públicos y en los procesos de toma de decisiones, a saber:

- Es un proceso donde los ciudadanos - de forma individual o nucleados en organizaciones - pueden contribuir en la toma de decisiones de una parte del presupuesto público (Caruso et al., 2010; Goldfrank, 2012).
- Son espacios de participación directa o semidirecta de los ciudadanos respecto de la asignación del presupuesto, generalmente aplicado a ámbitos locales ya que supone que los ciudadanos se organicen territorialmente y participen en foros públicos de debate sobre las prioridades de gasto público. Dependiendo de los casos, las decisiones emergentes pueden tener carácter vinculante o consultivo (Rofman, 2007).
- Es un instrumento de gestión territorial donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas de un territorio, e indicar prioridades de inversión (Geli, Virgili Bonet, & Virgili Bonet, 2008; Reese, 2003).
- Representa la "esfera pública activa de co-gestión del fondo público municipal" que combina formas de democracia directa (las asambleas) con formas de democracia participativa semidirecta (Consejo del PP y los Foros de Delegados) (Fedozzi, 1997 en Pineda & Fernández, 2004).
- Es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (Goldfrank, 2006).

En estas definiciones se expresa la innovación que en materia distributiva implica incorporar este instrumento en los espacios locales, ya que tradicionalmente todo lo relacionado a lo presupuestario quedaba reservado a las máximas autoridades políticas bajo criterios técnico-económicos (Pagani, 2015).

Como todo instrumento que es parte de las políticas públicas y propone cambios en las modalidades de acción instaladas, posee características para ser valorados de forma positiva o demarcando aspectos limitantes. Dentro de las valoraciones positivas se encuentran:

- El cambio de las condiciones de vida y mejoras infraestructurales en toda la ciudad, en función de propuestas más equitativas en lo territorial y distributiva en lo económico (Merino, 2000:73 en Caruso et al., 2010; Concejo Deliberante La Plata, 2008; Prince et al., 2012).
- Fomento de la participación ciudadana (Cabannes, 2005, 2007).
- La inversión de prioridades al favorecer o discriminar positivamente a los grupos o sectores más vulnerables (Cabannes, 2005; Carmona & Martínez, 2014).
- La ruptura del clientelismo (Cabannes, 2005).
- El perfeccionamiento de la gestión local y control fiscal por la ciudadanía (Cabannes, 2005; Fedozzi, 2015).
- Combinación de modalidades de democracia representativa y democracia directa (Sousa Santos, 1998).
- Creación de una esfera pública no estatal (Rofman & Foglia, 2015; Sousa Santos, 1998).

En relación a los factores límites o negativos de los PP, se pueden mencionar:

- La cantidad de recursos puestos a discusión pública generalmente escasos y que representan un bajo nivel de incidencia en el Presupuesto Global del Municipio (Cabannes, 2005; Lopez Accotto et al., 2018).
- La supuesta delegación de las obligaciones del Estado hacia la sociedad y/o el clientelismo emergente en algunos casos por determinados actores participantes (Ford, 2007).

En cuanto a la evolución en el tiempo de los PP se identifican 3 fases: surgimiento y consolidación, expansión dentro de Brasil y globalización en otros países del mundo (Cabannes, 2005; Caruso et al., 2010; Dias & Simone, 2019; Fedozzi, 2015; Sintomer et al., 2012).

La primera fase refiere al momento de construcción y consolidación de la experiencia participativa en el contexto de redemocratización de Brasil. Durante 1989 - 1992 surgieron 10 casos de PP en ese país. El más representativo y tomado como modelo fue el de Porto Alegre debido a la continuidad por sobre las diferentes gestiones administrativas y características particulares del modelo. Cabannes (2005) denomina esta etapa como de "Experimentaciones" y amplía el rango del período entre 1989 a 1997.

La segunda fase se denomina de expansión nacional dentro de Brasil o masificación brasilera (Cabannes, 2005). Entre 1993 y 1996, según Fedozzi (2015), se pasó de 10 a 30 experiencias en el territorio brasilero y de 1997 al 2000 se llegó a 140. Durante el período 2008 - 2012 el número ascendió a 355 (Fedozzi, 2015) y se visualizó que alcaldes pertenecientes a diferentes partidos políticos incorporaron este instrumento. Interesa destacar que los municipios con población entre 250 y 500 mil habitantes fueron los que tuvieron más experiencias de PP seguidos de aquellos que contaban con más de 1 millón de habitantes. La expansión del instrumento promovió el interés de las principales agencias multilaterales de financiación o de cooperación, las cuales pasaron a incentivar los PP como "buenas prácticas de control de los gastos públicos",

entre ellas: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BD), (Fedozzi, 2015). Nos interesa mencionar que en este periodo se ubica la primera experiencia de PP en la Ciudad de La Plata en el año 1998.

La tercera etapa corresponde a la globalización de los PP. Cabannes (2005) la explicita como de expansión fuera de Brasil y diversificación explicando que, desde la década de 1990, en el contexto de crisis de legitimidad de la representación política en las democracias, la expansión de los PP ocurrió primero en países sudamericanos y de América Central (Cabannes, 2005; Fedozzi, 2015). Revisando el panorama mundial (Fig. 5) en el año 2010 el número de casos de PP se incrementó de 795 a 1469 experiencias. Latinoamérica osciló entre 510 y 920 casos, Europa en casi 200 iniciativas, Asia entre 40 a 120 (Sintomer et al., 2012).

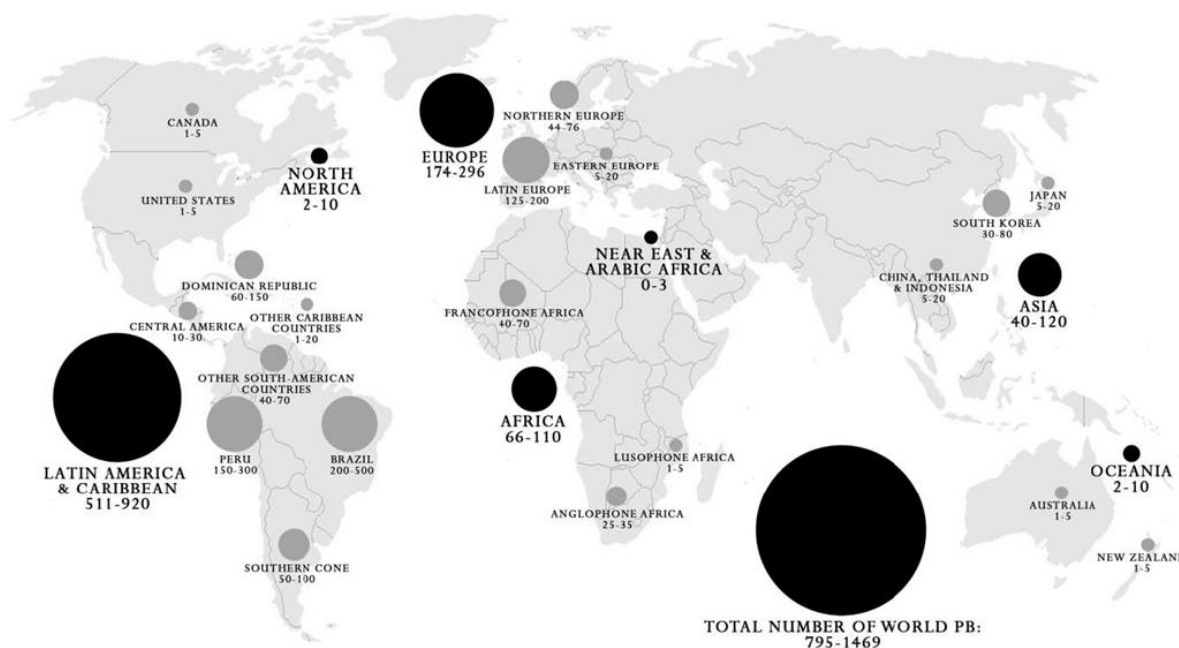


Fig. 5: Experiencias de PP en el mundo.

Fuente: Extraído de Sintomer, Herzberg y Röke, 2012.

Esta mundialización del instrumento no significó necesariamente la democratización de las decisiones sobre los recursos públicos o procesos redistributivos, pues se presenta con objetivos, agentes, calidad y resultados distintos según el lugar (Fedozzi, 2015). Sin embargo, esta política se enmarcó en el ámbito de la movilidad y circulación de políticas urbanas desde el Sur Global⁶ incentivando y promoviendo la producción de teoría y experiencias en y sobre Latinoamérica (Jajamovich, 2017). Brasil continúa siendo el país con mayor porcentaje de casos de PP seguido por los países de la región andina: Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia. En un tercer grupo se encuentran: Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y México. Dentro de los países europeos que han incorporado esta práctica, los que

⁶ En relación a categorías como las de *Global South* y *Global North* han sido discutidas desde distintos abordajes y los autores que aluden a las mismas intentan trascender categorías previas y los supuestos tales como: mundo desarrollado y subdesarrollado o en vías de desarrollo. Para ampliar ver Jajamovich (2017).

tiene mayor incidencia son: España, Italia, Alemania y Francia. Varias ciudades africanas y asiáticas también están implementando este modelo de política pública participativa (Dias & Simone, 2019; Prince et al., 2012).

Por último, en relación a la periodización del PP, puede mencionarse una cuarta fase que se presenta como de pérdida de calidad del PP en Brasil, que es coincidente con la cuarta gestión del Partido de los Trabajadores en ese país. Según Fedozzi (2015) la experiencia exitosa del Porto Alegre fue acompañada de interpretaciones conceptuales que contribuyeron a una mitificación del instrumento, entre ellos: "esfera pública no estatal", "autorreglamentación" y "democracia directa" que no lograron conformarse como tales. Según el autor mencionado, el éxito de Porto Alegre se basó en algunas características denominadas contra-hegemónicas, como pueden ser: la inclusión de capas sociales pobres históricamente fuera de las decisiones sobre la gestión urbana, la adopción de un método compartido de producción de las reglas de la participación y de la distribución de los recursos públicos para producir un diseño institucional favorable al modelo de inversión de las prioridades estatales reconociendo los actores populares como sujetos de derechos y, por último, fomentar el carácter redistributivo de la herramienta a partir de definir criterios de asignación de recursos en función del perfil socioeconómico de las diferentes regiones (a mayor pobreza más inversiones). De esta forma con la implementación del instrumento se intentó revertir las desigualdades socioterritoriales y promover cierta equidad (Cabannes, 2005).

Para finalizar sobre el caso del PP en Porto Alegre y las fases del PP, Fedozzi (2015) afirma que a la idealización del instrumento se sumó un escenario de crisis financiera del municipio que dejó sin ejecutar la mayoría de las obras previstas entre el 2000 y el 2002, instaurándose el descredito en la efectividad de la participación. En ese momento quedó visualizada la fragilidad del público para ejercer el control social autónomo del presupuesto, así como la ausencia de un sistema de informaciones transparente y accesible que posibilitase el monitoreo de la evolución financiera y de la ejecución presupuestaria. Una última cuestión que influyó en el declive de los PP se debió a las coaliciones políticas que tuvieron lugar a partir del año 2012 donde la implementación del instrumento deja de tener importancia en las agendas políticas y de gobierno (Fedozzi, 2020).

Retomando cuestiones referidas a las características generales de los PP interesa señalar que existen diferentes tipos dependiendo siempre del territorio en donde se formulan e implementen. Pueden ser Regionales, es decir que aborden problemáticas diversas de todo un partido o de sectores a partir de su organización en base a demandas territoriales de cada Región Presupuestaria conformada; o Temáticos aplicados en todo el territorio municipal y donde se discuten temas determinados: ambientales, culturales, con diferencias etarias (presupuesto joven, para adultos mayores) o destinados a una población o sector (rural, asentamientos informales, etc, (Cabannes, 2005; Reese, 2003). Sea cual fuese el tipo de PP a implementar la intención es generar una aproximación entre Estado y Sociedad a través de habilitar espacios de comunicación y articulación entre los diferentes actores para la exposición de demandas, formulación de proyectos, manifestar acuerdos o disidencias y direccionar recursos. Este proceso requiere entonces de ciertas pautas o fases a atravesar y que se

relacionan con las variables que mencionamos con anterioridad de creación y funcionamiento. Previo a la implementación es necesario abordar los siguientes aspectos: (Prince et al., 2012)

- Considerar una etapa diagnóstica del territorio donde se propone un PP.
- Conformar un mapa de todos los actores caracterizándolos a favor, oposición o neutralidad frente al PP.
- El Poder Ejecutivo y Legislativo deben definir el volumen y origen de los recursos que serán puestos a consideración en todo el proceso de PP.
- Se recomienda una instancia de diálogo con todos los actores para alcanzar una mayor legitimidad y confianza en el programa.
- Se requiere la elaboración de un reglamento de PP para cada caso donde se exprese la voluntad de las partes y los modos de acción.

A esta cuestión y a partir de la implementación de los PP, Reese (2003) sugiere la formación de las instancias institucionales tales como el Consejo del Presupuesto y los Forums de delegados. Esto resulta significativo al proceso de construcción común a partir de equipos ad hoc para las experiencias en pos de estimular formación de ese nuevo colectivo público. La organización de las etapas propuestas se plantean en los procesos participativos a modo de guía del proceso, pero las especificidades de cada PP se definirán según las características de cada territorio en función de las intenciones de cada gobierno, la apertura a la participación ciudadana, el presupuesto destinado, la sociedad y su estructura socio-demográfica, etc (Prince et al., 2012).

Por último, es necesario indicar que la realización de asambleas como espacios de encuentro entre Estado y sociedad y como lugares de exposición, puesta en común, tensión y construcción de demandas y proyectos; suelen ser las unidades en que organiza el PP para la asignación de los recursos. En esta tesis resulta pertinente utilizar el término Región Presupuestaria (RP), recuperado de Reese (2003), ya que nos permite distanciarnos de la cuestión social que generalmente envuelve a los espacios asamblearios.

2.2 | El PP en el marco de la participación ciudadana en Argentina

El presente apartado procura abordar el concepto de participación sus diferentes definiciones y, específicamente, definir qué se entiende por participación ciudadana y su incidencia en la transformación del territorio encontrando aquí el punto de anclaje con las iniciativas de PP en Argentina. Rofman y Foglia (2015) realizan un recorrido por la historia de la participación en el país a partir de 1990⁷ precisando momentos de la relación Estado-sociedad en las políticas públicas. Las autoras logran exponer el camino de la participación hacia su institucionalización permitiendo visualizar el proceso de modernización del Estado y las instancias de relación con la sociedad. Focalizan en el nivel local del Estado reconociendo a este como el ámbito central en el

⁷ Si bien se identifican instancias participativas desde la década de 1960, se recupera este recorte propuesto por las autoras debido a que enfatizan en el proceso de institucionalización de la participación en relación a las transformaciones en el aparato estatal.

desarrollo de prácticas participativas institucionalizadas y debido al rol que deben asumir frente a los cambios propuestos por las reformas a nivel nacional y provincial. En este sentido, se señala entonces un primer momento durante la década de 1990, en contexto del Estado neoliberal, donde la participación se concentró en las políticas sociales de corte asistencial. Frente al panorama de retirada del Estado de las relaciones de trabajo y la reducción de la calidad y cobertura de los servicios sociales universales, el incremento de los niveles de pobreza y desempleo, se crearon numerosos programas tendientes a paliar esta situación. Se argumentó que la participación de los destinatarios, a partir de la incorporación de los mismos en la gestión de los programas, sería beneficiosa para mejorar la calidad y eficiencia de las acciones ya que evitaría desvíos burocráticos, corrupción política y ampliaría la presencia de la sociedad en cuestiones de atención a asuntos sociales. En ese momento tomaron relevancia las organizaciones sociales como actores vinculantes entre sociedad y Estado. En el campo de las políticas de desarrollo las formas de participación que tomaron importancia fueron la planificación estratégica y mesas de concertación. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas quedaron en la instancia de diagnóstico o planificación compartida.

Un segundo momento se verifica con la emergencia de la crisis económica y social que sufrió el país en los años 2000 donde la participación asumió la forma de protesta y movilización. En ese momento, proliferaron experiencias participativas espontáneas y organizadas colectivamente, que abarcaron una gran extensión y diversidad social. La política social se orientó a promover fuentes de trabajo manteniendo el formato participativo de la etapa anterior.

El tercer momento, emergió junto al proceso de revalorización del papel del Estado donde se evidencia una institucionalización de la participación y donde ésta fue asumiendo otros focos dentro de políticas con enfoque de derechos y el desarrollo de los territorios (Rofman & Foglia, 2015). Las acciones se tradujeron en dos tipos. Por un lado, cambios en las políticas sociales, la incorporación de diversos actores y el fomento de planes de microcrédito. Por otro, la promoción de políticas participativas locales entre las que se distinguen 4 grupos: a) Políticas de participación ciudadana, b) Políticas socio-productivas y desarrollo local, c) Políticas de desarrollo productivo y d) Mecanismos participativos de gestión. El primer grupo constituye el marco de las experiencias de los PP y Planes Estratégicos (PE) donde pueden participar un amplio espectro de actores en la formulación y definición de propuestas (Rofman & Foglia, 2015); así como incrementar el protagonismo directo de la ciudadanía en las políticas públicas, con intención de ampliar la democracia a partir de la participación directa de la ciudadanía en decisiones estatales (Rofman & Foglia, 2014).

Artículos más recientes indican una nueva etapa de la participación ciudadana vinculada al cambio de gestión, acontecido en el país en 2016, en diferentes niveles del Estado. En estas experiencias se estimula la implementación de instrumentos como el PP en función de una modernización del aparato estatal, la promoción del uso de nuevas tecnología y lo virtual, así como el carácter más individual de la participación de los diferentes actores (Pagani, 2019; Piana & Furnari, 2018).

En este contexto de la participación, la mayoría de la bibliografía consultada, explicita que la primer experiencia de PP en el país se localizó en la de la ciudad de Rosario, Santa Fe, en el año 2002 (Carmona & Martínez, 2013; Caruso et al., 2010; Prince et al., 2012; Secretaría de Asuntos Municipales, 2014). Estos autores hacen referencia a experiencias institucionalizadas, es decir, aquellas que contaron con marcos normativos que los respaldaron y se mantuvieron en un amplio período de tiempo. Sin embargo, la ciudad de La Plata en la provincia de Buenos Aires, contó con prácticas previas de participación y de PP en el ámbito local en los años 1992 y luego en 1998. Se tratará el tema en el apartado específico de la trayectoria del caso.

Dentro de las instituciones que promovieron las diferentes iniciativas de PP en el país, se encontraron: la Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) creada en 2003 y dependiente del Ministerio del Interior de la Nación, cuyo funcionamiento se extendió hasta el 2015 y luego paso a ser una Subsecretaría; y la Red Argentina de PP (RAPP) creada en 2009 con el objetivo de promocionar, sostener, fortalecer y expandir esta política pública. La RAPP nucleaba diferentes experiencias de PP en el país y lo definía como un "proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con el presupuesto estatal" (Caruso et al., 2010, p.3). Al año 2021 esta Red sostiene canales de comunicación en diferentes redes sociales, sin embargo, su sitio web ha dejado de funcionar.

A modo de panorama nacional, la incorporación de PP en los municipios argentinos fue incrementándose año a año. Desde el año 2002 algunos gobiernos locales argentinos han desarrollado el PP con un salto cuantitativo de experiencias a partir de 2008, año en que se pasa de diez a veintiún municipios con PP. Este incremento paulatino de experiencias se manifestó de manera gradual y sostenida en el tiempo⁸ (Carmona & Lopez Accoto, 2018; Caruso et al., 2010; Couto & Carmona, 2016). En el año 2015, se alcanzó un número de 57 casos de PP en el país (Lopez Accotto & Carmona, 2018) y un estudio más reciente afirma que Argentina se mantiene en ese rango al año 2018 con entre 50 y 60 (Dias & Simone, 2019). La distribución de las diferentes experiencias en el territorio Nacional se ha dado mayoritariamente en el centro del país (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Mendoza). Tanto el nordeste como el sur contaron con escasas o nula implementación del PP (Fig.6).

Dentro de la Provincia de Buenos Aires de 135 municipios 49 contaron con PP entre los años 2004 y 2019. Algunos lograron mantener cierta continuidad como los casos de Morón, La Plata, General Pueyrredon y Zárate. Sin embargo, la mayoría fueron experiencias de pocos años o discontinuas. A partir del año 2015 se incrementaron las modalidades de PP digitales acompañadas de políticas denominadas de gobierno

⁸ Cabe mencionar que la caracterización general del PP considera un período más amplio que el recorte de la tesis. En relación a la expansión del instrumento, fuera del plazo temporal foco de este trabajo y sobre todo a partir del año 2015 con el cambio en las autoridades de gobierno en diferentes niveles del Estado, muchos PP fueron discontinuados o reformulados principalmente incorporando un diseño virtual (Pagani & Pantaleón, 2019).

abierto. Gran cantidad de estas iniciativas se realizaron sólo en un año⁹ (Pagani & Pantaleón, 2019).

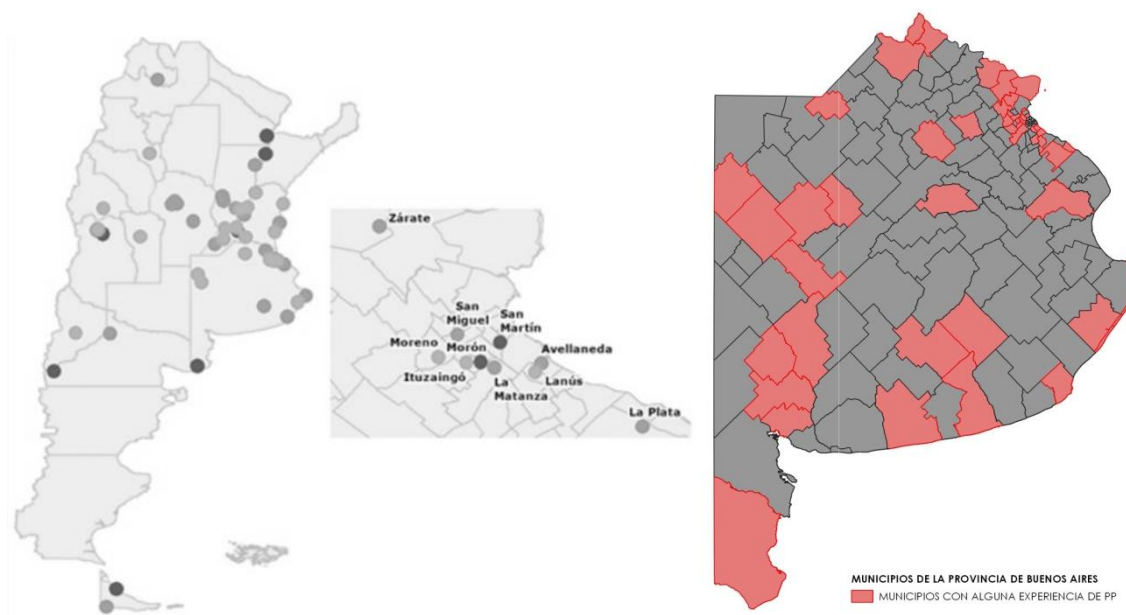


Fig. 6: Distribución de experiencias de PP en Argentina y provincia de Buenos Aires.

Fuente: Mapa de Argentina extraído de Couto & Carmona (2016) relevamiento según Encuesta Nacional a Municipios Argentinos con Presupuesto Participativo en el año 2014. Mapa Provincia de Buenos Aires: elaboración propia, en base a relevamiento propio de experiencias de PP hasta el 2020.

2.3 | Dimensiones de análisis del PP

Con el fin de poder analizar y comparar diversas experiencias de PP algunos autores propusieron dimensiones de análisis para sistematizar la información y realizar estudios sobre este instrumento. En este trabajo estas dimensiones permiten establecer un marco de referencia de lo que se analizó hasta el momento e identificar en qué aspectos se pretende profundizar y aportar con esta tesis. Se toman como referentes de este tipo de estudios dos trabajos de investigación. En el ámbito internacional el análisis desarrollado por Cabannes (2004, 2005 y 2007) en el marco de Programas de Naciones Unidas para la Red URBAL. En el contexto de Argentina las indagaciones del equipo de Docentes-Investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento liderado principalmente por Lopez Accotto, Carmona y Martínez (2013, 2014, 2016, 2018).

Cabannes (2005) propone 4 dimensiones de análisis con sus variables respectivas que permiten caracterizar las diferentes experiencias de PP en "arreglos mínimos", "arreglos medianos" y "arreglos muy avanzados":

⁹ Durante el año 2020, debido a la situación de pandemia COVID - 19, muchas de estas experiencias se vieron interrumpidas. Sin embargo, algunos municipios como el de General Pico en la provincia de la Pampa, lo rediseñaron en formato virtual utilizando plataformas de zoom, formularios de google y redes como Facebook, Instagram, etc. Si bien se considera complejo llevar adelante las implementaciones de PP en este contexto de aislamiento y posibilidades de acceso a Nuevas Tecnología de la Información, se destaca el interés por su revisión y ajuste de algunos municipios frente a los nuevos contextos.

- Dimensión participativa: considera tanto la participación ciudadana como la participación del gobierno local. Dentro del primer tipo se contemplan: instancias de aprobación del presupuesto, formas de participación, existencia o no de órganos específicos de decisión de la priorización presupuestaria, participación comunitaria (de proximidad) o participación ciudadana, grado de participación de los excluidos, fiscalización de las obras y control de la ejecución del PP. Para indagar sobre la participación del gobierno local se indican los siguientes aspectos: grado de información y de divulgación de los resultados aprobados, grado de ejecución de las demandas aprobadas, papel del Poder Legislativo.
- Dimensión financiera y fiscal: incluye el valor de los recursos debatidos (gestión de la escasez o control pleno de los recursos públicos), existencia o no de un presupuesto específico para el funcionamiento del PP, discusión de políticas tributarias.
- Dimensión normativa y legal: se abordan cuestiones referidas a grado de formalización o institucionalización de la experiencia, relaciones entre PP y dispositivo de participación ciudadana, relación del PP con otros instrumentos de planificación.
- Dimensión territorial: en esta dimensión se analiza la relación entre PP y la descentralización intramunicipal, grado de ruralización, grado de inversión en prioridades territoriales.

Por su parte, Carmona y Martínez (2014 y 2016) proponen 4 dimensiones también con sus variables e indicadores:

- Político - institucional: El PP y las relaciones políticas del territorio (partidos políticos promotores), el PP y los modelos de democracia (alcance del PP como instrumento de innovación democrática; potencialidad en la generación de nuevos derechos; importancia en términos de democracia de "proximidad"), diseño institucional y formas de implementación del PP (tipo de diseño institucional del PP; anclaje institucional; etapas del proceso).
- Intraburocrática: impacto del PP en el aparato municipal, PP y formas de funcionamiento.
- Participativa: Existencia o no de estructuras participativas, dinámica y tipos de participación, existencia y descripción de espacios de articulación multiactoral.
- Financiero - distributiva: Impacto del PP en el presupuesto municipal (monto puesto a discusión pública y su incidencia en el gasto público general del municipio), criterios de distribución del PP en el territorio (generales, específicos por temas, zonas o población).

Los modelos analíticos presentados¹⁰ tienen similitudes y diferencias, tanto en las variables que consideran como en algunos indicadores que proponen para medir una variable similar. En este trabajo, toman relevancia aspectos de las dimensiones territorial, participativa y financiero- fiscal propuestas por Cabannes (2004 y 2005); y

¹⁰ Los cuadros síntesis de dimensiones con sus variables e indicadores se encuentran en el ANEXO 1 de esta tesis.

la participativa, intraburocrática y financiero-distributiva de Carmona y Martínez (2014 y 2016). Con estos antecedentes se construyó una matriz que permite profundizar en cómo fue la distribución de los recursos y la inclusión de los barrios en el marco del PP. En este sentido, es importante destacar un texto posterior del equipo de trabajo de Lopez Accotto, Carmona y Martínez (2018), que hace referencia a la importancia de la dimensión financiero - distributiva para la transformación de los territorios. Si bien ellos no realizan un análisis exhaustivo del tema y, por tanto, no definen una dimensión para analizar los presupuestos participativos desde el territorio, explican que el PP posibilitaría una redistribución del gasto público que puede contemplar y favorecer a territorios más vulnerables de cada municipio. Exponen también que si el PP se realiza en todo el territorio municipal ya contempla un carácter de mejor distribución de recursos que antes de su implementación. En el análisis de la dimensión-financiero distributiva estos autores definen la variable criterio de distribución de los recursos económicos del PP y como indicadores proponen:

- 1) Territorial - igualitario o redistributivo y/o temático.
- 2) Principal tipo de gasto ejecutado y nivel de ejecución.

El primer indicador hace referencia a las decisiones previas a implementar un PP y en este sentido se diferencian dos situaciones. La primera considera la decisión de destinar la misma cantidad de recursos a cada unidad territorial de PP. La segunda refiere a aplicar criterios que ponderen la distribución destinando más recursos a grupos sociales o temas específicos, áreas rurales o zonas sin servicios básicos, etc. A partir de esto, los autores mencionan que, condicionar la distribución territorial de los recursos económicos de un PP otorgando una mayor asignación a las zonas más desfavorecidas (o con carencias de obras y servicios públicos) para mejorar la equidad social, surge como una necesidad (y recomendación política) si es que se pretende orientar el proceso a partir de los principios de justicia social, en municipios heterogéneos en lo que respecta a distribución espacial de la actividad económica de la riqueza y condiciones de vida de la población (Lopez Accotto et al., 2018).

En relación al segundo indicador, recuperan las propuestas priorizadas por los participantes y las finalmente ejecutadas, considerando que estas cuestiones repercuten en una valorización de lo público y la necesidad de su sostén. Por otro lado, manifiestan que una falta en la ejecución de los proyectos priorizados por voluntad popular, puede afectar la credibilidad de la sociedad en esta herramienta y en otras políticas participativas. Como mencionamos en el apartado sobre origen y fundamentos del PP fomentar y consolidar estos instrumentos a partir de las respuestas concretas del Estado hacia las demandas emergentes de la sociedad tienen una gran importancia. La ejecución de las propuestas priorizadas manifiesta algunos de los principios enumerados en el capítulo anterior, como son: la voluntad política de los gobernantes para democratizar la gestión socio-estatal, la efectividad de las decisiones compartidas consignando credibilidad a la participación y la visualización de las reformas en la gestión administrativa con la eficacia en el procesamiento técnico de las demandas.

Frente a este panorama sobre los estudios de PP se ponen de manifiesto al menos cuatro cuestiones que refieren a la relación del PP con el territorio. En primer lugar, los

criterios de implementación respecto de la delimitación de unidades territoriales de PP (RP, asambleas, temas, etc). En segundo término, la forma de asignación de los recursos a cada una de esas unidades ya sea igualitaria o diferenciada. En relación a estas dos situaciones se advierten las definiciones y criterios del PP respecto a la inclusión o no de: los procesos de descentralización administrativa del municipio, las áreas rurales y los barrios informales; todos estos constituyen diferentes territorios presentes en nuestras ciudades. Por último, las propuestas: emergentes, priorizadas y ejecutadas en el marco de los PP que permiten visualizar en cierto punto la relación Estado - sociedad (la voluntad política y la formulación de proyectos como construcción colectiva, la respuesta del Estado y la incidencia de la sociedad en los procesos de transformación). Todos estos aspectos permiten tener un panorama sobre las cuestiones a considerar en relación al análisis de los recursos implicados y los criterios de inclusión posibles en los PP que se explican a continuación.

2.4 | PP: Recursos implicados e inclusión de barrios

Lo expuesto hasta aquí intentó recuperar diversos temas del PP para comprender su origen, la introducción en Argentina, condiciones para su implementación, aspectos positivos y limitantes del instrumento, así como también se explicitaron ciertas dimensiones de análisis desplegadas hasta el momento.

En este apartado se profundiza en la relación PP - territorio a partir de dos dimensiones de análisis centrales en esta tesis: la distribución de los recursos y la inclusión de barrios. Estas categorías se consideran esenciales para indagar en qué y en quiénes se invierte o invirtió en el marco del PP, cuáles son los tipos de recursos y alcances de la participación y qué criterios se consideraran para implementar este instrumento en el territorio municipal respecto de parámetros de redistribución e inclusión.

2.4.1 | Los recursos en el PP

Cuando hablamos de recursos recuperamos el concepto trabajado por Benko & Pecqueur (2001) y el papel que desempeñan en relación al territorio. Estos autores, si bien desarrollan esta noción de recursos en el marco de la geografía económica y en torno a la mundialización, metropolización, articulaciones entre lo local y lo global y la regionalización económica; establecen ciertas relaciones entre recursos, territorios y actores que sirven para ilustrar cuestiones de relevancia en el tema de los PP.

Como punto de partida, Benko & Pecqueur (2001) definen que los recursos son factores a revelar, tienen un carácter de reserva potencial latente y pueden ser genéricos o específicos. Los primeros, son aquellos cuyo valor o potencial es independiente de su participación o no en un proceso de producción, son transferibles y su valor es un valor de cambio. Es decir, que existen potencialmente y pueden ser utilizados por cualquier actor en cualquier momento. Un recurso genérico es por ejemplo: mano de obra no utilizada, materias primas o un stock de capital en forma de ahorros potenciales no invertido o no capitalizado. En el momento en que se utilizan, pasan a ser activos genéricos (Silveira, 2011a). Esto último hace referencia a que forman parte de una actividad o proceso.

En relación a los recursos específicos existen en un estado virtual y por tanto no pueden ser transferidos. Estos recursos nacen de procesos interactivos y son engendrados en esos mismos procesos. Ellos constituyen la expresión de un proceso cognitivo donde se involucran actores con competencias diferentes y donde se producen nuevos conocimientos para disponibilidad de aquellos (Benko & Pecqueur, 2001).

Silveira (2011), basándose en Benko & Pecqueur (2001), explicita que los recursos son toda posibilidad, material o no, de acción ofrecida a individuos, empresas, instituciones. Se trata de cosas, relaciones, ideas, sentimientos (naturales o artificiales, obligatorias o espontáneas) que se renuevan constantemente y cuya concreción y valor real son dados por el entorno en el que están instalados (Silveira, 2011a). En este contexto, se puede hablar entonces de recursos en términos de capacidades con los cuales se debe contar para lograr participar de forma activa y autónoma en el proceso de las políticas públicas, incluyendo los aspectos propios de gestión de las mismas (Repetto, 2017).

Profundizando en los recursos y su condición territorial, Benko & Pecqueur (2001) explicitan que los territorios ofrecen recursos específicos, intransferibles e incomparables en el ámbito del mercado y esos recursos son los que diversifican los espacios y estabilizan la localización de las actividades económicas (Benko & Pecqueur, 2001). Estos autores, refieren a un contexto global de la localización de actividades y de los roles que algunos territorios cumplen en cuestiones de mercado a gran escala. Sin embargo, en el marco de los territorios municipales y hacia adentro de éstos, puede entenderse que los recursos específicos al ser intransferibles realzan el carácter de pertenencia a un lugar. Las personas, las condiciones físicas del espacio público y privado, los equipamientos, infraestructuras, condiciones ambientales existentes y todo aquello que defina y caracterice a esos territorios incluyendo sus faltantes. En este sentido, los actores locales y las políticas locales desempeñan un rol importante en la constitución y gestión de los recursos genéricos y específicos de cada territorio, ya que la creación de riqueza y la creación conjunta de oportunidades para todos depende de la capacidad de los grupos de organizarse y elaborar procesos que originen recursos (Benko & Pecqueur, 2001).

En este trabajo se recupera esta clasificación sobre el concepto de recursos como base para analizar la distribución de los mismos en el marco del PP. Es así que se enmarcan como recursos genéricos aquellas cuestiones existentes para la implementación del instrumento. En este caso elementos y condicionantes que el municipio pone a disposición para ser utilizado por diferentes actores en el marco del PP. Se consideran como variables: el monto puesto a discusión pública (cantidad total por año para todo el municipio y los criterios de distribución de los mismos en cada Región Presupuestaria conformada), los recursos de gestión del PP (tipo de área encargada del PP y su posición en el organigrama municipal y el grado de institucionalización del instrumento a partir de la existencia de normas); por último las asambleas como dispositivos y espacios de proximidad entre Estado y sociedad (grado de proximidad a partir de la cantidad de asambleas por año a escala Partido y RP, localización de los espacios y el tipo de institución elegida).

En la categoría de recursos específicos son considerados todos aquellos aspectos que contribuyen a definir cada territorio en las diferentes RP de PP y barrios parte de ellas. Se focaliza sobre todo en las propuestas emergentes incluyendo proyectos priorizados y los finalmente ejecutados a partir de la selección en votación popular por RP. En este sentido, las propuestas | proyectos emergentes de PP deben ser definidas desde lo conceptual, ya que muestran diversos aspectos en relación a los procesos, a las personas participantes y en sí a sus entornos habitacionales. De este modo se constituyen como recursos para transformar una situación existente y, a la vez, reflejar las problemáticas y barrios incluidos o no en el proceso de PP.

Las propuestas emergentes de PP representan las preferencias de la ciudadanía con respecto al presupuesto municipal (Barragan Robles, Sanz Alcántara, & Romero, 2016), es decir, su posición en relación a en qué y dónde se debe invertir el dinero público puesto a discusión. Según los autores citados dentro de las propuestas conviven tres dimensiones:

- Interna: representan el canal de comunicación por el cual la población traslada sus demandas, necesidades, preferencias de inversión a la administración local. Dotan de contenido al PP ya que representan el fin último que es detectar, priorizar, distribuir y ejecutar por medio del gasto público aquellas preferencias que los habitantes de un territorio concluyen como necesarias.
- Subjetiva: hace referencia al momento de presentación y decisión de las propuestas donde se reflejan intereses subjetivos ya sean individuales o colectivos, debido a que se reflexiona y delibera sobre las condiciones del lugar que se habita y sus posibles mejoras.
- Funcional: refiere a la capacidad de influencia en la realidad que se habita. Es decir, la materialización de las propuestas seleccionadas permite verificar: por un lado, la voluntad política del gobierno de turno en concretar y materializar proyectos emergentes por el PP. Por otro lado, deja constancia de la capacidad que tiene la sociedad a partir de la participación para influir en las inversiones municipales.

Los mismos autores, teniendo como marco de referencia conceptual los términos de calidad de vida y necesidades humanas desde un enfoque del desarrollo, manifiestan que las propuestas emergentes de los PP pueden variar en relación al tipo de necesidad o demanda que abordan. El concepto de necesidad no es entendido solo como carencia. En el contexto de los PP se lo toma también como una idea potencial de activador y movilizador de la ciudadanía en función de resolver sus problemas. En otras palabras constituyen un recurso, en términos de Benko & Pecqueur (2001) o de Repetto (2009), como capacidad o acción latente. De esta forma, se puede clasificar a las propuestas según el tipo de demanda que abordan en función de los siguientes parámetros (Barragán Robles, Sanz Alcántara, & Romero, 2015):

- Calidad de vida (HC): hace referencia a la habitabilidad de la ciudad (cualidades ambientales y físico-espaciales que permiten el desarrollo físico, biológico, psicológico y social de la persona), la calidad medioambiental (salubridad y el aumento de la calidad medioambiental de los entornos urbanos) y la calidad

social. Representan necesidades básicas para el desarrollo de cada habitante como parte de la ciudad.

- Influencia en las prioridades o impacto socioeconómico (ISE): aquí se engloban propuestas relacionadas a equipamientos básicos y equipamientos de relevancia socioeconómica para la comunidad.
- Avances en la cultura política (TCP): propuestas y discusión sobre profundización de la democracia local, cogestión, políticas públicas.

Siguiendo con el planteo de éstos autores, los PP pueden quedar circunscriptos a abordar cuestiones de la mera gestión de lo micro (problemas de calles o barrios) o transformarse en acciones que repercutan en la política municipal (Barragan Robles et al., 2016).

En síntesis, la importancia de explicar esta diferenciación en los tipos de recursos, radica en que en general, cuando se menciona o analiza este tema en el marco del PP, sólo se referencia a la cuestión económica, a los montos implicados y su distribución en relación al Presupuesto Global del Municipio (PGM). En consecuencia, no se profundiza en cómo fue la distribución de esos recursos en cada zona de PP y tampoco se considera que, en realidad, intervengan otros tipos de recursos en el proceso que no han sido visibilizados aún. Por lo tanto, reconocer y comprender la distribución de los recursos de un PP intenta destacar el carácter innovador de este instrumento desde el punto de vista de cambiar la matriz distributiva en función de que la sociedad pueda intervenir en la asignación y destino de los recursos públicos (Caruso et al., 2010). Como explicamos en otros apartados, implementar en un territorio un PP aspira a introducir un cambio en la modalidad de gestión tradicional y verticalista, remplazándola por otra donde la ciudadanía organizada en espacios de acceso universal y voluntario conforma una especie de diagnóstico de sus problemas o situaciones, formula proyectos para su abordaje y, mediante votación (o consenso en algunos casos), establece los prioritarios. Desde esta última perspectiva, la ciudadanía pasa de un lugar de "no saber" a otro donde son actores y protagonistas en el proceso de captación, utilización, producción y definición del destino de los recursos. Esta decisión influye en términos de a quién se le va a cobrar y en quienes el Estado va a gastar e invertir. En consecuencia, el presupuesto estatal pasa de ser entendido como una mera cuestión técnica a ser una cuestión política y de máximo interés público (Caruso et al., 2010).

En este punto, es interesante introducir algunos puntos en común entre Navarro Gomez (2002), Cabannes (2005), Caruso (2010), que pueden incidir en el análisis de recursos el PP. Estos autores afirman que los municipios que consideran contar con un monto determinado de presupuesto público a ser debatido de forma pública, significa considerar la inversión social. Caruso (2010) explica que un gasto social generalmente es mínimo en los municipios (debido a las restricciones de recursos económicos disponibles) y que se los destina usualmente a los centros urbanos sin reparar en la periferia. Con el PP, organizado en zonas o RP con sus respectivas asambleas donde se discute y decide en qué y en quiénes se invierte, se cambia esa situación. El centro pasa a ser una parte más de todo el territorio municipal, se fractura esa lógica centralista y se democratiza la cuestión de los recursos (Caruso et al., 2010). Como

aporte, Navarro Gomez (2002) expone que existen recursos en la sociedad lo suficientemente sólidos como para poder diseñar e implementar eficazmente este tipo de políticas y esos recursos deben ser aprovechados, siempre y cuando exista la voluntad política de los gobernantes de turno de promoverlos y las capacidades estatales pertinentes. Esto último, se relaciona con la definición de recursos de Benko y Pecqueur (2001) quienes los consideran presentes en todo territorio y reflexionan en esa capacidad de transformación de los mismos a partir de acciones.

2.4.2 | La inclusión de barrios en el PP

Este apartado retoma argumentos de las dimensiones territorial, participativa y financiero - distributiva explicadas con anterioridad. Se propone revisar el tema de la inclusión a partir de las siguientes subdimensiones. En primer lugar, recuperar los criterios propuestos por los referentes teóricos respecto a: la relación entre PP y la descentralización intramunicipal, el lugar de los espacios rurales en los PP, la incorporación o no de la ciudad "informal" (Cabannes, 2005) o áreas deficitarias críticas (Barreto, 2010) en el debate por los recursos públicos. En segundo lugar, la inclusión en relación a la llegada y surgimiento de recursos en las diferentes RP de PP. En este sentido, nos referimos a identificar barrios donde se localizaron recursos genéricos y aquellos donde emergieron recursos específicos consiguiendo canalizar los primeros a sus territorios.

El tema de la inclusión admite diversas escalas de análisis: desde todo el partido, áreas rural o urbana, delegaciones administrativas, RPs y barrios. Algunas de estas unidades han sido definidas en el presente texto, sin embargo, la categoría barrio es la que representa mayor complejidad. El concepto de barrio, es entendido como lo expone Segura (2011) y nos remite a la producción social y cultural de un territorio. El autor, explica que, el barrio, puede ser considerado como un "espacio político" a partir de la creación de unidades barriales a través de las cuales circulan bienes y servicios del Municipio hacia el barrio (y las demandas de este hacia aquel). De este modo, tienden a recrear una nueva comunidad política de referencia denominada "barrio" y un nuevo actor político denominado "vecino" (Segura, 2011). En relación a esto, las políticas de descentralización, a partir de la conformación de unidades territoriales administrativas, suelen retener el aspecto central de esos espacios políticos. Segura (2006) expresa, sobre todo haciendo referencia al caso de la ciudad de La Plata, que por medio de la creación de Centros Comunales, el establecimiento de Delegaciones Municipales en cada centro, las políticas de PP y la consolidación de mesas barriales; se intentó transformar los suburbios y vecindarios periféricos, producto de la lenta y continua expansión urbana; en espacios públicos locales y marcos de interlocución entre el gobierno municipal, las diversas organizaciones e instituciones barriales y sus residentes. De esta forma captar la complejidad de los territorios retomando a Catenazzi (2011) ya mencionada al comienzo de la tesis.

Otra cuestión que se quiere destacar de los trabajos de Segura (2006 y 2011) es la reflexión que aporta en relación a como se considera a esos espacios políticos denominados barrios y conformados por vecinos frente a diversas acciones y propuestas del Estado. Generalmente se los imagina (y se los interpela) como comunidades homogéneas y, a la vez, singulares, donde las acciones de sus residentes

y organizaciones deberían coincidir con los límites de las diferentes unidades territoriales (Segura, 2011). Sin embargo, al interior de cada uno de estos espacios se delimitan diversos territorios. En palabras del autor:

Mientras los catastros tienen límites claros y estables, las fronteras de los barrios pueden ser claras o difusas, fijas o cambiantes, pueden generar consensos o disensos. La escala espacial a la que la categoría "barrio" hace referencia tampoco es única y con el término se puede aludir desde localidades enteras hasta vecindarios de unas pocas cuadras (Segura, 2011, p. 88).

Por último, en relación a la categoría barrios, Segura (2006) propone revisar las interacciones entre diversos barrios o del barrio con su alrededor y la noción de "adentro y afuera". Límites, fronteras a veces claras y otras no tanto, que actúan como mediadores o definen la pertenencia o no a uno de estos espacios (Segura, 2006). De aquí que el término inclusión es comprendido como un concepto muy amplio y que puede tener múltiples acepciones según la disciplina que lo aborde.

En esta tesis, la inclusión es entendida partiendo desde la diversidad de actores presentes en la gestión y producción de la ciudad¹¹, donde todos deberían tener la posibilidad de acceder a participar o formar parte de los instrumentos de gestión territorial y políticas públicas que inciden en su calidad de vida y desarrollo individual y colectivo. Por tanto, cobran particular importancia las nuevas formas de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas que intentan contrarrestar las inequidades que se observan en la ciudad (Fedozzi, 2020; Ziccardi, 2013). En relación a esto, se retoman algunos de los atributos positivos de los PP que aportan a esta dimensión del análisis, entre ellos: promover mayor equidad social en la inversión pública al incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones gubernamentales (Souza, 2004); la redistribución más justa de los recursos (Caruso et al., 2010; Prince et al., 2012); enfatizar el protagonismo del sujeto "sobre el espacio que habita" considerando a las propuestas emergentes de los PP como aquellas 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 Robles et al., 2015).

Desde lo metodológico, se abordan dos escalas de aproximación en relación a la inclusión. Por un lado, el Partido¹² y la identificación de la extensión del PP en el territorio municipal a partir del análisis de criterios de inclusión frente a la descentralización intramunicipal, las áreas rurales y la población que habita en barrios populares generalmente excluida. Por otro, se revisa la relación Delegación Municipal - RP - barrios, respecto de las propuestas emergentes y lugares de asambleas con el fin de visualizar si existió una correspondencia entre la localización de recursos genéricos y específicos.

¹¹ La ciudad es entendida como un sistema complejo donde conviven cuestiones materiales e inmateriales y coexisten al menos tres sentidos asociados: la urbs o lo urbano; la civis o los ciudadanos que la habitan; y la polis o la política que la gestiona (Alomar; 1980).

¹² Cuando nos referimos a Partido, hacemos referencia a las unidades producto de la subdivisión administrativa de segundo nivel en la que se organiza el territorio de la provincia de Buenos Aires. En general pueden contener uno a mas centro urbanos y se organizan en localidades con sus Delegaciones Administrativas.

Lo expuesto hasta aquí, permite tener un panorama general de cómo se abordan, desde lo teórico, las dos dimensiones principales de este trabajo: los recursos y la inclusión en el PP. A continuación se explicita la metodología desarrollada para operativizar estos conceptos a partir de la construcción de una matriz de análisis y la elaboración de cartografía temática.

CAPITULO 3| Metodología y construcción de matriz para el análisis de la distribución de recursos e inclusión de barrios en el presupuesto participativo

Este capítulo presenta el abordaje metodológico para el desarrollo de la investigación en base a las teorías y conceptos presentados en el primer y segundo capítulo y en correspondencia a los objetivos propuestos.

Se exponen los criterios y escalas adoptados para la caracterización del territorio donde se implementa el PP en estudio, la distribución de los recursos implicados y la identificación de los barrios incluidos en el proceso.

Como ya se ha mencionado, se concibe al territorio como producto y como proceso, conformado por un soporte (físico o virtual) sus modificaciones naturales y las que son producto de relaciones sociales. La ciudad como sistema que emerge de esos territorios, presenta la complejidad producto de las articulaciones o no de los actores sociales, Estatales y del mercado. Por esto, se propone para abordar el objeto de estudio, combinar métodos cuantitativos y cualitativos de observación y registro sobre el proceso de PP en virtud de la distribución de recursos e inclusión de barrios.

Se optó por el Estudio de Caso (EC) como abordaje que permite el análisis de las relaciones entre muchas propiedades concentradas en una sola unidad (Arzaluz Solano, 2005; Marradi; Archenti; Piovani, 2007). En este trabajo el EC se circunscribe a la experiencia de PP desarrollado en el Partido de La Plata ciudad capital de la Provincia de Buenos Aires. La elección se precisó en función de la trayectoria que este municipio tiene en relación a la implementación de prácticas participativas en el ámbito Estatal local y en particular relevar la experiencia de PP como instrumento de participación y gestión del territorio. Como foco se propone la revisión de la distribución de los recursos (genéricos y específicos) así como los criterios de inclusión que primaron en la experiencia. Estas dimensiones del PP no cuentan con registros ni indagaciones profundas al momento. Por otro lado, el equipo de investigación del cual formo parte, así como la labor en investigación de mis directores, recuperan el territorio municipal platense como base para el estudio de diferentes problemáticas¹³.

Los métodos para recolección de datos se basaron en:

- Búsqueda de documentos del municipio publicados en relación al PP sobre: montos puestos a discusión pública, lugares de asambleas y votación, así como sobre la delimitación de Regiones Presupuestarias, proyectos formulados, priorizado y ejecutados y demás variables incluidas en el análisis.
- Recopilación de información periodística publicada en diferentes medios de comunicación, referida a proyectos, RPs, asambleas y votaciones del PP durante el período 2008 - 2015. A continuación se enumeran las fuentes locales consultadas: Diario El Día (versión impresa de los años 2008 al 2015 inclusive, versión digital artículos de algunos años). Otras fuentes de información

¹³ LATEC: Laboratorio de Tecnología y Gestión Habitacional. Proyecto de I+D: 11/U164: "Estrategias para un abordaje del hábitat urbano desde la complejidad del proyecto: Territorio-región, ciudad-vivienda, tecnología-resolución constructiva."

periodísticas locales en formato digital: Plus Información, Octava Sección, Diario Digital de Gonnet, Contacto Político, Infobaires 24, La Plata Ya, Info blanco sobre negro, NOVA La Plata, Info Cielo, Cadena BA, Infoplatense, Argentina Municipal, Informes del Municipio.

- Realización de entrevistas a funcionarios del municipio encargados de llevar adelante el PP durante el recorte temporal propuesto: El Director Ejecutivo del PP durante el período 2008 a 2012 y el Secretario del Consejo del PP, quien estuvo en sus funciones durante el período 2009 - 2013. Estas entrevistas procuraron recuperar la visión y experiencia de cada uno de estos actores en el desarrollo de la experiencia de PP, posibles fortalezas y debilidades del proceso e información sobre las variables y categorías de la matriz de análisis.
- Entrevistas realizadas por docentes investigadores de la UNGS, a funcionarios del PP mientras estaban en ejercicio de sus funciones: Director Ejecutivo del PP durante el período 2008 a 2012, Secretario del Consejo del PP, quien estuvo en sus funciones durante el período 2009 - 2013 y al último Director de PP cuyo período en el cargo abarcó desde el año 2013 al 2015. Se accedió al material en bruto de las entrevistas.
- Entrevistas publicadas en diferentes sitios web de medios periodísticos locales, al Director Ejecutivo del PP durante el período 2008 a 2012.
- Visita y relevamiento a algunos de los barrios para registro de estado de proyectos ejecutados. Donde se observó la inserción de los proyectos de carácter material en el entorno inmediato.
- Encuesta virtual a 119 vecinos de diferentes barrios de La Plata, realizada entre 2018 y 2019, a través de Formulario de Google para realizar un testeó sobre el conocimiento del instrumento por una parte de población que se estima con acceso a equipo y redes informáticas e información.

El trabajo de campo se efectuó entre los años 2014 y 2020. El procesamiento de datos se realizó principalmente a partir de una matriz de análisis diseñada en Excel y la conformación de cartografía en Sistemas de Información Geográfica (SIG). El SIG fue un instrumento imprescindible que permitió cruzar diferentes tipos de información propia y de organismos públicos, para visualización y análisis. La escala de la misma es de 1:300.000 que permite abarcar la totalidad del Partido. Para el análisis de sectores y mostrar la relación Delegación Municipal, RP y Barrios, se representa en escala 1:50.000.

Como se mencionó en la introducción el interrogante principal que guía esta investigación refiere a conocer ¿Cuáles fueron los recursos implicados en el PP y de qué forma se distribuyeron en el territorio, así como también cuáles fueron los barrios incluidos en el proceso de gestión de la ciudad en el marco de la mencionada herramienta implementada en La Plata durante el período 2008 - 2015? Asimismo, se formularon interrogantes específicos referidos a profundizar sobre los recursos genéricos y específicos; así como también acerca de las cuestiones de inclusión que puede fomentar el PP (Fig. 7).

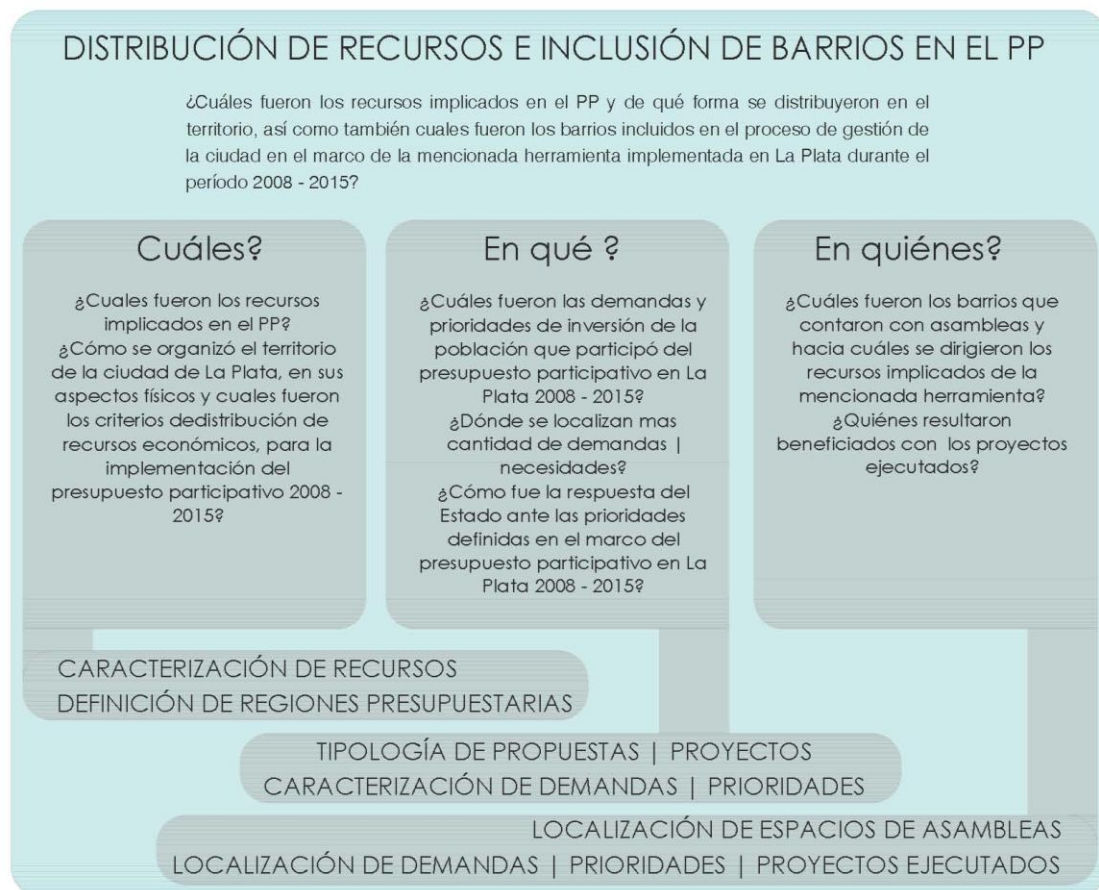


Fig. 7: Síntesis sobre interrogantes que guían la investigación.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

3.1 | Instancias de abordaje de la problemática en el caso La Plata

Para el abordaje del tema en las dimensiones definidas, se proponen tres niveles de aproximación (Fig.8):

La primera analiza el PP de La Plata en relación a su trayectoria en considerar prácticas de participación ciudadana en el territorio municipal. Se reconocen los momentos que transitó la participación ciudadana, las diferentes modalidades de implementación, diferentes gestiones administrativas, la relación con las políticas de descentralización identificando cambios en el proceso. Se realiza también una caracterización del Partido en relación al crecimiento experimentado por la ciudad y los procesos de descentralización del territorio municipal. Se identifican diversas periferias en relación a ejes estructurantes a través de los cuales se produjo la expansión urbana, así como la organización y localización de las Delegaciones Municipales y Regiones Presupuestarias (RP) en las que se organizó el instrumento de participación para su implementación. El propósito es explicitar los cambios que experimentó la experiencia desarrollada en ciudad desde su primer registro en 1992 hasta el último en 2017 y explicar el recorte que se realiza para este trabajo que abarca del año 2008 al 2015.

La segunda instancia, focaliza en la revisión de la distribución de los recursos (genéricos y específicos) del PP y las formas de inclusión promovidas desde la

planificación, diseño e implementación del instrumento en el Partido. Se tomó como punto de partida la organización administrativa del mismo en Delegaciones Municipales realizando un análisis de su situación en la estructura urbano-territorio (ubicación respecto a corredores principales, usos del suelo, normativa etc) y en relación al crecimiento urbano experimentado, estudiando la cantidad de población, asentamientos informales, niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), avance sobre el espacio rural, etc. En relación al proceso específico del PP se señala la conformación de unidades territoriales más pequeñas denominadas Regiones Presupuestarias (RP) de PP definidas, en general en el caso de La Plata, en función de la cantidad de habitantes de cada Delegación Municipal. A partir de la caracterización mencionada, se propone destacar singularidades en una escala donde se puede visualizar la relación Delegación Municipal - RP - barrio. En este sentido, dentro del análisis de cada tema (recursos - inclusión), se realiza un acercamiento a determinadas unidades administrativas que presenten características distintivas en: la conformación de RPs de PP, asignación de recursos económicos, localización de lugares de asamblea y propuestas emergentes, presencia de área rural y/o barrios populares, cobertura de servicios básicos, pertenencia a un eje de crecimiento de la ciudad, entre otros factores.

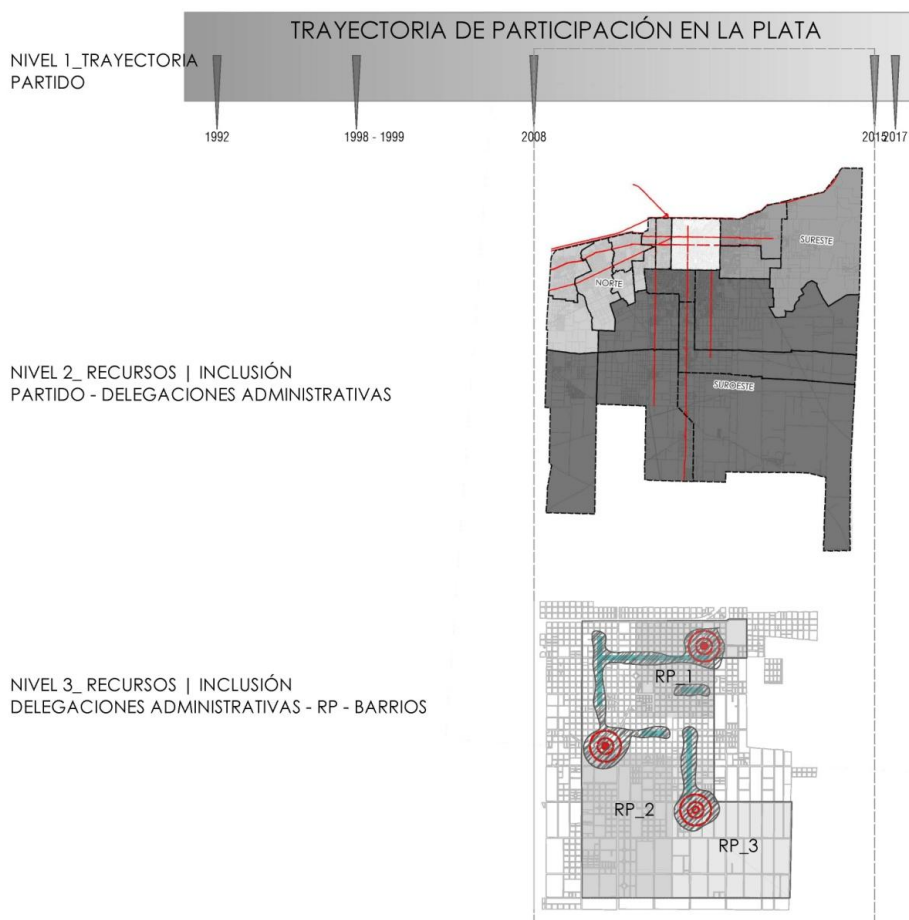


Fig. 8: Instancias de abordaje de la problemática.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

A continuación, se explica la construcción de la matriz general para el estudio de los recursos y la inclusión en el PP (Tabla 1), que se desagrega en: unidad de análisis, tema, dimensión, subdimensión, variables, indicadores.

UNIDAD DE ANÁLISIS	TEMA	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIONES
PP	RECURSOS	RECURSOS GENÉRICOS	Recursos económicos de PP y su relación con el territorio
			Recursos de gestión del PP
			Recursos de proximidad Estado - sociedad: Las asambleas
	INCLUSIÓN	INCLUSIÓN POR CRITERIOS	Recursos emergentes: Propuestas proyectos emergentes del PP
			Relación del PP con los procesos de descentralización, lo urbano y lo rural, y las áreas deficitarias críticas
			Relación de barrios con los lugares de asambleas, demandas y prioridades en el marco del PP

Tabla 1: Síntesis matriz general de análisis de recursos e inclusión.

Fuente: Elaboración propia.

3.2 | Sobre el análisis de los recursos implicados en el PP

En relación al análisis de los recursos, se parte de la clasificación enunciada en el apartado de marco teórico referido a diferenciar recursos genéricos y específicos con el fin de definir variables que posibilitan su abordaje de forma operacionalizada.

Dentro de los recursos genéricos se exploran cuestiones relacionadas con elementos que hicieron posible la implementación del PP y, que en gran medida, constituyeron "las reglas de juego" pautadas por el Estado municipal. En otras palabras, se trata de las posibilidades y/o condicionantes presentes para el desarrollo de la herramienta y que refieren a recursos económicos de PP y su relación con el territorio, recursos de gestión del PP y recursos de proximidad Estado - sociedad: Las asambleas.

Al referirnos a los recursos específicos, se focaliza en identificar los territorios que lograron canalizar y apropiarse de recursos genéricos del PP y formular proyectos para temas de interés. En este sentido se identifican dos subdimensiones. Por un lado, las propuestas - proyectos emergentes del PP debido a que permiten obtener información para caracterizar los territorios y sus espacios habitables inmediatos. Por otro lado, se reconocen las asambleas como espacios de producción de saberes¹⁴. Si bien ambas subdimensiones son constitutivas de los recursos específicos, en este trabajo se profundizará solo en las propuestas - proyectos de PP ya que no fue posible obtener

¹⁴ Existe abundante bibliografía y antecedentes en relación a los saberes emergentes del PP que algunos autores denominan: "escuela de ciudadanía", "pedagogía de la vida en la ciudad", "escuela de participación y gestión asociada" o "sistema de educación cívica no formal"; así como otros refieren a la generación de nuevas capacidades en los actores intervinientes (Fischer y Moll, 2002; Pontual, 2004; Lerner y Schugurensky, 2007; Rossi y Pavese, 2009; Rivera y Suárez, 2009; Landau, 2009; Pagani, 2015; Poggiese, 2015).

información sobre los participantes de las asambleas para relevar aspectos relacionados con los aprendizajes¹⁵.

A continuación se explicitan las variables y categorías de análisis propuestas para el análisis de la distribución de recursos genéricos y específicos. Debido a la extensión de la matriz general en cada inciso se presentarán de forma parcial los cuadros síntesis y en el anexo se adjunta la matriz de forma completa.

3.2.1. Recursos Genéricos

Como se mencionó con anterioridad para el abordaje de la dimensión de los recursos genéricos se presentan tres subdimensiones con sus correspondientes variables. El cuadro siguiente (Tabla 2) sintetiza la matriz de análisis de los recursos genéricos y a continuación se explicitan las variables, sus categorías, indicadores y finalidad.

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIONES	VARIABLES
RECURSOS GENÉRICOS	Recursos económicos de PP y su relación con el territorio	Existencia de presupuesto específico de PP para funcionamiento y discusión pública
		Nivel de incidencia del PP en relación al PGM
		Tipo de capacidad distributiva del PP en el territorio
	Recursos de gestión del PP	Tipo de área encargada de PP
		Tipo de función del PP en base a su posición en el organigrama municipal
	Recursos de proximidad Estado - sociedad: Las asambleas	Tipo de institucionalidad a partir de una norma
Grado de proximidad entre Estado y sociedad a partir de los espacios de asamblea		
		Tipo de instituciones elegidas para el desarrollo de asambleas

Tabla 2: Síntesis subdimensiones y variables de análisis de los recursos genéricos del PP.

Fuente Elaboración propia (2019).

3.2.1.a | Subdimensión 1: Recursos económicos de PP y su relación con el territorio

Esta subdimensión es relevante en la mayoría de los estudios de PP debido a que implica indagar sobre aspectos referidos a los recursos económicos puestos a discusión pública. Para su abordaje en este trabajo se organiza en tres variables. La primera aborda la existencia o no de un presupuesto específico para funcionamiento del PP. En este sentido se pretende caracterizar la experiencia de PP en relación a su consolidación y cierta autonomía presupuestaria. La segunda variable focaliza en el porcentaje de dinero de PP respecto del Presupuesto General del Municipio (PGM) intentando revisar cuestiones de la apertura del Estado en relación de hasta dónde y

¹⁵ En las entrevistas a los gestores del PP y en el relevamiento de información sobre la implementación del instrumentos, se evidenció que no hubo datos sistematizados sobre las características de la población, sólo un número global de participantes en asambleas y votantes.

en qué puede participar la población en la definición del destino del presupuesto. Por último, se especifica una variable que intenta caracterizar la experiencia en términos de su capacidad distributiva de los recursos económicos en el territorio municipal, distinguiendo cantidad de recursos económicos asignados a cada unidad territorial de PP. A continuación se explicitan cada una de estas variables.

Variable 1: Existencia de presupuesto específico de PP para funcionamiento y discusión pública

Esta variable incide principalmente en la calidad y consolidación del proceso de PP (Cabannes, 2005) en el territorio respecto a la autonomía de recursos. Existen municipios que cuando ponen a discusión recursos públicos contemplan la distinción entre recursos para funcionamiento y para inversiones del PP. Otras experiencias sólo fijan un monto a ser asignado para la ejecución de proyectos seleccionados determinando que los gastos de funcionamiento sean absorbidos por el PGM.

Se considera entonces, retomando lo expuesto por Cabannes (2005), que los PP que contemplan tanto gastos de funcionamiento como de inversiones son las experiencias que tienden a ser consolidadas en el tiempo y donde queda expresada con más fuerza la voluntad política del gobierno de turno en llevar adelante este tipo de iniciativas. Al interior de esta variable se establecen tres situaciones que permiten establecer categorías (Tabla 3). Las "situaciones de arreglo máximo", donde además de los gastos del personal se incluye también gastos de traslado de personas de los barrios más alejados hacia los lugares de asambleas para garantizar así su participación. Éste tipo de experiencias contine los gastos de comunicación, divulgación, documentación de las prácticas a realizar y de los resultados obtenidos, en pos de mantener a la sociedad informada y vinculada al proceso. Por otro lado, se pueden considerar gastos de auditorías con el fin de tener un panorama más objetivo e identificar los puntos de revisión y ajuste del PP. En segundo lugar, las situaciones denominadas "intermedias" donde el presupuesto específico de funcionamiento contempla gastos de personal y su transporte hacia los barrios para llevar adelante los PP. En este caso los participantes a las asambleas deben movilizarse por sus medios y no se definen recursos para análisis, evaluación y difusión de la experiencia. En el extremo opuesto se encuentran los PP que cuentan con presupuesto sólo para realizar inversiones en diferentes barrios fijando los gastos de pago de personal, comunicación, divulgación y documentación de la experiencia a cargo de otras áreas del municipio y dependiendo del presupuesto disponible del Municipio. Esta es la "situación minimalista" ya que el gobierno municipal internaliza esos gastos pero con recursos generalmente escasos o ausentes. De esta forma se trabaja con cierta incertidumbre respecto de la disposición los mismos afectando el fortalecimiento de los PP. Se corresponde con los procesos más frágiles en términos de durabilidad y voluntad política (Cabannes, 2005).

En síntesis esta variable intenta abordar el nivel de afianzamiento del PP como herramienta para la acción a partir de la disposición de recursos económicos que permiten cierta autonomía. De esta manera, se puede ver la apertura del Estado en cuanto a ¿Qué discute la sociedad cuando discute un PP?, ¿Se trata de participación de la sociedad en la definición de recursos de funcionamiento e inversión dentro del PP?, ¿O sólo los recursos que tienen relación directa con sus demandas?

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Existencia de presupuesto específico de PP para funcionamiento y para discusión pública	SITUACIÓN MÁXIMA	Existencia de recursos para funcionamiento total del PP y discusión pública.	Existencia de recursos económicos para: pago de personal, desarrollo de reuniones, comunicación y auditorías, traslado de personal y participantes que residen en zonas alejadas a las asambleas + PP para discusión pública
	SITUACIÓN MEDIA	Existencia de recursos para funcionamiento parcial del PP y discusión pública.	Existencia de recursos económicos para: desarrollo de reuniones, comunicaciones, traslado de personal a las asambleas + PP para discusión pública
	SITUACIÓN MÍNIMA	PP para discusión pública y gastos de funcionamiento internalizados por el municipio	Existencia de recursos económicos de PP sólo para discusión pública.

Tabla 3: Síntesis variable existencia de presupuesto específico de PP para funcionamiento y discusión pública.

Fuente Elaboración propia (2019) en base a Cabannes (2005).

Variable 2: Nivel de incidencia del PP en relación al PGM

La segunda variable, dentro de la subdimensión recursos económicos de PP y su relación con el territorio, refiere al porcentaje que representa el PP en el Presupuesto Global del Municipio (PGM), es decir, la cantidad monetaria que el gobierno asigna a esta política para que su destino sea discutido de forma pública. Este tema ha sido foco de gran cantidad de estudios de PP y ha valido críticas y cuestionamientos en cuanto a cuándo los montos y porcentajes son bajos o significativos en el marco del instrumento, poniendo en evidencia la rigidez o los límites de los presupuestos locales (Lopez Accotto et al., 2018). Del presupuesto total del municipio para un año determinado, el porcentaje a ser discutido de forma pública, implica definir las condiciones de la participación o el "hasta dónde" y "en qué" puede participar la sociedad en conjunto con el Estado para la definición del gasto y de inversiones. Es importante recordar que quienes definen el volumen y origen de los recursos que serán puestos a consideración en todo el proceso de PP son el Poder Ejecutivo y Legislativo

del municipio (Prince et al., 2012) y en este aspecto precisan el apoyo a esta política. En consecuencia, todo presupuesto estatal no es una mera cuestión técnica, sino que es una cuestión política y de máximo interés público (Caruso et al., 2010).

Según Cabannes (2004 y 2005) existen diferentes casos, desde ciudades que disponen de un mínimo monto de presupuesto para la discusión pública hasta aquellas que discuten el 100% del mismo, tanto de inversión como gastos de personal, gastos de manutención y servicios. El autor los denomina presupuestos con p minúscula y con P mayúscula, haciendo referencia a aquellas experiencias que discuten “valores simbólicos” promoviendo una “gestión de la escasez”, respecto de otros que estimulan la discusión plena de los recursos (Cabannes, 2004). En relación a esto, otros autores indican que el bajo monto destinado a las propuestas surgidas de la comunidad implicaría “dividir correctamente lo que sobra” de los gastos del funcionamiento municipal (Cavalcanti Fadul & Maia Muniz, 2000). Con esto último se establece que esos porcentajes inciden también en las escalas y tipos de propuestas a formularse en el marco del PP.

Para la operacionalización de esta variable se tomaron los estudios de Cabannes (2005) y de López Accotto, Martínez y Mangas (2018) quienes han profundizado sobre la caracterización de estos temas¹⁶. Considerando estos referentes, se establecen entonces 3 categorías (Tabla 4): Los casos donde el PP representa entre un 40 y un 100% del PGM son consideradas de nivel de transformación, ya que posibilitan la formulación de proyectos más ambiciosos desde lo físico espacial y/o sobre políticas públicas. Además un gran volumen del presupuesto municipal a discutir de forma pública demuestra que el Estado es permeable a definir cuestiones de gran incidencia con la sociedad. Una segunda instancia, engloba los PP que proponen entre un 3 y un 39% de PP frente al PGM. Este porcentaje permite resolver cuestiones barriales y alguna diversidad en relación al tipo de propuestas a formular. Por último, las experiencias entre el 0% y 2% consideradas de gestión de la escasez. Tanto el nivel intermedio como simbólico suele procurar pequeñas obras de infraestructura de baja complejidad y monto que se vinculan con la idea de “proximidad” o “cercanía” (Lopez Accotto et al., 2018) del Estado y el vecino, así como con la idea de proyectos posibles de abordar desde el ámbito municipal .

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Nivel de incidencia del PP en relación al PGM	INCIDENCIA DE TRANSFORMACIÓN	40 - 100% de PP en PGM	Porcentaje de PP en relación al PGM
	INCIDENCIA INTERMEDIA	3 - 39% de PP en MGM	
	INCIDENCIA SIMBÓLICA	0 - 2% de PP en PGM	

Tabla 4: Síntesis variable nivel de incidencia del PP en relación al PGM.

Fuente Elaboración propia (2019).

¹⁶ En ANEXO 1 se exponen ambas matrices.

Variable 3: Tipo de capacidad distributiva del PP en el territorio

Dentro del diseño para la implementación del PP existen diferentes modos de organizar el territorio municipal así como también diversos criterios para asignar los recursos a discutir de forma pública. La organización del territorio en unidades o Regiones Presupuestarias (RP como las denominamos en este trabajo en relación a Reese, 2003) cumple un rol principal en este tema, ya que el PP puede respetar los límites de las delegaciones administrativas del municipio o conformar unidades territoriales más pequeñas en función de generar mayor proximidad entre el Estado y la población. Sea cual fuese el modo de organización en cuanto a límites físico-espaciales de las unidades de PP, estos van a constituir los espacios a los que se les asignen recursos. Las diferentes organizaciones que se consideren para implementar un PP permiten verificar si se abarca la totalidad del territorio municipal y, si es así, como es la posición respecto del centro y las periferias (Caruso et al., 2010) en relación a la distribución de los recursos públicos a ser discutidos.

A partir de definir las RP de PP el Estado municipal y el área específica de PP pueden aplicar criterios para la asignación de recursos económicos definiendo si la misma será de forma igualitaria o diferencial y perfilando la experiencia en sentido de más o menos redistributivo. Respecto de este tema, autores como Lopez Accoto, Martinez y Mangas (2018) consideran que el hecho de poner a discusión pública una parte de los recursos de un municipio, aunque sea de forma igualitaria para todas las zonas, ya es una actitud redistributiva. Sin embargo, reconocen que una mayor asignación de recursos a las zonas más desfavorecidas o con carencia en obras y servicios públicos surge como una necesidad (y recomendación política) si se quiere orientar el proceso a partir de los principios de justicia social. Cabannes (2005), Carurso (2010) y Signorelli (2016) exponen que la asignación de mayor cantidad de recursos a las zonas vulnerables o áreas informales de la ciudad es un criterio que cambia la matriz distributiva. Cabannes (2005) lo denomina "inversión por prioridades" y refiere a los PP que canalizan recursos a los barrios tradicionalmente excluidos. Caruso (2010) expresa que destinar más dinero a zonas que más lo necesitan llega a revertir la desigual distribución de los recursos. No hacerlo, tomar una partida presupuestaria y repartirla en partes iguales sería una muestra falsa de igualitarismo, ya que al no reparar en la desigualdad material de base, se reproduce una matriz desigual en la distribución de los bienes que en este caso produce el municipio. Aplicar un criterio de asignación de recursos en función de las desigualdades puede producir un cambio. Así, se construye un nuevo sentido en la configuración del espacio urbano y la materialidad generada (Caruso et al., 2010). Signorelli (2016) también concuerda con la posición de la distribución diferencial ya que lo considera como una cuestión redistributiva que puede permitir la mejora en las condiciones de vida de los barrios donde se ejecutan las propuestas.

Frente a estos posicionamientos, operacionalizamos esta variable en cuatro categorías (Tabla 5) según sea el tipo de criterio de asignación de recursos. De este modo es posible aproximarnos a una definición de tipos de capacidad distributiva posibles en el PP. En primer lugar, y en correspondencia a los autores que definen a los PP que inciden en la matriz distributiva de los recursos, se agrupan las experiencias que

asignan mayor cantidad de recursos a RP de la periferia o con gran presencia de Barrios Populares y Áreas Deficitarias Críticas o aquellos con grandes niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Un segundo grupo, se define a partir de los PP que asignan más recursos a las RP que formulan mayor cantidad de demandas. En este sentido, los recursos llegarían a zonas que presentan más proyectos. En tercer lugar, se ubican aquellos PP que destinan montos más elevados a RP que poseen mayor cantidad de habitantes. Este criterio no repara en condiciones de cualidades de los entornos habitacionales o respecto a necesidades de la población. Por último, la categoría de nulo o indistinto, refiere a aquellas experiencias de PP que no aplican criterios explícitos y donde, en general, la asignación de recursos económicos a discutir de forma pública es igualitaria en todas las RP. Sería el caso donde no se aportan cambios en revertir la matriz distributiva actual y desigual presente en las ciudades.

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Tipo de capacidad distributiva del PP en el territorio	POR PERTENENCIA A PERIFERIAS, ADC O CON NBI	Mayor asignación de recursos a RPs ubicadas en las periferias en relación al centro de la ciudad o con numerosas áreas deficitarias críticas o con niveles altos de NBI	Tipo de criterio distributivo de los recursos a discutir públicamente en las diferentes (RP) de PP
	POR CANTIDAD DE DEMANDAS	Mayor cantidad de recursos a RP con mas cantidad de demandas	
	POR CANTIDAD DE HABITANTES	Mayor cantidad de recursos a RP con mas cantidad de habitantes	
	NULO o INDISTINTO	Inexistencia de criterios de distribución	

Tabla 5: Síntesis de tipos de capacidad distributiva del PP en el territorio.

Fuente Elaboración propia (2019).

3.2.1.b | Subdimensión 2: Recursos de gestión del PP

Este apartado intenta recuperar recursos no monetarios que posibilitan la implementación de un PP. Si bien algunos aspectos remiten a las dimensiones de análisis denominadas normativa o la participativa enunciadas por Cabannes (2005) y López Accotto et. al (2018), interesa posicionarlos como recursos ya que este concepto tiene un carácter potencial y de capacidad de transformación. Retomando a Silveira (2011) los recursos son toda posibilidad, material o no, de acción ofrecida a individuos, empresas, instituciones. Se encuentran en estado latente y se lo puede considerar como capacidades según lo explicado en el capítulo sobre la definición de este término. Los recursos que se revisan a continuación fueron englobados dentro de la categoría genéricos debido a que constituyen instrumentos a ser utilizados en cualquier proceso y, en este caso, permite en cierto punto conocer las acciones que el

Estado pone a disposición para llevar a cabo esta experiencia así como el lugar dentro de su agenda de gobierno. Recuperamos aquí a Chiara & Di Virgilio (2007) cuando establecen la relación entre los procesos de gestión que permiten orientar y articular recursos de todo tipo en busca de un satisfactor para la reproducción de la vida de la población. En este sentido, dentro del PP podríamos hablar de muchos tipos de recursos de gestión, sin embargo en función de simplificar y para obtener una primera aproximación al tema en base a la información accesible, se seleccionaron 3 variables principales: posición del PP en el organigrama municipal, vinculación del área de PP con otras del organigrama municipal, tipo de institucionalidad a partir de una norma.

Variable 1: Posición del PP en el organigrama municipal

Esta variable intenta caracterizar el PP en relación al tipo de área, dentro del municipio, que se encarga de su implementación. De este modo, es posible conocer el anclaje del instrumento en la estructura estatal a partir de su pertenecía a un área formal o informal (Tabla 6).

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Posición del PP en el organigrama municipal	FORMAL	Secretaría	Existencia de decreto o acto administrativo de creación del área encargada del PP
		Subsecretaría	
		Dirección general	
		Dirección	
		Dirección operativa	
		Área Ad Hoc	
	INFORMAL	Área sin reconocimiento en el organigrama	+
			Presencia del PP del área en organigrama municipal

Tabla 6: Síntesis tipo de área encargada de PP y localización en el organigrama municipal.

Fuente Elaboración propia (2019).

Dentro de la categoría formal se incluyen las experiencias donde el PP es implementado por un área creada por Decreto o acto administrativo y se encuentra reconocida en el organigrama municipal: Secretaría, Subsecretaría, Dirección General, Dirección o Dirección operativa, Consejo, área AD Hoc. Cuando nos referimos a área informal hacemos referencia a aquellos PP coordinados desde una dependencia creada sin reconocimiento en el organigrama municipal y, en general, emergente de relaciones interpersonales (“amiguismos”, actores pertenecientes a determinada facción política, etc). Esta diferenciación respecto del tipo de dependencia que lleva adelante el PP suele incidir en la permanencia del instrumento como política de participación y gestión, tanto dentro de una misma gestión administrativa como a través de diferentes gestiones municipales. Jerarquizar el área de PP otorgándole la categoría de Secretaría o Dirección refiere a brindar un mayor apoyo político a los coordinadores del PP y ha permitido ponerlos a la par de los funcionarios de otras áreas en la mesa de discusión (Couto & Carmona, 2016).

Por otro lado, cabe mencionar según lo expuesto por Coutinho (2020, p. 119) que "la manera en que se organiza la maquinaria gubernamental puede promover o dificultar la ejecución de un programa o una política, facilitar u obtener el trabajo entre distintas áreas y transferir conocimiento y experiencia a lo largo del tiempo". La autora hace referencia a que la organización gubernamental implica el reconocimiento de cómo se concibe la toma de decisiones de la política pública y en consecuencia la distribución de recursos y poder. En este sentido, las estructuras organizativas de los diferentes niveles del Estado, sus cambios o continuidades, pueden responder a: mostrar interés sobre un tema, ejercer control político, definir estrategias para conformar acuerdos, dar respuesta a eventos que complejizan el contexto, entre otros. Por otro lado, con relación a los recursos públicos que se destinan a las diferentes áreas conformadas, no será lo mismo una dependencia que cuente con trayectoria y un espacio reconocido en el aparato estatal a una que cambie de posición o incluso sea creada y disuelta en diversos momentos (Coutinho, 2020).

Lo mencionado intenta conformar un panorama sobre lo que implica la existencia y conformación de las diferentes áreas del Estado que llevan adelante políticas, programas, proyectos e instrumentos. En base a esto y a la matriz que fue posible conformar para la localización del PP en el organigrama, es posible verificar aspectos que repercuten en: la continuidad de la experiencia en el tiempo a través de diferentes gestiones municipales, la disponibilidad o no de recursos, así como comprender que el tipo de área encargada del desarrollo del PP constituye en sí mismo un recurso.

Variable 2: Vinculación del área de PP con otras del organigrama municipal

Esta variable guarda estrecha relación con la anterior, sin embargo, analiza otro aspecto respecto de la posición del PP en el organigrama municipal. En este sentido, se da cuenta de los vínculos que se establecen entre el PP y los otros órganos de la administración, marcando de esta manera un determinado perfil de la política en cuanto a la función que esta cumple dentro del gobierno (De Melo Romão, 2014). La elaboración de esta variable expresa que la posición que ocupe el PP en el organigrama permite establecer lazos con determinadas dependencias municipales. De ese entretendido dependerá la orientación que tome el instrumento. En este sentido, los PP vinculados a áreas de planeamiento y presupuesto tendrán un rol clave en los procesos de planificación del territorio. Por su parte, aquellos PP que se vinculen a áreas de participación ciudadana y o gobierno abierto se inclinarán hacia acciones de movilización y participación de diversos actores. Por último, los PP clasificados como independientes son los que no tienen vinculación directa con otras áreas y guardan, en general, estrecha relación con el intendente. En este último caso el PP se encuentra más próximo a las áreas de toma de decisiones y puede estar ligada a estrategias de movilización de militantes y fuerzas políticas con afinidad hacia el gobierno (Suárez, 2017).

La operacionalización de la variable recupera el estudio de De Melo Romão (2014) y Suarez (2017) y queda conformada según se indica en la Tabla 7.

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Vinculación del área de PP con otras del organigrama municipal	PP VINCULADO A PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO	Área de PP dependiente o próxima a las áreas de planeamiento o presupuesto	Posición del PP en el organigrama municipal y su cercanía vínculo con otras áreas.
	PP VINCULADO A LA PARTICIPACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE ACTORES	Área de PP dependiente o próxima participación ciudadana o gobierno abierto	
	INDEPENDIENTE	Área de PP dependiente del intendente sin vinculación directa con otras áreas	

Tabla 7: Síntesis tipo de función del PP en base a su posición en el organigrama municipal.

Fuente Elaboración propia (2019).

A partir de esta clasificación, es posible reconocer aspectos sobre la finalidad con la que se implementa el instrumento en un territorio. Analizar el tipo de función que cumplirá el PP, a partir de considerarlo como un recurso, nos permite posicionarlo como una posibilidad de acción que puede tener diversos fines. De este modo, es posible distinguir con qué intención se implementa el PP en un territorio: si es un procesos pensado dentro del marco de la planificación de la ciudad y el territorio, si focaliza en el eficiente y transparente uso de los recursos, si apunta a consolidar la participación ciudadana y la articulación de actores diversos o si se delinea como para acentuar el poder de la administración de turno a partir de la movilización de actores vinculados con actores del gobierno.

Variable 3: Tipo de institucionalidad a partir de una norma

Con esta variable se aborda la relación entre el diseño para la implementación del instrumento y la metodología finalmente aplicada. En este sentido, se considera lo expuesto por Ramella (2016) en cuanto a los grados de flexibilidad de la herramienta desde los marcos normativos que condicionan las formas de desenvolvimiento del instrumento en el territorio. De esta forma las categorías de la variable se estructuran del siguiente modo (Tabla 8). En primer lugar, los PP de rigidez estructural son aquellos con reglamentos codificados sin clausulas revisoras y, por ende, su implementación está pautada de manera sostenida en el tiempo sin evaluar la incorporación de posibles modificaciones necesarias. En segundo lugar, los PP rígidos. Estos refieren a casos donde se cuenta una normativa aprobada por ordenanza o decreto sancionados por Concejo Deliberante o Intendente, que contemplan "clausulas revisoras" en función de mejorar el proceso, pero las mismas no suelen ser incorporadas. Un tercer grupo nuclea los PP caracterizados como semi-rigidos definidos como los que poseen una normativa con clausulas revisoras e incorporan al proceso los cambios emergentes apuntalando el proceso en función de su mejora. En cuarto lugar los PP considerados flexibles. Estos son aquellos diseños institucionales que poseen reglamentos escritos ad hoc o autoreglamentaciones que van mutando en relación a las demandas del proceso. Por último las experiencias de PP que no poseen

reglamentos escritos y cuya metodología se va modificando de acuerdo a los resultados de su puesta en práctica.

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Tipo de institucionalidad a partir de una norma	RIGIDÉZ ESTRUCTURAL	Existencia de Ordenanza aprobada por Concejo Deliberante o Decretos por el Intendente que no incorporan clausulas revisoras	Existencia o no de normas que regulan el PP
	RÍGIDO	Existencia de Ordenanza aprobada por Concejo Deliberante o Decretos por el Intendente que incluyen clausulas revisoras pero no las implementan	
	SEMI-RÍGIDO	Existencia de Ordenanza aprobada por Concejo Deliberante o Decretos por el Intendente que incluyen clausulas revisoras y las incorporan al proceso	
	FLEXIBLE	Reglamentos Ad Hoc o Autoreglamentaciones	
	NULO	Sin normativas ni reglamentos	

Tabla 8: Síntesis tipo institucionalidad a partir de una norma.

Fuente Elaboración propia (2019).

A partir de esta variable es posible observar que la existencia o no de normativa en el marco de un PP constituye oportunidades o límites a las experiencias en cuanto a: las posibilidades de incorporación de cambios en el diseño de la herramienta para su evolución y continuidad progresiva o su estancamiento y desuso. En estos términos se revisa el tipo de institucionalidad a partir de la norma como un recurso genérico.

A modo de síntesis, la subdimensión denominada "Recursos de Gestión" intenta recuperar algunas cuestiones sobre la inserción del PP en el aparato estatal municipal, que pueden ser definidas como recursos en función de que representan oportunidades para el desarrollo de la herramienta. En este trabajo, se delinearon 3 variables para el análisis. Sin embargo, consideramos que representan una primera aproximación al estudio del tema y desde luego sería conveniente complementarlas con otras que hacen a la gestión del instrumento en relación a las dinámicas del territorio y sus actores. Pappas (2018) hace referencia a otras cuestiones relacionadas con lo expuesto y lo engloba dentro del análisis de la dimensión intraburocrática del PP. El autor define aspectos como: la cantidad y tipo de personal involucrado, los mecanismos y formas de comunicación del proceso y resultados de la experiencia, las metodologías de evaluación y ajuste de la herramienta, entre otros a tener en cuenta. La complejidad y extensión que implica este análisis, así como la posibilidad de acceso a datos e información para desarrollarlo, constituyen un límite para este trabajo. No

obstante, es pertinente mencionarlos en relación a visualizar la diversidad de elementos que son parte de estos procesos.

3.2.1.c / Subdimensión 3: Recursos de proximidad

Esta subdimensión interpela a las asambleas como principal dispositivo para concretar los encuentros y vínculos entre Estado y sociedad. Pagani (2015) desarrolla un análisis profundo sobre el tema a partir de las perspectivas de los diferentes actores participantes del proceso. Su estudio es muy rico en base a que recupera las subjetividades de diferentes participantes de la experiencia en sintonía con la formación de base de la autora como socióloga.

En el presente trabajo, se aborda el tema de los recursos de proximidad a partir del registro de cantidad de encuentros Estado - sociedad en los espacios de asambleas correspondientes a cada edición de PP y de la caracterización del tipo de espacio físico - institución donde tuvieron lugar (escuelas, bibliotecas, centros de fomento, etc). Desde lo operativo esta subdimensión se organiza en 2 variables: el grado de proximidad entre Estado y sociedad y los tipos de instituciones elegidas para el desarrollo de asambleas.

Variable 1: Grado de proximidad entre Estado y sociedad a partir de espacios de asambleas

Se propone contabilizar la cantidad de asambleas realizadas en cada edición de PP a fin de establecer un gradiente de proximidad. En este sentido, cuanto más encuentros se realicen al año, mayor será la proximidad. Este gradiente se basa en las condiciones o momentos de encuentro que requieren las prácticas participativas para ser consideradas cogestivas y con escenarios multipropósito (Poggiese, 2011) o que pretendan construir colectivamente un proyecto común. Esto se vincula con lo explicado en el capítulo teórico sobre los principios básicos (Reese, 2003) o los momentos (Fedozzi, 2015; Prince et al., 2012) que requieren los PP para constituirse como instrumentos de gestión. Por lo tanto, a mayor cantidad de encuentros y mayor descentralización de las asambleas en cuanto a su geolocalización¹⁷, es posible fortalecer el vínculo entre Estado y sociedad. En consecuencia, se tiende a un proceso con mayores posibilidades de transformación, construcción de lo común y sostenibilidad de la experiencia. Se proponen entonces 4 grados de proximidad (Tabla 9). El primero denominado alto, son aquellos PP que celebran en una edición 4 rondas de asambleas o más en cada RP de PP. En segundo lugar, las experiencias catalogadas como de grado medio que desarrollan 3 asambleas en un año en cada unidad territorial de PP. La tercera categoría refiere a los de bajo grado de proximidad y se engloban aquí los PP que desarrollan 1 o 2 asambleas anuales. Por último los de grado de proximidad nulo que son aquellos que no proponen espacios de asamblea. Ejemplos de esta última categoría son las experiencias de PP virtual en las que no se desarrollan espacios de intercambio y articulación de actores diversos y donde la exposición de demandas se realiza de forma individual.

¹⁷ La cuestión de la geolocalización de las asambleas y los radios de influencia de cada una se trabajará en el apartado sobre inclusión.

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Grado de proximidad entre Estado y sociedad	ALTO	4 asambleas o mas	Cantidad de asambleas de PP celebradas por año
	MEDIO	3 asambleas	
	BAJO	1 o 2 asambleas	
	NULO	Sin espacios de asamblea	

Tabla 9: Síntesis sobre grados de proximidad entre estado y sociedad en el marco del PP.

Fuente Elaboración propia (2019).

El análisis de esta variable permite aproximarnos a conocer la cantidad de encuentros y momentos formalizados de intercambio o producción entre actores del Estado y la sociedad. Habilita también a conocer, en experiencias PP que se desplegaron durante varias ediciones, si este proceso fue siempre igual, si admitió cambios hacia la promoción de espacios de proximidad o por el contrario en reducción de los mismos. Esto último guarda relación con lo expresado en el apartado teórico respecto al tipo de ciudad que es posible producir en los términos de Pirez (1995). Recordemos que el autor menciona los procesos que incorporan a diversos actores y en consecuencia la producción y gestión de la ciudad en términos inclusivos y de redistribución, en contraposición a los modelos de acumulación que valoran las instancias individuales y de concentración de recursos y poder de decisión.

Variable 2: Tipo de instituciones elegidas para el desarrollo de asambleas

En esta variable resulta importante destacar los tipos de instituciones que cedieron o prestaron sus instalaciones para formalizar los encuentros entre los actores participantes del PP. Es una variable de tipo nominal por tal motivo no se establecen gradientes ni niveles sino que es de carácter descriptiva y exploratoria. En este sentido, se toma la clasificación propuesta por el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, institución que realizó un estudio sobre las tipologías de las organizaciones sociales. Los objetivos que persigue el CENOC con estas tipologías guardan relación con: contribuir a la autoimagen de las organizaciones, facilitar la relación entre las organizaciones y la construcción de redes, favorecer una mayor visibilidad del conjunto de estas organizaciones y la constitución de un recurso para la aplicación de los distintos programas sociales públicos y aquellos instrumentados por organizaciones sociales (CENOC, 2006). Es decir que esta clasificación está pensada para facilitar los diálogos y articulaciones entre diversas instituciones y la implementación de políticas públicas, programas y proyectos específicos.

Dentro del estudio del CENOC se encuentran 3 clasificaciones y para este trabajo se recupera la que responde a los fines de las organizaciones y las actividades que realizan. En ella se explicitan 4 categorías que contienen agrupadas diferentes instituciones (Tabla 10).

VARIABLE	CATEGORÍA DE LA VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Tipo de instituciones elegidas para el desarrollo de asambleas	PROMOCIÓN SOCIAL	Centro / Grupo comunitario, Unión Vecinal / Sociedad de Fomento, Club social/deportivo, Organizaciones productivas asociadas:(conformadas por personas que se asocian para producir bienes y servicios para el autoconsumo y/o para un mercado barrial o de pequeña escala), Agrupación de colectividades, Organizaciones prestadoras de otros servicios.	Tipo de institución según clasificación del CENOC
	PROMOCIÓN HUMANA	Ayuda solidaria / voluntariado, Cooperadora escolar / Cooperadora (otro tipo), Bomberos voluntarios, Centro de jubilados, Entidad religiosa, Organización de Salud, Hogares.	
	PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	Organización de transferencia y asistencia técnica, Centros de estudio/ investigación, Federación, Confederación, Organización cultural, Institución educativa/formación, Organizaciones productivas asociadas: cooperativas de servicios, Organizaciones prestadoras de otros servicios.	
	PROMOCIÓN DEL DERECHO	Asociación de consumidores, Defensa de derechos, Organización de defensa de int. de categorías	

Tabla 10: Síntesis sobre tipos de organizaciones clasificadas por el CENOC.

Fuente Elaboración propia (2019).

La primera categoría, engloba las organizaciones definidas como de promoción social cuyos miembros pertenecen a la misma población receptora de los bienes y servicios que generan, aunque estos últimos pueden estar destinados a un entorno social más amplio. Promueven la organización colectiva y la cohesión social. El segundo grupo corresponde a organizaciones de promoción humana que son aquellas destinadas a la asistencia directa de personas y/o familias que sufren carencias básicas y a promover sus capacidades individuales para acceder a recursos necesarios para su supervivencia y bienestar. La tercera categoría agrupa las organizaciones de promoción del desarrollo cuya finalidad es promover capacidades y conocimientos que se transfieren a organizaciones sociales y/o a los miembros de estas comunidades favoreciendo el

fortalecimiento grupal o institucional de las entidades sociales. Por último, las organizaciones de promoción del derecho cuya finalidad primordial es la defensa y extensión de derechos y valores universales o de categorías sociales particulares. Cabe mencionar que las instituciones educativas, que representan a organizaciones estatales, se ubican dentro de la categoría de promoción del desarrollo del CENOC.

De esta manera podemos tener un panorama sobre cuáles son las organizaciones e instituciones que tuvieron mayor contacto con la iniciativa de PP y que podrían constituirse como los espacios preferibles para la promoción de los encuentros entre Estado y sociedad.

Una vez catalogados los espacios mencionados y a partir de conformar una cartografía de los mismos, es posible identificar dos cuestiones. En primer lugar definir la tipología de edificios más utilizada para realizar los encuentros, los programas arquitectónicos que desarrollan, las dimensiones de los espacios que los componen, etc. En segundo término, es posible definir cuáles fueron los barrios que estuvieron servidos por espacios de asambleas a partir de definir áreas de influencia. En consecuencia, es posible establecer cuáles barrios contaron con un mayor acceso a participar por cercanía a un espacio asambleario. En el apartado sobre inclusión se explicitan los parámetros que definen los grados de proximidad en base a áreas de influencia.

Hasta aquí se explicita la matriz de análisis sobre algunos de los recursos genéricos presentes en el PP a modo de primera aproximación su estudio.

3.2.2. Recursos específicos

Al referimos a recursos específicos destacamos su propiedad de intransferibles y diversos así como su cualidad para caracterizar los espacios físicos y sociales de los que emergen y, por lo tanto, definen territorios. Estos recursos existen en estado virtual, nacen de procesos interactivos y son engendrados en esos procesos. Constituyen la expresión de un proceso cognitivo producto de la articulación de actores con competencias diferentes y producen nuevos conocimientos (Benko & Pecqueur, 2001, p. 42). En relación a esto, a partir del reconocimiento de los recursos genéricos en el PP, se propone identificar los específicos en relación al producto común que genera o emerge. Dos subdimensiones toman relevancia aquí: las propuestas | proyectos emergentes del PP y las asambleas como espacios de exposición y construcción común¹⁸. Sin embargo, debido a la información disponible y accesible, este trabajo sólo aborda el análisis de la primera.

¹⁸ Mencionamos las asambleas como espacio de construcción colectiva y en este sentido se constituyen como un recurso específico. Para el abordaje de este análisis es necesario contar con registros sobre los actores participantes de los diferentes encuentros (lugar de residencia, asistencia a los encuentros de PP, tipo de participación en los encuentros, etc). Como se menciona en la explicación general sobre los recursos, en el inicio de este trabajo, no fue posible ahondar sobre estos datos ya que el municipio no cuenta con información sistematizada y pública al respecto. Por otro lado, lo referente al tipo de participación excede a los objetivos del presente estudio. Pagani (2015), en su tesis doctoral, desarrolla en una de sus líneas de investigación el aspecto relacional entre actores en el ámbito de las asambleas. Se recupera este estudio donde se detalla que en el marco del PP platense la participación de los actores sociales se caracterizó a partir del reclamo y con una lógica de competencia entre proyectos de distintos grupos.

En el apartado teórico se explicó sobre la importancia de las propuestas emergentes en los procesos de PP ya que representan aspectos del medio físico natural y construido, así como características del hábitat de diferentes actores sociales. Las propuestas, permiten recuperar las percepciones de esos actores sobre su entorno inmediato y cómo lo valoran o pretenden transformarlo para mejorar su calidad de vida. Por este motivo, se define una matriz y una cartografía de demandas y prioridades emergentes del PP con el fin de colaborar al panorama de conocimiento del territorio municipal y sus barrios. De este modo se identifican tipos de proyectos y subtipos, tipos de demandas, extensión de las mismas y el nivel de respuesta del Estado respecto de la ejecución de los proyectos elegidos.

A partir de lo antedicho, a continuación se explicita la subdimensión de análisis sobre las propuestas | proyectos emergentes en el PP como recursos emergentes.

3.2.2.a | Subdimensión 4: Recursos emergentes: Las propuestas | proyectos de PP

Las propuestas o proyectos están enmarcadas dentro de los recursos denominados específicos debido a que son producto de la vinculación y articulación de diferentes actores y forman parte de procesos de construcción común o acordada. Contienen cuestiones centrales de los participantes y del medio en que habitan (Barragán Robles et al., 2015) a partir de que: por un lado, son reflejo de demandas y por otro son parte de la construcción colectiva, consenso o negociación (y en algunos casos imposición) de algunos actores por sobre otros.

Se encuentran diversas formas de denominar a lo que los participantes del PP presentan en las asambleas: proyectos, propuestas, necesidades, demandas, inversiones. Barragan, Sanz y Robles (2016) hablan de propuestas ya que son la expresión de las prioridades de la población y dotan al presupuesto de contenido. Por su parte, Pagani (2015) advirtiendo la multiplicidad de términos con los que se designan a estas acciones, concluye que la denominación más habitual y que utilizan los actores participantes es la de "proyectos" y por ello toma esta designación en su trabajo. En esta tesis se advierten las diferencias entre los términos expuestos y se consideran ambos como válidos, ya que permiten abordar cuestiones materiales, inmateriales, demandas, necesidades y acciones para la transformación de los territorios. Las propuestas pueden interpretarse como un campo más amplio donde intervienen también cuestiones de proposición u oferta, se lo puede entender como una invitación o abrir el juego a la negociación entre distintos actores. Tiene que ver con el concepto de demandas en clave de aspiraciones de transformación y el producto emergente pueden ser cuestiones materiales o inmateriales. En otro orden el proyecto puede estar más vinculado a acciones concretas y casi siempre lleva implícita la condición del presupuesto con el que se cuenta de ante mano. También contiene la idea de cambio y transformación a partir de la noción de proyectar algo que aún no existe y que va a incidir sobre todo en el espacio físico. Puede asociarse a una cuestión más material.

Desde lo metodológico, para el análisis de las propuestas | proyectos emergentes de PP, se realizó una síntesis en relación a: cantidad de proyectos presentados y priorizados en las diferentes ediciones de PP, la vinculación con la cantidad de asambleas celebradas y el monto puesto a discusión pública de cada año. Por otro lado, se elaboró una matriz (Tabla 11) que permite revisar las propuestas en base a: tipos y subtipos de proyectos, tipo de demanda - necesidad que abordan, su extensión en el territorio y el nivel de ejecución de los mismos.

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	VARIABLE
RECURSOS ESPECÍFICOS	Recursos emergentes: Propuestas proyectos de PP	Tipo y subtipo de proyectos emergentes
		Caracterización de las propuestas de PP en función de la demanda que abordan
		Extensión de las propuestas en el territorio
		Nivel de ejecución de las propuestas seleccionadas

Tabla 11: Síntesis matriz de análisis de recursos específicos.

Las propuestas - proyectos como expresión de los territorios. Fuente: Elaboración propia, 2019.

Por otro lado, se conformó una cartografía en Sistemas de Información Georreferenciada para conocer la localización de los recursos emergentes de PP, identificando así las áreas que contaron con proyectos presentados y priorizados y sus clasificaciones particulares. Tanto la matriz como la construcción de mapas nos permiten analizar estos recursos específicos tanto en sus características como en su distribución en el Partido.

En los siguientes apartados se explicitan cada una de las variables y categorías construidas para el análisis de las propuestas | proyectos en el marco del PP y su distribución en el territorio.

Variable 1: Tipos y subtipos de proyectos emergentes

Con esta clasificación abordamos las propuestas en función del tipo de producto que generaron teniendo en cuenta en principio la clasificación definida por el municipio. Se toma como punto de partida la organización en dos grupos de tipos de proyectos, establecidos por las áreas municipales que diseñaron y ejecutaron el PP en La Plata. Por un lado, proyectos denominados de "Infraestructura Urbana" (IU) donde se incluyen 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. Por otro lado, los proyectos definidos como de "Acción Comunitaria" (AC) que abarcan propuestas referidas 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, 2012 y 2015). En la siguiente tabla se caracteriza cada categoría.

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Tipo de proyecto emergente	INFRAESTRUCTURA URBANA (IU)	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.	Tipo de proyecto clasificación del municipio
	ACCIÓN COMUNITARIA (AC)	Ampliación, refacción, equipamiento y/o construcción de centros de salud, escuelas municipales, centros culturales, espacios verdes, talleres de artes y oficios, etc.	

Tabla 12: Síntesis de variable tipo de proyectos emergentes a partir de designación del Municipio platense

Fuente: Elaboración propia, 2019.

La categoría AC incluye cuestiones referidas a lo infraestructural, como son: la intervención sobre edificios para uso público, proyectos de creación y mantenimiento de espacios verdes o la provisión de insumos para el funcionamiento de diversos espacios y actividades. Desde nuestro criterio, esto correspondería ser agrupado en la clase IU. Sin embargo, en una entrevista al Ex - Secretario del CPP, expresó que se los consideró de esa forma ya que la construcción o mejora de un edificio con uso público representaba mejores condiciones para el desarrollo de actividades de la población, y en este sentido pertenece a un proyecto de Acción Comunitaria. En el análisis de los datos se toma la tipificación propuesta por el municipio a fin de dar a conocer la perspectiva del mismo.

A partir de la primera clasificación enunciada, interesó profundizar en el análisis de los proyectos en función de los diferentes temas y problemáticas que surgen como demandas y prioridades. Por ello se los agrupa según el tipo de acción que expresa el enunciado de cada proyecto (Tabla 13). En este sentido se partió de la clasificación propuesta por la Secretaría de Asuntos Municipales y Subsecretaría de Gestión Municipal del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación en su publicación sobre Desarrollo Urbano. Con este documento se intentó asistir y capacitar técnicamente a los gobiernos locales, a los agentes municipales y funcionarios, brindándoles herramientas e instrumentos para el fortalecimiento y construcción de capacidad de gestión en la implementación de sus políticas públicas (Secretaría de Auntos Municipales, 2018). La clasificación propuesta, intenta definir las áreas institucionales de las cuales depende el desarrollo de cada tipo de intervención, pudiendo establecer de este modo las articulaciones a realizar dentro del aparato estatal.

Para definir las categorías y las características de los proyectos para el agrupamiento por subtipo, en este trabajo se recuperó la clasificación del organismo mencionado y

se lo completo con grupos de proyectos que no figuraban en el estudio pero que los municipios suelen abordar y/o emergieron de la experiencia de PP.

En base a esta clasificación se pueden identificar cuáles son las acciones y subtipos de proyectos más solicitados en el marco del PP en el Partido. Por otro lado, su ubicación en un proyecto SIG posibilita la visualización de demandas y detectar en que delegación y en cuales barrios se manifiestan. Como última cuestión, cabe mencionar que la única condicionante respecto a los límites en la formulación de proyectos es, por lo general, que su ejecución sea de injerencia municipal.

DESIGNACIÓN	TIPO DE PROYECTOS DE CADA CATEGORÍA
INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS BÁSICOS	Abastecimiento de redes de servicios básicos (luz, agua, gas, cloacas)
INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS	Internet, comunicaciones, etc
OBRAS HIDRAULICAS	Obra hidráulica, zanjeo, sumideros, boca de tormentas
INFRAESTRUCTURA VIAL	Construcción y mejoramiento de caminos peatonales, veredas, calles, ensanches, puentes peatonales, Construcción y mejoramiento de caminos vehiculares, ensanches. Luminarias pública, Reductores de velocidad (loma, baden)
INFRAESTRUCTURA VERDE	Parquización, reforestación de espacios públicos (calles , plazas)
CREACIÓN O ACONDICIONAMIENTO DE EQUIPAMIENTO RECREATIVO	Creación y acondicionamiento de plazas. Construcción de circuito aeróbico, juegos de plaza para niños
CONSTRUCCIÓN DE EQUIPAMIENTO	Construcción y refacción de centros deportivos, centros de salud, clubes
MOBILIARIO URBANO	Colocación de cestos de residuos. Colocación y reacondicionamiento de paradas de colectivos. Carteles, nomencladores, semáforos, divisores de carril
AMBIENTAL	Fumigaciones, retiro de basurales a cielo abierto, tratamiento de canteras, etc
INSUMOS Y EQUIPAMIENTO PARA INSTITUCIONES	Compra de máquinas, insumos y equipos para centros de salud, etc
ACTIVIDADES RECREATIVAS Y DE CAPACITACIÓN	Actividades deportivas. Actividades culturales, exposiciones, muestras. Actividades de capacitación, talleres de formación profesional, Campañas de concientización y veterinaria.
ACTIVIDADES DE ATENCIÓN	Atención a mujeres niños, seguridad, conflictos vecinales, huerta comunitaria
ESPACIO PÚBLICO	Proyectos con varias tarea en un mismo lugar: iluminación, veredas, bancos, circuito aeróbico, construcción de plazas
SIMBÓLICO	Elementos simbólicos, estatuas, etc

Tabla 13: Categorías de subtipo de proyectos de PP.

Fuente: Elaboración propia (2019) en base a clasificación de Subsecretaría de Gestión Municipal del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación (2018).

Variable 2: Proyectos de PP y su relación con las demandas

Una segunda variable analiza a las propuestas | proyectos de PP y su relación con las demandas o necesidades que atienden. Se considera como referencia el estudio de Barragán, Sanz y Romero (2016) donde se registran tipos de demandas que dependen, en gran medida, de las características del espacio físico de los diferentes territorios y el entorno habitacional de los diversos actores participantes de los procesos de PP. En relación a esto se establecen las siguientes categorías de análisis organizadas en 3 grupos:

- Habitabilidad de la ciudad (HC): aquí se agrupan todas la propuestas en relación con cualidades ambientales, físico - espaciales del entorno en que viven las personas y que pueden influir en el acceso o no a servicios básicos, infraestructuras, movilidad, conexiones, espacios verdes, etc. Dan cuenta de necesidades básicas y de los entornos inmediatos de las propuestas.
- Demandas de impacto social y/o económico (ISE): se trata de las propuestas que atienden aspectos de mejora colectiva como son los espacios de socialización, educación recreación o socioeconómicos. Se incluyen aquí los proyectos de refacción y/o construcción de clubes, espacios deportivos y centros de salud, talleres de capacitación, insumos para establecimientos municipales, educativos y de salud, recreativos, mobiliario en espacios públicos.
- Demandas de transformación en la cultura política (TCP): se hace referencia a las propuestas que implican la discusión sobre políticas públicas, democracia local, intervención de la población en la revisión del aparato estatal local, cogestión, etc. Según los autores mencionados, suponen una apuesta por la mejora de la administración, la inclusión de la ciudadanía en la reflexión acerca del destino del presupuesto municipal y mejorar la relación entre gobernantes y gobernados.

A continuación (Tabla 14) se explicitan las categorías de la variable para su análisis:

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Caracterización de las propuestas de PP en función de la demanda que abordan	HABITABILIDAD DE LA CIUDAD (HC)	Propuestas de servicios básicos, infraestructuras, movilidad, conexiones, espacios verdes.	
	DE CAPACIDAD DE INFLUENCIA O IMPACTO SOCIAL Y/O ECONÓMICO (ISE)	Proyectos de refacción y/o construcción de clubes, espacios deportivos y centros de salud, talleres de capacitación, insumos para establecimientos municipales, educativos y de salud, y recreativos, mobiliario para actividades recreativa	Subtipo de proyectos
	DEN TRANSFORMACIÓN DE LA CULTURA POLÍTICA (TCP)	Discusión sobre políticas públicas, democracia local, intervención de la población en la revisión del aparato estatal local, cogestión	

Tabla 14: Síntesis caracterización de propuestas en función de la demanda que abordan en el marco del PP.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Con este análisis se intenta especificar cuál es el alcance de las propuestas del PP en término de las demandas a abordar y en cierto punto permite conocer aspectos de la calidad de vida de las personas participantes y sus entornos habitacionales.

Variable 3: Extensión de las propuestas en el territorio

A partir de la clasificación realizada en base a los tipos y subtipos de proyectos emergentes de PP se observó que éstos podían tener diferente alcance en función de la intervención en el territorio y la población beneficiada directamente a partir de su localización. Cada proyecto contiene acciones que pueden desenvolverse de forma puntual (en una calle o sitio específico) o pueden extenderse de forma lineal, hasta abarcar barrios o grandes superficies.

Se establecen entonces categorías según la extensión de las propuestas que se encuentran expresadas en los enunciados de los proyectos (Tabla 15):

- Puntual: intervenciones que se proponen para lugares puntuales sea un lote, un cruce de calles, una pequeña intervención dentro de un espacio público.
- Lineal: propuestas que se desarrollan a lo largo de vías de circulación o márgenes de arroyos y que tiene una extensión en relación a un eje.
- Áreas o Barrios: incluye proyectos cuya extensión es una superficie, puede ser desde una a un conjunto de manzanas o las propuestas de carácter no material como capacitaciones, talleres, etc., que tienen una implicancia de convocar a personas de diferentes lugares del barrio.
- Región Presupuestaria: son los proyectos que no tiene una localización específica y que son propuestos para toda la RP.
- Total del partido: propuestas formuladas para todo el partido.

Estas categorías se vinculan con la complejidad que pueden alcanzar algunos proyectos en relación a si se componen de una sola acción o por más de una. En este sentido, se puede observar la condición de los proyectos en función de concentrarse en barrios o diversificarse en sub-proyectos para diferentes áreas. De esta forma, se establece un punto de contacto con el tema de la inclusión en relación a la extensión de los proyectos. Se establece otro gradiente que vincula la cantidad de acciones de un proyecto con su extensión físico-espacial. En consecuencia las propuestas conformadas por 1 o 2 acciones de carácter puntual o lineal serán menos inclusivas que aquellas que aumenten la cantidad de microproyectos y su extensión sea la de abarcar barrios o RPs. Esto último propone diversificar y atender a distintos actores y problemáticas (Tabla 16). Este análisis se efectuará en algunas Delegaciones seleccionadas para profundizar las cuestiones de la inclusión de barrios. A escala totalidad del Partido sólo se considera el estudio de la extensión física de los proyectos.

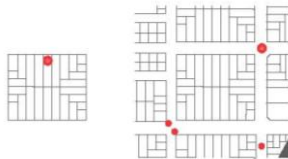
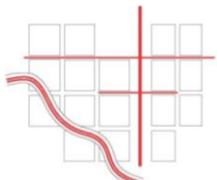

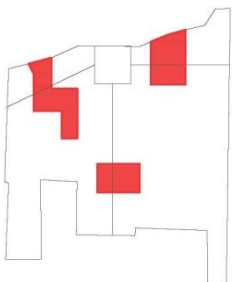

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR	
	PUNTUAL		Proyectos con una sola acción en un solo lugar físico (colocación de semáforos, cartelería,	
	LINEAL		Proyectos cuya extensión en el espacio físico se desarrolla de forma lineal	
	BARRIO O ÁREA		Proyecto de una o más acciones que abarcan un área o barrio. Proyectos de tipo AC que inciden en un barrio o zona.	
Extensión de las propuestas en el territorio	REGIÓN PRESUPUESTARIA		Proyecto de una o más acciones propuestos para toda una RP	Extensión física de los proyectos de PP en el territorio
	TOTAL DEL TERRITORIO MUNICIPAL		Proyectos que abordan problemáticas de la ciudad en general	

Tabla 15: Tipos de intervención en el espacio físico.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

Extensión de las propuestas	Cantidad de Acciones en un proyecto		
	1 - 2	3 - 4	5 - 7
Puntual	Alcance e inclusión bajo		Alcance e inclusión medio
Lineal	Alcance e inclusión medio	Alcance e inclusión medio - alto	
Barrio o área	Alcance e inclusión medio - alto	Alcance e inclusión - alto	
RP	Alcance e inclusión - alto	Alcance e inclusión - muy alto	
Totalidad del Partido	Alcance e inclusión - muy alto		

Tabla 16: Caracterización de proyectos de PP en base a su extensión en el espacio físico y la cantidad de acciones que implican.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

Revisando estos alcances en el espacio físico de las propuestas emergentes y priorizadas de PP se propone una doble distribución de recursos: por extensión de las propuestas o por la cantidad de acciones que involucra cada proyecto.

Variable 4: Nivel de ejecución de las propuestas seleccionadas

Como última variable de la subdimensión del análisis de las propuestas se plantea el estudio del nivel de ejecución de los proyectos seleccionados en el marco del PP. Con esta indagación se aborda el interrogante sobre ¿Cómo fue la respuesta del Estado ante las demandas expuestas por la sociedad? Recordemos que este es un tema de relevancia ya que influye directamente sobre la confianza de la población en relación al instrumento y a la valoración del mismo por parte del Estado (Cabannes, 2005; Carmona & Martínez, 2014, 2016). Las categorías de la variable se estructuran en función del estado de ejecución del proyecto seleccionado en votación popular de PP. De este modo, se puede obtener un porcentaje de ejecución de las propuestas y en consecuencia definir como fue la respuesta del Estado ante las demandas (Tabla 17).

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Nivel de ejecución de las propuestas seleccionadas	ALTO	Proyecto materializado en un %100	Porcentaje de ejecución de las propuestas seleccionadas
	MEDIO	Proyectos iniciados y no finalizados	
	BAJO	Proyecto no iniciado	

Tabla 17: Síntesis de variable nivel de ejecución de las propuestas seleccionadas de PP.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

En otro orden de temas, esta variable es la que define en qué y en quienes finalmente se invirtió a partir de la implementación del PP. Para el abordaje de esta variable es preciso que la información sea pública y de fácil acceso, sin embargo, en muchos casos no se da esta situación lo que pone en duda la transparencia del proceso además de dejar sin efecto la posibilidad de realizar evaluación en pos de una mejora del instrumento. En el caso del PP de La Plata no existen registros públicos sobre este tema, por lo tanto el análisis a escala partido no puede ser abordado. De todos modos, se reconstruyó parte del proceso a partir de la observación propia de algunos proyectos indicados como ejecutados en algunas Delegaciones, información de periódicos locales y entrevistas realizadas al Director del PP 2008 - 2012 y al Secretario del Consejo de PP 2009 -2013.

Hasta aquí la explicación respecto de la matriz de análisis de los recursos en el marco del PP, su clasificación en dimensiones denominadas recursos genéricos y específicos, sus subdimensiones y las variables que las componen. En cuanto a las escalas de abordaje el estudio se realiza tomando la totalidad del Partido para obtener un panorama general. Luego se definen Delegaciones Administrativas o RP del PP para establecer comparaciones o indicar singularidades.

Con este desarrollo se intenta dar respuesta a los interrogantes planteados en la introducción referidos a conocer cuáles son los recursos de PP, donde se localizaron y si existió relación entre los diferentes tipos.

3.3 | Modalidades de inclusión en el marco del PP

Para desarrollar el análisis sobre las modalidades de inclusión y operativizar esta dimensión se tuvo en cuenta parte de los estudios de Cabannes (2005) que refieren a la dimensión territorial del PP, así como también aspectos referidos a la distribución de los recursos en el Partido. De este modo, se proponen dos subdimensiones de análisis con sus respectivas variables. La primera afronta la cuestión de la inclusión a partir de la definición de criterios con los que se decide incorporar o no a ciertas áreas, población o problemáticas del territorio municipal en el marco del PP. La segunda, define la inclusión de barrios en función de cómo se organizó la localización de recursos genéricos y la emergencia de los específicos del PP, principalmente los lugares de asambleas y las propuestas (Tabla 18).

La inclusión por criterios nos brinda información sobre la finalidad con la que se implementa un PP y la posición del Estado, a través del diseño del instrumento, en relación a diferentes territorios que coexisten. Por su parte, la inclusión por recursos nos permite conocer cómo fue su distribución y por lo tanto que zonas o barrios se incluyeron en el proceso.

TEMA	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	VARIABLES
INCLUSIÓN	INCLUSIÓN POR CRITERIOS	Inclusión por criterios en relación a la descentralización, lo urbano y lo rural y las áreas deficitarias críticas	Inclusión según alcance territorial de la experiencia de PP
			Grado de inclusión del PP respecto de la descentralización municipal
	Grado inclusión del PP respecto de áreas rurales		
	Grado de inclusión de Barrios Populares (BP) y Áreas Deficitarias Críticas (ADC) a partir de criterios		
INCLUSIÓN POR RECURSOS	Inclusión de barrios por localización de recursos genéricos y específicos	Grado de inclusión por localización de demandas según áreas de influencia de asambleas	
		Grado de inclusión por localización de prioridades según áreas de influencia de asamblea	

Tabla 18: Síntesis de matriz de análisis sobre inclusión en el marco del PP.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

A continuación se especifican las variables y categorías propuestas.

3.1.1. Inclusión por criterios

3.1.1.a | Subdimensión 5: Inclusión por criterios en relación a la descentralización, lo urbano y lo rural y las áreas deficitarias críticas

El abordaje de esta subdimensión se realiza recuperando la caracterización de Cabannes (2005) dentro de lo que él propone como dimensión territorial del PP. En relación a esto el autor plantea analizar grados de inclusión respecto de: la relación del PP con los procesos de descentralización administrativa del espacio local, el PP y la inclusión de las áreas rurales y por último el grado de inversión por prioridades a partir de la consideración de los barrios más necesitados (Cabannes, 2005). Este trabajo parte de esta caracterización y propone además identificar como fue el despliegue del PP en el territorio en cada edición. De este modo identificar si fue posible desplegar el instrumento en la totalidad del Partido o sólo en algunas áreas o RP. Para operativizar esta subdimensión sobre los criterios de inclusión se conformaron 4 variables que se explican a continuación.

Variable 1: Inclusión según alcance territorial de la experiencia de PP

Se analiza aquí, si la experiencia de PP se desarrolló en todo el territorio municipal de forma simultánea, es decir, si una edición o año contempló el despliegue de asambleas, exposición de demandas y formulación de proyectos en todo el Partido; o si la experiencia se desarrolló en algunas áreas o barrios del mismo. En términos valorativos se considera que las experiencias que definen operar en la totalidad del Partido reflejan un carácter equitativo y de no exclusión, por esto son definidas como un PP inclusivo. Por su parte, las experiencias que se implementan en algunos sectores o barrios de una ciudad pueden tener como propósito atender áreas con déficits en la

provisión de infraestructuras y equipamientos o con problemáticas diversas de la población (sociales, educación, salud, etc). De este modo, al implementar el PP en esas áreas, se intenta canalizar recursos públicos en pos equiparar las condiciones de habitabilidad con otras del Partido. En este aspecto se las define como selectivas. Frente a estas cuestiones, resulta difícil definir el nivel de inclusión en relación a estos criterios ya que ambos presentan aspectos positivos y limitantes. La primera alternativa incluye todo el territorio municipal sin discriminación de barrios, atendiendo demandas de modo equitativo. La segunda, tiende a dirigir las inversiones a determinados sectores de la población intentando cubrir asimetrías de los barrios de la ciudad en relación diferentes temáticas, pero limita la participación en el PP sólo a esos barrios (Este formato fue considerado en el PP de la ciudad de Santa Fe). En virtud de lo expuesto, se constituye una variable de tipo nominal de carácter descriptivo para la caracterización del caso y no se define un valor de más o menos inclusiva (Tabla 19).

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Alcance territorial de la experiencia de PP	INCLUSIVO	PP implementado en todo el Partido en las diferentes ediciones	Tipo de alcance territorial a partir de la delimitación de áreas donde se implementa el PP
	SELECTIVO	PP implementado en sectores del Partido en las diferentes ediciones	

Tabla 19: Síntesis de variable sobre el alcance territorial del PP.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Con esta primera precisión de la experiencia tendremos un panorama para abordar las siguientes variables.

Variable 2: Grado de inclusión del PP respecto de la descentralización municipal

La forma en que se organiza el PP en Regiones Presupuestarias (RP) en las cuales se asignan recursos genéricos y emergen los específicos, permite comprender si existe un vínculo entre esta herramienta y el proceso de descentralización municipal.

La existencia de las diferentes Delegaciones Municipales o Distritos, producto de la organización político - administrativa de algunos municipios, constituye en general el punto de partida para la conformación de unidades territoriales de PP. En este sentido, existen experiencias que recuperan la delimitación física de esos espacios para constituir las RP de PP y otras realizan subdivisiones hacia adentro de esos espacios o agrupaciones fuera de esos límites. La segunda alternativa tiende a profundizar el acercamiento entre sociedad y Estado e incluir las particularidades de diferentes barrios. De acuerdo a esto, se puede establecer un gradiente sobre el PP y la descentralización y, en consecuencia, establecer niveles de proximidad que se puede alcanzar entre el Estado y la Sociedad en relación a incluir o no particularidades de los territorios. Se proponen entonces 4 grados sobre la descentralización en el PP. Desde

los PP que no reparan en la delimitación de las unidades administrativas, aquellas que la recuperan y otras que a partir de esos límites profundizan en la organización de unidades más pequeñas (Tabla 20).

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Grado de inclusión del PP respecto de la descentralización municipal	DESCENTRALIZACIÓN MÁXIMA	PP organizado en función de barrios o comunidades	Criterios de delimitación física de unidades en que se organiza el PP en asambleas
	DESCENTRALIZACIÓN MEDIA	PP organizado en Regiones Presupuestarias más pequeñas que los límites de las Delegaciones Administrativas	
	DESCENTRALIZACIÓN MÍNIMA	PP organizado en las Delegaciones Administrativas existentes	
	DESCENTRALIZACIÓN NULA	PP organizado en unidades espaciales que superan en tamaño a las Delegaciones Administrativas o no contemplan sus límites	

Tabla 20: Síntesis grado de inclusión del proceso de descentralización municipal en el PP.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

Como se observa los niveles de descentralización en el marco del PP se definen entre máximo y nulo. El nivel de máxima descentralización requiere que el instrumento de PP esté afianzado y sea reconocido por el Estado local y la sociedad como herramienta de gestión territorial. En este sentido demandará mayor organización y especificación de los recursos genéricos y específicos para que funcione y sea sostenible en el tiempo, además de que es indispensable la conformación de un actor colectivo que actúe en función de intereses públicos de esa unidad territorial. Se la considera como instancia superadora donde el PP se organiza en función de barrios o comunidades que traspasan los límites físicos - administrativos y se ponderan los territorios en función de un actor colectivo, fundado en las articulaciones, negociaciones o discrepancias de éstos últimos. Por lo tanto, requiere que esté constituido ese *espacio público no estatal* del que se hablo en el apartado teórico, teniendo como objetivo la construcción y producción de ciudad en clave del bien público. Por esto, la categoría de descentralización máxima es considerada la más inclusiva ya que tiende a la consolidación de lazos vinculantes entre actores participantes. La instancia de descentralización media se define a partir de RP más pequeñas localizadas al interior de los límites administrativos de las Delegaciones o Distritos del municipio. El nivel mínimo retoma las unidades descentralizadas como unidades de organización del PP. Por último, la descentralización nula refiere a una organización en RPs que no contemplan los límites administrativos para su delimitación y conforman, en general, unidades espaciales de mayor tamaño. En este caso los PP pueden ser sobre temas generales, la captación de demandas y formulación de proyectos de forma más amplia y por lo tanto la aproximación a diferentes barrios resulta menos significativa.

Variable 3: Grado inclusión del PP respecto de áreas rurales

Cabannes (2005) afirma que los municipios de América Latina suelen tener importantes territorios rurales con asentamientos humanos en general marginados del desarrollo urbano y con grandes demandas. En este punto interesa analizar cuál es el posicionamiento del PP respecto de la inclusión o no de las áreas rurales y las posibilidades o no de atender sus problemáticas por medio de este instrumento. Para esto, y recuperando la clasificación del autor citado, se proponen tres niveles o grados de inclusión de lo rural en el PP (Tabla 21). En primer lugar, aquellos PP que se implementan sólo en el área urbana del territorio municipal. Es decir que el área rural queda sin cobertura por el instrumento y por lo tanto el grado de inclusión es nulo. En segunda instancia, se presentan los PP que se llevan a cabo tanto en áreas urbanas como en rurales del Partido. Estos casos tienen un grado de inclusión rural medio ya que si bien no lo excluyen, tampoco destacan los aspectos particulares de estos territorios. Por último, están los PP implementados en área urbana y rural con discriminación positiva hacia propuestas referidas ese último ámbito. Esto refiere a un PP que además implementarse en todo el municipio, recoge especificidades del ámbito rural en relación a necesidades, modos de producción, fortalecimiento de colectivos rurales, etc. Se considera a esta categoría como grado de inclusión de lo rural máximo, ya que intenta poner en valor estas áreas. Si vamos al caso particular de La Plata el 46% de la superficie del partido corresponde al área rural (Bozzano 2002, en Frediani, 2009) en consecuencia resulta relevante indagar como fueron los criterios de inclusión sobre estos espacios.

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Grado inclusión del PP respecto de áreas rurales	ALTA	PP específico para las áreas rurales	Criterios de consideración del espacio rural en el PP
	MEDIA	PP en área urbana y en área rural	
	NULO	PP sólo en área urbana	

Tabla 21: Síntesis grados de inclusión del área rural en el PP.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

En esta tesis se definen las áreas rurales en relación a la normativa provincial Ley de Ordenamiento Territorial N°8912/77 y el Código de Ordenamiento Urbano (COU: Ordenanza 10.703) y de usos del suelo del Partido de La Plata, donde se distinguen los usos del suelo en rural y urbano (este último compuesto por el Área Urbana propiamente dicha y el Área Complementaria como superficie posible de ser urbanizada)¹⁹.

¹⁹ Tanto la Ley provincial como COU expresan que el área rural se define por la superficie destinada a la localización de usos agropecuarios de tipo intensivo y extensivo con explotaciones hortícolas, ganadería de cría, tambos y agricultura extensiva y actividades forestales, extractivas e industriales. Admite la vivienda permanente aislada, el uso habitacional

Por otro lado, si bien no es el tema exclusivo de esta tesis, resulta significativo mencionar el proceso de expansión urbana que experimentó la ciudad y avanzó sobre las áreas rurales a partir de la localización de asentamientos humanos sobre todo en relación a vías de circulación principal constituidas como ejes de crecimiento. En este sentido se procedió a demarcar este crecimiento y se definió una mancha de crecimiento urbano utilizando como método la digitalización de polígonos en SIG a partir de la fotointerpretación de imágenes satelitales de Google Earth en tres cortes cronológicos: año 2008, 2010 y 2014.

Por último, y a partir del análisis de los criterios de implementación del PP sobre lo rural, este estudio analiza la relación de estas áreas respecto a la localización de asambleas y proyectos presentados, priorizados y ejecutados. De este modo, es posible identificar si disponer o no de criterios específicos de inclusión de lo rural en el PP influyó o conicionó la llegada y generación de recursos a estas áreas.

Variable 4: Grado de inclusión de Barrios Populares (BP)²⁰ y Áreas Deficitarias Críticas (ADC)²¹ a partir de criterios

Para esta clasificación se considera la noción de Cabannes (2005) quien especifica la valoración positiva del PP a partir de la "inversión por prioridades". Esto significa que a través del PP se canalicen recursos a barrios tradicionalmente excluidos en pos de disminuir la brecha entre áreas ricas y pobres de la ciudad. Como explicamos en capítulos anteriores, muchos gobiernos locales introdujeron experiencias participativas con el argumento de que favorecen la democracia a partir de la incorporación de grupos sociales tradicionalmente excluidos de políticas y decisiones gubernamentales (Cabannes, 2005; Goldfrank, 2006; Souza Celina, 2004). En la práctica, autores como Souza (2004) afirman que el PP permite que los sectores de baja renta (y no los pobres) de áreas periféricas decidan sobre cuáles deben ser las prioridades de inversión en sus comunidades.

En este trabajo, se interpreta lo que algunos autores denominan como "sectores excluidos" o ciudad "informal" y que otros estudios definen como: áreas deficitarias críticas (Barreto, 2010), urbanización popular (Duhau, 1998), hábitat informal (Clichevsky, 2000), barrios informales que incluye a villas y asentamientos precarios (Cravino et al., 2009); y a sus entornos inmediatos que en general se ven afectados por condiciones de habitabilidad baja o no favorables para el desarrollo. Si bien cada definición tiene sus particularidades, estos autores revelan un factor común a estas denominaciones: la cuestión de la producción de ciudad y acceso al suelo y vivienda por parte de los sectores de la población de escasos recursos, a partir de procesos de urbanización irregulares y/o autoproducción de viviendas. Según Clichevsky (2000) esa

unifamiliar y Proyectos Especiales o Particulares (C. D. Municipalidad de La Plata, 2010). La delimitación física de las diferentes áreas se obtuvo de mapas en formato shape de estas normativas digitalizados por organismos provinciales y publicados en el sitio de URBASIG y GEOINFRA. Fuente: <https://www.geoinfra.minfra.gba.gov.ar/index.php> y <http://www.urbasig.gob.gba.gov.ar/>

²⁰ Hace referencia a la definicion del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

²¹ Áreas deficitarias críticas: concepto recuperado de Barreto (2010) hace referencia a los asentamientos informales y sus entornos inmediatos.

informalidad se constituye en base a una trasgresión de sus aspectos dominiales (falta de títulos de propiedad, ocupación de tierra pública o privada) o respecto de los procesos de urbanización (ocupación de tierras que no cuentan con las condiciones urbano -ambientales para la residencia perpetua: áreas inundables, contaminadas, sin infraestructura, con construcción de viviendas por fuera de la normativa, etc). Por su parte, Varela y Cravino (2009) especifican las diferencias hacia adentro de esta caracterización entre "Villas" y "Asentamientos Informales", tanto en relación a sus procesos de organización de ocupación de la tierra (individual o colectiva), tipo de propiedad de la tierra ocupada (privada o fiscal), trama urbana generada por la ocupación (irregular o regular - planificada), infraestructura autoproveída (de forma clandestina o con posibilidad de regularización), posibilidades o no de espacios verdes, densidad poblacional, etc. Si bien estas cuestiones no son las centrales a tratar en esta tesis, resulta significativo mencionarlas en pos de poder definir de qué hablamos cuando hacemos referencia a las áreas deficitarias críticas.

Desde el diseño metodológico se utilizaron como fuentes el Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios de la provincia de Buenos Aires (2015) y el Registro Nacional de Barrios Populares (2018) para identificar la localización de cada uno de los asentamientos informales en el territorio del Partido de La Plata. En un proyecto SIG se recuperó esta información y, con el fin de delimitar el área deficitaria crítica (ADC) de cada uno de ellos, se conformó un área de influencia a 200 metros²² del borde de cada barrio utilizando la herramienta buffer.

En relación al análisis sobre el PP y la inclusión o no de estos barrios podemos decir que existen experiencias que sólo tienden a promover la participación y formulación de proyectos para la ciudad consolidada o "formal", impidiendo o no promoviendo la participación de habitantes provenientes de barrios considerados informales o definiendo proyectos sólo en áreas consideradas formales. Otras experiencias, identifican los BP y/o ADC y realizan una discriminación positiva en el marco del PP, para intentar canalizar recursos hacia éstos. De esta manera, se propone una categorización de la variable en tres niveles de inclusión de menos a más avanzadas. La primera corresponde a ciudades con PP que tienden a reforzar exclusivamente la ciudad "formal" en detrimento de los barrios no regularizados o considerados informales (Cabannes, 2005). En este caso el grado de inclusión de ADC es nulo. La segunda situación reconoce el PP implementado en todo el territorio sin realizar diferencias entre ciudad "formal" o "informal". En tal sentido el grado de inclusión de ADC resulta ser medio. La circunstancia más avanzada refiere al PP implementado en todo el territorio con canalización de recursos hacia las ADC, en este caso el grado de inclusión se considera como alto (Tabla 22).

²² Esta distancia dependerá de cada barrio y de cada situación particular. Sin embargo para este trabajo se lo definió para poder sintetizar y como primer aproximación al tema.

VARIABLE	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR
Grado de inclusión de Barrios Populares (BP) y Áreas Deficitarias Críticas (ADC) a partir de criterios	ALTA	PP que prioriza atender y canalizar recursos a BP y ADC	Criterios de consideración de BP y ADC en el PP
	MEDIA	PP que incluye de manera mixta en el proceso la ciudad formal e informal	
	NULO	PP que excluye del proceso a BP y ADC	

Tabla 22: Síntesis grados de inclusión de Barrios Populares y Áreas Deficitarias Críticas en el PP

Fuente: Elaboración propia, 2019.

A partir de esta clasificación sobre los criterios a considerar desde el diseño de implementación del PP respecto de los sectores mencionados, se completa el análisis detectando la localización de algunos recursos del PP y su proximidad o no a BP y ADC. De esta forma es posible visualizar si estas áreas fueron incluidas desde la llegada o generación de recursos en el marco de los PP. Este último punto se efectúa a partir de la conformación de cartografía específica en SIG. Cabe mencionar que esta caracterización del PP guarda relación con la capacidad redistributiva definida en base a variables respecto de los criterios de distribución en la subdimensión sobre los recursos económicos del PP de esta tesis (p.55).

3.1.2. Inclusión por proximidad de recursos

3.1.2.a | Subdimensión 6: Inclusión de barrios por relación de proximidad de recursos genéricos y específicos

Esta subdimensión pretende caracterizar el grado de inclusión de un PP a partir de analizar la relación de proximidad entre la localización de las asambleas (recursos genéricos) y los proyectos emergente y priorizados (recursos específicos) de PP. En este sentido, se procura identificar si la localización de una asamblea influyó directamente en la presentación y priorización de demandas de los actores participantes; o si el desarrollo del PP superó estos límites y logró incluir propuestas de barrios alejados de estos enclaves. Tomaron relevancia aquí las localizaciones de recursos del PP y las distancias entre ellos, así como las posibilidades de recorridos a pie a realizar por actores de la sociedad que pudieron participar en el marco de la herramienta.

Se definieron dos variables para abordar esta subdimensión: la primera en relación a la inclusión de demandas emergentes de PP y la segunda respecto de las prioridades.

En la operacionalización de ambas variables se consideraron los datos sobre la localización de los lugares de asambleas y la delimitación de dos áreas de influencia.

Éstas últimas se definieron en base a los trayectos de desplazamiento a pie promedio posibles de experimentar por una persona. La primer área de influencia se demarcó a partir de considerar un radio de 1,5 km desde el sitio donde se desarrollo la asamblea. Esta distancia es la considerada promedio para el desplazamiento a pie de una persona en un tiempo de entre 15 a 20 minutos sin dificultades. La segunda delimitación es un radio que se inicia en 1,5 km respecto de la institución definida para el encuentro de PP hasta los 3 km. Esta segunda área considera un desplazamiento a pie en un tiempo de hasta 45 minutos hacia el lugar de asamblea. Al superar los 3 km de distancia de la institución donde se celebraron los encuentros entre Estado y sociedad, se considera por fuera del área de influencia de esos espacios debido a que los traslados de los participantes pueden estar más restringidos por diversos factores (tiempo, vehículo, condicionantes físicas, etc). Es importante destacar que en general los desplazamientos a nivel barrio se realizan andando y no requieren más de 20 minutos. En este sentido los recorridos a pie están relacionados con las dinámicas de proximidad urbanas donde es posible caracterizar las circulaciones, las personas que se movilizan y reconocer las actividades que se realizan en los entornos cercanos a la residencia (Miralles-Guasch & Marquet Sarda, 2013). Si bien lo enunciado hasta aquí refiere a la teoría del urbanismo de proximidad, donde los tiempos de desplazamiento mínimo son valorados de forma positiva puesto que definen los espacios de la proximidad (Banister, 2011 en (Miralles-Guasch & Marquet Sarda, 2013), en este trabajo nos permitió conformar las áreas de influencia de las asambleas del PP.

A estas cuestiones se incorporó la información referida a la localización de proyectos emergentes y priorizados de PP. De esta forma se propone revisar si las propuestas se inscribieron dentro de las diferentes áreas de influencia de las asambleas o lograron transgredirlo y de esta forma incluir barrios ubicados más allá de esos límites virtuales. Cuanto más alejado un proyecto se ubique de un lugar de asamblea el PP puede ser considerado más inclusivo.

Variable 1: Grado de inclusión de demandas según áreas de influencia de asambleas

En esta variable se cruzan los datos de la localización de los lugares de asamblea y sus radios de influencia con la información sobre las demandas emergentes de la población en el marco del PP.

Las categorías construidas sobre los grados de inclusión se organizan en 3 niveles: alta, media y nula. La primera refiere a demandas localizadas por fuera del radio de influencia de las asambleas a una distancia mayor a los 3 km de este pudiendo incorporar peticiones de barrios alejados de las asambleas. La intermedia engloba los proyectos localizados en la segunda área de influencia (entre las distancias de 1,5 km hasta 3 km) visualizando proyectos presentados de barrios cuyos actores pueden movilizarse a pie con algunas condicionantes. La última tiene que ver con aquellas situaciones donde las propuestas presentadas se enmarcaron dentro del área de influencia de las asambleas a una distancia de 1,5 km. En este último caso los actores que habitan dentro de ese radio pueden realizar traslado a pie de forma sencilla y en un tiempo asequible (Tabla 23).

VARIABLE	CATEGORÍA DE LA VARIABLE	VALOR	INDICADOR	FINALIDAD
Grado de inclusión de demandas según áreas de influencia de asambleas	ALTA	Proyectos de PP presentados por fuera del radio de influencia de asambleas a más de 3km	Localización de propuestas presentadas de PP respecto de los lugares de asamblea y sus radios de influencia	Identificar si emergieron proyectos en barrios fuera del área de influencia de las asambleas
	MEDIA	Proyectos de PP presentados por fuera del radio de influencia de asambleas entre 1,5 y 3km		
	NULA	Proyectos presentados de PP dentro del radio de influencia de asambleas de 1,5km		

Tabla 23: Síntesis inclusión de demandas según área de influencia de asambleas.

Fuente: elaboración propia 2020.

Variable 2: Grado de inclusión de prioridades según áreas de influencia de asambleas

Esta variable considera, al igual que la anterior, los datos de la localización de los lugares de asamblea y sus radios de influencia. Sin embargo, los recursos específicos con los que se trabaja en esta variable refieren a las propuestas priorizadas de PP (Tabla 24).

VARIABLE	CATEGORÍA DE LA VARIABLE	VALOR	INDICADOR	FINALIDAD
Grado de inclusión de prioridades según áreas de influencia de asamblea	ALTA	Proyectos de PP priorizados por fuera del radio de influencia de asambleas a más de 3km	Localización de propuestas priorizadas de PP respecto de los lugares de asamblea y sus radios de influencia	Identificar si se seleccionaron proyectos en barrios fuera del área de influencia de las asambleas
	MEDIA	Proyectos de PP priorizados por fuera del radio de influencia de asambleas entre 1,5 y 3km		
	NULA	Proyectos de PP priorizados dentro del radio de influencia de asambleas de 1,5km		

Tabla 24: Síntesis inclusión de prioridades según área de influencia de asambleas.

Fuente: elaboración propia 2020.

Se consideran también 3 grados de inclusión de prioridades. El grado máximo refiere a proyectos elegidos localizados por fuera del radio de influencia de las asambleas a una distancia mayor a los 3 km del mismo priorizando demandas de barrios alejados de las asambleas. El grado medio de inclusión, engloba a los proyectos localizados entre las distancias de 1,5 km hasta 3 km, visualizando prioridades de barrios en una situación intermedia de proximidad a los espacios de asamblea. El grado nulo de inclusión tiene que ver con proyectos seleccionados de PP enmarcados dentro del área de influencia de las asambleas de 1,5 km. En este último caso los actores que habitan dentro de ese radio se los considera con mayor acceso a los espacios físicos de toma de decisiones.

Con esto finalizamos lo concerniente al apartado metodológico para el análisis del PP en términos de recursos e inclusión. En el Anexo 1 se encuentra la matriz de análisis completa que permite visualizar la correlación entre las subdimensiones y variables propuestas.

SECCIÓN 2: El caso de estudio

La segunda parte de este trabajo se centra en el estudio del caso seleccionado correspondiente al PP del Municipio de La Plata durante el período 2008 - 2015.

El capítulo 4 presenta una descripción del municipio en relación a su inserción en la Región Metropolitana de Buenos Aires y como capital de la provincia. Se especifican sus características de ciudad planificada y su crecimiento posterior. Se destacan algunos datos socio-demográficos de los censos 2001 - 2010 donde se verifica el crecimiento poblacional y la expansión urbana del Partido, los usos del suelo previstos en la normativa, la situación respecto de provisión de servicios básicos y otros indicadores. Luego se presenta la primera instancia de abordaje de la problemática que focaliza en reconocer la trayectoria del Municipio platense en incorporar instancias de participación. Se destaca aquí la política de descentralización a partir de la creación de Centros y Juntas Comunales, los planes de Desarrollo y Estratégicos, así como las diferentes experiencias de PP desarrolladas.

En los capítulos 5 y 6 se desarrolla específicamente el tema de la distribución de recursos y la inclusión de barrios en el marco del PP según lo explicitado en el capítulo metodológico.

La necesidad de que sea el Pueblo de la ciudad de La Plata quien comience a decidir, a partir de la implementación del Presupuesto Participativo, el destino de una parte importante de los fondos públicos, y considerando que además de una mejora en las condiciones materiales de la vida de los ciudadanos, producto de la modernización de los servicios básicos y la realización de obras de infraestructura, es posible enumerar otras consecuencias exitosas del programa: la revalorización del rol del vecino y de los valores democráticos, principalmente en los sectores de más bajos recursos, la mejora en las relaciones entre funcionarios municipales y la población en general que redundan en una mayor eficiencia de los primeros (con una comprobada disminución en los costos de las obras públicas) y un mayor interés de los segundos en las tareas de la Comunidad.

Estracto del Decreto de creación del PP en La Plata N° 254/2008, p. 1

CAPITULO 4 | Trayectoria de la participación ciudadana en el Partido de La Plata

El presente capítulo describe el caso de estudio sobre el PP en el Partido de La Plata. En primer lugar, se realiza una breve explicación sobre la inserción del Partido en el marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires, su característica de ciudad planificada, su posterior crecimiento y expansión conformando periferias y el proceso de descentralización administrativa como una alternativa para el promover el acercamiento del Estado municipal a los territorios.

La cuestión central de este capítulo es explorar la trayectoria del municipio a partir de diferentes iniciativas de participación ciudadana implementadas en el Partido, con el fin de conformar un panorama que permita comprender como se sucedieron estos procesos y en qué contexto surge el PP 2008 - 2015.

4.1 | El Partido de La Plata: inserción regional, planificación, expansión y política de descentralización

La ciudad de La Plata se encuentra a 56 km de la Ciudad de Buenos Aires y forma parte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) junto con otros 39 Partidos de la provincia (Fig. 9). Con Berisso y Ensenada conforma el aglomerado urbano del Gran La Plata y se ubica en el sexto puesto en población del país según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas en la Argentina de 2010.



Fig. 9: Ubicación del Partido de La Plata en el país, la provincia y la RMBA.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

La ciudad de La Plata fue planificada a fines del siglo XIX y se localiza próxima al Río que le otorgó su nombre. En el centro se encuentran las dependencias administrativas tanto del gobierno provincial como el municipal que le otorgan jerarquía en el contexto de la RMBA. Cabe mencionar aquí, que el partido se encuentra organizado al año 2020

en 20 Delegaciones Administrativas con sus respectivos Centros Comunales. Las mismas son producto del proceso de descentralización que experimentó el Partido desde el año 1992 y que tuvo diferentes instancias. La finalidad de dicho proceso fue lograr un mayor acercamiento de la gestión municipal a las diversas periferias en continuo crecimiento y con diversas demandas y necesidades.

En relación al equipamiento educativo, en La Plata se encuentran las dependencias de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y otros establecimientos universitarios privados. Se asientan en este territorio numerosas instituciones educativas terciarias, secundarias y primarias, tanto públicas como privadas.

El Partido cuenta con equipamiento de salud de diferentes complejidades, se emplazan hospitales públicos provinciales y unidades sanitarias de injerencia municipal, así como también clínicas e institutos médicos de carácter privado.

Existen también numerosos establecimientos de cultura, recreación, deportes y gran cantidad de espacios verdes de esparcimiento sobre todo en el casco fundacional.

Otro aspecto relevante refiere a que La Plata tiene sectores productivos en actividades primarias (área de producción fruti-hortícola) y secundarias (alimentos, productos químicos, insumos para la construcción, instrumentos y equipamiento informático y maquinarias para la industria, etc) y provee de estos productos a gran cantidad de sectores.

Recuperando cuestiones del origen, la ciudad de La Plata fue planificada en base a los lineamientos del urbanismo del siglo XIX. Este modelo definía un área urbana denominada "Casco", diferenciada de las actividades rurales que tendrían lugar a partir de la continuidad de algunas arterias de comunicación y transporte. Ese Casco urbano fue diseñado a partir de una trama vial jerarquizada que contempla espacios de circulación diferenciados y espacios verdes cada 6 cuadras (plazas y parques) así como una relación particular con el área de bosque de la ciudad como gran pulmón verde. El límite del Casco lo constituye la Avenida de Circunvalación que conforma un cuadrado de 4 km de largo por 4 km de ancho. Esta área cuenta con todos los servicios de infraestructura, transporte, espacios públicos, equipamientos, etc. Sin embargo, la ciudad originalmente planificada se extendió por sobre los límites previstos para el Casco, sobre todo a partir de las vías de circulación estructurales que conectan con otras ciudades. Según un estudio realizado por el Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda de la Universidad Torcuato Di Tella, el Partido de la Plata cuenta al año 2010 con una población de 654.324 habitantes y una superficie de 942 km². En el Casco urbano se asientan 196.527 habitantes que representan el 31% del total de la población y ocupan el 3,02% de la superficie del partido (28km²). El resto, 457.797 habitantes, se asientan en las periferias de la ciudad producto del crecimiento sin planificación, donde el uso es principalmente residencial con fuerte dependencia del Casco en las cuestiones administrativas y del automóvil particular como medio de transporte (Universidad Torcuato Di Tella, 2013).

En términos definidos por Arteaga (2005), las periferias²³ son entendidas como expresión del crecimiento y expansión de la ciudad sin planificación y, en algunos casos, con escaso o nulo acceso a servicios públicos y obras de infraestructura (cloacas, red de agua corriente, alumbrado público, recolección de residuos, pavimento, entre otros). En el caso de La Plata la forma en que se desarrolló ese crecimiento en el espacio físico se advierte a partir de 3 ejes en coincidencia con la extensión de importantes vías de circulación que estructuran la micro región del Gran La Plata. Estos ejes poseen rasgos distintivos desde su configuración social y urbano ambiental (Rocca & Ríos, 2012). En primer lugar, el eje NORTE constituido en dirección al Camino Centenario, el Camino General Belgrano, la Autopista La Plata - Buenos Aires y las trazas del FFCC General Roca. Abarca las Delegaciones de Tolosa, Ringuélet, Gorina, Hernandez, Arturo Seguí, Gonnet, City Bell y Villa Elisa. En segunda instancia, el eje SUROESTE se extiende en relación a las avenidas 520, 44 y 66, englobando las Delegaciones de San Carlos, Los Hornos, Melchor Romero, Abasto, Olmos, El Peligro y Etcheverry. Por último, el eje SURESTE se desenvuelve en relación a la Ruta Provincial 11 y la avenida 7 incluyendo las Delegaciones de Altos de San Lorenzo, Arana y Villa Elvira (Fig. 10).

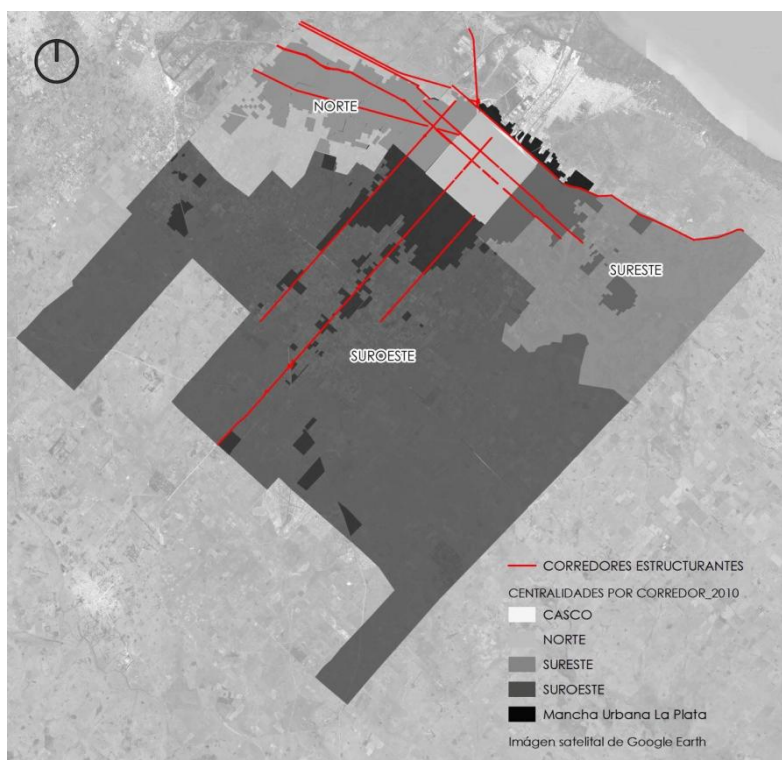


Fig. 10: Partido de La Plata corredores estructurantes del crecimiento y sus periferias.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

²³ La *periferia* nace y se establece como fenómeno típico de la ciudad contemporánea, cuando las ciudades comienzan a expandirse más allá del perímetro de su muralla de forma acelerada y el territorio que se empieza a urbanizar por partes alrededor de la ciudad consolidada, sosteniendo aún una fuerte relación de dependencia con el centro urbano (Arteaga Arredondo, 2005, p. 99). La misma autora hace referencia a la periferia como proceso y en esto identifica la existencia de varias periferias con morfologías y estructuras diferenciadas que permiten hablar de una diversidad de conflictos, formas e intervenciones con relación a estas áreas.

Otro dato a considerar en este apartado para ilustrar el tema sobre la expansión urbana del Partido (Fig. 11) se vincula al crecimiento del área construida entre los dos períodos censales 2001 y 2010. Según la Universidad Torcuato Di Tella el área construida en el Partido de La Plata en 2001 contaba con una superficie de 7.815,8 hectáreas en áreas urbanas y de 2.525,1 hectáreas en áreas suburbanas. En 2010, estos valores se modifican produciéndose un incremento 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 (Universidad Torcuato Di Tella, 2013).



Año 2000

Año 2010

Fig. 11: Crecimiento del área urbana construida en el Gran La Plata 2000 - 2010.

Fuente: Atlas del Crecimiento Urbano. Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda. Universidad Torcuato Di Tella (2013) <http://atlasurbano.herokuapp.com/#/contacto>.

Estos cambios y sobre todo la expansión de las urbanizaciones de modo extensivo, se visualizan también cuando comparamos la zonificación del Código de Ordenamiento Urbano con la mancha de crecimiento de la urbanización al año 2018 (Fig. 12) y a la vez al confrontar distintos períodos a partir de la fotolectura e interpretación de imágenes satelitales de google earth. El avance de la superficie construida por sobre todo el territorio, ya sea en áreas destinadas a uso urbano o por sobre aquellas con fines productivos, es constante. Algunos problemas que surgen en relación a este modo de crecimiento sin planificación y disperso tienen que ver con: cambios en la configuración del territorio a partir de la discontinuidad espacial y baja densidad; asentamientos con escaso o nulo acceso a los servicios básicos; sectores de la población localizados en áreas no aptas para ser habitadas (márgenes de arroyos, canteras, áreas anegables, entre otros); mayores costos para el Estado en relación a la provisión de infraestructuras, equipamiento, servicios y transporte público; y por lo tanto el incentivo del transporte privado. Esto último incluye problemas de accesibilidad y movilidad de algunos sectores.

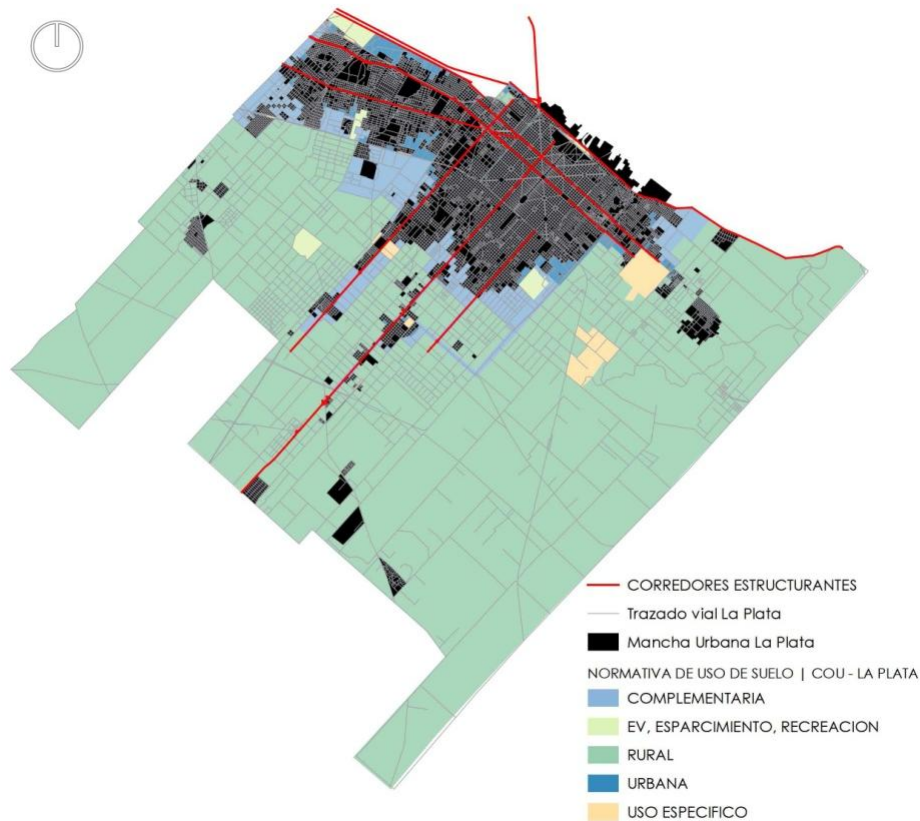


Fig. 12: Partido de La Plata mancha de crecimiento urbano en relación al COU de La Plata.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

En el marco de esta situación, de crecimiento continuo y extensivo, se percibe el escenario complejo para reflexionar y actuar desde diferentes lugares de toma de decisión sobre cómo se produce en y la ciudad, sobre todo si se quiere avanzar en un modelo que implique el bien público. Interesa entonces poner en valor dos cuestiones. En primer lugar, reconocer los actores que producen en y la ciudad: cuáles tienen injerencia en regular este tipo de procesos y en función de quienes se diseñan y ejecutan las acciones, así como cuáles actores serán beneficiados de las mismas. En segundo término, y en relación a la gestión de la ciudad considerando condiciones mínimas para el desarrollo de un asentamiento humano, identificar los servicios urbanos²⁴ que deberían acompañar el crecimiento mencionado y sus modos de gestión en el ámbito municipal. Para poder visualizar la relación entre estos dos aspectos en el caso de La Plata y su vínculo con el PP se recupera una clasificación de modos de gestión de los servicios urbanos municipales desarrollada por Pírez (2001). El autor identifica cuatro modalidades posibles según del tipo de organización a cargo de la

²⁴ Los servicios urbanos son entendidos en este trabajo según lo indica Pírez (2013) como un componente esencial de los procesos de urbanización. Un territorio urbanizado cuenta con un conjunto de bienes físicos, además del suelo y de servicios que permiten (sustentan) el asentamiento social aglomerado. Esos servicios pueden clasificarse en dos grupos: de redes o de infraestructura y de mantenimiento. Los primeros se sustentan en una infraestructura física que permite la prestación del servicio. Ejemplo de esto son las redes de ductos para la distribución del agua o gas o las redes de cables para la distribución de la electricidad. Los segundos permiten el funcionamiento cotidiano del conjunto de los soportes físicos, como es el caso del tratamiento de los residuos sólidos urbanos o el mantenimiento propiamente dicho de las vialidades (Pírez, 2013, p.175).

producción del servicio: 1) estatal provincial; 2) estatal municipal; 3) privada conformada por empresas; 4) cooperativa, compuesta por organismos privados cooperativos; y 5) mixtas sobre la base de una combinación entre municipal y cooperativa (Pírez, 2001). Esta clasificación pone de manifiesto la cuestión de los actores que forman parte de diferentes fases que integran la solicitud, definición y prestación de un servicio; así como la reglamentación o regulación, la producción y el control del mismo. En el caso de La Plata esos modos de gestión están presentes y son explícitos en la Ordenanza General N°165 de Obras Públicas Municipales en el capítulo sobre modalidades de ejecución. Aquí se expresa que el financiamiento y ejecución de servicios y obras se puede llevar a cabo por una modalidad o combinatoria. Por nombrar algunas: ejecución directa con fondos de la municipalidad; por contrato directo entre vecinos y empresas constructoras; por licitación pública, pudiendo imponer, a la empresa adjudicataria, la percepción del costo de la obra directamente de los beneficiarios; por consorcios y cooperativas; por acogimiento a las leyes de la Provincia o de la Nación (Provincia de Buenos Aires, 1973).

En el Municipio de La Plata la provisión de los servicios y la construcción de obras públicas se efectúan, en general, por parte de empresas privadas y su regulación por medio de organismos del Estado provincial o municipal. A continuación realizamos una breve descripción de cada servicio a modo de ilustrar el panorama de esas modalidades de gestión en el caso de La Plata.

La provisión de agua potable se encuentra a cargo de la Empresa Aguas Bonaerenses Sociedad Anónima (ABSA) creada por el Estado provincial, donde el 90% son acciones que pertenecen a la provincia de Buenos Aires y el 10% a los trabajadores nucleados en Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, existen cooperativas de provisión de agua potable ubicadas en las Delegaciones de Olmos y Abasto. La Cooperativa de Agua Potable de Olmos se creó en 1983 en la actualidad brinda servicios de agua potable a 7100 usuarios y servicios cloacales a 4577 usuarios, en zonas comerciales, industriales y residenciales, dentro de un cordón que en los últimos años ha experimentado un importante crecimiento demográfico. Cuenta con 9 pozos de Bombeo que se encuentran interconectados a través de una extensa red. Por su parte, la Cooperativa de Agua Potable y Otros Servicios Públicos de Abasto Limitada (CAPA) es una operadora de agua y saneamiento del partido que fue fundada en el año 1978. Presta servicios de agua potable desde 1981 y cloacas desde 1994 en la localidad de Abasto; y desde 1999 el servicio de agua potable se extendió hasta Ángel Etcheverry. Cuenta con 4 pozos de Bombeo, 3 en la localidad de Abasto y 1 en Ángel Etcheverry.

El tendido de gas y la electricidad en el Partido, se efectúa por empresas privadas Camuzzi Gas Pampeana y Empresa Distribuidora La Plata - Edelap. Cabe mencionar que en aquellos sectores donde aún no se ejecutó el tendido de gas natural su provisión es por medio de garrafas cuya adquisición depende de cada usuario.

La recolección de residuos sólidos urbanos lo realiza la empresa ESUR durante el tiempo que estipulen los contratos firmados entre las autoridades municipales y los dirigentes de la empresa.

El transporte urbano de pasajeros es provisto por diversas empresas de transporte de alcance provincial y municipal (Unión Platense S.R.L; Nueve de Julio S.A.T., Fuerte Barragán S.A.T. - Empresa Línea Siete S.A.T., Transporte Automotores La Plata S.A.-TALP).

Las infraestructuras viales y los equipamientos (salud, cultura, educación, etc) se gestionan a través de los ministerios, secretarías y direcciones provinciales y municipales correspondientes. Su ejecución se efectúa por diferentes mecanismos según lo define la Ley Provincial N° 6.021/1995 de Obra Pública y en este caso la Ordenanza General N° 165 De Obras Públicas Municipales.

Es importante destacar que cualquiera de los modos de gestión a implementar para provisión de servicios o la construcción, refacción y mantenimiento de las obras públicas; atraviesan etapas de revisión, ajuste, aprobación o rechazo desde que son presentados en el organismo correspondiente. Esto además supone tiempos para celebrar contratos de empresas prestadoras del servicios y en caso de obras públicas, el proceso licitatorio y adjudicatario suele extenderse más de lo planeado.

Como se puede observar, el entramado de actores y procedimientos es complejo y requiere que el municipio cuente con capacidades de gestión y administrativas para abordar esa complejidad. Recordemos que las reformas del Estado, mencionadas en el primer capítulo de la tesis, explicitaron el rol que debieron asumir los municipios a partir de la asignación de nuevas funciones. En este sentido, es que se propusieron mecanismos diversos para gestionar la ciudad dentro de los se priorizaron herramientas basadas en la descentralización de las decisiones y en la participación de los ciudadanos, ya sea de forma consultiva o de fiscalización, que implicó cambiar al modelo de gestión imperante (Plot, 2005).

En el Partido de La Plata el PP ha sido una de las alternativas seleccionadas por diversas gestiones municipales para incorporar la complejidad que requiere la gestión de los territorios. El proceso de descentralización administrativa ha servido como punto de partida para su implementación en diferentes ediciones. El territorio de La Plata se organizó en Delegaciones Municipales que constituyen una demarcación territorial de competencias administrativas delegadas para el logro de gestión y prestación de servicios. Las primeras se crearon en la década de 1970 (Pagani, 2015) y experimentaron diversos cambios en sus delimitaciones. Hasta el año 1992 existían 7 Delegaciones Municipales. En ese año se lleva a cabo una reestructuración conformándose los Centros Comunes (CC) y las Juntas Vecinales (JC) como órgano participativo colegiado (Plot, 2005). Esto se da en el marco de la gestión municipal del ex intendente Julio Alak quien desempeño este cargo entre los años 1991 a 2007. Las JC tuvieron un antecedente en la gestión del intendente radical Pablo Oscar Pinto, cuyo desempeño en el cargo abarcó el período desde 1987 a 1991, donde en el año 1989 se crearon los Consejos Vecinales a través de la Ordenanza N°7162/89. Estas entidades si bien tenían como funciones: estimular la actividad cívica y la participación ciudadana, informar al Departamento Ejecutivo y al Concejo Deliberante a través de un coordinador sobre el estado y necesidades del vecindario, colaborar en la formulación de proyectos de conservación y mantenimiento de espacio público o de programas interés zonal en materia de salud, acción social, cultura, deportes, saneamiento

ambiental; funcionaban más como auxiliares del Departamento Ejecutivo y del Concejo Deliberante (D. M. Municipalidad de La Plata, 1989). El estudio realizado por Pagani (2015) expone la visión de diferentes actores partícipes de este proceso. Allí se expresa que estos Consejos Vecinales se implementaron en pocas zonas y que en realidad, desde los orígenes, fue el Estado Municipal el que inició la cuestión de la participación y no otros actores sociales movilizados.

En relación a los Centros Comunales (CC) podemos decir que fueron constituidos como unidades ejecutivas descentralizadas que representan a cada Delegación y estaban integrados por un órgano ejecutivo -a cargo del Delegado Administrador designado por el intendente- y un órgano participativo colegiado: las Juntas Comunales. Las funciones de los CC se encuentran en el Decreto Municipal 741/92. Algunas de ellas tienen que ver con: realizar acciones tendientes a velar por el buen estado de calles, caminos, plazas, etc; promover la formación de asociaciones sociales; elaborar informes trimestrales acerca del funcionamiento del centro comunal y de las juntas comunales; ejecutar las políticas de descentralización elaboradas por el Ejecutivo (Pagani, 2015). Con los CC se intentó promover el proceso de descentralización y, a través de él, lograr un acercamiento de la gestión municipal a las periferias en constante crecimiento.

En relación a las JC se crean a partir del mismo Decreto que las CC y estaban conformadas por instituciones (entidades de bien público, cooperativas o asociaciones civiles) y vecinos elegidos democráticamente en Asamblea Comunitaria que tuvieran domicilio en el área del CC. Los miembros de las JC se renovaban anualmente. Algunas de las funciones que tuvieron fueron: estimular la acción comunitaria y la participación popular en la gestión municipal, contribuir en la elaboración de políticas públicas, participar en las acciones de interés social desarrolladas por los CC, fiscalizar la ejecución de obras y servicios presentados por el Departamento Ejecutivo y especialmente contribuir en la elaboración del presupuesto participativo (S. de P. Municipalidad de La Plata, 1999) en la edición de 1998. Estos espacios, los CC y las JC, que aparecen con tanto protagonismo en la década de 1990 sobre todo en las instancias de participación de la sociedad en asuntos públicos, fueron perdiendo presencia con el correr de los años. De todos modos, estas unidades continúan siendo la alternativa elegida por el gobierno local para la organización y gestión del territorio municipal. Conforman también espacios de referencia del Estado en las diferentes periferias, funcionan en determinados edificios y su función se basa en la atención al vecino y la resolución de algunos trámites administrativos.

En relación a la delimitación administrativa de los CC y JV se observan cambios en el transcurso del tiempo. Según datos recabados, a principios de 1992 existían en el partido 7 Delegaciones (City Bell, Gonnet, Los Hornos, Romero, Tolosa, Villa Elisa y Villa Elvira). Esta cifra se modifica, en el marco de la Ordenanza N° 7888/92, con la creación de los CC de San Carlos, Altos de San Lorenzo y Lisandro Olmos y tres nuevos Subcentros Comunales: Arturo Seguí, Abasto y Ringuelet. El proceso continúa entre 1997 y 2000 con tres nuevos Subcentros Comunales: Angel Etcheverry (Ordenanza 8773/97), Hernández-Gorina (Ordenanza 8912/98) y El Peligro (Ordenanza 9099/99), (I. Municipalidad de La Plata, 2010, p. 19). Para el año 2008 el

número de Delegaciones ascendió a 17 y en 2010 se crea la última correspondiente al período de estudio de este trabajo: Arana (Fig. 13). En el año 2016 se produce una nueva modificación en la Ordenanza 7888/92 a partir de la incorporación de nuevos CC por la Ordenanza 11443/16 esto nos conduce a la situación actual en el año 2020 de 20 Delegaciones Municipales.

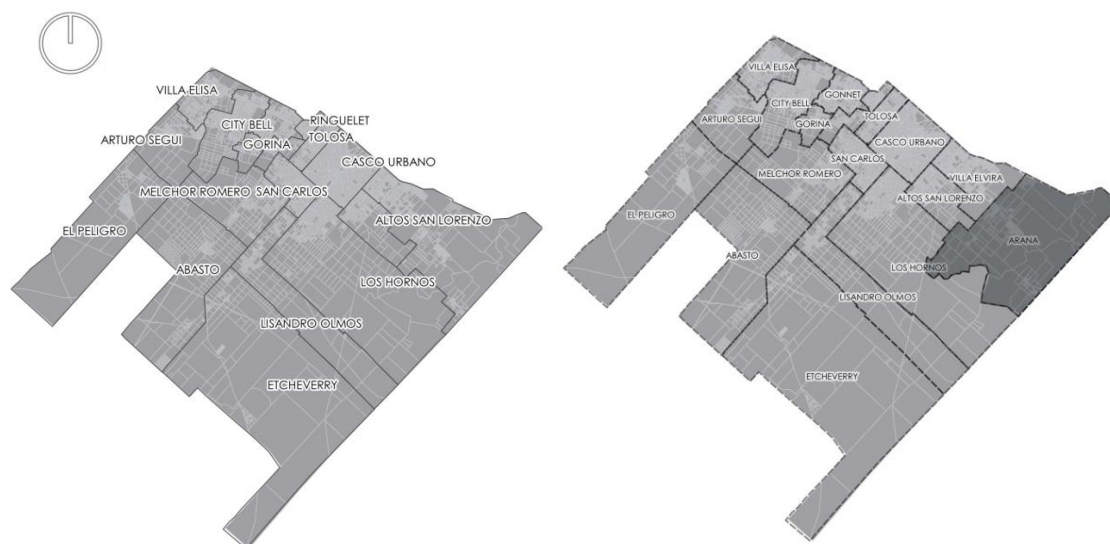


Fig. 13: Mapa de Delegaciones del Partido de La Plata año 2008 y 2010.

Fuente: Elaboración Propia, 2019.

Estos espacios administrativos fueron considerados en diversos momentos para la implementación de iniciativas participativas en el Partido. En el año 1998 los CC y las JC fueron los espacios donde se desarrollaron el Presupuesto Participativo (1998-1999) y el Plan Estratégico de Desarrollo Local (PE) La Plata 2001-2010. La delimitación de las Delegaciones también fue la base para la organización de las primeras ediciones de PP en 2008 y 2009 hasta el año 2010 donde se crea la Delegación de Arana y se reorganizan las Regiones Presupuestarias de PP en función de otras características más allá de los límites administrativos. La nueva modificación respecto de los espacios de descentralización se realizó en 2016 y fue utilizada como base de las unidades de PP del 2017.

4.2 | Instancias de participación ciudadana en La Plata

En la fundamentación de este trabajo se explica el recorte territorial del caso de La Plata en virtud de que es uno de los Partidos bonaerenses con más trayectoria en la implementación de prácticas participativas, tanto relacionadas a procesos de planificación y gestión de la ciudad, como desentreladas de forma aislada. Por este motivo en este apartado se realiza un recorrido por algunas de esas experiencias a fin de contextualizar la selección del PP 2008 - 2015. Se reconocen como antecedentes el PP incluido en los planes de desarrollo local para cada CC y las instancias de planificación estratégica que incorporaron modalidades participativas como parte de los procesos de diagnóstico y consulta.

El interés por exponer estos antecedentes se fundamenta en que en muchas de estas experiencias contaron con equipos técnicos interdisciplinarios con gran presencia de arquitectos y personal de la UNLP. Por otro lado, recorrer esta trayectoria permite poner en discusión la afirmación de los promotores de la experiencia de PP en La Plata 2008 - 2015 quienes la describieron como inédita y nunca antes practicada. De este modo se deja entrever cuestiones referidas a sesgos entre actores políticos-partidarios que muchas veces no colaboran con el desarrollo integral de políticas e instrumentos de acción hacia el bien público. Como último aporte sobre este apartado resulta significativa la idea de trayectoria de las políticas públicas expresada por Oszlak y O'Donnell (1981) en relación a las transformaciones del Estado y los vínculos con la sociedad. Como enunciamos anteriormente las políticas públicas, los programas e instrumentos de acción implementados, se consideran tomas de posición del Estado frente a cuestiones de interés público. De este modo, recorrer la trayectoria nos permite reconocer "nudos" de una secuencia como puntos de observación del proceso en dos sentidos: "hacia atrás" para comprender la conformación de cada "nudo" en relación a su contexto y articulación o no con otras políticas públicas y privadas; y "hacia adelante" en las nuevas tomas de posición que a su vez van a influir en la constitución de nuevos "nudos" (Oszlak & O'Donnell, 1981).

A continuación abordamos la trayectoria de participación en el partido de La Plata identificando 4 experiencias significativas desarrolladas en diferentes gestiones administrativas.

4.2.1 | Presupuesto Participativo – Plan de Desarrollo Local – 1998/1999

El proceso de creación de Consejos Vecinales, CC y JC, marcó una primera etapa de la participación en el Municipio platense ya que a partir de estos organismos se intentaba crear el espacio para el vínculo Estado - sociedad. Una segunda fase introdujo la experiencia de PP en 1998. Esta iniciativa se enmarcó dentro del Plan de Desarrollo Local impulsado en la segunda gestión del ex intendente Alak donde el Gobierno Municipal (Municipalidad de La Plata) y la Sociedad Civil (JC) conformaron una sociedad para promover el desarrollo social de los barrios y las localidades del partido (S. de P. Municipalidad de La Plata, 1999). Una publicación institucional del Municipio señala que esta experiencia fue una inédita forma participativa y de democracia donde los representantes barriales construyeron acuerdos sobre intervenciones en virtud del mejoramiento del hábitat y la calidad de vida de la población. Por otro lado, este plan estaba sustentado en la búsqueda de participación social y "permitió que los vecinos encuentren respuestas a sus necesidades más sentidas modelando su propio barrio, con formas propias de su cultura e identidad" (S. de P. Municipalidad de La Plata, 1999, p.9). Para esta instancia se trabajó con las 19 JC conformadas hasta el momento: 2 se ubicaban en el casco fundacional y 17 en la periferia intentando cubrir todas las Delegaciones Administrativas creadas al momento (Fig. 14).

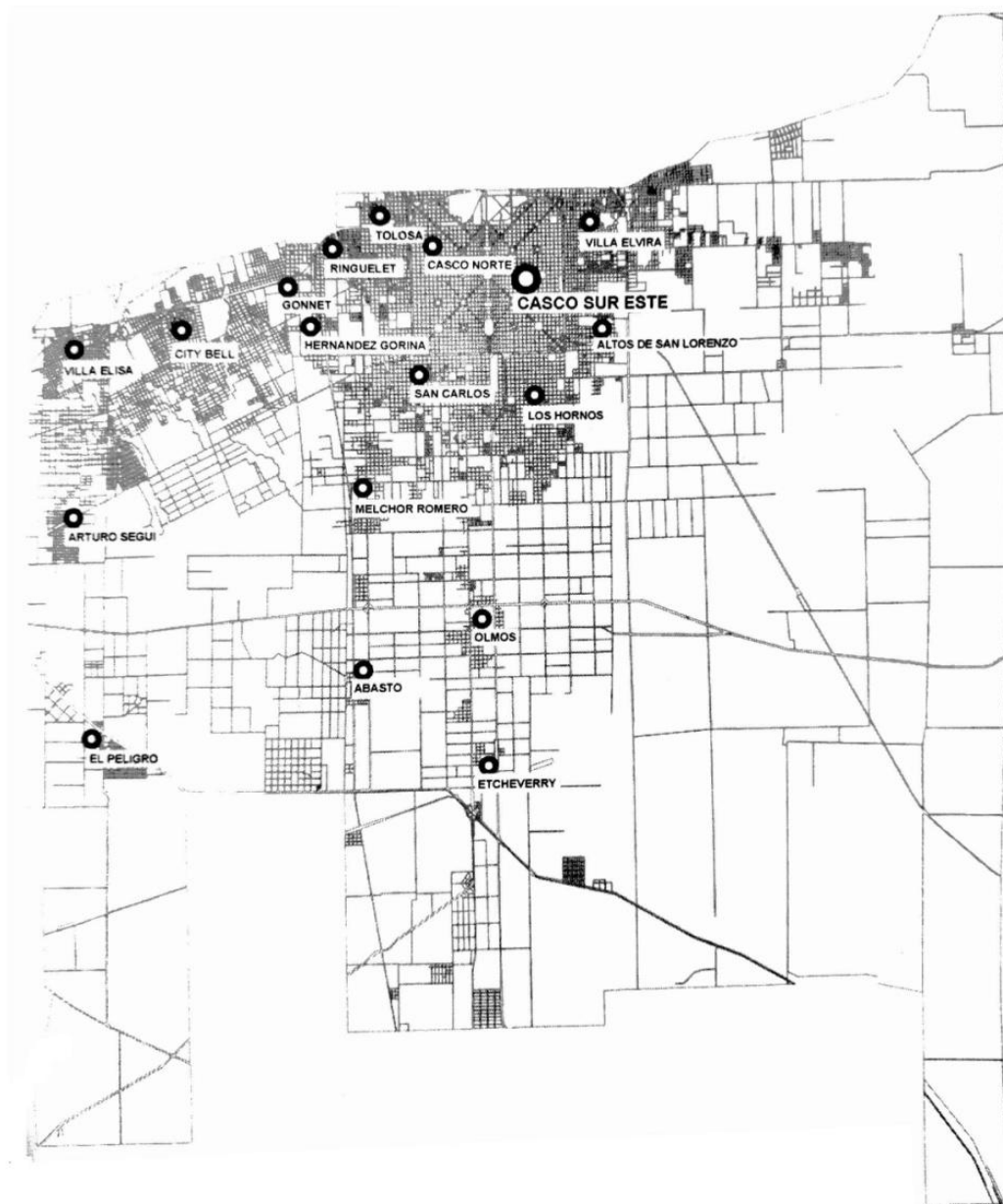


Fig. 14: Plano de Juntas Comunales del Partido de La Plata para implementar el PP y Plan de Desarrollo Local en 1998.

Fuente: Municipalidad de La Plata - Presupuesto Participativo. Plan de Desarrollo Local, 1999.

El proceso de participación de esta experiencia se organizó en 5 fases. Una preliminar que se iniciaba con una serie de reuniones entre el intendente, vecinos y representantes de cada JC donde se planteaban reclamos y demandas de la población y el equipo del Departamento Ejecutivo²⁵ las registraba. La fase uno se constituyó por la presentación de una propuesta del intendente ante los presidentes de las JC, elaborada a partir de lo relevado en la fase preliminar. De esta forma se intentaba

²⁵ El Departamento Ejecutivo en esta experiencia estuvo conformado por autoridades de diversas áreas del Municipio: Intendente, Secretario de Gestión Pública, Secretario de Planeamiento y Desarrollo Urbano, Director General de Obras y Servicios Públicos, Secretario de Gobierno, Director General de Gobierno, Director de Juntas Comunales.

conformar un proyecto de PP consensuado para delimitar futuras acciones a emprender. La segunda fase se denominaba de relevamiento de demandas y fue una etapa de trabajo de campo en la que representantes de la JC y profesionales del Equipo Técnico del Plan realizaron un reconocimiento de las problemáticas existentes en cada barrio, recuperando como base los requerimientos planteados en la fase preliminar. Un tercer momento se denominó de ordenamiento de demandas en la que las JC y el Equipo Técnico del Plan trabajaron en clasificar las demandas según el ámbito por el cual se podían materializar las propuestas. Esto se propuso ya que algunas cuestiones podían atenderse vía el municipio y otras correspondían al ámbito provincial o al ámbito privado. En lo que respecta al espacio municipal las acciones se podían canalizar a través del PP o del presupuesto global del municipio (PGM). Por esto se conformaron planillas según la forma en que se abordaría cada proyecto:

- Proyectos a realizar por la Municipalidad con presupuesto del año 1999.
- Obras o acciones a ejecutar por la Municipalidad con el presupuesto en curso (año 1998).
- Tareas de gestión a realizar por la Municipalidad o la JC.

La cuarta fase fue de priorización de demandas donde la JC y el Equipo Técnico del Plan realizaban una selección según el grado de importancia para la JC. Se conformaba un listado en el marco de un Segundo Taller Comunitario y se definían cuales acciones se canalizaban por Proyectos a realizar por la Municipalidad con presupuesto del año 1999 y cuales a partir de tareas de gestión. Se firmaba un acta de la reunión donde se sellaba el acuerdo alcanzado. Luego el Equipo del Plan elaboró fichas de priorización de demandas de cada JC para comunicados y seguimiento.

Por último, la quinta fase comprendía la elaboración del Plan de Desarrollo Local para cada barrio. Aquí se definían los lineamientos generales, elaboración de programas y selección de los proyectos prioritarios para cada JC. El Plan se organizaba en programas por temas:

- Desarrollo de las condiciones del hábitat: aquí figuraba todo lo referente a construcción y mejoramiento de calles y caminos, bici sendas, obras hidráulicas previas, proyectos de espacios verdes, refugios de transporte público, alumbrado, maquinarias, etc.
- Construcción y consolidación del equipamiento urbano: mejoramiento y adecuación de clubes, entidades deportivas barriales, construcción de centros de salud, equipamiento, (personal, servicios, bienes e insumos para funcionamiento), creación de talleres y eventos culturales, etc.
- Seguridad urbana: mejoramiento del tránsito vehicular y peatonal (semaforización, señalización, reductores de velocidad)
- Mejoramiento de las condiciones ambientales: arbolado público (forestación, reforestación), recolección de residuos no habituales, saneamiento de arroyos, erradicación de basurales.

Según Pagani (2015), el PP en esta ocasión estuvo formalizado e institucionalizado a través de un área del gobierno municipal, sin embargo, no se dictó ninguna normativa específica para su funcionamiento. Dentro de la estructura municipal se creó el "Área

de Descentralización y Participación Ciudadana" constituida por un equipo de carácter técnico interdisciplinario (Martino, 1999).

Respecto de los recursos humanos, el equipo técnico convocado por la municipalidad, estuvo conformado en su mayoría por arquitectos (15 en total) encargados de: supervisión técnica, coordinación general, implementación de proyectos, trabajo en JC, apoyo técnico y redacción; una licenciada en geografía encargada de la redacción y descripción de las áreas; y una psicóloga social quien capacitó a los arquitectos para que se desempeñen en los talleres (S. de P. Municipalidad de La Plata, 1999). El rol de los profesionales se efectuó fundamental en dos momentos: priorización de demandas y en las distintas áreas de gobierno para asistir en la viabilidad de las propuestas. Existió un convenio del intendente con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP para que cada JC cuente un técnico encargado del relevamiento de problemas. En este sentido la figura del arquitecto resultaba apropiada ya que muchas de las demandas eran de carácter de obra pública (Pagani, 2015; Plot, 2005). Sin embargo, cabe destacar la presencia de otros profesionales que resultó de gran apoyo en estas instancias y sobre todo al trabajar sobre los territorios entendidos como se explicó en el capítulo teórico. Se rescata de esta experiencia que cada CC contó con un equipo de profesionales y técnicos integrado por 17 personas que estuvieron trabajando de forma continua y en fases que pautaban los encuentros formales entre los diversos actores participantes. Se incorporaron también estudiantes de las carreras de Geografía y Arquitectura y un Evaluador Externo graduado de ésta última carrera de grado.

Acerca de los instrumentos de gestión territorial implementados se coincide con lo expuesto por Plot (2005) respecto de la superposición de dos herramientas. Por un lado el PP como instrumento de participación ciudadana (Reese, 2003). Por otro, el Plan de Desarrollo Local en los ámbitos de la JC que, continuando la clasificación propuesta por el mismo autor, constituye un instrumento de planificación en sí mismo. Ambos instrumentos (Planes de Desarrollo y PP) pueden articularse pero es necesaria la aclaración conceptual a fin de diferenciarlos y utilizarlos en función de sacar el mayor provecho de cada uno. Plot (2005) afirma que un Plan de Desarrollo Local apunta a potenciar los recursos y actores existentes de una región en función de la capacidad de inserción que tiene la misma en el funcionamiento de la economía general. También tiende a fortalecer la inserción de los vecinos en los niveles de decisión y generar acciones que involucran a la comunidad local en las decisiones de gestión. En términos de Reese (2003), el Plan Estratégico de Desarrollo Local implica la elaboración de estrategias de desarrollo endógeno, que comiencen desde "abajo" a reconstituir el tejido social, la participación de las organizaciones sociales y la base económica de las regiones, promoviendo y apoyando las estructuras productivas paralizadas y estimulando nuevas iniciativas de trabajo productivo de familias, barrios, comunidades urbanas y rurales y municipios (p.5). En relación a esto, la experiencia platense se inscribe más como un Plan Sectorial (Plot, 2005) que como un Plan de Desarrollo Local debido a su carácter por resolver cuestiones sobre obra pública y equipamiento, así como por tratar un tema o un aspecto específico (como son las redes de servicios, infraestructuras y equipamiento) dentro de los diversos sistemas que hacen a la ciudad (Reese, 2003). No se planteaban proyectos que apuntalen el

desarrollo local para la inserción del municipio en circuitos de producción a otra escala.

Con respecto a los recursos económicos destinados a esta experiencia no se encontró información publicada como tampoco se manifiestan criterios para designar montos a determinadas JC. Un informe sobre diversas experiencias participativas expone que los recursos para dar respuesta a las demandas priorizadas provenían del PGM del año 1999. Este presupuesto se conformó de acuerdo a la Presupuestación por Programas. De esta manera las demandas priorizadas por las JC fueron parte de los cincuenta programas que estructuró el ejercicio fiscal 1999 sumando alrededor de \$30.000.000, el equivalente al 20% del total de gastos presupuestados para el ejercicio, los cuales alcanzaron aproximadamente los \$138.000.000 (excluido el Concejo Deliberante), (Martino, 1999). En relación a la matriz de análisis de recursos planteada en esta tesis, podríamos decir que esta experiencia se enmarca dentro del nivel de incidencia del PP en el PGM intermedia.

Un último tema observado es la ejecución de los proyectos formulados en el marco de esta experiencia, que según algunos estudios, advirtió algunos inconvenientes. Plot (2005) afirma que si bien las partidas presupuestarias a cada Programa fueron ejecutadas el descontento por parte de la comunidad permitió inferir que no se dio cumplimiento a algunas obras acordadas. Respecto a esto en la investigación de Pagani (2015) se explicita que la ejecución de los proyectos fue desigual en las diferentes zonas, por ejemplo, en Villa Elisa se ejecutaron el 39% de los proyectos propuestos y en San Carlos el 94% (Pagani, 2015). Se manifiesta una respuesta diferente del Estado frente a las demandas de cada CC y en consecuencia se podría decir que fue una distribución de recursos desigual o diferenciada. Sin embargo no se identificaron criterios explícitos.

A modo de síntesis, los registros del municipio no permiten recuperar información y datos precisos de montos, proyectos, ejecuciones, participantes de la sociedad que contempló esta iniciativa. Sin embargo, un punto a favor es que esta experiencia fue documentada y publicada en cuadernillos que describen el proceso de cada CC, lo que permitió reconstruir parte del panorama de ese momento, así como registrar algunos actores participantes y problemáticas de cada territorio.

4.2.2 | Plan Estratégico La Plata 2010

El Plan Estratégico (PE) fue la última propuesta participativa promovida en el período de gestión del intendente Alak. En sus bases reconoce como antecedente la experiencia desarrollada en 1998/99 sobre todo en las cuestiones de participación de la sociedad tomando conciencia del rol protagónico de cada ciudadano y de las instituciones en las actuaciones emergentes de estos procesos estratégicos (l. Municipalidad de La Plata, 2010). Se destaca, en un documento institucional, los antecedentes de descentralización y participación como nuevos paradigmas en el desarrollo de regiones y ciudades. Se los enmarca dentro del proceso de transformación de la gestión municipal hacia un modelo más participativo y eficiente en la atención de los vecinos de la periferia. El documento mencionado recupera también el proceso de creación de los CC y Subcentros Comunales, las JC, así como

también la experiencia de elección de Delegados Administradores por consulta popular que se desarrolló en el año 2000. Tradicionalmente, la designación de los Delegados Administradores fue una prerrogativa de los Intendentes Municipales, en tanto los Delegados son a nivel territorial representantes directos de aquel. Por lo tanto esta elección constituye la primera experiencia de voto en consulta popular (I. Municipalidad de La Plata, 2010).

En el año 1999 el municipio convocó a una primera reunión para elaborar el PE de La Plata. Esta primera etapa se denominó "Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata" iniciativa generada por el Departamento Ejecutivo Municipal y coordinada por la Fundación CEPA²⁶. En este marco, según Plot (2005), se desarrollan ideas fuerza para el futuro PE que se constituyeron en Lineamientos Estratégicos de un documento base del año 2001. Dentro de esas ideas se rescata: 1) La Plata, Ciudad Puerta del MERCOSUR; 2) La Plata, Faro Cultural; 3) La Plata, Tecnópolis; 4) La Plata, Capital ambiental del Sur; 5) La Plata, Municipalidad participativa para el desarrollo local.

La iniciativa del PE La Plata 2001 - 2010 se diferencia de la experiencia de 1998 en que se formula conjuntamente con la Universidad Nacional de La Plata. El convenio firmado en ese momento explicita a la Municipalidad como promotora y la UNLP como soporte teórico y técnico. La estructura funcional del PE se constituyó por un Consejo General presidido por el intendente y un Comité Ejecutivo a cargo del presidente de la UNLP. El equipo técnico estuvo conformado por 13 profesionales de diversas disciplinas: 3 arquitectos, 1 socióloga, 2 antropólogas, 1 economista, 1 médico, 2 geógrafos, 1 geóloga, 1 licenciada en ecología, 1 ingeniero (Pagani, 2015). La coordinación estuvo a cargo de 3 arquitectos: 1 por la UNLP y 2 por el Municipio que desempeñaban sus funciones en el área de Planeamiento y Desarrollo Urbano.

Una de las primeras acciones de este plan fue la realización de un concurso regional, enfocado a atender el desarrollo espacial de la ciudad, denominado "20 ideas para La Plata". El mismo fue promovido por la Municipalidad de La Plata y organizado por el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires Distrito 1. El objetivo fue lograr la participación activa de arquitectos y urbanistas en la elaboración de un proyecto de futuro para la ciudad.

Por otro lado, se realizó en octubre de 2001 una convocatoria a toda la ciudadanía para la presentación de proyectos de corto plazo y costo mínimo con el fin de activar y dinamizar la primera etapa del Plan. Las propuestas se organizaron en diferentes temáticas²⁷. Estas primeras acciones de los talleres temáticos se articularon posteriormente con el plan de gestión municipal aprobado para definir cuáles serían ejecutados. En abril de 2002 se realizó la segunda reunión del Comité Ejecutivo para la

²⁶ Fundación CEPA: Centro de Estudios y Proyección del Ambiente. Es una empresa proyectual de La Plata creada en 1974.

²⁷ Las temáticas se agruparon del siguiente modo: Grupo A: Marginalidad / Pobreza / Enfermedades Sociales / Empleo / Desempleo. Grupo B: Niñez / Ancianidad / Salud / Educación. Grupo C: Capacitación Laboral y Formación Profesional / PYMES / Infraestructura. Grupo D: Problemática Ambiental / Cultura e Identidad local. Grupo E: Ciudad y Región / Vinculación con el País y el Mundo

evaluación de los proyectos presentados como primeras acciones del Plan. Se seleccionaron 6 proyectos para dar comienzo a esta primera etapa del PE. En noviembre de ese año se convocó a los ciudadanos a Talleres Participativos con la idea de conformar un Diagnóstico Consensuado el cual permitió definir las líneas estratégicas que constituyeron el marco para el desarrollo de una ciudad mejor, más solidaria y más participativa (I. Municipalidad de La Plata, 2010, p. 46).

Los diferentes talleres se realizaron en los espacios de las 17 JC como lugares de debate y discusión de la denominada escala micro-local. La asistencia para participar de estas reuniones fue diferente en cada JC con un promedio de 40 personas en cada una de ellas. Luego de los debates en la JC, se realizaron encuentros en el Centro Cultural Pasaje Dardo Rocha sobre la base de tres ejes fundamentales y teniendo en cuenta lo producido en los talleres locales:

Eje | SOCIO - CULTURAL: Marginalidad y Pobreza/ Enfermedades Sociales / Salud / Educación / Cultura e Identidad Local/ Niñez- Adolescencia-Ancianidad/ Seguridad/ Modernización del Estado.

Eje | ECONÓMICO - PRODUCTIVO: Empleo Desempleo / Industria / Comercio / Agro / Turismo / Grandes Empresas PyMEs y Microemprendimientos / Capacitación Laboral y Formación Profesional Vinculación con el País y el Mundo.

Eje | URBANO -AMBIENTAL: Infraestructura y servicios Públicos / Espacios Públicos Espacios Verdes / Arbolado/ Degradación Ambiental Contaminación-Cavas-Residuos / Código de Ordenamiento y Uso del Suelo / Patrimonio / Plan Hidráulico / Ciudad y Comunicación Visual.

Cada Eje fue coordinado por una Comisión y cada tema por un Coordinador Temático que expuso brevemente sobre la problemática para dejar paso luego a la participación de los concurrentes a la mesa. Todo este trabajo se publicó en el documento Plan Estratégico Proyecto | La Plata 2010, en el cual se presentaron las líneas estratégicas y escenarios deseables para los próximos 10 años.

El proceso descrito, no se llevó a cabo de forma lineal y sin atravesar dificultades y contratiempos. Existieron factores externos e internos que esta experiencia tuvo que sortear. Entre los externos al PE, la crisis económica y social que se produjo en el país a fines del 2001 impactó sobre todo en la credibilidad de los actores políticos del momento. Hacia adentro del PE, algunas cuestiones que suelen presentarse en estos procesos y que deben preverse: problemas de articulación entre los actores que promovieron la iniciativa en este caso municipales y de la UNLP; cuestionamientos del equipo técnico en relación a la metodología a implementar, quienes propusieron un nuevo esquema que contemplaba más a la sociedad a partir de 4 encuentros como mínimo y que discutía el concepto de participación y la matriz FODA o DAFO²⁸ como instrumento de diagnóstico; tensiones entre demandas urgentes y planificación a

²⁸ La matriz FODA | DAFO busca relacionar el análisis interno de Fortalezas y Debilidades (endógenas al sector) con el análisis externo de Amenazas y Oportunidades (exógenas al sector), que no se focalizan tanto sobre los "objetos" o sobre los "problemas", sino sobre los procesos que los vinculan y explican (Karol, Tauber, & Deluchi, 2014). Se consideró en algunos marcos de planificación para la conformación de escenarios de actuación, sin embargo presenta limitaciones que deben ser advertidas para el trabajo en territorio respecto a cuestiones específicas de cada uno.

mediano y largo plazo; descreimiento de las experiencias participativas en relación a los antecedentes de PP, entre otras.

En relación a la participación, testimonios recuperados en el trabajo de Pagani (2015) expresan las diferentes posiciones de los actores involucrados. El intendente se mostró muy conforme con la concurrencia de los vecinos en las instancias de participación y debate. Para algunos técnicos profesionales que formaron parte de los talleres, la participación fue diversa y tuvo que ver con la forma en que se convocó a participar. Esta modalidad estuvo vinculada al rol del Delegado municipal ya que las reuniones se comunicaban por esta vía y en los lugares donde éste no tenía "peso" o buena comunicación con los vecinos las respuestas no fueron las esperadas.

Por último, en relación a la ejecución concreta del PE, no se encontró registro oficial sobre resultados. En la publicación de presentación del PE se mencionan los lineamientos a desarrollar pero ninguna estrategia de acción para materializarlos. Esta característica puede considerarse propia de los "libro-plan" de la planificación normativa que muchas veces queda en grandes aspiraciones y no contempla las posiciones reales de los diversos actores de estos procesos. En contraposición a esto, cuando el plan es resultado de un proceso intersectorial, participativo y estratégico, debería estructurarse sobre un paquete de estrategias de acción que dan sentido a la concepción estratégica prefigurada (Poggiuese, 2000). En otras palabras, esas estrategias contienen postulados de cambio en función del marco problemático definido en el escenario participativo. En ellas se enuncian los actores involucrados y una prefiguración del posicionamiento de los mismos, se elabora un bosquejo de los modos instrumentales y del perfil de las acciones que deberían implementarse (Poggiuese, 2000). Por tanto, no es suficiente con títulos o expresión de ideales y aspiraciones que se quieren alcanzar. Es preciso considerar los territorios como sistemas complejos y por tanto los actores que estarán a favor, en contra y con posición neutral, frente a las propuestas a formular e implementar. Esto les otorga un lugar dentro del proceso de participación y fortalece su pertenencia al mismo.

4.2.3 | Presupuesto Participativo La Plata 2008 - 2015

A partir de los antecedentes expuestos, este apartado aborda el contexto en que surgió el PP en la gestión del intendente electo en 2007 y su desarrollo desde la primera edición en 2008 hasta el año 2015. Se registra como fue el surgimiento e incorporación a la agenda estatal, las modalidades de implementación en las diferentes ediciones, su institucionalización, organización espacial, cambios y continuidades. Es importante aclarar que esta iniciativa de PP no reconoce y, por lo tanto, no recupera las experiencias anteriormente descritas de participación. La gestión que impulsó el PP 2008 señala que son los primeros en implementar este instrumento en el Partido y que esto los diferencia de gestiones anteriores al incorporar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

El PP en 2008 se inicia con la asunción de un nuevo intendente de la ciudad de La Plata en 2007, Pablo Bruera. Según Pagani (2015), el triunfo de esta figura política se correspondió en parte a una acumulación de fuerzas a su favor en relación al contacto con vecinos de la ciudad a partir de caminatas por los barrios, como también a un

paulatino desgaste de la gestión de su oponente y antecesor. Bruera formó parte de la gestión de Alak hasta el año 2003, cuando se presentó como candidato a intendente sin ganar las elecciones pero consolidándose como su principal opositor. Luego de este suceso Bruera comienza una campaña a partir de caminatas por los barrios y la atención de una línea telefónica "*Bruera te escucha*". Ambas modalidades recibían reclamos de vecinos que se intentaban resolver desde el Concejo Deliberante y perduraron hasta las elecciones del 2007. En ese año Bruera supera a Alak en las elecciones, quien se había presentado por cuarta vez a la intendencia. El nuevo intendente intenta consolidarse como autoridad a través del armado de redes en los barrios y de la dirección del Partido Justicialista (PJ) platense (Pagani, 2015). Comienza su gestión implementando políticas "novedosas" de alta visibilidad e impacto en la ciudad, entre ellas: el reciclado de residuos secos, la recuperación del espacio público con el mejoramiento de plazas, pavimentación, tránsito, reestructuración del sistema de transporte público y el PP como continuidad del acercamiento con los vecinos.

El ingreso del PP a la agenda de gobierno se inicia a principios de marzo de 2008, luego de tres meses de la asunción del nuevo intendente y resulta ser el instrumento que permite formalizar su política de acercamiento con el vecino. En palabras de Pagani (2015) el intendente posiciona al PP como un eje central en base a dos argumentos que sostendrá a lo largo de todo su mandato: como una política para superar la crisis de representación democrática y como una nueva forma de gestionar la ciudad a partir de que los habitantes decidan los proyectos necesarios para sus barrios. Estas cuestiones quedan manifiestas en la normativa que reguló el PP el Decreto Municipal N° 254/2008: "Creación del PP". En este documento se explicita la necesidad de que sea el Pueblo de la ciudad de La Plata quien comience a decidir, a partir de la implementación del Presupuesto Participativo, el destino de una parte importante de los fondos públicos (Concejo Deliberante, 2008).

En el Decreto mencionado, se alude a los aspectos positivos de implementar un PP relacionados con: establecimiento de una democracia participativa a partir de que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones gubernamentales y en el control de la gestión de sus recursos; es un instrumento clave para la superación de la crisis, ya que implica la reforma y modernización del Estado; y que el PP es un medio para alcanzar nuevas formas de gestión pública que garanticen su eficiencia a través de la intervención de los ciudadanos, profundizando las bases democráticas a través de una mayor participación en cuestiones estrechamente vinculadas con la vida cotidiana. Se especifica que además de una mejora en las condiciones materiales de la vida de los ciudadanos, producto de la modernización de los servicios básicos y la realización de obras de infraestructura, es posible enumerar otras consecuencias exitosas del programa: la revalorización del rol del vecino y de los valores democráticos, principalmente en los sectores de más bajos recursos; la mejora en las relaciones entre funcionarios municipales y la población en general que redundará en una mayor eficiencia de los primeros (con una comprobada disminución en los costos de las obras públicas) y un mayor interés de los segundos en las tareas de la Comunidad (Concejo Deliberante, 2008). Se hace referencia también a las experiencias Brasileñas (Porto Alegre y Minas Gerais); la extensión a países latinoamericanos (El Salvador, Ecuador,

Chile, Uruguay y Perú); y los casos argentinos de PP en Rosario y Venado Tuerto, en la provincia de Santa Fe, así como las de Morón y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, este Decreto, no hace referencia a las anteriores experiencias de participación y PP que tuvieron lugar en la ciudad de La Plata.

Otra de las cuestiones que establece esta normativa son las condiciones generales de implementación del PP: características de la reunión informativa del PP; las pautas de funcionamiento que involucran inicio y finalización del ejercicio, instancias de participación ciudadana y roles de coordinación; el funcionamiento y conformación de asambleas, así como la delimitación físico - espacial de cada RP, las muestras populares y algún criterio de distribución de recursos.

Un segundo Decreto, el N° 343/2008, instaura el Reglamento de Funcionamiento del PP. Aquí se estipulan las modalidades de los encuentros entre Estado y sociedad a partir de las asambleas generales y particulares, cantidad y duración; las funciones de coordinadores, secretarios y facilitadores, la redacción del acta de las asambleas; las formas de presentación y redacción de los proyectos; y los criterios para asignar los recursos a las propuestas elegidas.

En relación a la implementación del instrumento, se observa que durante la gestión de Bruera, período entre 2008 y 2015, fue posible sostener el PP año a año. No obstante, el mismo experimentó cambios en diversos aspectos que incidieron también en temas de interés de esta tesis, como son las formas de distribución de los recursos y la inclusión de barrios. Si bien en su concepción teórica y en la metodología de implementación el instrumento de PP admite cambios y transformaciones que son producto del mismo proceso de participación y de las prioridades, objetivos políticos y apertura del Estado (Cabannes, 2007; Ramella, 2015); es necesario que se mantengan ciertas pautas para que su funcionamiento sea óptimo y permita mejorar y asentar la práctica en el territorio (Poggiuese, 2011; Prince et al., 2012; Reese, 2003; Sousa Santos, 1998). En el caso del PP de La Plata esta flexibilidad se advierte en aspectos referidos a la institucionalización a partir de normas, el diseño y organización de asambleas para la implementación del instrumento, así como también en la conformación de RPs y asignación de recursos para los proyectos. Este análisis se desarrolla en profundidad en el capítulo sobre los recursos genéricos del PP. Aquí interesa destacar que el proceso comenzó organizado y siguiendo las pautas estipuladas en los Decretos de creación y reglamentación. Sin embargo, poco a poco cada implementación de PP se fue flexibilizando, aplicando cambios según el devenir y contexto de cada año, transformándose en un proceso poco transparente.

Todo el primer año de PP se llevó a cabo respetando la normativa: Las asambleas se celebraron en 4 oportunidades, estuvieron a cargo de un Coordinador/a designado por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de La Plata, se realizó la Muestra Popular simultáneamente en todas las zonas y luego la votación de los proyectos para elevarlo al ejecutivo municipal en función de ser posteriormente ejecutados. La coordinación de PP estuvo a cargo de la Dirección del Presupuesto Participativo que tenía una dependencia funcional y política con la Jefatura de Gabinete. Esta Dirección tenía como función la organización de las asambleas y el sistema de votación,

capacitar coordinadores y facilitadores, redactores de actas y secretario de asistencia a asambleas, sistematizar propuestas de vecinos, realizar el seguimiento de la ejecución de los proyectos, entre otras tareas de organización y administración (Pagani, 2015).

Si bien el funcionamiento de las asambleas estaba determinado por los Decretos mencionados anteriormente, en el contexto de las mismas el Director del PP explicaba que éstas eran "soberanas". Es decir que los vecinos podían reformar la reglamentación por mayoría. A partir de este tipo de declaraciones y de la incorporación de actores diversos en el área del PP, se comienza a flexibilizar el proceso.

En la segunda edición de PP la estructura organizativa del mismo experimenta cambios y el proceso se organiza a partir de dos áreas con competencias específicas. Por un lado, se crea el Consejo de Presupuesto Participativo (CPP) a cargo de dirigentes socialistas platenses, cuya función fue la de organizar el ciclo de asambleas, realizar el estudio de viabilidad de proyectos y la consulta popular. Por otro lado, la coordinación y ejecución de obras seleccionadas, quedó a cargo de quien hasta ese momento fue director del PP, constituyéndose en responsable del área que pasó a denominarse Dirección Ejecutiva del PP (DEPP). Estos cambios de reorganización de dependencias y funciones, hizo que la normativa quede en desuso y a la vez no volvió a dictarse ninguna nueva. La dinámica del PP se tornó más maleable y promovió que la metodología de implementación se modifique en relación al proceso y sus actores. En consecuencia, el número de Regiones Presupuestarias (RPs) cambió año a año, la cantidad de asambleas fueron disminuyendo, las formas de distribuir los montos y las modalidades de selección de los proyectos no tuvieron criterios claros y precisos.

Un aspecto a destacar es que en 2012, como iniciativa del CPP, se conformó el Foro Consultivo del PP con el objetivo de lograr una auto-reglamentación a partir de la elaboración del "Reglamento Participado". Se convocó a vecinos que participaron en las asambleas y que manifestaron voluntad de participar (Sortino, 2013). Los miembros del Foro fueron elegidos en las asambleas del año anterior y hubo un representante de cada una de ellas. Sus funciones fueron: fiscalizar la consulta popular y la ejecución de los proyectos elegidos, además de participar en la elaboración del Reglamento Participado. Según registros de Pagani (2015) algunos foristas entrevistados destacaron que gran parte del documento que se aprobó ya estaba escrito por los representantes del municipio. Vecinos manifestaron que el reglamento estaba armado y ellos pudieron manifestar algún aporte, pero no se los convocó para la construcción inicial. Por su parte, el Ex Secretario del CPP afirma que se presentó el reglamento en el Foro y se incorporaron modificaciones en relación a lo que se discutió entre los diversos actores. Debido a estas posiciones se plantea la idea de que la autorreglamentación fue consultada en lugar de ser una producción común, definiendo así uno de los límites de la participación.

El diseño del instrumento para su implementación también experimentó alteraciones producto, en parte, de esa flexibilidad en que devino la institucionalización mencionada. A continuación exponemos las principales diferencias en el transcurso de las ediciones.

En 2008 el diseño del PP se basó en:

- Instancias de participación: una "deliberativa" y otra "electiva" como menciona Ramella (2015): asambleas y votación popular. Según el decreto 343/08 que reglamentaba el PP se propusieron 4 instancias deliberativas:
 - 1° Asamblea: simultánea en todas las zonas (RPs) con carácter informativo. Se explicaba aquí el mecanismo de funcionamiento del PP, la organización del debate, la votación de los proyectos y la ejecución de las obras.
 - 2° y 3° Asamblea: debate de proyectos a presentar. Podían participar vecinos, funcionarios del Departamento Ejecutivo vinculados a las problemáticas abordadas por la Asamblea con el fin de evaluar su factibilidad, presupuesto y tiempo de ejecución.
 - 4° Asamblea: se votaban los Proyectos definitivos que formarán parte de la semana de las Muestras Populares del PP.

Luego se organizaba la instancia electiva en la Votación Popular.

- Organización en Regiones Presupuestarias: en este año fueron 35 zonas (4 en casco y 31 en las periferias). Esta división intentó respetar la idiosincrasia de las localidades, por eso se tomó como base la ordenanza N°7888/1992 de creación de Delegaciones y se aplicó una división a aquellas que tenían mayor población, con la intención de que el vecino esté "lo más cerca posible" de los lugares físicos donde se desarrollaban las asambleas (Pagani, 2015).
- Características de los proyectos a presentar y a ejecutar: debían ser de competencia municipal y no superar el monto asignado a cada zona. Los proyectos formulados se enviaban al área de gobierno con competencias al respecto y su viabilidad técnica y económica se informaba en la tercera asamblea. Los proyectos viables se sometían a votación y los 20 más votados pasaban a la Muestra Popular donde finalmente se seleccionaba uno para ser ejecutado.
- Roles de actores: en la primera edición de PP existían las figuras del coordinador de las asambleas populares, los secretarios y facilitadores. Todos desarrollaban sus tareas en carácter "ad honorem" y por el término de un año.

A partir de la segunda edición (año 2009) de PP cambian algunos aspectos:

- Las instancias de participación mantuvieron la idea de instancias deliberativas y electivas. Sin embargo, las asambleas experimentaron cambios en relación a la cantidad de las mismas en cada edición tendiendo a reducirse los encuentros entre Estado y Sociedad. De 4 encuentros se pasó a 3, luego a 2 hasta llegar al 2014 con un solo encuentro antes de la votación.
- Organización en Regiones Presupuestarias: a partir del segundo año de PP se evidencian cambios en la delimitación de algunas RP. En 2009 fueron 40, en 2010 el territorio se organizó en 43 RP, entre 2011 y 2013 varía entre 40 y 39, desde el año 2014 quedan conformadas 30 RP.
- Sobre la selección de los proyectos a ejecutar: en 2009 se otorgó a la asamblea la posibilidad de elegir de forma directa uno o más proyectos que no superen el 30% del monto asignado a la RP sin necesidad de enviarlos a consulta popular.

Esto se introdujo en 29 asambleas, las otras no adhirieron a esta opción ya que recortaba el presupuesto para proyectos más ambiciosos. Por otro lado, este mecanismo atentaba a la legitimidad social de los proyectos ya que los asambleístas no eran representantes elegidos por todos los habitantes y por tanto no tenían por qué decidir las obras de toda la RP (Pagani, 2015). Esto no se repitió en las siguientes ediciones.

- Roles de actores: en las asambleas el rol del coordinador y facilitador deja de ser asumido por militantes y referentes barriales para ser ejercidos por integrantes del Consejo del PP. De esta forma se produce un corrimiento de actores dando visibilidad a empleados del municipio.
- El control de la ejecución de los proyectos: en 2009 se elegían 2 consejeros para que asumen este rol. En 2011 todo autor de proyecto puede fiscalizar la elección y ejecución de los proyectos.
- Uso de diferentes tecnologías en la votación: se desestimó el uso de tecnologías de urnas electrónicas debido a su costo y la votación por mensaje de texto porque atentaba contra la transparencia. El último año de uso de estos recursos fue el 2009.

Como se puede ver la flexibilidad del instrumento causó que la dinámica del PP fuese moldeada en relación a condicionantes políticos, sociales, económicos de cada año. Esta situación no resultó favorable para la consolidación del instrumento como proceso y producto colectivo, ya que las "reglas del juego" no aparecieron claras y accesibles a todos aquellos interesados en participar. Por otro lado, y como se mencionó al inicio del apartado, son necesarias pautas mínimas y claras de funcionamiento que organicen las prácticas participativas en pos de fomentar el interés de la sociedad y la verdadera construcción colectiva de lo público (Poggiese, 2011; Prince et al., 2012; Reese, 2003; Sousa Santos, 1998) de lo contrario se adentra en un proceso de banalización de los instrumentos de participación.

4.2.4 | Plan Estratégico La Plata 2030 y PP 2017

Si bien el período de la tesis concluye en el año 2015, resulta interesante mencionar la experiencia posterior de PP en el Partido de La Plata ilustrando así que este tipo de instrumentos tienen vigencia y fue recuperado por diferentes gestiones y bajo diversos formatos. En este sentido recuperamos a Oszlak y O'Donnell (1981) y su reflexión sobre la trayectoria de las políticas públicas, la identificación de "nudos" y su revisión como puntos de inflexión "hacia atrás" y "hacia adelante". Se describe a continuación uno de los "nudos" del PP platense posterior al período recortado en la tesis para establecer su relación o no con los procesos anteriores, así como visualizar similitudes y diferencias.

Con la asunción de nuevas autoridades municipales en el año 2015, el intendente electo Julio Garro, impulsó el Plan Estratégico La Plata 2030 donde se intentó poner en marcha un ambicioso programa de reordenamiento territorial en el Partido. Durante el año 2016 se desarrollaron mesas de trabajo interactorales con el fin de conformar un diagnóstico sobre diferentes temas que se organizaron en 5 ejes: ambiental, social, urbano, económico, movilidad y gestión. Dentro del último eje se trataron los temas de participación, datos abiertos, comunicación etc. A partir de la participación de quien

suscribe en algunas mesas temáticas, fue posible entrevistar a coordinadores de las mismas quienes afirmaron que el desarrollo de un nuevo PP no estaba planteado dentro del Plan Estratégico y no era interés de la actual gestión. Sin embargo, en el año 2017 se lanza una nueva edición del instrumento. En esta ocasión, el diseño del PP fue completamente diferente a los anteriores ya que se efectuó a partir del sitio web del municipio en formato digital. Esta modalidad se introdujo bajo las nuevas reformas administrativas que se anunciaron bajo pautas de un gobierno abierto²⁹, transparente y que piensa en la gente (Piana & Furnari, 2018). En este marco, tanto la presentación de proyectos como la votación para la ejecución de los mismos se realizaron a través de una plataforma virtual de la municipalidad. Cada interesado en participar cargaba sus datos personales y describía su proyecto. Quienes tuvieron acceso a equipamiento informático y conexión a internet desde su hogar participaron desde allí. Para aquellos que no contaron con estos recursos el municipio dispuso de un móvil equipado que recorría los barrios para que la gente se acerque a formular proyectos y votar. Esta información se extrajo de una entrevista a quien fue director de PP en 2017. En los canales oficiales de comunicación del Municipio no se encuentran registros sobre cuáles fueron los barrios visitados por el móvil y que participaron a través de esa modalidad de PP.

Respecto del tipo de propuestas presentadas fueron exclusivamente sobre infraestructura urbana, donde primaron el asfalto y la colocación de cámaras de seguridad. No existieron espacios de encuentro para la exposición y discusión de demandas y/o necesidades. En consecuencia, se puede decir que esos proyectos no constituyeron una construcción colectiva emergente de una trama relacional de actores, sino que supuso una instancia individual de exposición de las mismas. Según el Director de PP del año 2017 todas las propuestas cargadas en el sistema fueron recopiladas y analizadas por un equipo técnico del municipio y allí se conformaron los proyectos que las personas podían votar a través del sitio web. El que obtenía mayor cantidad de votos era el que se ejecutaba. Por último, el Director del PP 2017 confirma que desde las autoridades municipales se focalizaron en que los proyectos fueran exclusivamente sobre infraestructuras ya que la situación del territorio municipal así lo requería. El entrevistado menciona también las demoras del PP de la gestión anterior respecto de la ejecución de proyectos seleccionados. Expresa que en el momento de asumir su cargo como Director del PP aún se estaban ejecutando proyectos de los años 2014 y 2015.

Esta experiencia de PP virtual fue la última implementada en el Partido. En la actualidad dentro del sitio web del Municipio el PP aparece en el menú desplegable dentro de la solapa denominada transparencia. Figuran los datos del PP 2017, las RP conformadas para ese año que fueron 25 y los proyectos ganadores.

A modo de reflexión sobre esta experiencia, se puede decir que el interés del municipio estuvo en enfatizar aspectos sobre la transparencia y la modernización

²⁹ El concepto de Gobierno Abierto no es nuevo pero adquirió gran relevancia en los últimos años. Se basa en tres ejes fundamentales: transparencia, colaboración y participación. En el contexto global el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías de información y comunicación es significativo para el despliegue de estas políticas. Ver: Piana y Furnari (2016).

respecto a la utilización de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC), más que en la participación genuina, el fortalecimiento del vínculo Estado - sociedad y la construcción colectiva de saberes y procesos (Pagani & Pantaleón, 2019).

En síntesis, lo abordado en este capítulo intentó reconstruir el panorama general de la situación de la participación ciudadana, su relación con el proceso de descentralización municipal y, sobre todo, cómo ha sido implementado el PP en diversas gestiones administrativas en el Partido de La Plata. Por otro lado, se destaca en las diferentes experiencias el rol desempeñado por los profesionales de diversas disciplinas, la presencia de la Universidad y del área de Planeamiento del Municipio en algunos momentos, así como la intención en reiteradas ocasiones de conformar espacios de encuentro entre Estado y sociedad. No obstante, se corrobora que la conformación de un actor público no Estatal a partir de la articulación de actores diversos en clave de cogestión, dista mucho de la realidad.

En relación a la participación si bien en cada una de las experiencias de PP desarrolladas hasta el año 2015 se propiciaron los espacios de encuentro entre Estado y sociedad, a través de asambleas o reuniones de trabajo entre vecinos y personal del municipio, los registros sobre las mismas muestran el carácter consultivo más que de construcción colectiva. Los vecinos participaron de los encuentros, conformaron propuestas, pero no lograron avanzar en formalizar y sistematizar un plan o acciones para la fiscalización de la ejecución de los proyectos o de aquellas cuestiones que atañen a definir los montos a discutir e invertir.

Otro aspecto a destacar, es la fuerte impronta del instrumento PP en relación a las intervenciones desde lo físico - espacial en los territorios. Las cuestiones de la percepción de los diferentes actores sobre su hábitat, el espacio público y el entorno inmediato donde residen o desarrollan actividades cotidianas, se manifiestan en muchos proyectos que se plasmaron como demandas de infraestructuras, servicios, construcción y mejora de equipamiento, etc. Esto nos permite formular interrogantes respecto a si este tipo de proyectos deben tratarse en los PP o si son cuestiones que deben ser abordadas por la gestión municipal a partir de la planificación y provisión de servicios e infraestructuras consideradas básicas.

Por último, se observa que en todas las experiencias la información publicada es parcial y escasa indicando en cierto punto inconsistencias en relación a los principios teóricos que persiguen los PP de transparencia y participación. Se destaca en este recorrido que la participación ciudadana en el Partido fue considerada por diferentes administraciones de símbolo político diferente (Fig. 15). Sin embargo, su continuidad y fortalecimiento como herramienta de transformación no logra consolidarse en los territorios.

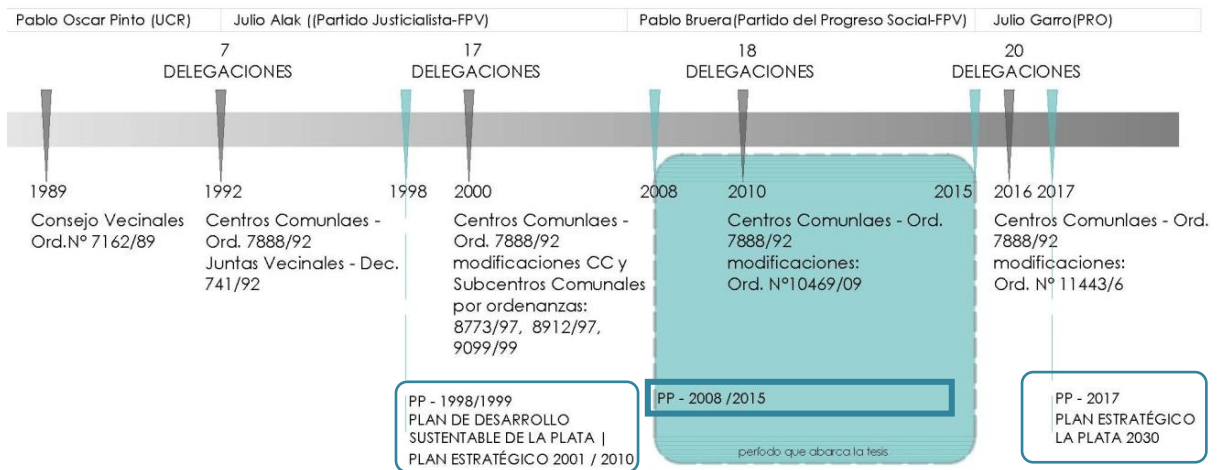


Fig. 15: Experiencias de participación en el Partido de La Plata y cambios en las unidades administrativas producto de la Descentralización.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

CAPITULO 5| Distribución de recursos del PP en el Partido de La Plata entre 2008 y 2015

En el presente capítulo se analizan cuestiones referidas a los recursos implicados en el PP durante el período 2008 - 2015 con motivo de conocer su distribución en el territorio municipal.

Como se definió en el capítulo de marco teórico y metodológico, se conformó una matriz de análisis que propone una caracterización de los recursos en dos grandes grupos: genéricos y específicos. Esta clasificación permite superar el modo en que generalmente se analizan los recursos en el PP donde se enfatiza en la cuestión sólo económica. La perspectiva de los recursos genéricos y específicos permite reconocer otros factores que pueden transformar los territorios, contemplando agentes externos e internos, como punto de partida para atender sus particularidades. Los interrogantes que guían este tema refieren a: ¿Qué recursos se identifican en el PP y de qué forma se distribuyeron en el territorio municipal?, ¿Cuáles recursos pueden ser considerados genéricos y cuales específicos en el marco del PP?, ¿Cómo se organizó el territorio de la ciudad de La Plata, en sus aspectos físicos para la asignación de los mismos?, ¿Cuáles fueron los criterios de distribución de recursos económicos en las diferentes RP?

A partir de la matriz general de recursos explicada en la metodología se especifica que dentro de los recursos genéricos se analizan aquellas cuestiones dispuestas por el municipio para poder implementar el PP. Se incluyen subdimensiones referidas a: recursos económicos y su relación con el territorio, componentes de la gestión que se constituyen como recursos, así como el tema de la proximidad entre Estado y sociedad a partir de las asambleas entendidas como recursos. Todos estos se constituyen como dispositivos en estado latente a ser utilizados en un proceso, en este caso el PP. El abordaje de estas subdimensiones nos permite conocer:

- El grado de apertura del Estado en relación a lo que la sociedad puede discutir y definir dentro del presupuesto público; la importancia que el Estado le otorga al PP a partir de su nivel de incidencia en el PGM; y la capacidad distributiva del instrumento a partir de criterios.
- Conocer el anclaje del PP en el aparato Estatal a partir de su localización en el organigrama y su vinculación o no con otras áreas del municipio; así como su finalidad y consolidación en términos normativos.
- Definir los niveles de proximidad entre Estado y sociedad que propone la experiencia a partir de la cantidad y localización de las asambleas; así como conocer las instituciones que cedieron sus espacios físicos para los encuentros de debate y elección.

En la categoría de recursos específicos son considerados los aspectos que contribuyen a definir cada territorio en virtud de sus especificidades. Se focaliza sobre todo en las propuestas emergentes, incluyendo proyectos formulados, priorizados y los finalmente ejecutados a partir de la selección en votación popular por RP. En este sentido, las propuestas | proyectos emergentes de PP fueron definidas desde lo conceptual en el capítulo teórico como elementos que muestran aspectos en relación a

los procesos, a las personas participantes y a sus entornos habitacionales. De este modo se constituyen como recursos para transformar una situación existente y a la vez reflejar las problemáticas y barrios incluidos o no en el proceso de PP. Recordemos que las propuestas representan las preferencias de la ciudadanía con respecto al presupuesto municipal (Barragan Robles et al., 2016) es decir su posición frente a en que y donde se debe invertir el dinero público puesto a discusión.

5.1 | Análisis de los recursos genéricos en el PP platense

A partir de lo expuesto en los capítulos teórico y metodológico se procede al análisis según las subdimensiones y variables propuestas.

5.1.1 | Subsimensión 1: recursos económicos de PP y su relación con el territorio platense

El abordaje de esta subdimensión se propuso a través de tres variables que tienen como foco los recursos económicos públicos en el marco del PP. La primera analiza la existencia o no de presupuesto para funcionamiento de PP, la segunda indaga sobre el nivel de incidencia de los montos de PP en el Presupuesto Global del Municipio (PGM), la tercera aborda la capacidad redistributiva del instrumento a partir de la existencia o no de criterios de asignación de recursos en las diferentes RP.

Variable 1: Existencia de presupuesto específico de PP para funcionamiento y discusión pública

Esta variable incide principalmente en la calidad y consolidación del proceso de PP a partir de los recursos económicos de los que se dispone para la misma. Existen municipios que poseen recursos tanto para funcionamiento como para inversiones del PP. Otras experiencias sólo fijan un monto para la ejecución de proyectos seleccionados de forma pública y los gastos de funcionamiento son absorbidos por el PGM. Según la matriz conformada se proponen tres niveles para caracterizar la experiencia. En primer lugar, se engloban los PP que contemplan tanto gastos de funcionamiento como de inversiones. Son las experiencias que tienden a ser consolidadas en el tiempo y donde queda expresada la voluntad política del gobierno de turno en llevar adelante este tipo de iniciativas a partir de la disposición de recursos económicos para todas las etapas de PP. Esta categoría incluye dentro de los recursos de funcionamiento gastos de auditorías, comunicación, publicaciones sobre resultados, traslado de personal y participantes a las asambleas. Un segundo nivel, hace referencia a una situación intermedia que es la que contempla recursos económicos de PP para gastos y discusión pública pero los primeros se limitan a pago de personal y su transporte hacia los barrios. No incluye el traslado de participantes ni aquellos gastos de revisión y ajuste de la herramienta. En tercer lugar, en el extremo opuesto se encuentran los PP que cuentan con presupuesto sólo para realizar inversiones en diferentes barrios abordando los gastos de funcionamiento a través del PGM que en general cuenta con recursos escasos o ausentes. Esta es la "situación mínima" y refleja cierta incertidumbre para el desarrollo de la herramienta y fortalecimiento de los PP. Se corresponde con los procesos más frágiles en términos de durabilidad y voluntad política (Cabannes, 2005).

El caso del PP en la ciudad de La Plata se inscribe dentro de la categoría de "situación mínima". En entrevistas realizadas al Director del PP en ejercicio durante el periodo 2008 - 2012 y al Secretario del Consejo del PP desde el 2009 al 2013, dejaron en claro que los gastos de funcionamiento eran absorbidos por el Municipio sin constituirse un presupuesto específico de PP. El personal para llevar a cabo la experiencia de PP se caracterizó por ser empleados contratados a los que se le asignó tareas de PP al momento de conformarse las direcciones y áreas correspondientes. Sobre todo el grupo que conformó el CPP, a partir de la separación en dos áreas de competencia del PP en 2009, fue gestionado a partir de contratos temporales del municipio (Sortino, 2020). La movilidad a los territorios de este personal se efectuó en vehículos de la municipalidad. En las entrevistas mencionadas los funcionarios expresan que el equipo de PP se reunía en instalaciones municipales muy temprano y que disponían de vehículos para movilizarse hacia los diferentes lugares donde se realizaban las asambleas y desarrollar actividades.

Los documentos que permitieron la ejecución, revisión y difusión de la experiencia, se elaboraron por el personal encargado de la misma y el costo económico de los mismos fue abordado por el PGM. Entre estos escritos se pueden mencionar:

- La normativa de creación y reglamentación del PP Decreto Municipal N° 254/2008 y N° 343/ 2008. Con validez durante el primer año de ejecución.
- El manual de Presupuesto Participativo elaborado por el municipio.
- Instructivo para participar e intervenir en los plenarios de PP.
- Listado de integrantes del Foro Consultivo del PP en 2012.
- Información relacionada a lugares de asamblea y Consulta Popular de algunos años de PP en folletos del municipio, periódicos locales formato digital e impreso.
- Nómina de proyectos presentados por asamblea y los seleccionados en Consulta Popular para ser ejecutados de algunos años de PP. Esta información se obtuvo tanto en documentos digitales confeccionados por el municipio y publicados en página web, como a partir de búsqueda de archivo de artículos en periódicos locales en formato digital e impreso.

Toda esta información³⁰ fue difundida en los años respectivos a cada edición de PP y en los lugares y barrios correspondientes a cada asamblea, tanto en medios de comunicación locales (periódicos locales impresos y digitales), folletos impresos distribuidos en diferentes puntos de la ciudad y en puertas de las viviendas, como también en el sitio web oficial del Municipio de La Plata durante el período 2008 hasta el año 2013. Es notoria la intención de publicitar la experiencia en diversos medios y formatos analógicos y lo digitales. Con esta modalidad se refleja la intención de incluir actores con diversas posibilidades de acceso a la información.

A partir de la edición de 2013 los datos del sitio web del Municipio referidos al PP no fueron renovados anualmente y se quitan de la plataforma algunos documentos como por ejemplo la normativa. Se realizan algunas publicaciones en diarios locales y

³⁰ Algunos documentos se presentan en el Anexo 3 de esta tesis.

folletos sobre las obras que se encuentran en ejecución. Sin embargo, la comunicación referida a los lugares y fechas de las diferentes asambleas no fue publicada de forma sistemática, clara y masiva.

En relación a datos sobre informes de avance y registros de la experiencia se pudieron recopilar los siguientes:

- Un "Informe Situacional" correspondiente al año 2012 que refleja un resumen de resultados del PP en las cuatro ediciones llevadas a cabo hasta ese momento. El mismo describe: cantidad de proyectos presentados, cantidad de asambleas realizadas y de consultas populares, porcentajes de participación, proyectos ejecutados y el porcentaje de barrios de la periferia alcanzados por el PP. Todo esto en números globales del municipio sin especificar resultados por Delegación o por RP de PP.
- Los trabajos de difusión elaborados por Secretario del Consejo del PP en 2013: *El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación política*. En este escrito se registra un análisis en términos generales de los resultados cuantitativos y cualitativos del PP desde la mirada de uno de sus principales promotores. La escala de análisis es el Partido de La Plata y su difusión se realizó en formato on-line e impresa. Por otro lado, un registro denominado *El Presupuesto Participativo en Números* que refleja datos del PP en el período 2008 - 2015 y fue publicado on -line³¹.
- Modelos de las planillas para la formulación de proyectos en las asambleas. Las planillas con datos no pudieron ser consultadas.
- Folletos del año 2008 y 2014 de proyectos a votar y fechas, horarios y lugares de asambleas.
- Información de proyectos propuestos y priorizados, así como lugares de asambleas y votación en periódicos locales.

El informe situacional y la información sobre asambleas y proyectos se publicó en el sitio oficial del municipio pero luego fue retirada. Los escritos de difusión del Secretario del Consejo del PP pueden encontrarse hoy en día on -line, sin embargo, la versión impresa se podía conseguir en la oficina administrativa del PP que funcionó hasta 2014 en Calle 51 N° 482.

Los folletos en formato papel solían extenderse puerta a puerta por lo menos en las RP del Casco, Tolosa y Gonnet. Según fuentes consultadas, la información sobre el instrumento aumentaba en las fechas previas a las asambleas y en momentos de elecciones municipales.

Se puede afirmar que el municipio habilitó diversos canales de comunicación y difusión de la experiencia, sobre todo, en las cuestiones que tuvieron que ver con generar la participación de la sociedad y acciones como la conformación del Foro Consultivo y la de la Red Argentina de Presupuesto Participativo. Ésta última pretendía constituir un

³¹ Ver en el Anexo 3. Publicado en:
<http://mensajera.net/wpcontent/uploads/2015/08/Presupuesto-participativo.pdf>.
Fecha de captura: 2016.

espacio de encuentro e intercambio entre diferentes experiencias de PP y vincularse con el organismo nacional que los impulsaba: la Secretaría de Asuntos Municipales. Una figura que manifestó voluntad de avanzar con estas acciones fue la del Secretario del CPP platense, quien realizó publicaciones sobre el proceso del PP del Municipio en congresos y además estuvo en la organización de jornadas y eventos para la difusión y promoción de la participación de la ciudadanía con referentes de diversos municipios. Sin embargo, no fueron estrategias sostenidas en el tiempo.

Con respecto al proceso de licitación y ejecución de obras no se encontraron informes que expresen el pedido de licitación, la empresa responsable de ejecutar la/las obras, fechas de inicio y culminación, ni el estado en que estas se encuentran. Hasta el momento se pudo acceder a información publicada en medios periodísticos locales, que intentan recuperar las percepciones de los habitantes de algunos sectores de la ciudad respecto del PP. En general reflejan opiniones negativas o reclamos por falta de información respecto a asambleas, proyectos seleccionados para ser ejecutados que no fueron iniciados o proyectos innecesarios³² que fueron canalizados por el PP. Por otro lado, la encuesta realizada a 119 personas del partido por medio de formulario electrónico, nos confirma que el 60,4% de los encuestados no conoce los resultados del PP 2008 - 2015 por falta de información. Además, y vinculado al tema de la participación, el 45,3% asegura que no participó de las asambleas por desinformación y el 41,5 afirma que no lo hizo debido a información tardía. Esto deja entrever alguna falla en la comunicación del proceso. Entre los encuestados hay quienes manifiestan desinterés debido a las demoras de ejecución de los proyectos, otros mencionan que los proyectos no consideran realmente las necesidades de la región y se resuelven los intereses de unos pocos.

En relación a todo lo expuesto, se verifica que el PP platense no contó con una partida específica de recursos para su funcionamiento sino que todas esas acciones fueron canalizadas mediante el PGM y dependientes de la disponibilidad del mismo así como de los actores que lo llevaban a cabo. Se ubica entonces a este PP como de situación mínima respecto del nivel de consolidación a partir de la existencia de presupuesto de funcionamiento e inversión.

Por último, es relevante señalar que no se facilitaron recursos para el desplazamiento de vecinos hacia los lugares de asamblea. El acceso de estos actores a los espacios de discusión y decisión quedó en función del interés y posibilidades de cada uno.

Variable 2: Nivel de incidencia del PP platense en relación al PGM

En esta variable se identifica el nivel de incidencia del PP respecto de los montos del Presupuesto Global del Municipio (PGM). Como introducción se presenta de forma general los montos totales puestos a discusión pública en diferentes ediciones de PP y su variación año a año en función de detectar incrementos en los valores como apuesta del Estado a esta política pública. Luego se revisa la relación de los montos de PP respecto al PGM como factor que revela el lugar del instrumento en el aparato estatal

³² Ver en Anexo notas referidas a estos temas provenientes de medios de comunicación locales.

respecto de los recursos económicos otorgados a esta iniciativa y como también el tipo y magnitud de propuestas posibles a generar.

A partir de los datos recabados se registra que el municipio de La Plata ha destinado un total de \$ 575.634.267 de pesos en el marco del PP para discutir su destino de forma pública y realizar inversiones durante el período de los 8 años entre 2008 y 2015.

Si realizamos un análisis desde la primera edición de PP en 2008 hasta la última del período de estudio los montos dispuestos a discusión pública se incrementaron año a año. En 2008 se inició el primer PP con una suma de \$ 6.634.267 de pesos para ser discutidos de forma pública en la totalidad del Partido. Ese monto fue dividido en las 35 RP conformadas para ese año. La cantidad de recursos económicos más alta registrada fue la del año 2015 con una suma de \$150.000.000 y la cantidad de RP en las que se distribuyó fue de 25. Se pudo observar que el incremento de recursos económicos fue constante. Se produjo un salto importante en el año 2012 cuando los recursos pasan a ser más del doble de la edición 2011 y luego el ascenso es continuo. Por otro lado, si bien se incrementaron la cantidad de recursos económicos, las RP cambiaron y la cantidad de recursos a discutir en cada una de ellas también. En la Tabla 25 se expresan los valores año a año de PP y su equivalente en dólares estadounidenses³³ con motivo de permite realizar posteriores comparaciones con otros casos de PP.

AÑO	MONTO PP EN PESOS	MONTO PP EN DOLARES	CANTIDAD RP
2008	6.634.267	2.096.134,91	35
2009	14.000.000	3.763.440,86	40
2010	20.000.000	5.174.644,24	43
2011	40.000.000	9.864.364,98	40
2012	100.000.000	22.857.142,86	39
2013	120.000.000	23.506.366,31	40
2014	125.000.000	15.625.000,00	30
2015	150.000.000	17.026.106,70	30
TOTALES	575.634.267	99.913.247	

Tabla 25: Tabla comparativa de montos de PP y cantidad de RP.

Fuente: Elaboración propia en base a registros del municipio y relevamiento propio, 2019.

La relación de los montos de PP y su incidencia en el PGM devela, en cierto punto, alcances o límites de la participación de la población en asuntos de inversión pública. En otras palabras, el monto establecido por las autoridades municipales para ser discutido de forma pública indica el hasta dónde y en qué puede participar la sociedad en conjunto con el Estado para la definición de inversiones en un territorio. En este sentido se clasifica cada situación, como se explicó en el apartado teórico -

³³ Se realizó un promedio entre los valores históricos de compra y venta de moneda extranjera de cada año para estimar los montos en dólares estadounidenses.

metodológico, en una escala que va desde la participación mínima o simbólica a una de carácter máximo (Cabannes, 2005). La escala considera que el porcentaje de incidencia del PP entre un 0 y un 3% se clasifica como simbólico, las experiencias enmarcadas dentro de intermedias son las que disponen entre el 3 y el 40% y las de transformación implican debatir del 40 al 100% del PGM.

El caso del PP de La Plata, durante el período de análisis, experimentó cambios en relación a los porcentajes de incidencia respecto del PGM en las diferentes ediciones. Comenzó en 2008 representando un 2,09%, esto la ubica dentro de las experiencias que invierten un monto simbólico y que Cabannes (2005) identifica como de "gestión de la escasez" permitiendo presentar propuestas de alcance puntual y acotadas.

A partir de la segunda edición de PP en 2009 los porcentajes comienzan a superar el 3% del PGM. Se pasa entonces a una experiencia clasificada como intermedia que puede promover proyectos de escala barrial. El porcentaje más alto registrado de PP respecto al PGM fue en el año 2013 con un 9,02%. En los últimos dos años desciende al 6% pero sigue estando dentro de los parámetros de clasificación intermedia que es donde se encuentran la mayoría de los PP (Fig. 16).



Fig. 16: Gráfico montos puestos a discusión pública en el marco del PP y porcentaje de incidencia en el PGM durante el período 2008 - 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de informe del Secretario del CPP (2019).

Si bien la categoría intermedia de porcentaje de incidencia de PP en PGM es muy amplia, ya que abarca desde un 3% al 40% del PGM, son escasas las experiencias de PP que logran superar el 10% del PGM. El caso de La Plata se encuentra dentro de la mayoría de los PP y debido a que no alcanzó superar una cuarta parte del máximo estipulado para la categoría, se ubica dentro de las experiencias más cercana a la "gestión de la escasez" (Cabannes, 2005) que a constituirse en una experiencia tendiente a la transformación de la cultura participativa. Por otro lado, recuperamos el

estudio de Lopez Accoto, Martínez y Mangas (2018) sobre diferentes municipios bonaerenses y en relación al caso de La Plata. Estos autores consideran la experiencia platense como de incidencia financiera alta ya que en relación a la recaudación propia del municipio y la comparación con otros municipios de la provincia el PP platense estuvo entre los que más altos valores registraron³⁴.

Variable 3: Tipo de capacidad distributiva del PP platense en el territorio

Con la intención de medir la capacidad distributiva del PP en el capítulo metodológico se especificó que existen diferentes criterios en relación a las formas de asignación de los recursos económicos a debatir de forma pública en el territorio. En este sentido, la variable se operacionalizó en cuatro categorías según el tipo de criterio de asignación de recursos en las diferentes RP para, de este modo, definir el tipo de capacidad distributiva del PP. En primer lugar, se agrupan los PP que pueden incidir en la matriz distributiva de los recursos y se los define como aquellos que asignan mayor cantidad de recursos a RP de la periferia o con gran presencia de Barrios Populares (BP) y Áreas Deficitarias Críticas (ADC) o con grandes niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En relación a esto, puede indicarse que se apunta a modificar la matriz de distribución a partir de intentar equilibrar desigualdades de los territorios. Un segundo grupo, se define a partir de los PP que asignan más recursos a las RP que formulan mayor cantidad de demandas. En este sentido, los recursos económicos llegan a zonas que presentan más proyectos. En tercer lugar, se ubican aquellos PP que definen destinar montos más elevados a RP que poseen mayor cantidad de habitantes sin reparar en características cualitativas de los territorios. Por último, la categoría de nivel distributivo nulo o indistinto refiere a aquellas experiencias de PP que no aplican criterios explícitos y donde, en general, la asignación de recursos económicos a discutir de forma pública es igualitaria en todas las RP.

En La Plata, durante la primera edición de PP en el año 2008 el criterio de distribución adoptado fue dividir el monto total puesto a discusión pública en 35 RP y otorgar más presupuesto a las que tenían mayor población. Para esto se tomó como base la organización administrativa del territorio municipal en las 17 Delegaciones Municipales y el área del Casco que fue dividida en 4 RP. El criterio propuesto por el equipo municipal a cargo del PP fue la de fraccionar los Centros Comunales que contaban con más de 40.000 habitantes en 3 asambleas o como las denominamos en este trabajo RPs, los que contaban con más de 15.000 habitantes se dividieron en dos y los de menos de 15.000 quedaron sin dividir. Al realizar los mapeos correspondientes se verifica la correspondencia de la cantidad de población de las Delegaciones respecto a la conformación de RPs, más allá que se visualizan algunas diferencias de los límites precisos de cada una (Fig. 17).

De esta forma el criterio implementado puede ser catalogado como por cantidad de habitantes y por este motivo no incide de forma directa en la matriz distributiva, ya

³⁴ El estudio mencionado explicita que de 32 casos analizados el 70% tiene una relevancia financiera "media - baja". Por otro lado respecto de la recaudación propia del municipio y del gasto de capital, el PP platense se ubicó dentro de las 10 experiencias con mayores porcentajes.

que no se tienen en cuenta cuestiones cualitativas de la población y de sus entornos habitacionales. En palabras del Ex Director de PP:

“La asignación determinada para cada asamblea, lo distribuíamos de la siguiente manera, teníamos las Delegaciones municipales de ese momentos más pobladas las dividíamos en 3, las segundas más densas las dividíamos en 2 y algunas no las dividíamos. El casco fundacional lo dividíamos en 4...[...]... La razonabilidad tenía que ver con buscar necesidades y la densidad de población...”

Entrevista al Director del PP durante el período 2008 - 2012 (Junio - 2020)

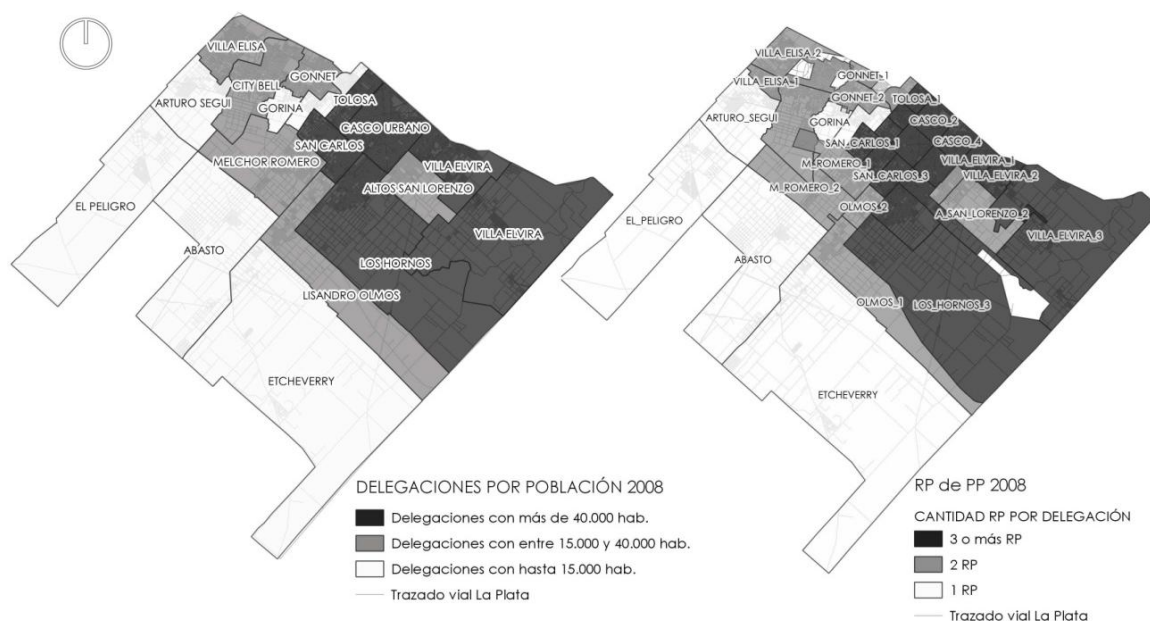


Fig. 17: Mapa Delegaciones según cantidad de habitantes (CENSO, 2001) y organización de las RP de PP 2008 conformadas según cantidad de población y decreto 254/08.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de informe del Secretario del CPP (2013).

Para la segunda edición, en el año 2009, la modalidad de distribución de recursos económicos cambió. El formato elegido fue el de “presupuesto base 0”, es decir, de acuerdo a las necesidades que surgían en las primeras asambleas. Esto servía de diagnóstico para conocer cuáles eran los lugares con mayores demandas y en consecuencia podían requerir una mayor partida de recursos. Cabe mencionar que la población que más demandas expresa no siempre coincide con aquella que posee más necesidades. Luego del análisis de las demandas expuestas el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) presentaba las mismas a la Dirección Ejecutiva del Presupuesto Participativo (DEPP) y, posterior análisis de factibilidad, se elevaba la propuesta presupuestaria al intendente quien aprobaba o no los montos y su distribución. Luego de la devolución del intendente se anunciaba el monto disponible para cada asamblea. A partir de los datos recopilados en relación a la cantidad de RPs 2009 se observa que la organización en el espacio físico del PP continuó definiéndose a partir de la pertenencia a un Centro Comunal (CC), pero que el presupuesto otorgado a cada una

se independizó de la cantidad de habitantes de las mismas y pasó a definirse por tipo de demandas a abordar. Podría decirse entonces que pasa de un criterio de distribución de los recursos que casi no incide en la matriz distributiva a uno que comienza a tener en cuenta algunas características de los diferentes territorios, al menos en cuanto a la cantidad de demandas. Ramella (2015) define este tipo de categoría como "indefinida / ambigua" y representa una equidad no en términos monetarios sino en relación a la cantidad de proyectos a ejecutar en cada zona. En el análisis particular de La Plata no se obtuvieron datos sobre la cantidad de proyectos presentados en cada RP del año 2009 para poder realizar el mapa correspondiente y conocer como fue la distribución de demandas ese año. La categoría sobre el tipo de criterio de distribución se le otorga a partir de la revisión de documentos de investigadores y como parte de un proceso de reconstrucción de la experiencia del PP a través de entrevistas a funcionarios.

En el año 2010 se crea una nueva Delegación Administrativa³⁵: Arana que es incorporada como RP al PP. A partir ese momento, según enuncia Pagani (2015), la modalidad sobre los criterios distributivos vuelve a cambiar y se torna bastante discrecional. Los montos a asignar se definen y calculan de manera informal sin criterios técnicos preestablecidos y la figura del intendente continúa siendo quien tiene la decisión final de los montos asignados a cada zona. En una entrevista realizada al Ex Secretario del CPP queda expreso que se considera otorgar montos más elevados a la periferia, en relación al Casco de la ciudad, y que se tuvieron en cuenta aspectos territoriales, poblacionales y de necesidades.

"Había dos instancias de decisión sobre el presupuesto. En primer lugar el monto de PP lo definía el intendente. Después nosotros, como equipo del PP hacíamos la distribución cada una de las zonas, atendiendo a las necesidades...[...]. Había diferencias por la cuestión de las necesidades y de la población. Era menor el monto para el casco urbano que para zonas de las periferias. Porque las periferias tienen mayor necesidades que el casco".

Entrevista al Secretario del CPP durante el período 2009 - 2013 (Junio - 2020)

Si bien los criterios de distribución no están explícitos en un documento, a partir de datos sobre los montos del PP 2010 brindados por el Ex Secretario del CPP se pudo conformar una cartografía con los valores otorgados a cada RP y cotejar con datos por Delegación y RP. Se observan resultados diferentes si la unidad de análisis es la Delegación Administrativa del Partido o la RP del PP (Fig. 18).

³⁵ Se realizan modificaciones a la ordenanza municipal N° 7.888 de 1992: "Creación de límites de Centros Comunales". En el año 2010 se crea el CC de Arana y en 2016 una nueva modificación modifica los límites de CC existentes y crea nuevos.

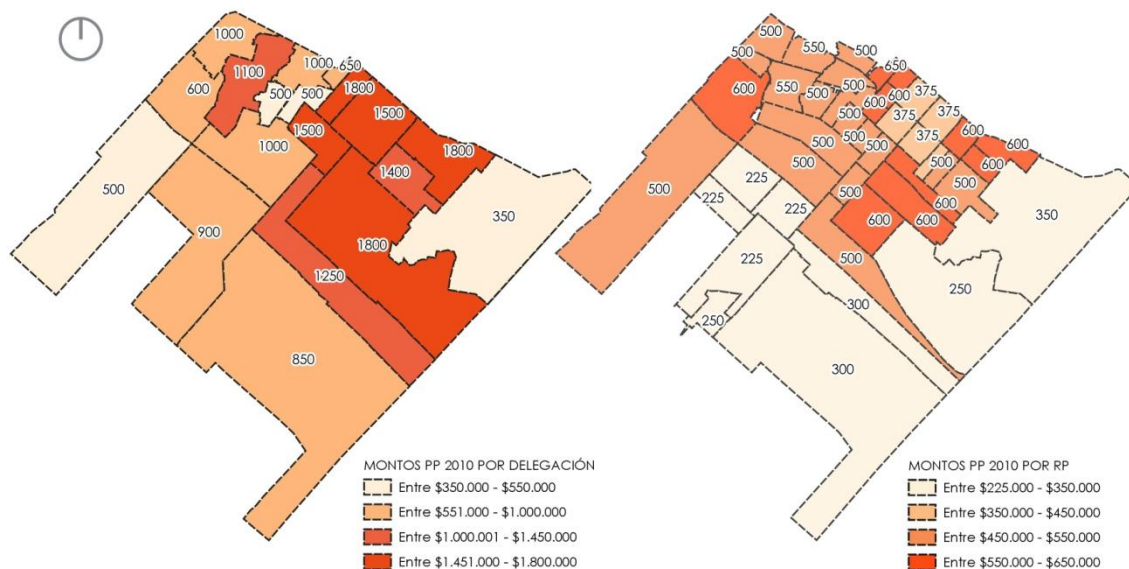


Fig. 18: Mapa distribución de partidas en miles de pesos de PP en Delegaciones Administrativas (derecha) y en las diferentes RP del año 2010 (izquierda).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de informe del Secretario del CPP (2010).

A escala Delegación municipal se verifica un gradiente de distribución en cuatro niveles. El Casco de la ciudad de La Plata y las delegaciones lindantes concentraron la mayor cantidad de recursos económicos con valores entre \$1.100.000 y \$1.800.000. Un segundo nivel, lo constituyen las delegaciones que forman parte de los ejes de crecimiento Norte y Suroeste: Villa Elisa, City Bell Gonnet, Melchor Romero, Olmos, Abasto y Etcheverry. Estas recibieron valores entre \$660.000 y \$1.100.000. Por último, las delegaciones con características de menos cantidad de población o que son más pequeñas en superficie: Ringuelet, Gorina, Hernández, Arturo Seguí, El Peligro y Arana; se asignaron recursos por montos entre \$350.000 y \$650.000. En este caso, el criterio distributivo tendría cierta relación con la cantidad de población de cada una de las delegaciones municipales, es decir, cuanto más habitantes más dinero fue otorgado. En consecuencia, se puede verificar que lo expuesto por el Ex Secretario del CPP referido a que se otorgó mayores recursos a las periferias en relación al Casco, se cumple de forma parcial. Las Delegaciones que recibieron mayor cantidad de recursos económicos que el Casco fueron las de Villa Elvira, Tolosa y Los Hornos; todas linderas al centro de la ciudad. El resto contó con montos iguales o inferiores, según se puede observar en la figura 18.

Cuando la unidad de análisis de asignación de los recursos pasa a ser la RP de PP la situación cambia. En el mapa de distribución de recursos de la figura 18 se visualizan los montos por RP y la mayor cantidad se otorgó a RPs de la periferia localizadas en diferentes ejes de expansión de la ciudad. Ringuelet aparece como la RP con más recursos asignados con \$650.000, seguida por Tolosa 1, 2 y 3; Villa Elvira 1, 2 y 3, Los Hornos 1, 2 y 3; City Bell 1 y Arturo Seguí; con valores de \$600.000. Un segundo grupo concentra las RP que discutieron un monto de \$500.000, entre ellas: El Peligro, Villa Elisa 1 y 2, City Bell 2, Gonnet 1 y 2, Gorina, Hernández, Melchor Romero 1 y 2, San Carlos 1, 2 y 3, Olmos 1 y 2. El Casco 1, 2, 3 y 4, Arana y Etcheverry discutieron entre

\$375.000 y \$350.000 en cada RP. Por último Etcheverry 1 y 2, Abasto 1, 2, 3, y 4, Poblet y Gómez oscilaron entre \$225.000 y \$350.000. Se observa entonces que, de 39 RP localizadas en las periferias, 30 recibieron una partida mayor a las RP del Casco. De esta forma, la idea de que el Casco reciba menos recursos que las periferias sólo se verifica si se considera a cada RP del Casco por separado. Las 9 RP con menor cantidad de recursos asignados pertenecen al eje de crecimiento suroeste, están constituidas por espacios administrativos que cuentan con gran cantidad de áreas rurales y se caracterizan por poseer menos población y menor cobertura de servicios básicos. A partir de esto último, se analizó si la asignación de los montos tuvo alguna relación con los valores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o con la provisión de servicios básicos (agua, cloacas, luz y gas) en función de verificar si a mayor grado de NBI o de déficits de cobertura de servicios se otorgaron más recursos.

Respecto de los valores de NBI no existió una relación directa con la asignación de recursos del PP (Fig. 19). Las Delegaciones con mayor porcentaje de hogares con algún indicador de NBI no fueron precisamente las que mayor cantidad de recursos económicos recibieron en 2010. El Peligro, Melchor Romero, Abasto y Etcheverry representan ese grupo y la asignación de recursos económicos del PP fue entre media y baja en relación al gradiente pautado. El Casco y las Delegaciones que se organizan a su alrededor son las que más cantidad de recursos dispusieron para discutir de forma pública. Se verifica que esas unidades son las más pobladas (Fig. 20) en consecuencia el criterio de asignación de recursos podría continuar siendo por cantidad de habitantes.

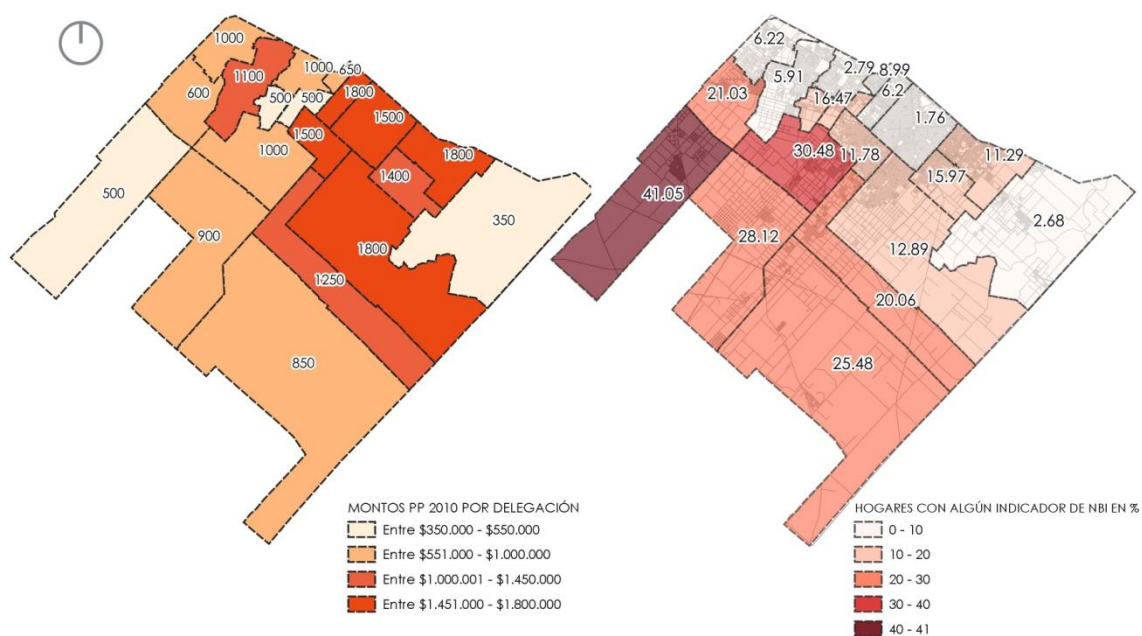


Fig. 19: Mapas valores por Delegación: a la izquierda asignación de montos PP 2010, a la derecha porcentaje de hogares con al menos un indicador de NBI.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda (2010) y datos de montos asignados de PP 2010 (2019).

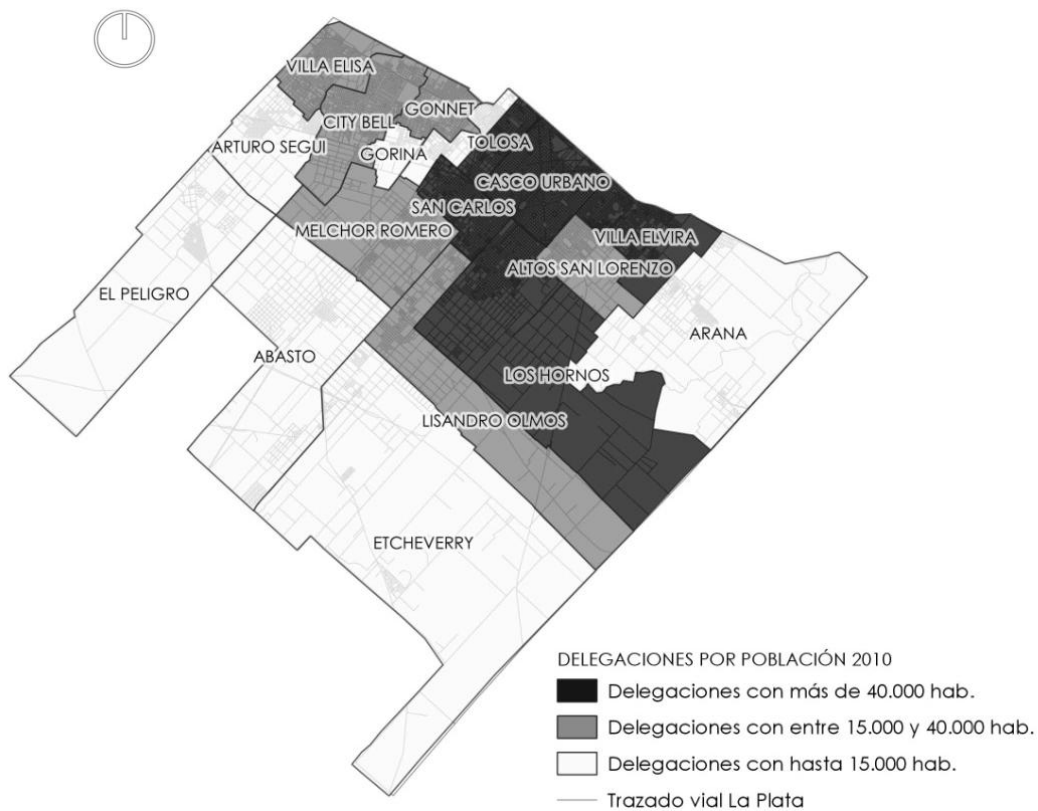


Fig. 20: Mapa cantidad de población por Delegación según CENSO 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda, 2010 (2019).

Si observamos a las Delegaciones a partir de la cobertura de los servicios básicos (Fig. 21) y comparamos con los montos asignados a cada una de ellas, podemos comprobar que tampoco existió una relación. Las Delegaciones con menor cobertura de servicios básicos no fueron las que mayor cantidad de recursos del PP tuvieron. Sólo los casos de Los Hornos y Melchor Romero podrían constituir la excepción.

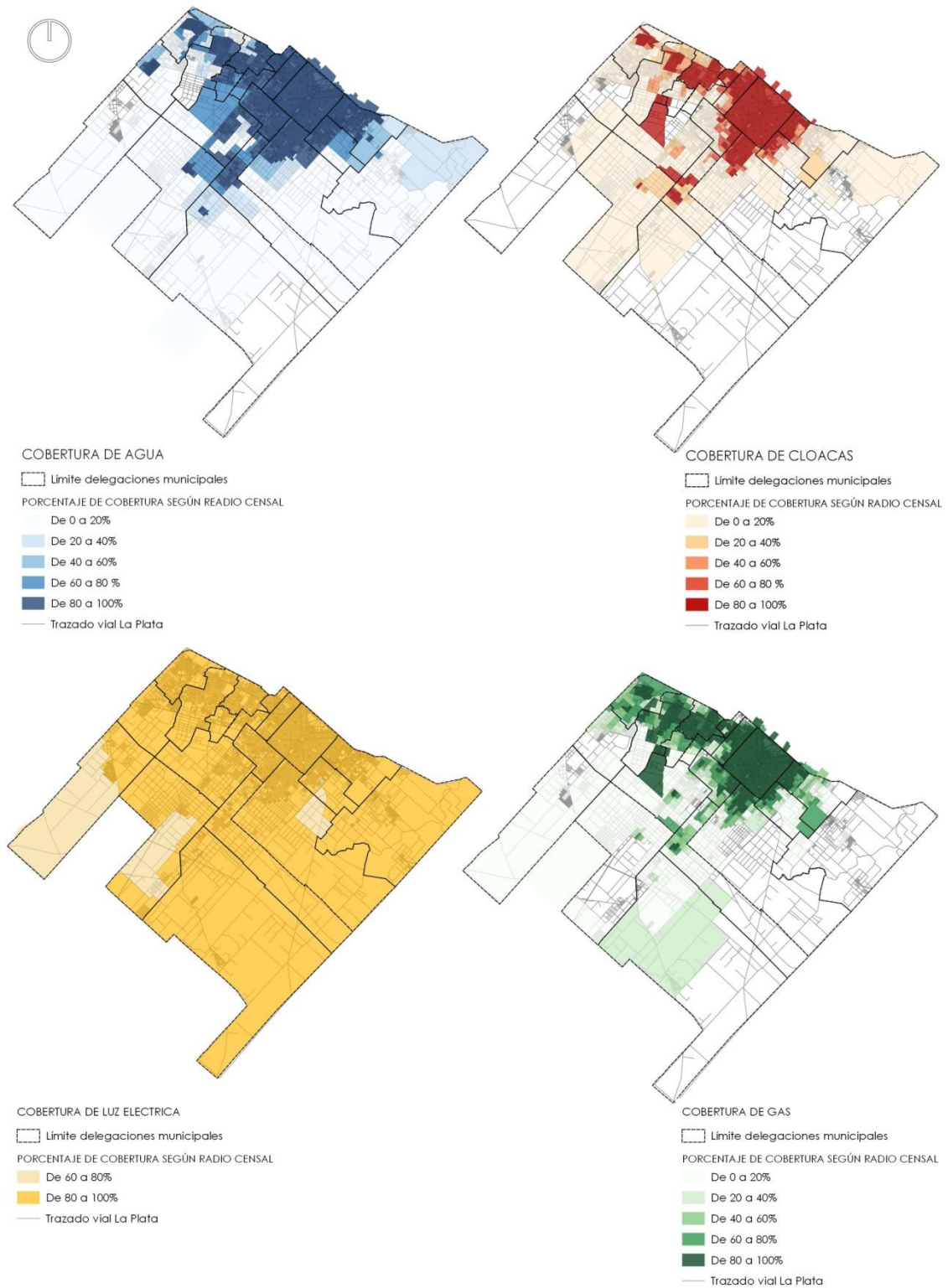


Fig. 21: Mapas de cobertura de servicios básicos: agua potable, cloacas, luz eléctrica y gas por radio censal.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda (2010) publicado en sitio web GEOINFRA formato raster.

Retomando a las RP de PP como unidades de análisis se realiza el cruce de información a fin de analizar el vínculo entre criterios de asignación de recursos y demandas emergentes. En este sentido, se buscó estudiar si las RP con mayor cantidad de demandas, es decir con más proyectos presentados, fueron las que mayor cantidad de dinero recibieron. Al conformar la cartografía se pudo visualizar que tampoco hubo una relación directa entre montos asignados y cantidad de demandas emergentes en las RPs (Fig. 22).

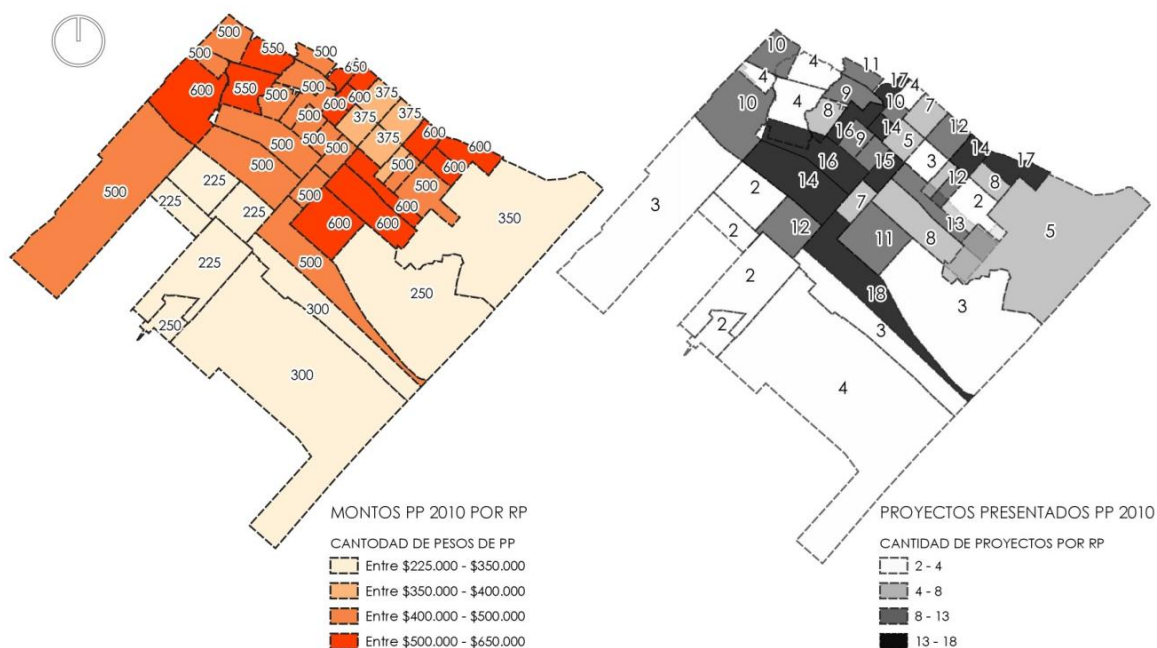


Fig. 22: Mapa cantidad de recursos económicos asignados por RP (izquierda) y cantidad de proyectos presentados por RP (derecha).

Fuente: Elaboración propia en base a datos recopilados de PP 2010 (2019).

Se percibe que las RP que más cantidad de proyectos presentaron recibieron montos entre los niveles medios y altos. Sin embargo existieron excepciones (Tabla 26). Se observan entre las 43 RP del PP 2010, que 9 corresponden a poseer los números más altos de proyectos presentados y mayor cantidad de recursos asignados, 7 RP tuvieron recursos altos pero presentaron 7 proyectos o menos. Por último, una RP de Abasto presentó 12 proyectos (un nivel medio - alto de presentación de proyectos) y bajos recursos económicos para discutir de forma pública.

DELEGACIÓN	NOMBRE RP	MONTO ASIGNADO A RP	CANTIDAD DE PROYECTOS POR RP	MONTO ASIGNADO A DELEGACIÓN
ABASTO	ABASTO 1	225.000,00	2	900.000,00
	ABASTO 2	225.000,00	2	
	ABASTO 3	225.000,00	2	
	ABASTO 4	225.000,00	12	
ARANA	ARANA	350.000,00	5	350.000,00
ARTURO SEGUÍ	ARTURO SEGUÍ	600.000,00	10	600.000,00
CASCO	CASCO 1	375.000,00	5	1.500.000,00
	CASCO 2	375.000,00	7	
	CASCO 3	375.000,00	3	
	CASCO 4	375.000,00	12	
CITY BELL	CITY BELL 1	550.000,00	4	1.100.000,00
	CITY BELL 2	550.000,00	4	
EL PELIGRO	EL PELIGRO	500.000,00	3	500.000,00
ETCHEVERRY	ETCHEVERRY	600.000,00	7	850.000,00
	GÓMEZ	250.000,00	2	
GONNET	GONNET 1	500.000,00	9	1.000.000,00
	GONNET 2	500.000,00	11	
GORINA	GORINA	500.000,00	8	500.000,00
HERNÁNDEZ	HERNÁNDEZ	500.000,00	16	500.000,00
LOS HORNOS	LOS HORNOS 1	600.000,00	8	1.800.000,00
	LOS HORNOS 2	600.000,00	13	
	LOS HORNOS 3	600.000,00	11	
OLMOS	OLMOS 1	500.000,00	18	1.250.000,00
	OLMOS 2	500.000,00	7	
	POBLET	250.000,00	3	
RINGUELET	RINGUELET	650.000,00	17	650.000,00
ROMERO	ROMERO 1	500.000,00	16	1.000.000,00
	ROMERO 2	500.000,00	14	
SAN CARLOS	SAN CARLOS 1	500.000,00	13	1.500.000,00
	SAN CARLOS 2	500.000,00	15	
	SAN CARLOS 3	500.000,00	9	
SAN LORENZO	SAN LORENZO 1	500.000,00	2	1.400.000,00
	SAN LORENZO 2	500.000,00	12	
	SAN LORENZO 3	400.000,00	8	
TOLOSA	TOLOSA 1	600.000,00	14	1.800.000,00
	TOLOSA 2	600.000,00	10	
	TOLOSA 3	600.000,00	4	
VILLA ELISA	VILLA ELISA 1	500.000,00	4	1.000.000,00
	VILLA ELISA 2	500.000,00	10	
VILLA ELVIRA	VILLA ELVIRA 1	600.000,00	14	1.800.000,00
	VILLA ELVIRA 3	600.000,00	17	
	VILLA ELVIRA 4	600.000,00	8	
	VILLA ELVIRA 2	600.000,00	8	

Tabla 26: Delegaciones y RP y su asignación de recursos económicos.

En negrita y gris las RP con gran cantidad de proyectos presentados en 2010 y alta asignación de recursos económicos. Resaltado en naranja oscuro Abasto como RP con gran cantidad de proyectos y baja asignación de recursos. En naranja claro las RP con gran cantidad de recursos y escasos proyectos presentados. Fuente: Elaboración propia (2020).

Realizando una síntesis (Tabla 27) dentro de las clasificaciones descriptas sobre la capacidad distributiva del PP, el caso de La Plata ha transitado diferentes estadíos. Comenzó en 2008 con un tipo de distribución de los recursos basada en la cantidad de habitantes de una Delegación. En 2009, desde los discursos de los actores que promovieron el PP pertenecientes al municipio, el criterio para la asignación de recursos consideró las demandas de los actores sociales participantes. Sin embargo, la escasa o nula información publicada no nos permitió corroborar esta cuestión. En 2010 se define desde las áreas municipales contemplar las demandas de cada territorio. En relación a esto, no se produce un incremento de recursos económicos, sino que el territorio se divide en más RP incorporando a Gómez y Poblet y subdividiendo a Abasto en 4 RPs. Por otro lado, se manifiesta la idea de adoptar un criterio más distributivo en función de priorizar las periferias respecto al Casco. Esta situación no llega a cumplirse en su totalidad debido a que las RP que reciben montos inferiores al Casco son las que se encuentran más alejadas del mismo.

AÑO de PP	CRITERIO PROPUESTO	TIPO DE CAPACIDAD DISTRIBUTIVA DEL PP	INCIDENCIA EN LA MATRIZ DISTRIBUTIVA	CUMPLIMIENTO DEL CRITERIO ADOPTADO
2008	Por cantidad de habitantes	Baja	No incide	Cumple
2009	Por cantidad de demandas	Media	Incide parcial	No verificado
2010	Por pertenencia a periferias	Alta	Incide	Cumple de forma parcial
2011 a 2015	Sin criterios explícitos	Nulo	No incide	No verificado

Tabla 27: Síntesis sobre criterios de distribución de recursos en el PP platense 2008 - 2015.

Fuente Elaboración propia (2020).

Se observa, que en todo el proceso de PP no existieron criterios claros distributivos y que los mismos cambiaron según las ediciones. La falta de registros públicos sobre este tema impide realizar un análisis más profundo.

5.1.2 | Subdimensión 2: sobre los recursos de gestión del PP platense

La intención de este apartado es visibilizar algunos recursos no monetarios que hacen al funcionamiento e implementación de un PP. Están englobados dentro de los recursos genéricos ya que corresponden a conocer las acciones que el Estado pone a disposición para llevar a cabo esta experiencia y el lugar dentro de su agenda de gobierno. Se definen como genéricos porque son las condiciones para el desarrollo de la herramienta y están presentes antes de ser utilizados en un proceso determinado de generación de otros recursos.

Esta subdimensión se organiza en 3 variables que permiten caracterizar los recursos para la implementación del PP. Entre estos: el tipo de área encargada de llevar adelante el PP, el vínculo del PP con otras áreas municipales en base a su posición en

el organigrama municipal y el tipo de institucionalidad que asume la experiencia a partir de una norma. Desde la visión de los recursos estas 3 variables permiten acercarnos a las posibilidades de desarrollo y continuidad de la herramienta. En este sentido, la variable 1 caracteriza la experiencia respecto de su posición en el organigrama municipal considerando esta cuestión como un recurso que puede evidenciar la voluntad política de permanencia de la experiencia a través de diferentes gestiones. La variable 2 nos permite visualizar la función del PP en relación a vínculos por proximidad a determinadas áreas del municipio. En relación a esto se puede comprender si el PP tiende a fortalecer áreas de planificación y obras públicas o las de participación, transparencia, etc. Por último, la variable 3 plantea a las diferentes normativas posibles de un PP como recursos que pueden incidir en un gradiente de las experiencias de más a menos rígidas y, de este modo, caracterizar como influyen estas cuestiones en la consolidación y transparencia de la reglas de juego de un PP.

Variable 1: Posición del PP en el organigrama municipal

Esta variable analiza la existencia de áreas específicas de PP en el marco de la estructura municipal y su caracterización a partir del tipo de área formal o informal en el organigrama. Esta designación refiere al ámbito de las dependencias reconocidas por todos los municipios como áreas con diferentes rangos³⁶ creadas por decreto o acto administrativo. Cuando nos referimos a área informal hacemos referencia a aquellos PP cuya área de coordinación y ejecución fue creada por relaciones interpersonales, no cuenta con un registro ni acto administrativo que lo avale y, por lo tanto, no posee reconocimiento en el organigrama municipal. Esta diferenciación (área formal o informal) incurre en la permanencia del instrumento sea dentro de una misma gestión administrativa o a través de diferentes gestiones municipales. Un PP implementado desde una Secretaría o Dirección confiere un mayor apoyo político e institucional a los coordinadores del instrumento y ha permitido ponerlos a la par de los funcionarios de otras áreas en la mesa de discusión (Couto & Carmona, 2016).

En este sentido el PP de La Plata 2008 - 2015 representó la forma de un estilo de hacer política del intendente electo en 2007 durante la campaña electoral. En ese momento la coordinación del PP estuvo a cargo de la Dirección del Presupuesto Participativo que, en un principio, tuvo una dependencia política y funcional de la Jefatura de Gabinete Municipal liderada por militantes del Movimiento Evita. La Dirección del PP fue creada por un decreto municipal y tenía como funciones: organizar las asambleas y sistema de votación; capacitar coordinadores, facilitadores, redactores de actas de las asambleas; sistematizar propuestas de los vecinos; realizar seguimiento y ejecución de los proyectos seleccionados; participar en la implementación y constitución de asambleas; establecer relaciones con las instancias municipales, provinciales, nacionales para tratar iniciativas producto de las asambleas; proponer reglamentaciones que fuesen necesarias a las reglamentaciones (Pagani, 2015). La Dirección de PP contaba con 3 personas encargadas de: organizar la diagramación de asambleas, mantener comunicación con coordinadores, enviar

³⁶ Secretarías, Subsecretarías, Direcciones Generales, Direcciones o Direcciones operativas, etc.

proyectos a las áreas de municipio correspondientes y realizar la parte administrativa y seguimiento de los proyectos ganadores para su ejecución.

En relación a la designación de roles a desempeñar en las asambleas se incorporaron militantes y referentes barriales en carácter de Ad Honorem:

- Coordinador: Designado por el Ejecutivo Municipal por el término de 1 año. Sus tareas dirigir el debate en las asambleas, solicitar informes.
- Secretario de Actas: Designados por el Departamento Ejecutivo por el término de 1 año. Eran asistentes del coordinador, anotaban orden en que debía darse la palabra, registraba el libro de actas. Facilitadores: tenían funciones similares al del coordinador sobre todo si las asambleas eran muy concurridas.
- Acreditadores: sistematizaban los datos de los participantes.

Todos ellos participaron de dos jornadas de capacitación previa al inicio del PP.

En el año 2009 se introducen cambios en las áreas encargadas de implementar el PP. La Dirección de PP se divide dando lugar a el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) y la Dirección Ejecutiva del Presupuesto Participativo (DEPP). El primero se encargaba de la organización de asambleas y, según Pagani (2015), estaba conformado por un sector del socialismo platense. La DEPP quedó a cargo de quien hasta ese momento fue el director del PP y realizaba la ejecución y coordinación de obras. Por lo tanto, a partir de la segunda edición del PP y hasta el año 2014, éste queda organizado en dos áreas de competencias diferentes con dependencia directa de la intendencia (Pagani, 2015) y no formaron parte del organigrama municipal.

Los roles designados para llevar a cabo las asambleas, también experimentan cambios en los actores que los ocupan:

- Coordinadores y facilitadores: dejan de ser militantes y/o referentes barriales y en su lugar lo ejercen integrantes del CPP.
- Secretarios de Actas: podían ser vecinos si se proponían para esta función, si no integrantes del CPP cumplían este rol. Esto advierte un corrimiento de actores que tenían fuerte anclaje territorial, sustituidos por personal que dependía del Municipio otorgando visibilidad al equipo del CPP.
- El control de la ejecución de los proyectos en 2009 se produjo a partir de la elección de 2 consejeros en la última asamblea. Este se encargaba del monitoreo de las obras. En 2011 la modalidad cambia y cualquiera que fuese autor de un proyecto ganador podía fiscalizar y realizar el seguimiento (Pagani, 2015). Sin embargo, no hay registro de los procesos de seguimiento y no existió obligatoriedad en cumplir este rol.

La creación de la Dirección de PP por decreto que le dio origen al PP, su dependencia en principio con la Jefatura de Gabinete y luego un vínculo más directo con el intendente, condicionó a la experiencia a que su desarrollo y persistencia en el tiempo se encuentre supeditada a la voluntad política de la máxima autoridad municipal.

En síntesis se puede decir que existieron áreas específicas de PP con personal y funciones determinadas que posicionan al instrumento en la categoría formal de la variable posición en el organigrama municipal. Sin embargo, no fue posible acceder a

la información de los decretos o actos administrativos, así como tampoco a los organigramas de esos años que verifiquen la creación de las áreas. A partir de las entrevistas realizadas, el relevamiento e investigaciones previas, se perciben cambios que otorgan flexibilidad al PP desde su organización y diseño. La división del área encargada del PP en dos espacios con incumbencias diferentes, fue positiva desde lo operativo para organizar la implementación del PP a partir de un área encargada de lo participativo y otra de lo ejecutivo sobre los proyectos. No obstante, este esquema no colaboró a fortalecer la estructura del instrumento y posicionarlo como una dependencia estable en el organigrama municipal.

Un último aspecto a destacar es que en el año 2014 se vuelven a unificar las dependencias de PP en una Secretaría con un nuevo representante de dicha área. Esta nueva figura, afirma en una entrevista realizada por investigadores de la UNGS, que la nueva área se crea a fines de 2013 para elevarle el rango al programa del PP y ordenarlo ya que hasta ese momento existían dos organismos que trabajan con PP. En palabras del Ex Secretario del PP 2014 -2015:

...[...]. Ese esquema de responsabilidad dentro del presupuesto funcionaba bien en algunos aspectos pero en otros parecía que había un vacío. Siempre hubo una desvinculación entre lo que era la parte ejecutiva y la parte asamblearia que es la que concretamente va a estar... [...]. Nosotros lo que vinimos a hacer era ordenar todo el programa y a fijar las pautas. Quedarnos con lo que estuvo bien o muy bien, porque el PP tuvo un crecimiento exponencial en cuanto a la participación del vecino, a la formulación de los proyectos por parte de los vecinos...[...].

Entrevista al Secretario del PP durante el período 2014 - 2015
(Archivo equipo UNGS, Junio 2014)

En esta cita se visualiza, en primer lugar, algunos límites o dificultades que pueden suscitarse al dividir la original Dirección de PP en dos áreas con diferentes competencias, así como la necesidad de articulaciones entre dependencias que comparten la implementación de una política, programa, proyecto. En segundo lugar, se expone el interés del Estado municipal en jerarquizar al PP a través de otorgarle el rango de Secretaría y la lectura del entrevistado en recocer los aspectos positivos que habían trascendido de quienes se habían encargado del programa hasta ese momento.

Variable 2: Vinculación del área de PP con otras del organigrama municipal

Como se mencionó en el apartado metodológico esta variable guarda estrecha relación con la anterior. Sin embargo, analiza otro aspecto relacionado con la posición del PP en el organigrama municipal. En este sentido, se da cuenta de los vínculos que se establecen entre el PP y los otros órganos de la administración marcando de esta manera un determinado perfil de la política en cuanto a la función que ésta cumple dentro del gobierno (De Melo Romão, 2014). La operacionalización de la variable en este trabajo define la orientación de los PP en virtud de su proximidad y vínculo a determinadas áreas con las que se suele relacionar al PP. Estas son: las áreas de planificación y presupuesto, las de participación y transparencia o aquellas

experiencias de PP que no guardan vínculo directo con otras áreas y en general están próximos al intendente. Según la bibliografía a éstos últimos se los denomina independientes (Suárez, 2017) y el caso del PP en La Plata se enmarca dentro de éste último grupo.

Esta caracterización de PP "independiente", o mejor dicho de área dependiente del intendente, confirma la flexibilidad del instrumento y cierta inestabilidad en relación a su continuidad debido a estar sujeto a la voluntad política del dirigente en curso. Por otro lado, la función del PP se define como más ligada a estrategias de movilización de militantes y fuerzas políticas con afinidad hacia el gobierno que a promover cambios o transformaciones en base a los requerimientos de los territorios del Partido. En relación a esto último, cabe recordar que el PP platense se anuncia como una política pública para superar la crisis representativa y como una nueva forma de gestionar la ciudad (Pagani, 2015; Decreto Municipal N° 254/08 y N° 343/08) y formó parte de la campaña de visitas a los barrios que realizó el intendente. La estrategia de movilización de actores se hace visible en la incorporación de militantes de diferente signo político a la gestión a partir de la división del área encargada de PP en la Dirección Ejecutiva y el Consejo de PP. Este último espacio incorpora a un sector del socialismo platense que, según palabras del Ex intendente, contaba con experiencia en las dinámicas de las prácticas participativas.

A modo de síntesis, se puede decir que las cuestiones referidas a la participación y planificación del territorio quedan en segundo plano ya que no se advierten conexiones o articulaciones entre las áreas de PP y otras dependencias municipales vinculadas a esos temas. El vínculo con personal de las áreas de planeamiento se dio en momentos puntuales sobre todo para evaluar la factibilidad de los proyectos emergentes de las diferentes asambleas sintetizados en un listado de propuestas de intervención. Ese listado en general se componía de proyectos pensados para la microescala (calle - manzana - barrio) sin visualizar la relación de estos con otras escalas territoriales (entre barrios - RP de PP - Delegaciones - ciudad en su totalidad) ni con otros proyectos pensados para la región.

En relación a las áreas de participación a partir de la segunda edición de PP en 2009 el área específica de organización de los espacios de deliberación y debate fue el CPP. Este espacio desarrolló sus acciones de forma autónoma respecto de otras áreas del municipio en acuerdo y comunicación directa con el intendente.

Por último, interesa señalar que en el año 2008 el PP tuvo el apoyo de funcionarios de diversas áreas del municipio que asistieron a las asambleas como soporte al equipo del PP sobre todo en el momento de canalización de las demandas emergentes. A partir del cambio de organización del año 2009 esto también se transforma. El rol de los coordinadores fue asumido gradualmente por el equipo técnico del Consejo o por integrantes del partido socialista; los funcionarios del ejecutivo dejan de asistir a las asambleas, comienzan a tener mayor visibilidad los delegados y empleados de los CC y pierden protagonismo las organizaciones sociales (Pagani, 2015).

Todo lo mencionado da cuenta de la situación del PP como instrumento implementado fuera de un marco de planificación territorial del municipio y con articulaciones claras y sostenidas con otras dependencias. Parte de las consecuencias se evidencian en: la

escasa información publicada, las demoras o incumplimiento en la ejecución de proyectos enunciados por vecinos en periódicos locales y en la encuesta realizada, el registro acotado de proyectos emergentes y ejecutados, los cambios en la organización anual de implementación del PP, entre otros.

Variable 3: Tipo de institucionalidad a partir de una norma

Este apartado es el último propuesto para la revisión de los recursos de gestión del PP. Aquí se focaliza en las normativas disponibles que sirven de guía al proceso de implementación del instrumento. En cierto punto constituyen las "reglas de juego" que todos deben conocer para participar y formar parte de la experiencia. Como se explicó en la metodología, se establecieron 4 categorías en función de la rigidez que otorga cada tipo de normativa al proceso de PP. Con esto no se quiere decir que los PP con normativa de carácter rígida sean mejores que los más flexibles. El grado de rigidez permite caracterizar el panorama respecto de quienes definen los modos de implementación y participación de los PP, así como comprender los pasos a seguir para la incorporación de modificaciones necesarias producto del proceso participativo.

En relación a esto, en el caso del PP de La Plata, se identifican dos momentos: la primera edición del PP en el año 2008 guiada por la normativa de creación y reglamentación; y el proceso que se desarrolló a partir del segundo año caracterizado por cambios constantes, caída de la normativa y la conformación de reglamentos "participados"³⁷ que pretendían absorber la dinámica y postura de diversos actores participantes.

Durante el primer momento la normativa, tanto la creación como reglamentación del PP, se presentó en Decretos municipales del año 2008. Este tipo de normativa no contiene de forma explícita cláusulas revisoras. En consecuencia, ubica a la experiencia dentro de los PP de rigidez estructural ya que no admite la incorporación de cambios producto del proceso de implementación. Esta situación, acompañada por la división de las áreas encargadas de PP en 2009, provocó que la normativa quede en desuso y no se formule una nueva. Esto último, guarda relación con los modos en como aparece el PP y la participación ciudadana en el marco de las reglamentaciones municipales, provinciales y nacionales. Cada municipio puede o no desplegar instancias de participación ciudadana ello dependerá de la agenda que conformen las autoridades. En este sentido, la práctica queda librada a la intención de quienes decidan implementarla, es decir, la voluntad política y la agenda de gobierno constituida. Retomando el caso platense, luego de quedar en desuso la normativa por cambiar al esquema organizativo, Sortino (2013, p.7) expresa en relación al PP: "se trabaja de manera bastante informal, ya que no hay ninguna obligación jurídica de hacerlo (más aún: el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires lo desconoce). Es por ello que no se ha pensado en promover una Ordenanza". Esto posiciona al PP como de tipo de institucionalidad en relación a la normativa nulo librando el proceso a cambios según las prioridades del momento y sin lineamientos claros de acción.

³⁷ El reglamento participado en el caso del PP platense fue un documento aprobado por el CPP pero no tuvo reconocimiento por el Concejo Deliberante.

Otro de los cambios suscitados respecto de la normativa refiere a la iniciativa de creación de un Reglamento Participado en el año 2012. Esta propuesta tiende a incorporar la mutación de la reglas de juego incluyendo los procesos del territorio, dejando un registro de cada modificación para su transparencia y consecuente construcción. Dentro de la caracterización de la variable sobre tipo de institucionalidad a partir de una norma el PP se ubica dentro de los flexibles. Sin embargo, como se anunció en el apartado de trayectoria del PP en La Plata, la construcción de este documento fue consensuada en lugar de participada, en tanto, según testimonios recogidos en la tesis de Pagani (2015), el proceso participativo se limitó a debatir sobre una propuesta preestablecida desde el CPP. Este intento de autoreglamentación no trascendió a las siguientes ediciones de PP y en consecuencia el proceso quedó desvinculado de normativa.

Como pudimos observar el PP de La Plata inició como una experiencia institucionalizada desde la normativa y caracterizada como de rigidez estructural con un decreto que en su texto no admitía revisiones. Esta característica rígida pudo ser uno de los factores que llevo a su desuso en las siguientes ediciones. A partir de 2009 el proceso continúa sin una normativa específica, lo que ubica a la experiencia como de institucionalización nula. En el año 2012 el intento de autoreglamentación define al PP como flexible, sin embargo, no se registran actos normativos en relación a este documento. En 2014 se unifican las áreas de PP en una Secretaría con cambios en los dirigentes del proceso y sin una normativa o documento que reglamente la experiencia (Tabla 28).

AÑO de PP	CATEGORÍA DE VARIABLE	TIPO DE NORMATIVA	ADMITE O NO MODIFICACIONES
2008	RIGIDÉZ ESTRUCTURAL	Decreto aprobado por Intendente o Concejo Deliberante	No admite
2009	NULO	Nula	-
2012	FLEXIBLE	Autorreglamento	Admite
2014	NULO	Nula	-

Tabla 28: Tipo de institucionalidad a partir de una norma del PP platense.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Todos estos cambios en las normativas del PP contribuyeron a reflejar un instrumento inconstante y hasta en cierto punto inestable debido a que no existieron “reglas de juego” claras y públicas. Dos argumentos pueden fundamentar esta situación. En primer lugar, desde el caso local de La Plata, el Ex Secretario del CPP afirma que el instrumento debe ir cambiando en relación a las demandas de los diferentes actores ya que es un proceso dinámico. En segunda instancia, y en un plano general de la administración pública, se deja entrever la característica de las estructuras organizativas municipales donde la creación o disolución de unidades o los cambios de denominación pueden responder a tendencias de los gobiernos locales (Cao, Blutman,

Estévez, & Iturburu, 2007) y en consecuencia ajustada a la voluntad política de la máxima autoridad.

A modo de síntesis de esta subsimensión de análisis (Tabla 29) podemos definir al PP de La Plata en 3 momentos: la primera edición en el año 2008, la segunda edición hasta el año 2013 con el cambio en las dependencias que lo llevaron a cabo y una última a partir de 2014. En todos los períodos se verifica esa relación directa del PP con la autoridad municipal y el posicionamiento de las dependencias encargadas de desarrollar el PP no contempladas en el organigrama municipal. Esto manifiesta en cierto punto el lugar aislado de la política y el instrumento en el municipio.

AÑO de PP	VARIABLE 1	VARIABLE 2	VARIABLE 3
2008	FORMAL: DIRECCIÓN DE PP		RIGIDÉZ ESTRUCTURAL
2009 - 2011	FORMAL: DEPP + CPPP	INDEPENDIENTE: VÍNCULO DIRECTO CON INTENDENTE	NULO
2012 - 2013			FLEXIBLE
2014 - 2015	FORMAL: SECRETARÍA		NULO

Tabla 29: Síntesis recursos de gestión en el PP platense.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Se concluye que la experiencia platense se caracterizó por ser flexible, no reconocida dentro del esquema municipal como área estable y, por lo tanto, no logró fortalecerse como práctica de construcción colectiva. Las condiciones de diseño del PP en relación a: la posición en el organigrama municipal como Dirección dependiente directamente del intendente y sus cambios en áreas de competencias diferentes así como su reunificación, además de la normativa débil tanto como decreto o la intención del Reglamento Participado; no condujeron a fortalecer la experiencia, sino a hacerla fluctuante y aislada de otros procesos que inciden en los territorios y la ciudad.

5.1.3 | Subdimensión 3: recursos de proximidad Estado - sociedad: Las asambleas en el PP de La Plata

En este apartado se analiza el proceso de diseño de las asambleas desarrolladas en el marco del PP 2008 - 2015 como recursos genéricos que el municipio sitúa a disposición para desenvolver la política en los territorios. Esta subdimensión se compone de dos variables. En primer lugar, el grado de proximidad entre Estado y sociedad a partir de la cantidad y organización del ciclo de asambleas como espacios formales de encuentro entre Estado y sociedad. El segundo aspecto refiere a identificar el tipo de instituciones elegidas para el desarrollo de asambleas con el fin de visibilizar la diversidad de espacios e instituciones implicadas en el proceso.

Variable 1: grado de proximidad entre Estado y sociedad a partir de las asambleas

Esta variable fundamenta su gradiente en la cantidad de encuentros entre Estado y sociedad efectuados en cada edición de PP. Recordemos que, según la bibliografía consultada, para que la participación fomente la construcción colectiva deben existir al menos tres momentos de encuentro o intercambio: uno de información, uno de consultas y debate y, por último, uno de acuerdo o consenso para la formulación de un producto común. Este gradiente se basa en las condiciones o momentos de encuentro que requieren las prácticas participativas para ser consideradas cogestivas y con escenarios multipropósito (Poggiuese, 2011) o que pretendan construir colectivamente un proyecto común.

En cuanto a la operacionalización de la variable se proponen gradientes de proximidad a partir de contabilizar la cantidad de asambleas realizadas en cada edición de PP. En este marco, las experiencias que formalizaron 4 encuentros o más se las considera de proximidad alta, las de 3 asambleas se definen como de nivel medio, aquellos PP que efectuaron 1 o 2 asambleas tienen un gradiente de proximidad bajo o mínimo y por último si el PP no contó con estos espacios se define como proximidad nula

Para el caso de La Plata en primera instancia se revisaron las pautas para llevar a cabo los encuentros Estado - sociedad estipulados según el Decreto N°254/08 de creación del PP en La Plata. Este documento establece que las asambleas son los espacios donde se expresan las necesidades colectivas y los problemas de la zona y se receptionan las propuestas elevadas por los vecinos e instituciones formuladas en debate público (Concejo Deliberante, 2008). En este decreto se expresa también que las asambleas debían reunirse en 4 oportunidades durante el año y tenían carácter de pública convocatoria. Las mismas debían realizarse con un plazo entre ellas no menor a siete días y no mayor a los veinticinco días de la anterior. Como se explicitó en el apartado sobre la trayectoria del PP platense, en el Decreto 343/08 se describen los diferentes objetivos de cada uno de los encuentros³⁸.

El esquema de organización propuesto en la primera edición del PP planteaba por lo menos tres instancias: información, debate y propuestas y selección (acuerdo/consenso). Con este diseño sobre la periodicidad y función de las asambleas se cumple con uno de los requisitos básicos de funcionamiento de un PP relacionado con poseer reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento (Reese, 2003). Luego de la selección de proyectos elevados a muestra popular en la cuarta asamblea se realizaba la votación popular y el proyecto ganador era el que se ejecutaba. En dirección a fomentar la transparencia y confiabilidad podía existir otro encuentro para evaluación del proceso entre vecinos y equipo del PP (Reese, 2003) pero en el caso de La Plata no se registró tal situación.

Esta organización en 3 momentos y 4 encuentros anuales ubicó al PP de La Plata dentro de la categoría de experiencia de alto grado de proximidad (Fig. 23) respecto de otras.

³⁸ Ver en pág. 107 y 108 de este documento.



Fig. 23: Proceso de las asambleas en la primera edición de PP en La Plata.

Fuente: Elaboración propia en base a Decreto N° 343/08.

A partir del año 2009, con la división de la Dirección de Presupuesto Participativo y en consecuencia la creación del CPP y la DEPP, se advierten transformaciones en la forma de llevar adelante el ciclo de asambleas del PP. Como ya se mencionó perdió vigencia la reglamentación de creación e implementación del instrumento y se vuelve más flexible el proceso sujeto entonces a cambios edición tras edición. En relación a esa flexibilidad, la cantidad de asambleas disminuyó en 2009 y 2010 a 3 pero se respetaba la secuencia de 3 momentos: información - debate y propuestas - selección de proyectos a elevar a consulta popular. Se mantuvo cierta regularidad de encuentros formales Estado - sociedad abogando a promover la cercanía entre ambos. En el año 2011, donde se discutía el PP para 2012, se produjo un recorte de la cantidad de asambleas a desarrollar realizándose sólo una ronda de encuentros en cada RP. En 2012 se vuelven a realizar 3 asambleas: una en julio, la segunda en agosto y la última en octubre según lo indica un folleto de comunicación de la experiencia. Si bien aquí se recuperan algunos espacios asamblearios perdidos en 2011 la periodicidad no es la misma que la propuesta en 2008 y se efectúan distanciados en el tiempo uno de otro. El año 2013 fue atípico debido principalmente a la inundación de carácter extraordinario que afectó a la ciudad en abril. El municipio tuvo que atender esta situación con urgencia y posponer las asambleas de PP para septiembre, además de reducir a un solo encuentro asambleario antes de la votación popular. En las últimas dos ediciones 2014 y 2015 los registros relevados en medios de comunicación local reflejan que sólo se realizó una ronda de asambleas y, posteriormente, la votación popular.

En relación al grado de proximidad entre Estado y sociedad podemos decir que el proceso del PP platense tuvo momentos diferentes ligados también a los cambios en las dependencias que lo ejecutaban. Se inicia en 2008 con un grado alto de proximidad celebrándose 4 encuentros en los tiempos indicados para la continuidad del proceso. Luego pasa a una instancia de proximidad media con 3 asambleas anuales y en

consecuencia la proximidad es media. Posteriormente el proceso varía entre proximidad baja y media. A continuación se expresan los cambios en la variable proximidad en una síntesis (Tabla 30).

VARIABLE	CATEGORÍAS	AÑO DE EDICIÓN DE PP	VALORES
Grado de proximidad entre Estado y sociedad PP platense	ALTO	2008	4 asambleas o mas
	MEDIO	2009 – 2010	3 asambleas
	BAJO	2011	1 o 2 asambleas
	MEDIO	2012	3 asambleas
	BAJO	2013 – 2014 - 2015	1 o 2 asambleas

Tabla 30: Cambios en la cantidad de encuentros entre Estado y sociedad en el PP de La Plata 2008 - 2015.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Se visualiza que, a través de las diferentes ediciones, el PP fue ajustándose en relación al contexto del año. Según Pagani (2015), el acontecimiento del 2013 provocó que se modifique la forma tradicional de trabajo del PP, además de que la difusión fue acotada ya que no hubo publicidad más que en algunos diarios locales.

Como mencionamos anteriormente, la reducción de los espacios de encuentro entre Estado y sociedad puede afectar el proceso de consolidación entre los actores en función de construir ese actor público no estatal para la formulación de proyectos, así como tampoco permite afianzar al PP en los territorios y fortalecerlo como herramienta de gestión de los mismos. Por otro lado, la periodicidad de los distintos encuentros deber ser tal que permita focalizar los esfuerzos de los diferentes actores en función de esa demanda y/o proyecto común. En este sentido, recordamos que se sugiere no superar los 25 días entre los diferentes encuentros. De lo contrario el proceso se extiende, dilata y la sinergia entre actores en función de la construcción colectiva puede diluirse.

A modo de complemento de este estudio, nos interesa revisar si esos grados de proximidad tuvieron alguna relación con la cantidad de participantes en las asambleas, los montos asignados y la cantidad de proyectos presentados en cada edición de PP. Podría decirse que incrementar los valores de recursos económicos destinados a PP y publicitar esto desde el Municipio constituye un incentivo para fomentar el interés de la sociedad en participar y promover espacios de encuentro. Esto supondría también que, a mayores montos, mayor será la participación y mayor cantidad de proyectos a presentarse. Sin embargo, el caso de La Plata no respondió a estos supuestos. Al cruzar datos sobre la cantidad de asambleas celebradas, cantidad de participantes, cantidad de proyectos presentados y montos dispuestos a discutir de forma pública en diferentes ediciones de PP, se observa que todos esos factores se alteraron o modificaron de forma independiente. Por un lado, edición tras edición se incrementaron los valores de los montos de PP a ser discutidos en forma pública dando cuenta de una apuesta o apoyo económico del Estado hacia el instrumento. Por otro, se redujeron la cantidad de espacios asamblearios donde se discutió el destino de esos recursos públicos como pudimos reconocer con el análisis del grado de

proximidad. Esto indica un límite del Estado en relación a la distribución de los recursos económicos y a concentrarlos en algunos espacios de discusión. Por último, la cantidad de proyectos presentados disminuyó año a año. No obstante, esto último puede estar relacionado con que la formulación de los mismos involucró una diversidad de acciones, es decir, que se complejizaron los proyectos en parte por el aumento de presupuesto. Este tema se retoma en la subdimensión 4 - variable 3 que trabaja la extensión y complejidad de los proyectos emergentes del PP. Al margen de esto, la cantidad de participantes en los espacios de asamblea fue variando año a año como un indicador independiente de los otros valores (Fig. 24).

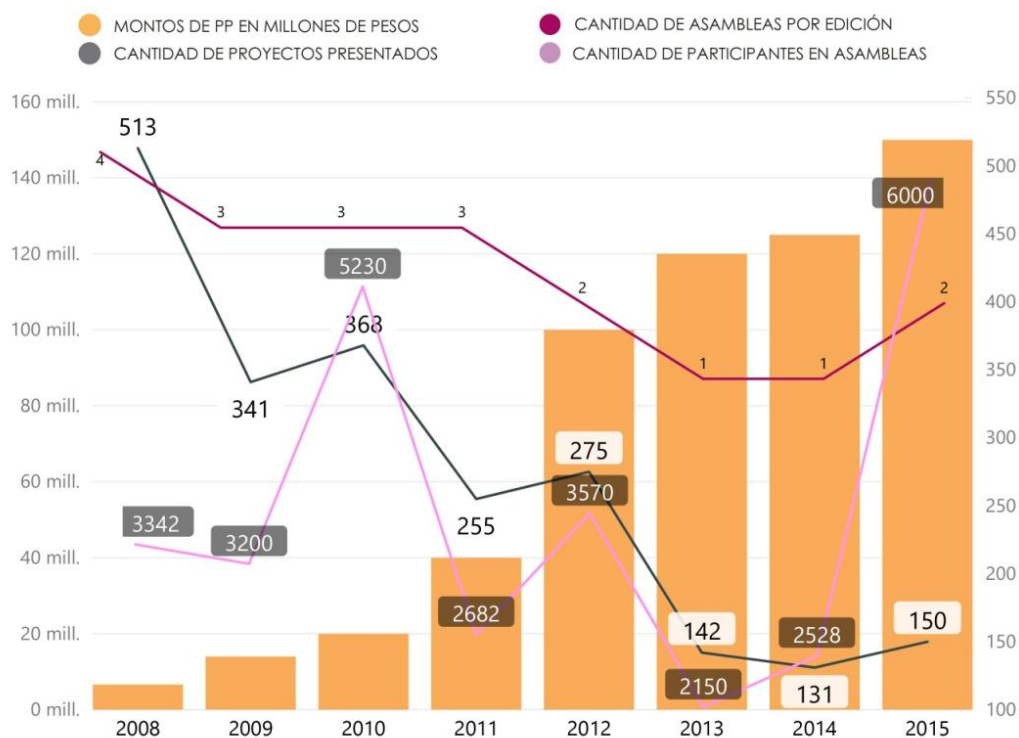


Fig. 24: Relación cantidad asambleas, cantidad de participantes, cantidad de proyectos presentados y montos asignados a PP platense por año.

Fuente: Elaboración propia (2019).

El gráfico anterior intenta poner en relación recursos genéricos como son la cantidad de asambleas y los montos dispuestos a discusión pública en cada edición, con recursos específicos como son la cantidad de participantes y cantidad de proyectos emergentes del PP.

Variable 2: Tipo de instituciones elegidas para el desarrollo de asambleas

En esta variable resulta relevante indagar cuáles fueron los espacios físicos destinados a realizar los encuentros Estado - sociedad. En este sentido, se revisan las instituciones donde tuvieron lugar las asambleas a fin de conocer los espacios elegidos para esta actividad y si el PP guarda relación con los fines y actividades que desarrollan esas instituciones. Se establecen entonces 4 grupos según la clasificación del CENOC explicada en el apartado metodológico. La primera engloba las

organizaciones definidas como de promoción social, el segundo grupo son las organizaciones de promoción humana, la tercera categoría agrupa las organizaciones de promoción del desarrollo y por último las organizaciones de promoción del derecho.

Es importante aclarar que, en el caso de La Plata, según entrevistas a los funcionarios se buscaron lugares neutros desde lo político para el desarrollo de las asambleas. Por lo tanto los Centros Comunales, como órganos parte de la estructura municipal, no fueron propuestos como espacios de encuentro Estado - sociedad con alguna excepción en alguna RP.

En relación al análisis planteado según la clasificación sobre las organizaciones del CENOC, de 97 instituciones involucradas en el desarrollo de asambleas de PP en las ediciones entre 2008 y 2014, 54 (el 55,67%) corresponde a instituciones de desarrollo. Esto agrupa a organismos que promueven capacidades y conocimientos de sus miembros y en este caso refiere a establecimientos educativos³⁹ (escuelas primarias y secundarias, jardines de infantes) y a cooperativas de trabajo. En segundo lugar con 40 instituciones (el 41,2 %) se agrupan las de promoción social donde se promueve la organización colectiva y la cohesión social. Este es el grupo que mayor diversidad presenta en cuanto a los tipos organismos incluidos: clubes, bibliotecas, centros comunitarios, centros de fomento, comedores, entre otros. Por último, hay una pequeña cantidad de instituciones clasificadas como de promoción de derecho y son instituciones de carácter privado cuya función es la defensa y extensión de derechos y valores universales. En el caso de La Plata éstos refieren a ONG's y una asociación de comerciantes.

En los siguientes gráficos se ilustra lo anteriormente mencionado en relación a cantidades y porcentajes de cada categoría (Fig. 25) y además el desglose según las diferentes instituciones en un gráfico de barras (Fig. 26). En este último se observa que las escuelas (en general públicas y de dependencia provincial) y los clubes barriales fueron los espacios preferibles para el desarrollo de las asambleas.

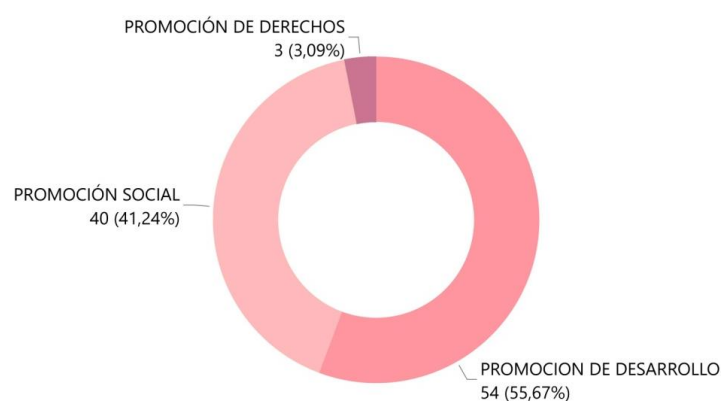


Fig. 25: Tipo de instituciones designadas para asambleas según clasificación CENOC.

Fuente: Elaboración propia (2020).

³⁹ Los establecimientos educativos pertenecen a la categoría de organismos estatales. Sin embargo se las engloba dentro de la categoría del CENOC de organismos de promoción de desarrollo por desarrollar actividades de formación y educativas.

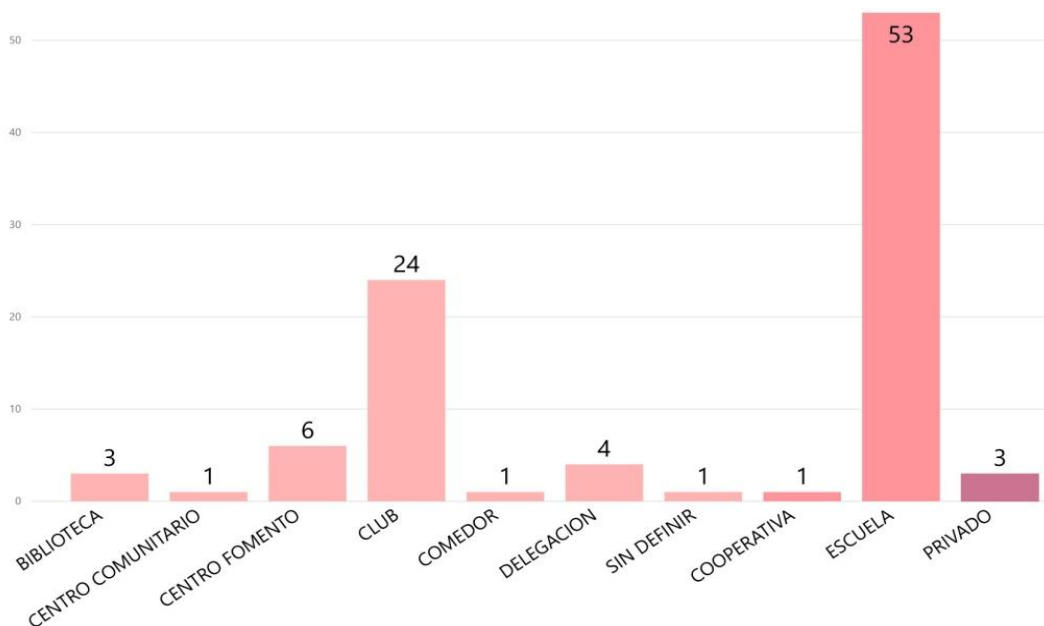


Fig. 26: Tipos de institución para la realización de asambleas de PP en los años 2008, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. Desglose por institución específica.

Fuente: Elaboración propia (2020) en base a registros: folletos del municipio de diferentes ediciones de PP, trabajo de campo Lapomarda y Molina (2012) e información periodística de medios locales de comunicación.

Este análisis da cuenta de la cantidad y diversidad de instituciones y por lo tanto actores que participaron del PP, así como las conexiones y articulaciones que el equipo municipal tuvo que desenvolver para llevar adelante las asambleas. La supremacía de las escuelas y clubes como espacios de congregación para los encuentros Estado - sociedad puede fundarse en la funcionalidad de estos lugares. Espacios amplios, capaces de albergar a gran cantidad de personas de forma cómoda para propiciar el trabajo en grupos y la participación de diversos actores.

De las 97 instituciones registradas para las asambleas sólo 4 tuvieron lugar en algún espacio de la Delegación. Éstos corresponden a las RP de Gonnet y Los Hornos. Si bien se mencionó que la intención fue la de no proponer estos espacios como lugares de encuentro, promoviendo lugares neutrales donde el municipio no intervenga de forma directa ni se constituya como actor principal, esta decisión quizás pudo ser poco acertada si pensamos en el fortalecimiento de estos espacios como referencia de los barrios. Recordemos que uno de los objetivos de creación de los CC fue promover el acercamiento entre el Estado y los vecinos a partir de estimular la actividad cívica y la participación ciudadana en la gestión municipal y constituían un canal de comunicación entre los vecinos y el Ejecutivo Municipal. En rasgos generales, tenían como finalidad promover el progreso de las Delegaciones a fin de lograr la descentralización real y consolidar nuevas centralidades (D. M. Municipalidad de La Plata, 1989). Por otro lado, se destaca como positiva la diversificación de espacios de asamblea ya que posibilita la incorporación de diferentes actores y barrios en el proceso. En el capítulo sobre la inclusión de barrios se profundiza sobre este tema.

Por último, ilustramos la distribución de los espacios de asamblea en el territorio del Partido (Fig. 27). Como se puede observar la localización de las asambleas acompaña

la mancha de crecimiento urbano de la ciudad. Las escuelas seleccionadas para ser los espacios de encuentro entre Estado y sociedad, se distribuyeron de forma pareja en las diferentes Delegaciones. Los clubes con esta función se localizaron mayormente sobre las Delegaciones del eje norte, oeste y el Casco.

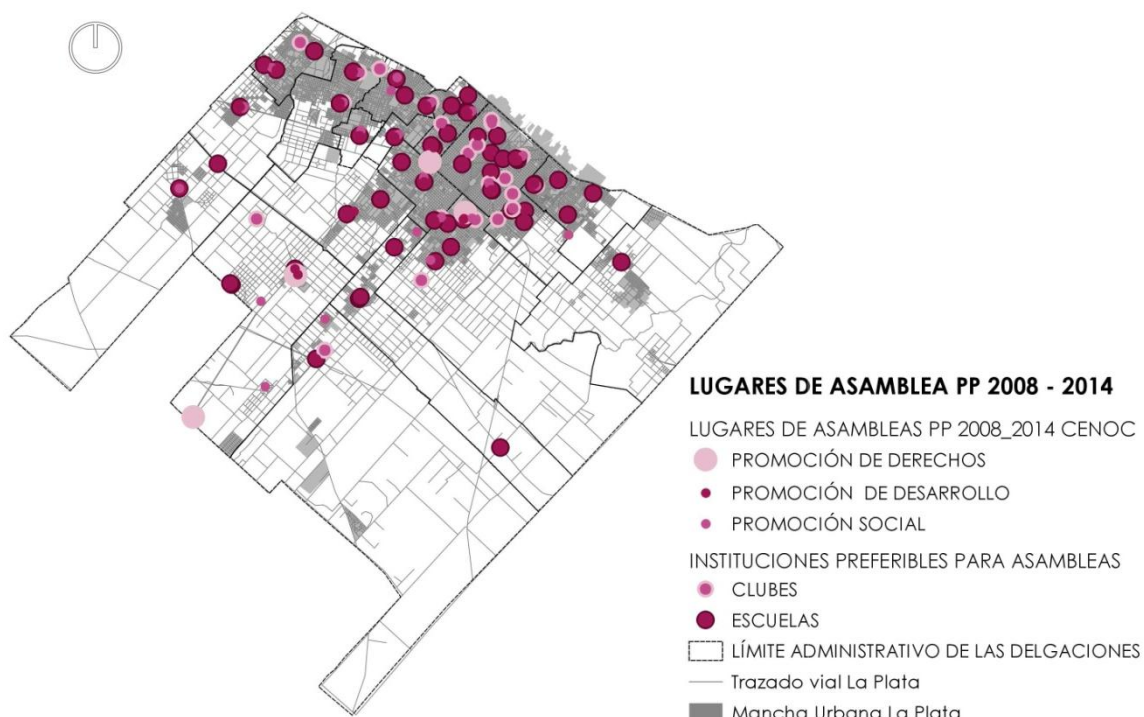


Fig. 27: Mapa de localización de lugares de asamblea de PP 2008 a 2014.

Fuente: Elaboración propia (2020).

A partir de la identificación y de la georreferenciación de los espacios de asamblea en el territorio municipal se pudo comprobar que hubo Delegaciones que mantuvieron el mismo lugar para estos encuentros y otras que propusieron diversos lugares en cada edición de PP. Desde la distribución de recursos genéricos, y en virtud de promover ciertos aspectos referidos a la inclusión, esa diversificación es vista como positiva ya que da la posibilidad de que se incorporen o cambien algunos actores participantes del PP en función de la cercanía física del espacio asambleario. Recordemos que no existieron recursos para generar la movilización de las personas hacia los puntos de desarrollo de los encuentros, por lo tanto, contar con múltiples espacios para las asambleas o que cambien año a año, representa abogar por una redistribución de esos recursos. En este sentido, podemos decir que el Casco y la delegación de Los Hornos fueron las que contaron con mayor cantidad de lugares para desarrollar los diferentes encuentros. En orden descendente se ubican Tolosa, Abasto, Villa Elvira y Altos de San Lorenzo; un tercer grupo lo conforman City Bell, Etcheverry y San Carlos (Fig. 28).

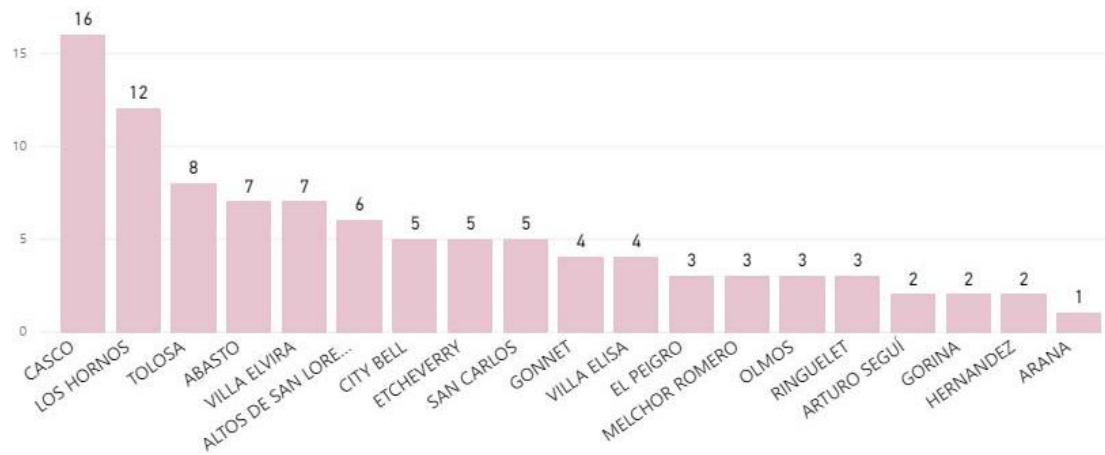


Fig. 28: Delegaciones Municipales según diversificación de los espacios de asambleas de PP 2008 a 2014.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Por otro lado, en las Delegaciones de Abasto, Olmos y Los Hornos se presentaron algunas asambleas en espacios de carácter rural (Fig.29).

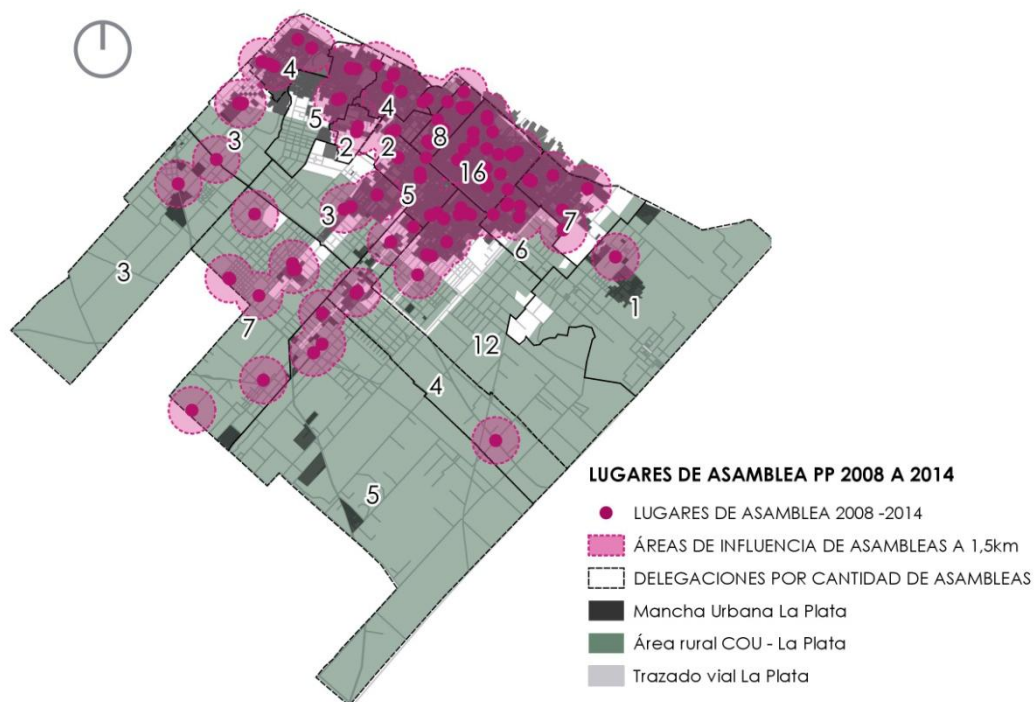


Fig. 29: Mapa Delegaciones municipales según cantidad de lugares para el desarrollo de asambleas de PP 2008 - 2014.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Consideramos que un factor que incidió en la diversificación de esos espacios fueron los cambios en la conformación de las RPs en cada edición. El caso de Abasto es el más significativo que inició en 2008 con un lugar para asambleas localizado en el área urbana de la Delegación y en 2010 se diversifican estos espacios promoviendo el acercamiento a distintos barrios a partir de subdividirse el territorio en 4 RP cada una con su respectivo establecimiento para la asamblea. En el año 2011 se vuelve a

unificar la RP y los espacios de asamblea vuelven a ser uno en cada edición, pero cambian su localización en los diferentes años (Fig. 30). Tolosa, Villa Elvira y Los Hornos, también experimentaron estas transformaciones. Estos espacios administrativos lograron diversificar los lugares de asambleas y, de este modo, distribuir los recursos de proximidad en sus territorios para el acceso de diversos actores a los mismos.

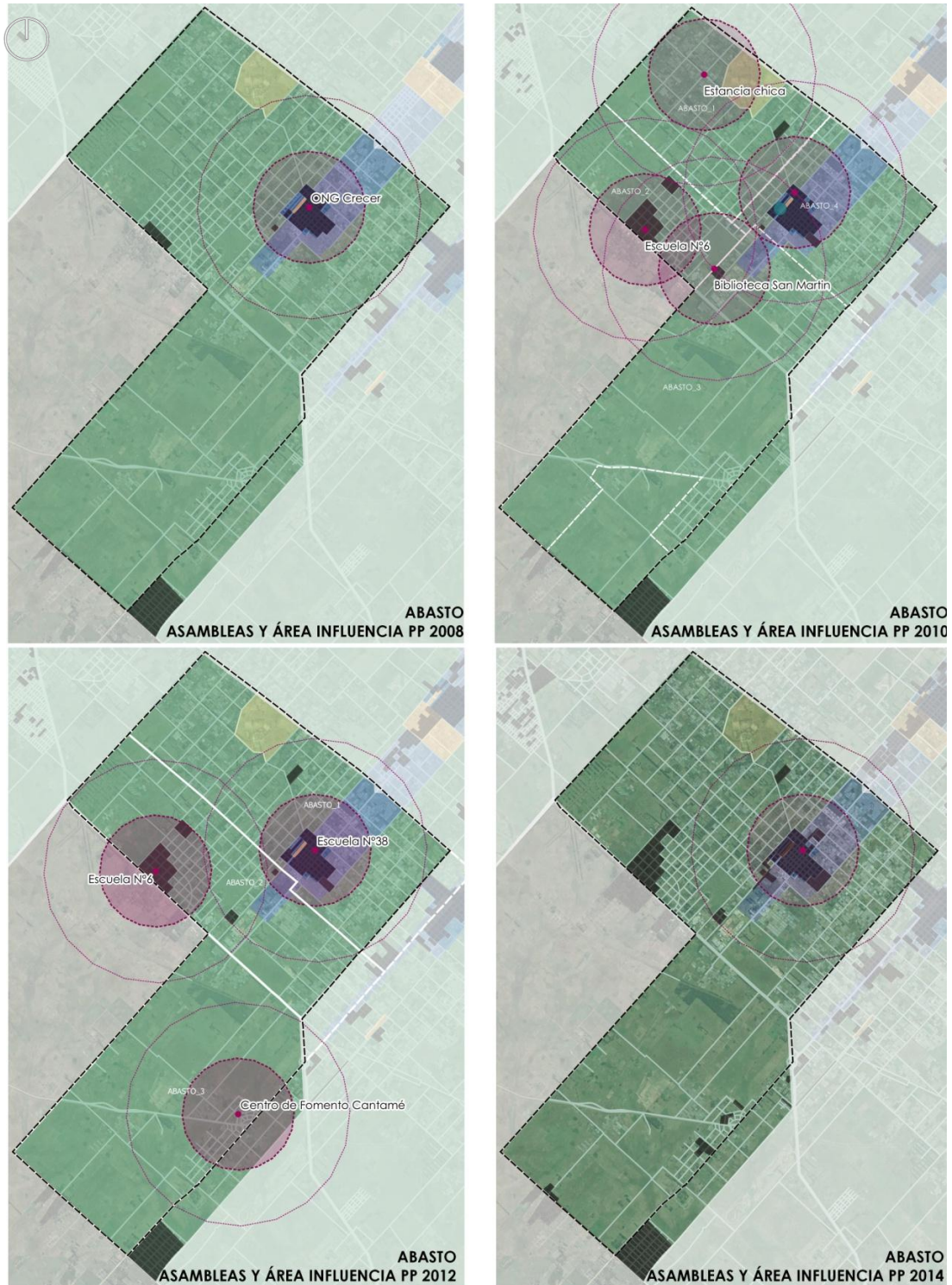


Fig. 30: Mapa Delegación de Abasto con lugares de asamblea en diferentes ediciones.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Hasta este punto abordamos la caracterización y distribución de recursos genéricos del PP platense a partir de distinguir dependencias, zonas y áreas del territorio municipal que contaron con su localización. En el apartado sobre inclusión se desarrolla el tema sobre la correspondencia o no entre la localización de los proyectos emergentes del PP en relación a la proximidad a los espacios de asambleas.

Como reflexión, podemos decir que la distribución de los diferentes recursos genéricos revisados hasta este punto en la tesis reflejan la condición cambiante y flexible del PP implementado en La Plata así como aspectos positivos y limitantes en las diferentes subdimensiones abordadas.

5.2 | Análisis de los recursos específicos en el PP platense: las propuestas emergentes

En el apartado teórico-metodológico se explicitó que los recursos considerados específicos están presentes en los territorios en estado virtual y que nacen de procesos interactivos. Son la expresión de un proceso cognitivo generado a partir de la articulación de actores con competencias diferentes y donde se producen nuevos conocimientos, procesos y productos. Tienen la característica de ser intransferibles y son los que otorgan diversidad a los y entre territorios. En el marco del PP, estos recursos, están representados por los elementos que nos permiten caracterizar y conocer los territorios participantes de la experiencia y que formaron parte de una supuesta construcción colectiva. En este sentido, para la operacionalización de la dimensión, se consideraron dos subdimensiones como relevantes: las propuestas | proyectos emergentes del PP y las asambleas como espacios de exposición y construcción común. Sin embargo, debido a la información accesible sólo se procede al análisis de la primera.

5.2.1 | Subdimensión 4: recursos emergentes del PP platense: las propuestas | proyectos

En el capítulo que trata el marco teórico se explicó la relevancia de las propuestas emergentes del PP en relación a que brindan información sobre los participantes y sus entornos habitacionales así como de los territorios que conforman. En este sentido, las propuestas | proyectos son considerados recursos específicos debido a que forman parte de un proceso que tiende a cambiar una situación existente, una demanda o problemática emergente de algunos actores.

Desde lo metodológico se organiza el análisis en 4 variables que permiten abordar diversos aspectos de estos recursos y su distribución.

En primer lugar, la variable que analiza una clasificación de los proyectos de PP en función de su tipo según sean de Infraestructura Urbana (IU) o Acción Comunitaria (AC). A partir de esta caracterización se profundiza en diferenciar los subtipos de proyectos específicos (provisión de redes de servicios, asfalto, luminarias, talleres, capacitaciones, etc). De este modo se observa la distribución de recursos según los tipos de proyecto formulados.

En segundo lugar, se trabaja sobre los proyectos y su relación con las demandas que abordan. El fin es conocer si se formulan proyectos que tienen que ver con problemáticas de habitabilidad de la ciudad, si son demandas con capacidad de influencia o impacto social y/o económico o si se lograron constituir propuestas con carácter de transformación en la cultura política, a partir de propuestas de políticas públicas. Esto se distingue a partir de conocer los subtipos de proyectos y las necesidades que intentan resolver.

Un tercer aspecto de los recursos específicos, refiere a la extensión de las propuestas en el espacio físico de la ciudad, para conocer que barrios son alcanzados por las mismas. Aquí se establecen 4 categorías: desde proyectos de carácter puntual, aquellos que se desarrollan de forma lineal involucrando a varios frentistas y hasta propuestas que se desenvuelven en barrios o RPs completas.

El último análisis sobre los proyectos de PP tiene que ver con su estado (ejecutado, no ejecutado). Con esto se pretende verificar algunos aspectos relacionados con la respuesta del Estado frente a esta herramienta.

Como introducción a los diferentes análisis se describe el panorama general sobre los proyectos emergentes y elegidos de PP en La Plata durante el período 2008 - 2015. La siguiente tabla expone los números publicados en un informe por el Ex Secretario del CPP a modo de indicadores del PP. En color indicamos las celdas con números que nos interesa destacar.

Indicadores	PP2008	PP2009	PP2010	PP2011	PP2012	PP2013	PP2014	PP2015
Proyectos presentados	513	341	368	255	275	142	131	150
Proyectos elegidos	39	40	43	40	40	40	30	30
Vecinos que asistieron a las asambleas	3.342	3.200	5.230	2.682	3.570	2.150	2.528	6.000
Votantes en consulta popular	17.686	29.574	45.037	49.561	51.104	52.017	32.198	33.890
Montos asignados a PP por edición en millones de pesos	7	14	20	40	100	120	125	150

Tabla 31: El PP en números.

Fuente: Datos publicados por la Municipalidad de La Plata (Sortino, 2015).

Analizando los datos de la tabla se observa, en primer lugar, que la cantidad de proyectos presentados en las diferentes ediciones fue disminuyendo desde la primera edición de PP en 2008 hacia la última en 2015. En segundo lugar, se visualiza que año a año la cantidad de proyectos priorizados fue de uno por RP y por lo tanto se observa el cambio en la cantidad de las mismas. En relación a la participación en las instancias deliberativas, la mayor cantidad de participantes en las asambleas se da en los años 2010 y en 2015 (5.230 y 6.000 asistentes respectivamente). Por último, en la instancia electiva, la votación en consulta popular registra su número más altos de participación en los años 2012 y 2013. Queda claro que la cantidad de proyectos presentados no guarda relación con la cantidad de participantes y, como ya mencionamos, tampoco con los montos asignados a PP.

Frente a este panorama general y cotejando este informe del municipio con los datos recabados sobre los proyectos presentados para votar, pudimos reconocer que existen algunas diferencias en las cantidades registradas y publicadas de algunos años. Por ejemplo, en el año 2008 el informe da cuenta de 513 proyectos presentados y cuando

realizamos el recuento de proyectos con otras fuentes, el número total es de 367 proyectos. En 2010 se muestra una diferencia de 3 proyectos, de 368 publicados en el informe frente al recuento de otras fuentes que arroja un número de 371. Por último, en el año 2013 el municipio expone una cantidad de 142 proyectos presentados y a partir de diversos registros el cálculo verifica 139 (Tabla 32). Para el análisis de este trabajo, se consideran los números del recuento propio realizado a partir de las diversas fuentes, ya que este registro contiene los datos de localización exacta de cada propuesta presentada y priorizada. Como reflexión sobre estas inconsistencias, entre lo publicado de forma oficial y el relevamiento propio, podemos decir que la falta de información clasificada y sistematizada sobre el proceso de PP así como el restringido acceso a ésta, no contribuye a promover la transparencia, confianza y consolidación de la herramienta.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cantidad de proyectos publicados por el municipio	513	341	368	255	275	142	131	150
Cantidad de proyectos según recuento propio.	368	Sin Datos	371	Sin Datos	275	139	131	Sin Datos

Tabla 32: Proyectos presentados de PP. Comparación datos de publicación oficial y relevamiento propio.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Otro aspecto que llama la atención es la disminución en la cantidad de proyectos presentados desde las primeras ediciones hasta la última analizada en éste periodo. En esta tesis se considera que los diferentes cambios de modalidad de presentación de proyectos y la cantidad de asambleas realizadas en cada edición, influyeron en cierto punto en la cantidad de proyectos presentados. Como se explicó con anterioridad desde el año 2008 al 2013 se permitía presentar hasta 20 propuestas por RP y se ejecutaba el proyecto que mayor cantidad de votos obtuviera en la muestra popular. Si quedaba un remanente podía utilizarse para otro proyecto que continuaba en orden de votación. A partir del 2013 las autoridades municipales estipularon que se iba ejecutar un solo proyecto por RP independientemente del monto del mismo. Según registro de Paganí (2015) quienes coordinaban las asambleas de PP recomendaban presentar proyectos grandes que utilicen todo el presupuesto asignado y, por lo tanto, concentraran diversidad de acciones o micro proyectos dentro de uno más general. El análisis de proyectos presentados correspondiente a 4 ediciones de PP nos refleja que, a través del tiempo, las propuestas se complejizaron a partir de la cantidad de acciones o tareas que contenía cada una. En la figura 31 se observa que en el año 2008 el 91.03% de las propuestas presentadas se constituía por una acción y que el máximo de acciones de un proyecto fue de 4 tareas con el 0,27%. En el año 2013 se produce un salto importante de este número ya que las propuestas compuestas de una acción constituyen el 51,64% y se incrementan los valores de los proyectos de 2 y 3 acciones. En el año 2014 se reduce el número de propuestas de una acción aunque siguen constituyéndose como mayoría. Los proyectos de 3 acciones se incrementan y se visualiza la incorporación de propuestas de 6 y 7 tareas o micro proyectos.

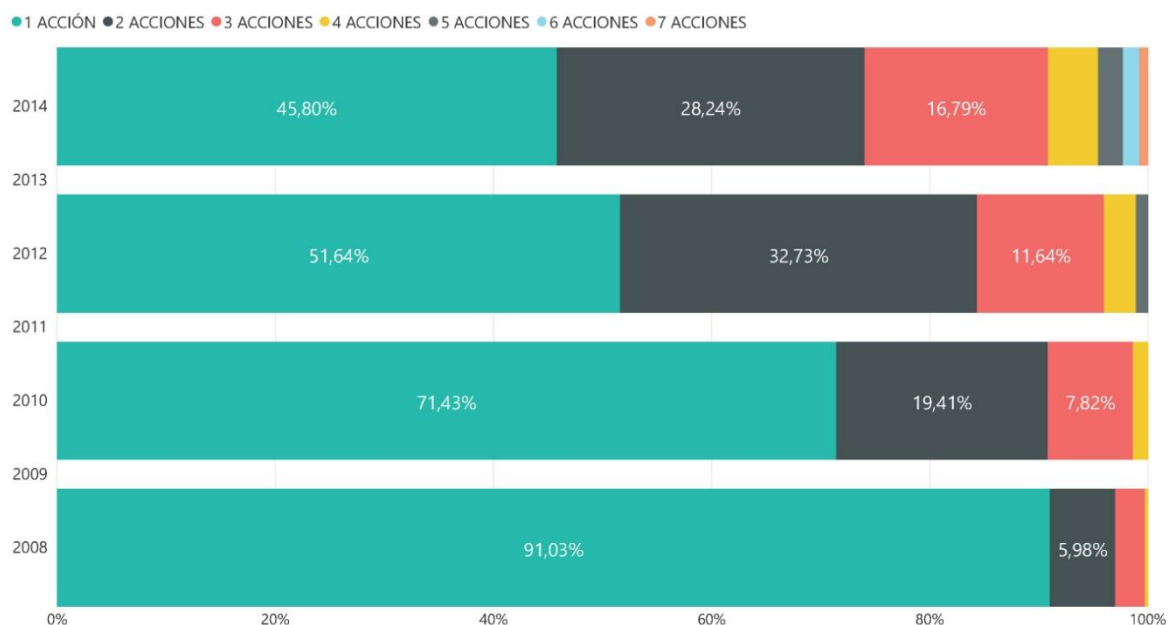


Fig. 31: Cantidad de acciones a realizar por proyecto en propuestas presentadas correspondientes a los años 2008, 2010, 2012, 2014.

Fuente: Elaboración propia (2019).

En relación a esto, cuando analizamos la construcción de algunos proyectos presentados confirmamos la elaboración más compleja a partir de la sumatoria de acciones. Para ilustrar esta situación, a continuación, se transcriben algunos ejemplos de proyectos correspondientes al año 2008 y 2014 donde se advierten las diferencias mencionadas.

Proyecto presentado del año 2008:

"Quincho en el predio de 516 y 211 con baños y vestuarios" - en Abasto.

"Refugios de colectivos en calle 532 y 23, 32 y 23, 32 y 532 y en sus cruces con calle 22" - en el Casco 1.

"Pavimentación de la calle 600 e/ ruta 11 y 122" - en Villa Elvira 1.

Proyectos presentados en la edición 2014:

"Reacondicionamiento rambla de calle 60 de 19 a 25 y plaza Brandsen. Separador de tránsito en 25 de 44 a 72. Bacheo en calle 25 de 60 a 70. Veredas en 50 cuadras" - en Casco 3.

"Repavimentación de calle 22 de 72 a 80, veredas, bancos, cestos de basura. Puesta en valor de 19 de 72 a 76. Luminarias de vereda 13 a 137 de 72 a 80" - Altos de San Lorenzo 2.

Este cambio en la formulación de los proyectos puede tener diversas lecturas. Por un lado, como una iniciativa positiva a generar proyectos que involucren a diferentes barrios dentro de una misma RP. De esta forma se intentó abarcar demandas de actores con distintos intereses aunque quizás las acciones a ejecutar sean acotadas desde lo presupuestario. Por otro lado, como se manifiesta en algunas entrevistas a

participantes de la experiencia, esto pudo representar algún direccionamiento por parte de referentes municipales a que se presenten determinados proyectos. Esta estrategia hace más visible la política de PP en diferentes localizaciones y al multiplicar las acciones la obra municipal podría llegar a diversos barrios. Sin embargo, los proyectos a materializar no experimentan cambios sustanciales desde los tipos y subtipos de propuestas. La mayor parte atiende cuestiones de pavimentación, iluminación, señalización, veradas, reacondicionamiento de espacio público. En relación a esto último podemos decir que la complejización de los proyectos no implicó una integración de acciones en virtud de fortalecer los territorios, sino a una sumatoria de demandas a las que darles respuesta desde intervenciones aisladas.

Al georreferenciar los datos del recuento sobre las propuestas emergentes del PP en el período de estudio y reconocer su distribución en el territorio municipal visualizamos que, a nivel Delegación, el Casco y Tolosa son las que mayor cantidad de proyectos presentaron, seguidas por Villa Elvira y San Carlos. Estos casos son los que poseen gran cantidad de población y, por lo tanto, podría inferirse que la cantidad de proyectos podría deberse a este factor. No obstante, cuando desglosamos el recuento de proyectos por edición, se observa que la cantidad de población no es un factor determinante del número de propuestas presentadas ya que varían los espacios que contaron con mayor cantidad de proyectos presentados. En 2008 el Casco y Tolosa fueron las Delegaciones con más proyectos presentados, 51 y 48 respectivamente. En 2010 el Casco, San Carlos y City Bell. En 2012 Villa Elvira, San Carlos y Los Hornos, con 39, 37 y 35 propuestas. En 2014 City Bell ocupa el primer puesto con 14 proyectos presentados (Fig. 32).

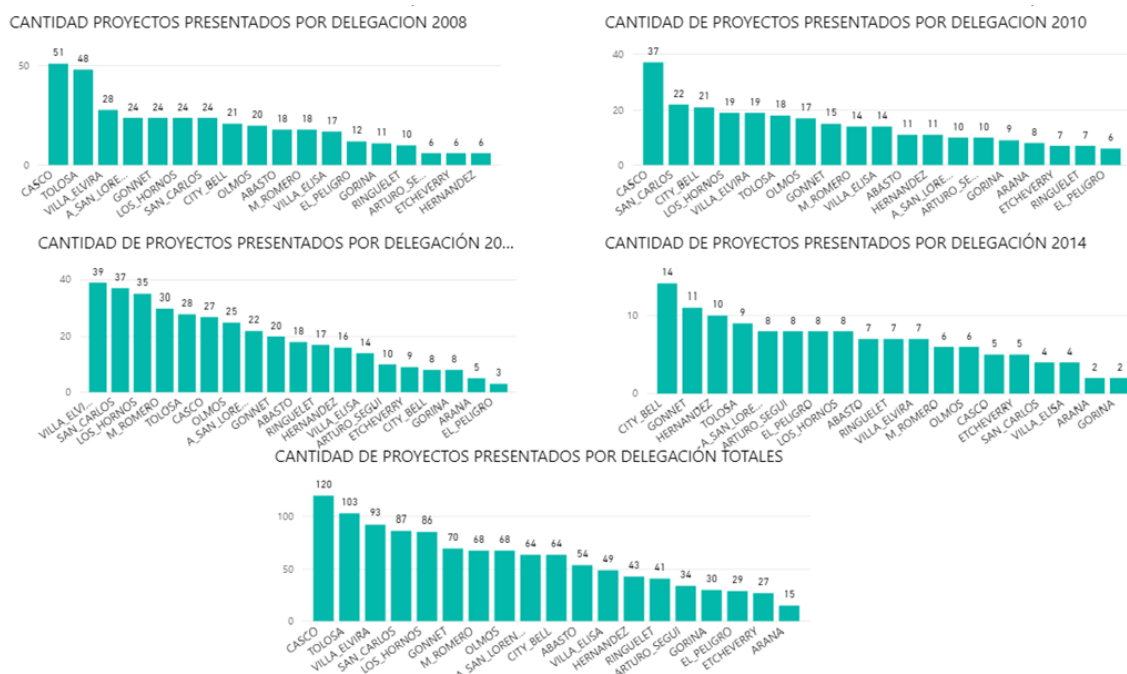


Fig. 32: Cantidad de proyectos presentados por Delegación municipal desglosado por año y totales.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Esto podría leerse de diversas formas. Por un lado, puede significar que los territorios con más demandas son los que formularon mayor cantidad de proyectos. Por otro, puede tener que ver con la experiencia en participación de los actores y los "costos" que estos ponen en juego. En este sentido, es relevante mencionar que existen costos en los procesos de participación que los actores ponen en juego y se los puede clasificar como costos de información, de oportunidad y de fracaso (Cunill Grau, 1991). Los primeros refieren a la adquisición de información sobre en qué se va a participar. Los segundos, costos de oportunidad, son los que más interesan en este punto y refieren a que participar significa dejar de hacer otra cosa. Tal cuestión implica que los interesados sientan alguna probabilidad de que la participación va a generar los resultados que esperan. Paralelamente, estos sujetos también se cuestionan por qué participar, si la acción de otros actores los puede beneficiar a ellos también, sobre todo en relación a bienes públicos de carácter indivisible. Por último, el costo del fracaso que suele desestimular la participación debido a experiencias fallidas y desconfianza ante eventual manipulación. En síntesis la participación implica gastos de tiempo y dinero además de que exige motivación social y conocimientos (Cunill Grau, 1991). Si bien este tema excede los objetivos de la tesis, se puede decir que estos costos de la participación pueden influir en la cantidad de proyectos a presentar y votar, además de delinear cierto poder que comienzan a tener algunos actores en el marco de la participación.

Retomando el análisis de los proyectos, la revisión de la escala que considera a las RP de PP presenta ciertas complejidades debido a los cambios en sus delimitaciones año a año. En consecuencia, se observan diferencias hacia adentro de cada Delegación tanto en la cantidad de asambleas, como en los proyectos presentados y priorizados. Si focalizamos en el tema de las asambleas cada RP conformada tuvo su espacio asambleario. De este modo, en algunos años hubo Delegaciones con más de un espacio físico y social para el desarrollo del PP.

En relación al recuento de proyectos presentados, y en consecuencia la cantidad de demandas expuestas, observamos que las RP que elaboraron más propuestas cambiaron sus delimitaciones en las diferentes ediciones. En 2008 Abasto, Casco_2, Tolosa_3 fueron las RP con más cantidad de proyectos presentados (18 cada una). Gonnet_2 y Tolosa_2 siguieron con 17 y 16 proyectos respectivamente. Villa Elvira_3 fue la que menos proyectos presentó con 3. En 2010, Olmos_1 presentó 18 proyectos, Ringuelet y Villa Elvira_2 se posicionaron con 17 y Hernández y Melchor Romero_1 con 16. La última posición con 2 propuestas presentadas fue: Altos de San Lorenzo 1, Abasto_1, Abasto_2, Abasto_3 y Gómez. En 2014, Hernández es el espacio que presentó la mayor cantidad de proyectos (10), y le siguen con 8 Arturo Seguí, City Bell_2 y El Peligro. Las RP que menos cantidad de proyectos presentados registraron fueron: Arana, Casco_1, Gorina, Melchor Romero_2, Olmos_2, San Carlos_1, San Carlos_2, Villa Elisa_1, Villa Elisa_2 y Villa Elvira_1 (Fig. 33).

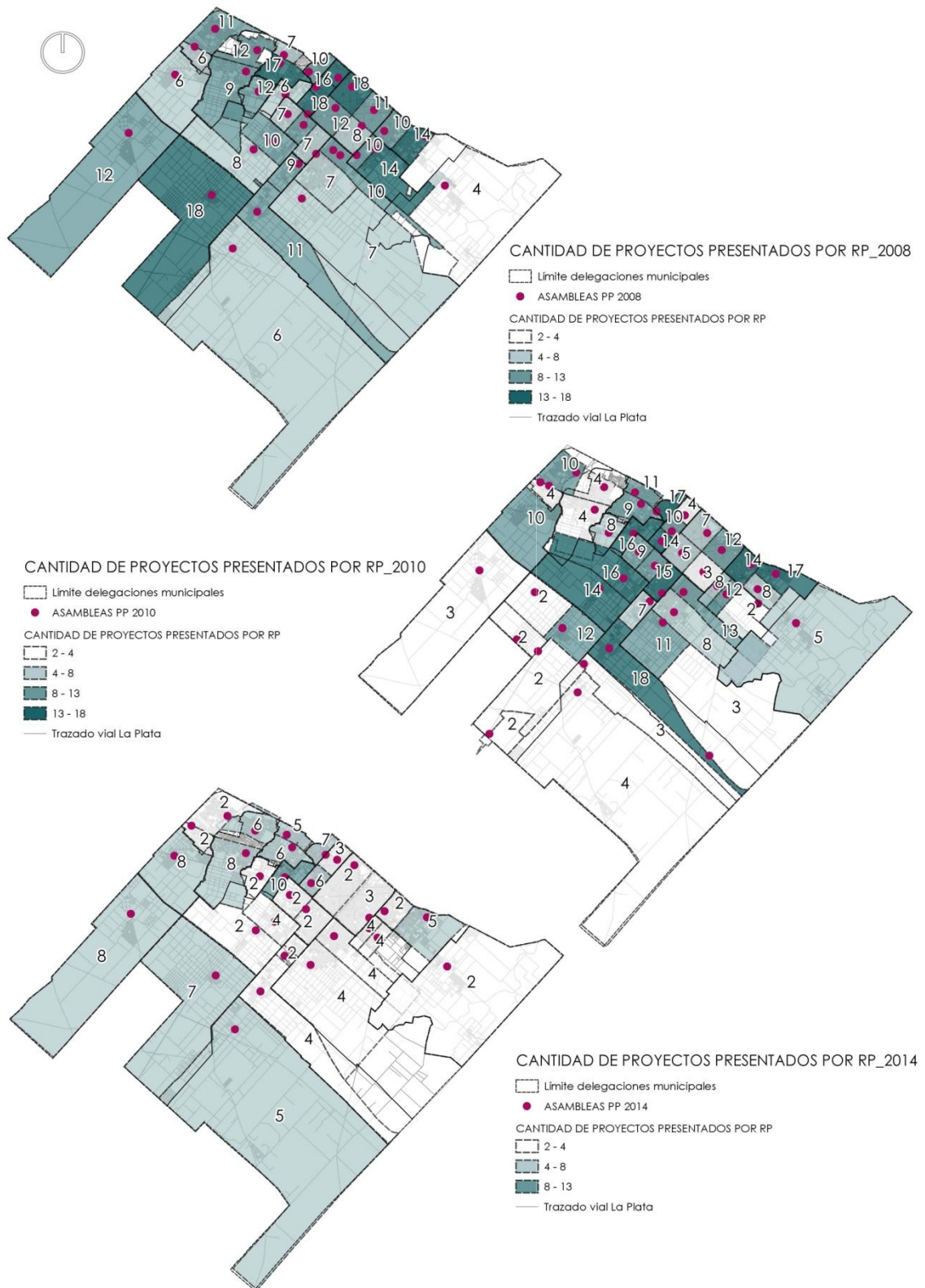


Fig. 33: Mapas RP de PP según cantidad de proyectos presentados de PP 2008, 2010, 2014.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Si comparamos este análisis de cantidad de proyectos presentados por RP frente al realizado por Delegación se observan diferencias producto del cambio de escala y las

unidades de observación, ya que las unidades administrativas con más cantidad de proyectos son el resultado de la suma de todas las propuestas de las diferentes RPs que las componen. Estas diferencias podrían constituir un punto de partida para pensar cuál es la mejor escala para organizar e implementar el PP, además de tener en cuenta que la delimitación administrativa en Delegaciones no puede ser considerada homogénea hacia adentro de sus límites. Se pone de relevancia lo mencionado en el apartado teórico sobre el concepto de barrio de Segura (2011) y su relación con los límites administrativos hacia adentro de los municipios. El autor señala que muchas veces esas demarcaciones no coinciden con la identificación de los diferentes barrios y que desde las políticas públicas se las suele considerar como homogéneas. En este sentido el PP al conformar RP más pequeñas al interior de las Delegaciones, constituye un cambio positivo en virtud de recuperar las heterogeneidades de los territorios. En relación a esto observamos que los cambios en las delimitaciones de algunas RP incidieron en cierto punto en la localización de los proyectos formulados. A partir de la cartografía de demandas de diferentes años se visualiza que, dependiendo de la cantidad de RP en la que fue subdividida cada delegación, se aglutinan las propuestas en diferentes barrios. De nuevo el caso testigo es la delegación de Abasto la cual en 2008 fue una sola RP y se visualizan 3 focos de propuestas; en 2010 paso a dividirse en 4 espacios asamblearios y los proyectos se diseminaron en sus cercanías, y en 2014 vuelve a unificarse la RP y los proyectos concentrarse en menos barrios. En esta Delegación se observa que la parte central, que coincide con el área urbana, es la que siempre ha manifestado demandas (Fig. 34).

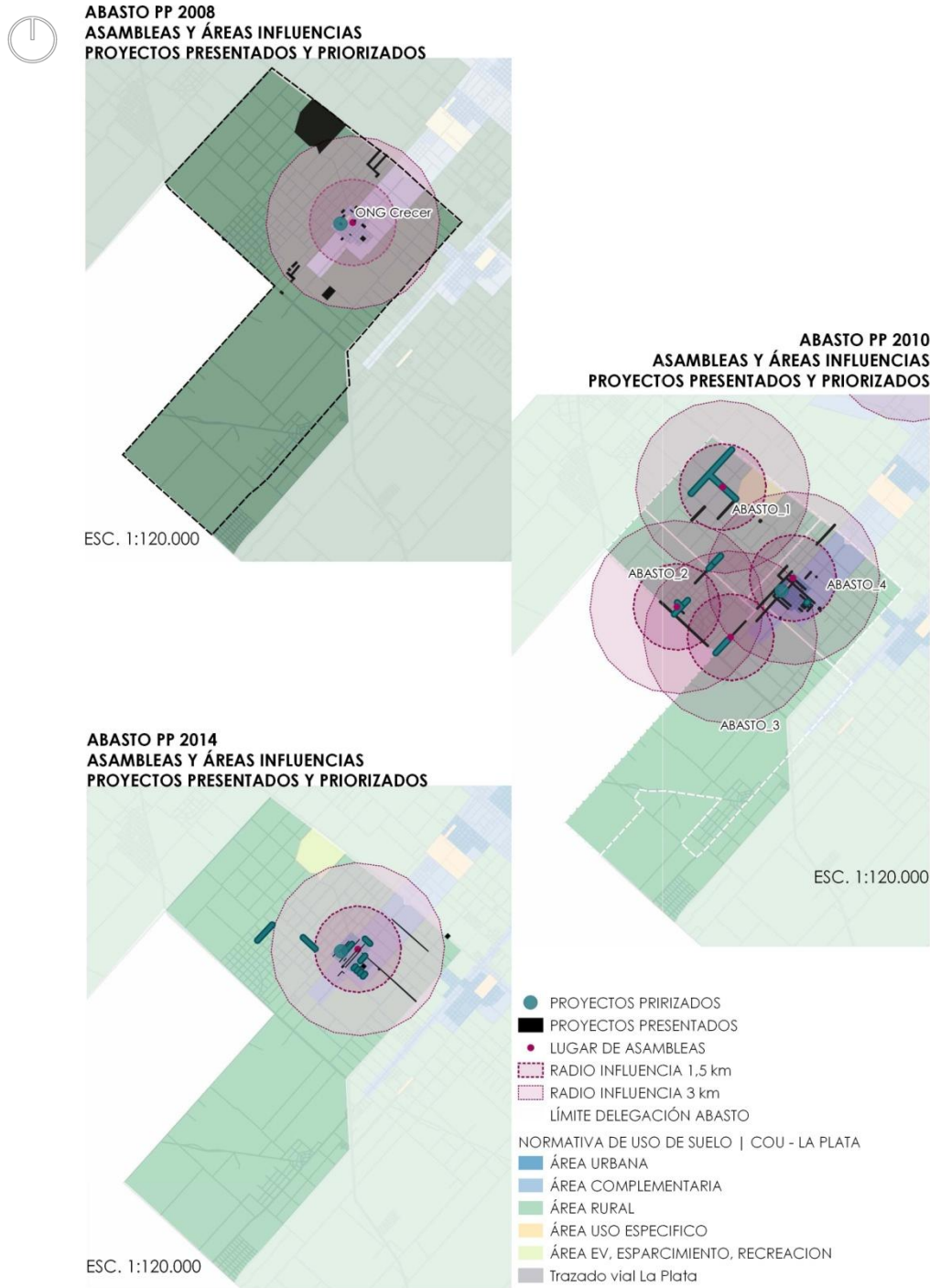


Fig. 34: Mapeo lugares de asamblea y proyectos presentados en las ediciones de PP 2008, 2010, 2014 en Abasto

Fuente: Elaboración propia (2020).

A modo de síntesis observamos cambios en la cantidad de proyectos presentados a escala Delegación y RP según cada edición de PP. Al realizar el recuento total de proyectos presentados por Delegación el Casco, Tolosa y Villa Elvira son las que presentaron mayor cantidad de propuestas. Como factor común, las tres poseen gran cantidad de población y se encuentran dentro del área urbana del partido. Como rasgos distintivos, Villa Elvira se encuentra en el eje sureste de crecimiento, posee gran

cantidad de barrios populares y asentamientos informales, así como algunas falencias en la cobertura de servicios. Los otros dos espacios administrativos cuentan con todos los servicios, buena accesibilidad y pocos asentamientos informales.

Hasta aquí, la breve descripción de algunos aspectos del PP y sus recursos emergentes. A continuación, desarrollamos cada variable que compone la subdimensión de análisis propuesta.

Variable 1: Tipo y subtipo de proyectos emergentes

En este apartado revisamos los proyectos en función del tipo de producto que se generó a partir de la participación de diversos actores en los encuentros assemblearios. Como se explicó en el apartado metodológico, se establecieron categorías nominales de la variable en función de una caracterización inicial propuesta por el municipio sobre los proyectos presentados: "Infraestructura Urbana" (IU) y "Acción Comunitaria" (AC). Este análisis nos permite abordar la distribución de los tipos de proyectos.

Si bien no fue posible acceder a datos oficiales desglosados de los proyectos presentados de todos los años, se trabajó de forma comparada con los números correspondientes a las ediciones 2008, 2010, 2012 y 2014, de las cuales fue posible reconstruir la información. La conformación de cartografía se realizó considerando 3 ediciones de PP 2008, 2010 y 2014. En relación a los proyectos priorizados los gráficos generales registran datos de todas las ediciones, sin embargo, los mapas recuperan información de las ediciones 2008, 2009, 2010, 2014 y 2015. Esta selección nos permite delimitar años clave del PP en la ciudad: su inicio, un momento bisagra con el año 2010 donde se crearon la mayor cantidad de RPs y los años finales del proceso.

En relación al análisis de los tipos de proyectos presentados en cada edición podemos observar que la categoría IU siempre fue la que mayor cantidad de proyectos concentró. En el año 2008 los proyectos de AC tomaron el valor más importante en relación a las demás ediciones, pero aun así no superaron a las de IU que se incrementaron año a año (Fig. 35).

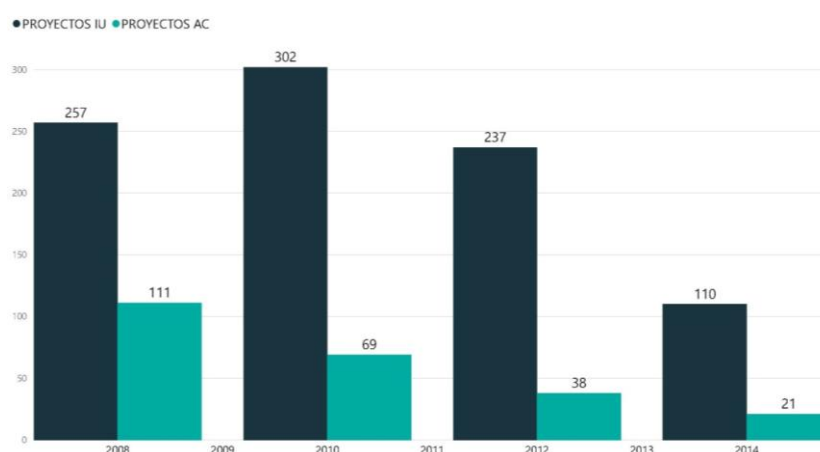


Fig. 35: Proyectos presentados en el marco del PP de Infraestructura Urbana (IU) y Acción Comunitaria (AC), años 2008, 2010, 2012 y 2014.

Fuente: Elaboración propia (2019) en base a material recopilado.

Cuando realizamos el análisis en relación a los proyectos priorizados percibimos la misma tendencia hacia lo infraestructural. La siguiente tabla expresa los números del informe realizado por el Ex Secretario del CPP, donde se observa que la mayor cantidad de proyectos de AC priorizados se registra en el año 2009 y se verifica la tendencia a la selección de proyectos de IU.

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

Tabla 33: Comparación de proyectos elegidos en votación popular según tipo realizada por el CPP.

Fuente: Pagani M.L, Pantaleón M.J (2018) en base a datos publicados por la Municipalidad de La Plata, 2015.

Al realizar el recuento según los datos recopilados para este estudio visualizamos que fue en el año 2008 cuando se eligieron la mayor cantidad de proyectos de tipo AC y a lo largo de los años la tendencia hacia lo infraestructural es notable (Fig. 36). Recordemos que percibimos diferencias entre los registros publicados por el Municipio respecto de los proyectos y los datos relevados para esta tesis.

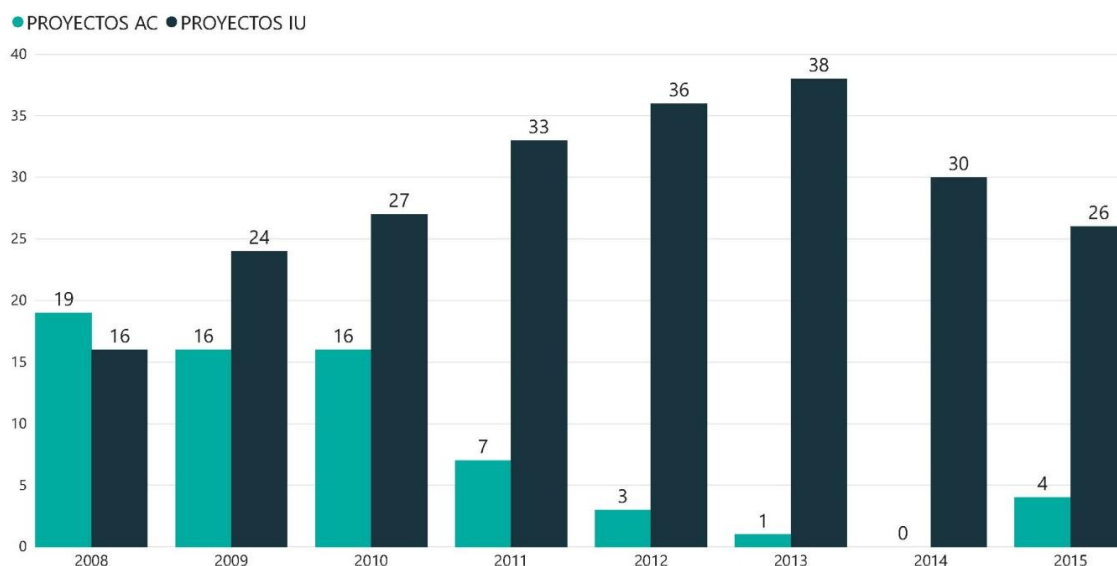


Fig. 36: Comparación de proyectos elegidos en votación popular según tipo AC - IU.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada en publicaciones de medios de comunicación local y registros de trabajo de campo de Lapomarda y Molina (2012).

Esta preferencia por los proyectos de tipo infraestructural requiere cierta complejidad de análisis ya que se relaciona con distintas interpretaciones y pueden realizarse diferentes lecturas. Coexisten en la formulación de proyectos y su selección criterios

técnicos, políticos y simbólicos, producto de la acción de actores técnicos, económicos, políticos y sociales. La visibilidad de los proyectos, la viabilidad técnica, las condicionantes presupuestarias, las articulaciones o no del equipo municipal con los entes y organizaciones designados para la ejecución de proyectos, las demandas y prioridades de vecinos y las respuestas obtenidas a través de las diferentes ediciones; son factores que se reflejan en este proceso.

En el caso del PP platense, los diversos encuentros entre Estado y sociedad y las dinámicas desplegadas contribuyeron a conformar la idea de proyectos más "viabiles". En otras palabras, no representaba lo mismo asfaltar una calle, colocar luminarias o semáforos, constituyendo un hecho puntual y visible; que desarrollar un taller o capacitación que requería pago de personal que desempeñe la tarea por un período de tiempo y que sólo será visible por algunos actores de un barrio. Una entrevista realizada por Pagani (2015) a un funcionario del PP sobre éste tema refleja que la tendencia hacia lo infraestructural fue en cierto punto planificada pero que la presentación de proyectos se sustentaba en las necesidades de los vecinos. El entrevistado menciona que existió una diferencia sustancial entre los proyectos presentados en el Casco y la periferia y entre periferias. Ejemplo de lo mencionado es que el Casco demandaba rampas para discapacitados, centros culturales y no infraestructuras esenciales. Por su parte las periferias presentaron proyectos que tienden a cubrir necesidades más básicas como asfalto, iluminación, redes de servicios, etc. En otra entrevista realizada por Pagani en 2013 a un vecino de Arana se deja expresa también ésta diferencia. El entrevistado, residente de la periferia, sostiene que requieren de cuestiones básicas: servicios básicos, salud y seguridad; y una vez saldadas estas necesidades podrán ocuparse de otras cosas (Pagani, 2015).

En relación a lo mencionado se observa por un lado, proyectos "más viabiles" y por otro, demandas diferenciadas entre centro y periferias. Al realizar el mapeo de proyectos presentados y cuantificarlos por Delegación Municipal, verificamos que los proyectos de AC corresponden principalmente a la zona del Casco. Sin embargo, este tipo de proyectos también surgieron en las periferias. Tolosa es la Delegación que más propuestas de AC presentó, le siguen Abasto y Villa Elvira. En ésta última las RP 1 y 2, localizadas más cerca del Casco, concentraron la mayor cantidad de proyectos tipo AC. Luego se puede apreciar una dispersión de estos proyectos en las diferentes Delegaciones y sobre todo en las RP localizadas en las áreas urbanas (Fig. 37).

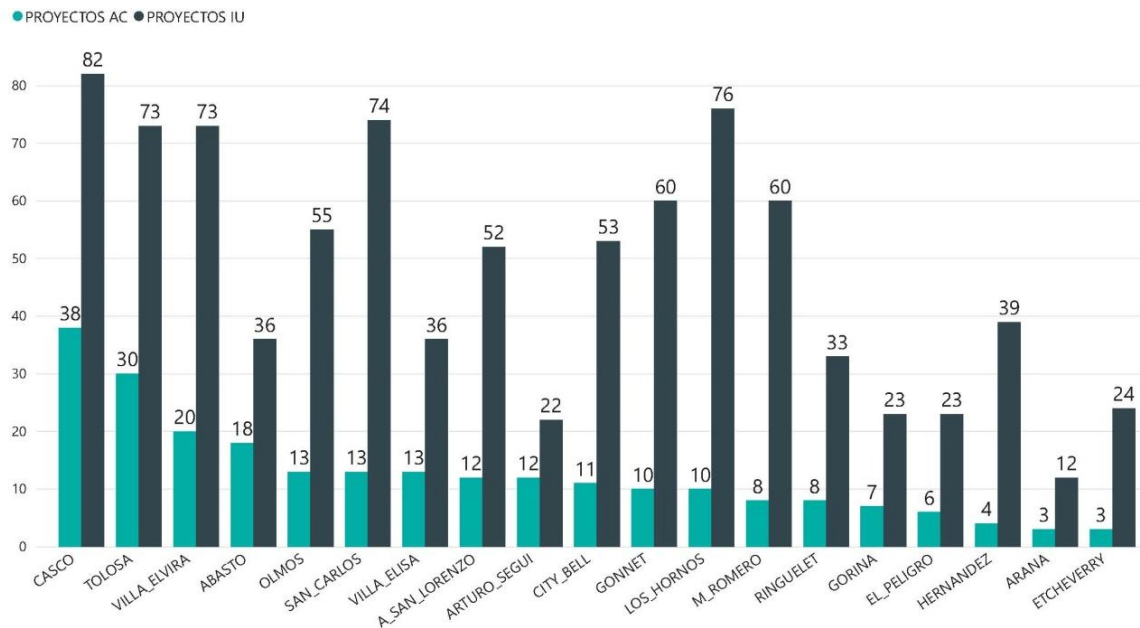


Fig. 37: Gráficos proyectos IU y AC presentados por Delegación Municipal. Sumatoria de las ediciones de PP 2008, 2010, 2012 y 2014.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Respecto de los proyectos de tipo AC priorizados en las diferentes ediciones, es decir aquellos que la población definió como relevantes a ejecutar, se observa que el Casco tuvo la mayor cantidad de esta tipología priorizados. Las Delegaciones de Villa Elisa, San Carlos, Altos de San Lorenzo y Tolosa le siguen en orden descendente (Fig. 38).

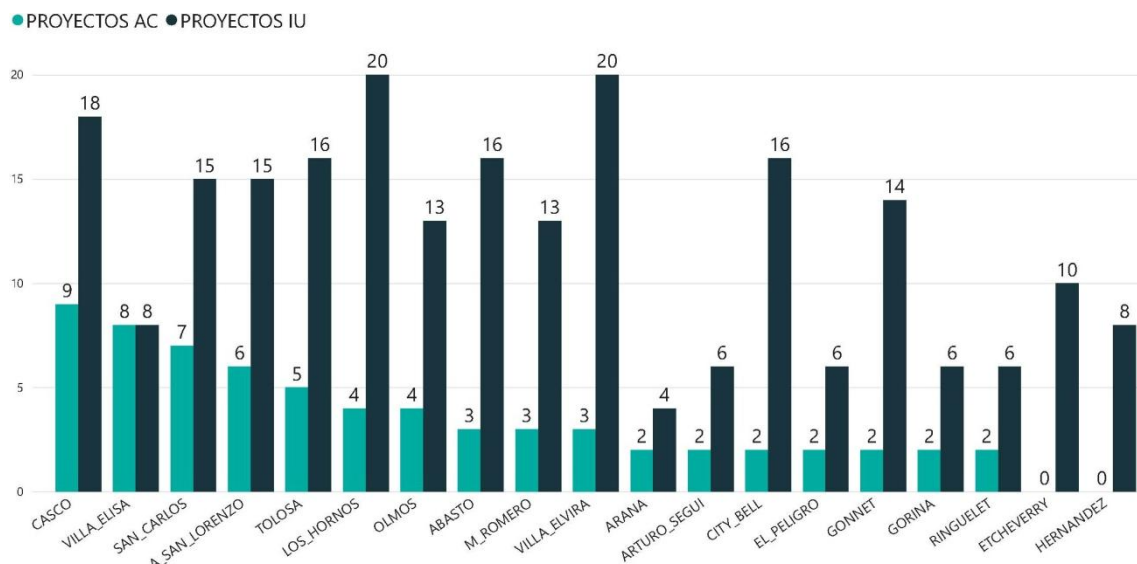


Fig. 38: Gráfico proyectos IU y AC priorizados de PP en todas las ediciones por Delegación.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Cuando analizamos el recuento de los proyectos de IU advertimos que el Casco presenta la mayor cantidad de propuestas de este tipo seguido de las Delegaciones

consideradas de la periferia próximas a él: Tolosa, Villa Elvira, y Los Hornos. Respecto de los proyectos priorizados Los Hornos y Villa Elvira tuvieron mayor cantidad de propuestas de IU, le siguen el Casco, Abasto y Gonnet.

Este análisis intenta abordar la afirmación del Ex Secretario del PP en relación a que las periferias demandaban mayor cantidad de obras de infraestructura que el Casco y que este a su vez tuvo la mayor cantidad de proyectos de AC. Si bien, es cierto que las periferias conformaron gran cantidad de proyectos de tipo infraestructural por sobre los de acción comunitaria; el Casco y sus adyacencias fueron los que en números reales demandaron más infraestructura. En consecuencia se desestima la afirmación antedicha debido a que el Casco presentó 82 proyectos de IU y solo 2 Delegaciones de la periferia lo superaron respecto de los proyectos priorizados de esa categoría: Villa Elvira y Los Hornos. Ambas linderas al Casco y con limitaciones respecto de coberturas de redes de servicios básicos.

En los mapas expuestos a continuación se muestra cómo fue la distribución de demandas y prioridades de ambos tipos de proyectos IU y AC en el Partido. Se destacan las Delegaciones que contaron con mayor cantidad de propuestas de cada categoría ya sean presentados o priorizados (votados) en las 4 ediciones de PP de las que se tuvo infamación (Fig.39). Por otro lado, a partir de superponer la mancha de crecimiento urbano, podemos verificar cierta correspondencia con la localización de los proyectos presentados y seleccionados para ser ejecutados.

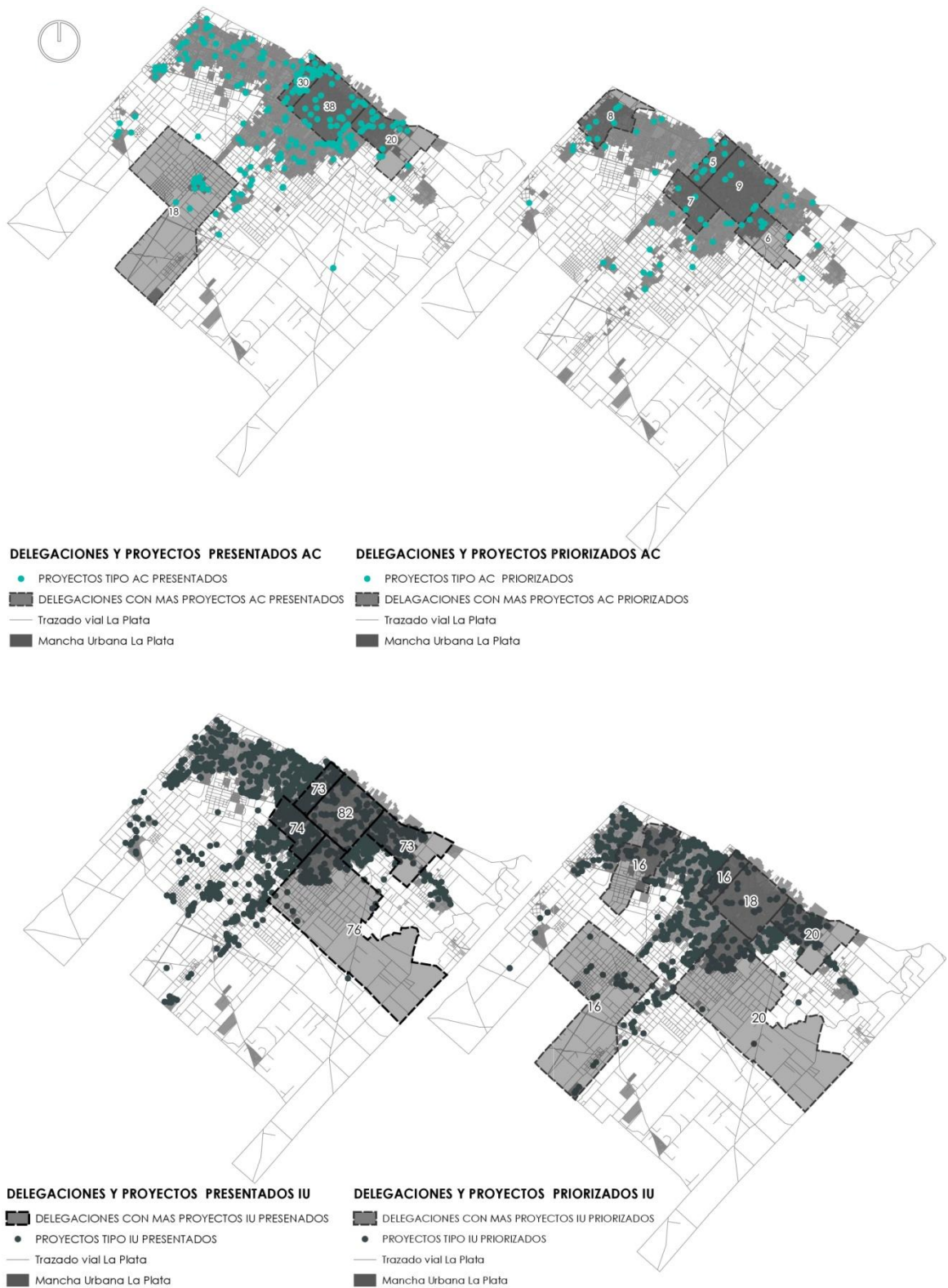


Fig. 39: Mapeo de proyectos presentados (2008, 2010, 2012, 2014) y priorizados (en todas las ediciones de PP).

Arriba: tipología AC presentados y priorizados. Abajo: proyectos de IU presentados y priorizados. Ambos con delegaciones destacadas por cantidad de proyectos.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Subtipo de proyectos presentados y priorizados

Hacia adentro de cada categoría (IU y AC) interesa conocer cuáles fueron los subtipos de proyectos presentados y priorizados por la población en el marco del PP. De esta forma identificar las principales demandas y prioridades como recursos específicos generados por los actores participantes. El análisis se realiza por año para advertir los cambios de cada edición y se consideran los PP correspondientes a los años 2008 inicio de la experiencia, 2010 edición con mayor cantidad de RPs y 2014 anteúltimo año de PP. El año 2012 se contempla en los números pero los datos no fueron georreferenciados. Respecto de las categorías conformadas sobre subtipos de proyectos en la tabla 13⁴⁰ del apartado metodológico se especifican los principales grupos.

Dentro de los proyectos presentados observamos que en la edición 2008 tuvieron relevancia los proyectos de mejora del espacio público, arreglo y mantenimiento de plazas y parques; la señalización en relación al tránsito con pedidos de colocación de semáforos y carteles indicadores; y la colocación de luminarias públicas. En segunda instancia se registran proyectos referidos a construcción y refacción de equipamientos educativos, culturales y de salud; asfalto y mejorado de calles; y la colocación de refugios para paradas de colectivos. El tercer bloque está compuesto por los proyectos de construcción de caminos y veredas peatonales, así como la colocación de reductores de velocidad. En menor medida aparecen las obras hidráulicas, colocación de mobiliario urbano (bancos, cestos de basura, equipamiento para ejercicio, etc) y las propuestas de capacitaciones, talleres y cursos.

A partir del año 2010, se producen algunos cambios en los subtipos de proyectos presentados de las diferentes categorías. Las infraestructuras viales como el asfalto y la mejora de calles toman el primer puesto en el subtipo de proyectos propuestos y esto se mantiene hasta las últimas ediciones de PP. Un segundo grupo lo conforman la colocación de luminarias y las mejoras en los espacios públicos.

En 2012 el asfalto se constituye como categoría más propuesta y el mantenimiento y acondicionamiento de espacios públicos así como la provisión de redes de servicios aparecen en segundo puesto.

En 2014 se mantiene en primer lugar el asfalto y/o mejorado de calles, las obras hidráulicas asumen protagonismo ubicándose en segundo lugar.

Como se puede observar, la mayor parte de los proyectos presentados en diferentes ediciones fueron de carácter infraestructural y con un alto grado de visibilidad como obra municipal: el asfalto, las luminarias públicas, la señalización. La síntesis la podemos observar en el siguiente gráfico.

⁴⁰ Tabla 13 en pag. 74.

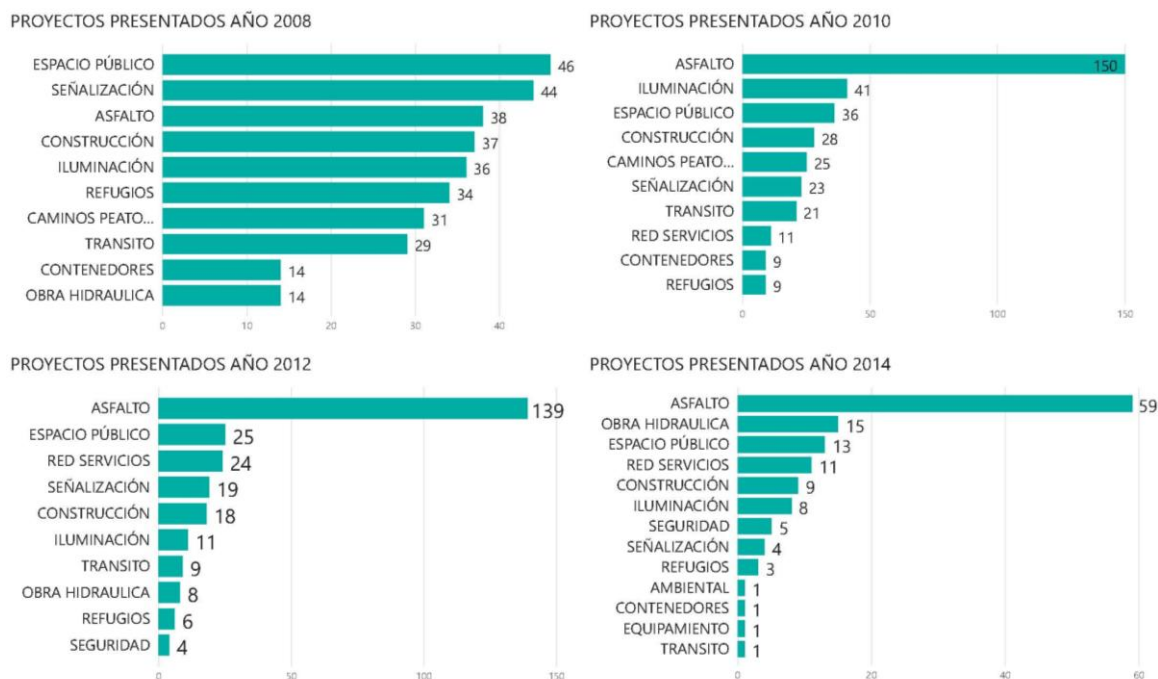


Fig. 40: Comparación de los subtipos de proyectos presentados en el PP 2008, 2010, 2012, y 2014.

Sólo se contemplaron las 10 primeras categorías.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Cuando visualizamos esta clasificación en cartografías temáticas podemos comprender como fue la distribución de los subtipos de proyectos en las diferentes Delegaciones y RPs de PP (Fig. 41 y 42).

El asfalto y mejorado de calles, cuya demanda fue ascendente hacia las últimas ediciones de PP, se presentó con un gran número en las diferentes periferias y no así en el Casco. Olmos fue la que mayor cantidad de proyectos referidos a este tema presentó. En orden descendente se ubican San Carlos y Melchor Romero con 38 y 36 propuestas de este subtipo y luego Villa Elvira y Los Hornos. Todas estas Delegaciones han experimentado un gran incremento de población y de urbanización.

Las propuestas en relación a la mejora del espacio público, se visualizaron principalmente en las áreas del Casco de La Plata, Tolosa, Villa Elvira 1 (RP en contacto con el Casco), Gonnet y City Bell.

La colocación de luminarias fue solicitada en Los Hornos, Abasto, y Tolosa; y en segundo lugar en las delegaciones de Altos de San Lorenzo, Gonnet, Ringuet y el Casco.

La señalización, sobre todo en función al tránsito con la colocación de semáforos, se presentó principalmente en el Casco y con menor cantidad de propuestas en Tolosa, Gonnet, Los Hornos Ringuet y San Carlos.

Las obras hidráulicas se focalizaron principalmente en el Casco (1, 2, 3) y Tolosa. En un segundo lugar Ringuet y City Bell, El Peligro, Gonnet, San Carlos y Villa Elvira. Estas áreas son las que con mayor frecuencia se inundan sea a partir de lluvias de carácter ordinario o extraordinario como fue el acontecimiento de 2013 en la región.

Los proyectos de construcción y/o refacción de clubes, centros de fomento, salas de atención primaria, etc; tuvieron presencia sobre todo en las ediciones 2008 y 2014. Las Delegaciones con mayor cantidad de estos proyectos fueron, Tolosa, Abasto y San Carlos. En segundo lugar: Villa Elvira, Arturo Seguí, Olmos y Villa Elisa.

Las redes de servicios fueron solicitadas principalmente en Tolosa para luego dispersarse en las Delegaciones de Altos de San Lorenzo, Los Hornos, Villa Elvira, etc. Dentro de este grupo las cloacas suelen ser los proyectos más solicitados y constituyen una gran deuda para gran cantidad de barrios del Partido.

Por último, los proyectos de capacitación, culturales y sociales, para mencionar aquellos que no fueron de infraestructuras, tuvieron más presencia en Tolosa y el Casco. Estas áreas cuentan con todos los servicios e infraestructuras básicas así como centros comerciales y espacios para actividades culturales. Sin embargo, delegaciones con grandes déficits de cobertura de servicios también solicitaron algún proyecto de estas características. Ejemplo de esto último son las Delegaciones de: Etcheverry, Olmos, Los Hornos y Altos de San Lorenzo.



Fig. 41: Mapas de Delegaciones con mayor cantidad de proyectos presentados por subtipo de proyectos: asfalto y mejorado de calles, mantenimiento de espacio público, colocación de luminarias y señalización (semáforos y cartelería). Correspondientes a los años 2008, 2010, 2012 y 2014.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.



Fig. 42: Mapas de Delegaciones con mayor cantidad de proyectos presentados por subtipo de proyectos: construcción y/o refacción de edificios de uso público, redes de servicios, obras hidráulicas y proyectos de carácter social o cultural. Correspondientes a los años 2008, 2010, 2012 y 2014.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Cuando realizamos el análisis de las prioridades en las categorías principales de subtipo de proyectos comprobamos que en el año 2008 se eligieron 10 proyectos de construcción o refacción de un espacio público, seguido por 4 proyectos de luminarias y espacios verdes.

En el año 2010 la prioridad pasa a ser el asfalto y mejorado de calles con 16 propuestas y la construcción y refacción de edificios de uso público pasa a un segundo lugar con 9 proyectos elegidos.

En 2012 se mantiene en primer lugar el asfalto y mejorado de calles, la iluminación y las redes de servicios se ubican en segundo lugar con 4 proyectos cada uno.

En el año 2014 se evidencia la supremacía de lo infraestructural partir de la selección de 16 proyectos de asfalto y mejorado de calles, 9 de obras hidráulicas y 4 de redes de servicios (Fig. 43).

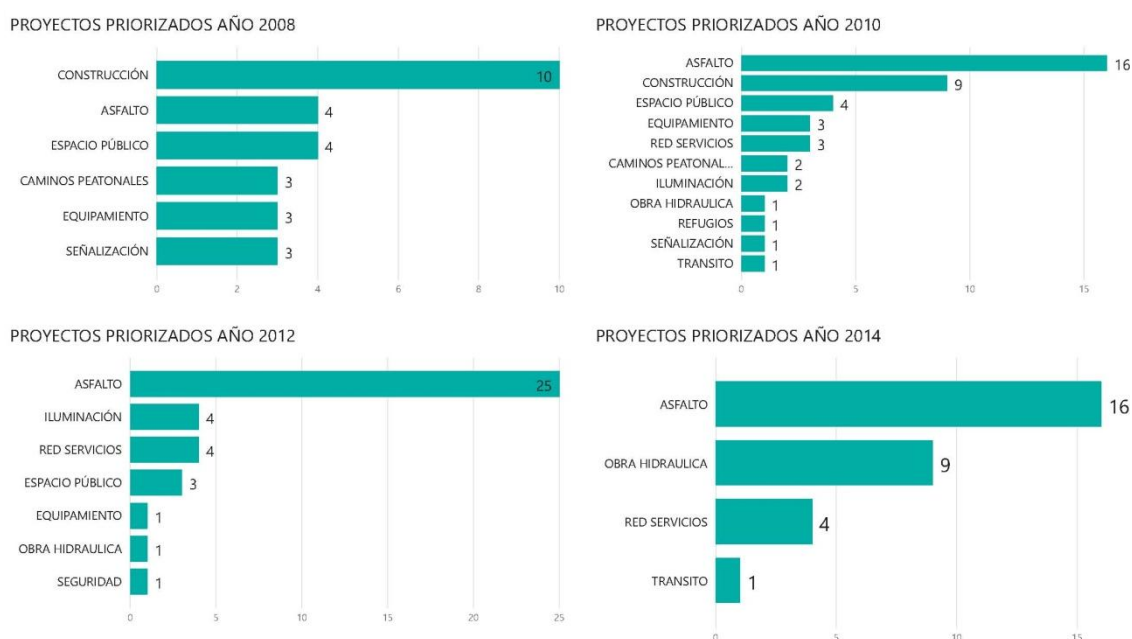


Fig. 43: Comparación de los subtipos de proyectos priorizados en el PP 2008, 2010 2012, y 2014.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Al realizar la espacialización de los proyectos en las diferentes ediciones (Fig. 44) podemos apreciar que en el año 2008 la construcción o refacción de instituciones, como por ejemplo clubes, centros de atención primaria y bibliotecas, fueron priorizados en el Casco y en las periferias correspondientes a los ejes de crecimiento norte y oeste. La creación o mantenimiento de los espacios verdes se dio en el Casco y las periferias del eje norte. Por último, las obras de asfalto fueron priorizadas en Delegaciones del eje sureste y suroeste.

En el año 2010 el asfalto y mejorado de calles comienza a imponerse como proyecto más elegido en distintas periferias. Este subtipo de proyecto tiene incidencia en los niveles de acceso a movilidad y traslado de las personas a diferentes barrios ya que también favorece a la extensión de los recorridos de transporte público. Por otro lado, este tipo de obras otorga visibilidad a la acción del municipio y por ello es posible que

se constituya como uno de las propuestas mencionadas como "preferibles" o con mayor probabilidad de ser ejecutadas. Estos subproyectos comenzaron a postularse como "elegibles", sobre todo en las periferias, y se fomentaron también a partir de la publicidad en periódicos locales (Fig. 45).

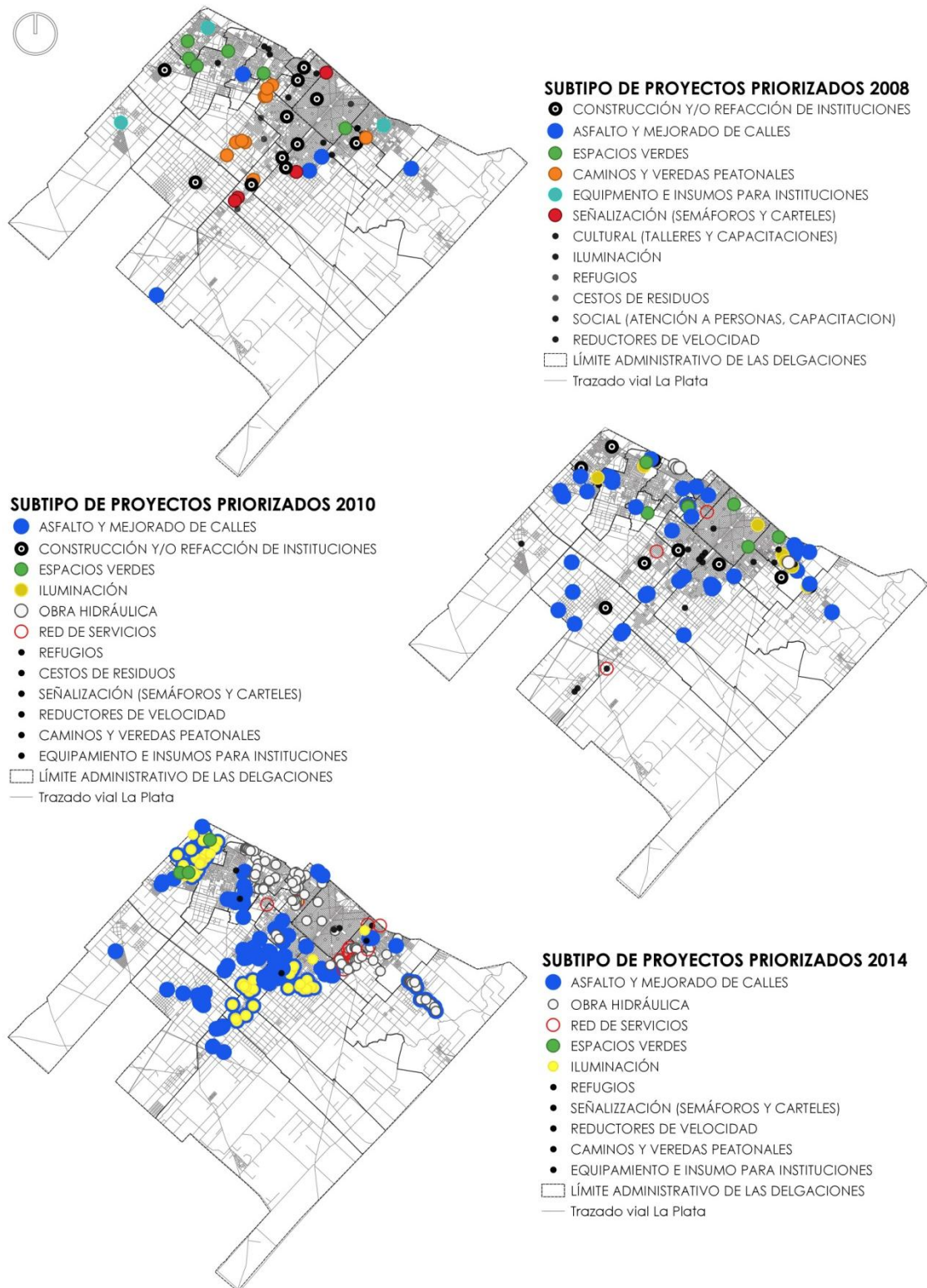


Fig. 44: Mapas de proyectos priorizados categorizados según subtipos principales.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada (2020).



Fig. 45: Imágenes sobre los proyectos realizados del PP 2013 publicados en periódico local.

Fuente: Elaboración propia.

La construcción o refacción de edificios de uso público se visualiza en Delegaciones por fuera del Casco y en este último se priorizan los proyectos sobre la mejora o acondicionamiento de espacios verdes.

Para la edición 2014 el asfalto y la mejoría de caminos se expanden en los tres ejes de crecimiento de la periferia y en algunos lugares del casco. Las obras hidráulicas aparecen en segundo lugar sobre todo en Delegaciones del eje norte y sureste, áreas muy comprometidas con el tema de las inundaciones sobre todo luego del temporal de abril de 2013. Las propuestas de redes de servicios, sobre todo cloacas aparecen en las RP de Villa Elvira 1 y Altos de San Lorenzo 1 y 2, así como también en Tolosa 3.

Como síntesis de este apartado podemos decir que el asfalto y mejorado de calles fueron de los proyectos con más presencia en las diferentes ediciones de PP. Su demanda se percibió en general fuera del Casco y en diferentes Delegaciones municipales. En el año 2008 este subtipo de proyectos aparecen localizados de forma aislada y hacia el año 2014 se concentran principalmente en las unidades administrativas correspondientes al eje suroeste de crecimiento de la ciudad.

Las propuestas de mantenimiento y mejora del espacio público tuvieron lugar en el Casco y en Delegaciones del eje norte, áreas con mayor cantidad de espacios verdes de uso público. La construcción y o refacción de edificios de uso público o para actividades barriales se localizaron en espacios del los ejes norte y suroeste y en las primeras ediciones de PP. Por último se observa que las obras hidráulicas se manifiestan con gran presencia en el año 2014. Se extendieron por el Casco, el eje norte y sureste del partido. Como se mencionó estas áreas fueron las más afectadas

por las inundaciones de carácter extraordinario del 2013 y por lo tanto se infiere que esto tuvo que ver en la presentación y selección de proyectos de los PP posteriores.

Si bien las propuestas emergentes del PP representan las necesidades y preferencias de la población, así como permiten caracterizar los entornos habitacionales y barriales, a partir de la encuesta realizada para este trabajo y de los estudios de Pagani (2015) se pudo comprobar que la formulación de las propuestas estuvo limitada o en cierto punto direccionada. Las condicionantes principales remiten a los montos presupuestarios y al requisito de competencia municipal que debían cumplimentar los proyectos. En relación a esto, a través de entrevistas realizadas por Pagani (2015) a vecinos participantes de diversas ediciones de PP, fue posible observar que se manifestó cierta inconformidad respecto del PP ya que se declararon "necesidades más importantes como cloacas, conexiones de gas, obras hidráulicas" (p.155); pero no fueron consideradas por superar los montos disponibles. Otro aspecto a contemplar refiere al incremento de los proyectos de asfalto e iluminación, que suelen ser acciones que el municipio puede abordar de forma relativamente sencilla y le otorga visibilidad. En este sentido, surgen cuestionamientos en relación con: ¿se delinear proyectos "elegibles" dentro del PP?, ¿representan estos proyectos las verdaderas demandas de la población participante?, ¿los recursos económicos disponibles para esta iniciativa son suficientes y significativos para abordar las demandas reales o sólo para determinados proyectos?, ¿Existe una partida específica de recursos económicos para discutir y promover transformaciones dentro del PP o, como expresan Cavalcanti Fadul y Maia Muñiz (1999), solo se corresponde con dividir "correctamente" lo que sobra?

Variable 2: Caracterización de las propuestas de PP platense en función de la demanda que abordan

En este apartado trabajamos las propuestas de PP a partir de su proximidad con el concepto de demandas como forma de expresión de la sociedad en relación a sus percepciones del medio en que habita e intenciones de transformarlo.

Como vimos en el capítulo metodológico las demandas pueden clasificarse en 3 categorías (Barragán Robles et al., 2015). En primer lugar, de Habitabilidad de la Ciudad (HC) que incluyen propuestas de servicios básicos, infraestructuras, movilidad, conexiones, espacios verdes. En segundo lugar, las demandas con capacidad de influencia o propuestas de Impacto Socio-Espacial (ISE) que involucran proyectos que permiten el desarrollo de actividades sociales, culturales, de capacitación o recreación y que dan por saldadas cuestiones de necesidades básicas. Por último, las demandas que pueden incidir en la cultura política generando propuestas de transformación más allá de cuestiones del espacio físico (DT).

Esta revisión permite advertir características de los territorios que han estado activos en el marco del PP, conformar una cartografía de la distribución de las demandas, así como verificar si el instrumento estuvo dirigido a resolver cuestiones de carácter de infraestructura básica o si es un marco que posibilita realizar propuestas de carácter transformador. Esto último, daría por supuesto que la población ya cuenta con las condiciones de habitabilidad aptas para su desarrollo y sustentabilidad básica. En

síntesis, las demandas de HC suelen corresponderse con entornos habitacionales que requieren inversiones en relación de mejorar las cualidades ambientales y físico-espaciales en pos de permitir el desarrollo físico, biológico, psicológico y social de la persona (Barragán Robles et al., 2015). Por su parte, la presentación de demandas de tipo ISE supone que las cuestiones del espacio físico y la habitabilidad ya están saldadas, por tanto la población se focaliza en propuestas que pueden generar algunas transformaciones y acciones en lo cultural y social.

En relación al caso de estudio del PP de la ciudad de La Plata observamos que las propuestas presentadas en los años 2008, 2010, 2012 y 2014, registran una mayor cantidad de demandas referidas a la categoría habitabilidad de la ciudad (HC) y, en segundo lugar, demandas con capacidad de influencia a partir de propuestas denominadas de impacto socio - espacial (ISE). Esto último refiere a proyectos que tienen que ver con la intervención en espacios culturales, deportivos, asistencias de salud primaria. No se registraron demandas referentes a la categoría denominada de transformación en la cultura política, como por ejemplo formulación de políticas públicas o a promover otras acciones de contenido social, debido a que excedía la condición de que los proyectos fuesen de escala o injerencia municipal.

El análisis comparativo de los diferentes años refleja que el número más alto de demandas del tipo ISE se registra en la primera edición de PP, luego decrece y no logra superar el 10% del total de las propuestas presentadas (Fig. 46). Por otro lado, si contraponemos estas demandas emergentes con las que finalmente fueron priorizadas observamos que el PP se inicio con gran cantidad de demandas de tipo ISE y que con el correr de las ediciones estas fueron decreciendo (Fig. 47). En los años 2013 y 2014 no se priorizó ningún proyecto catalogado como ISE. Volvemos a referirnos a la situación post inundación del municipio que pudo incidir en que los proyectos de estos años se caractericen por ser de infraestructura o de provisión de servicios y en consecuencia catalogados como de demandas HC.

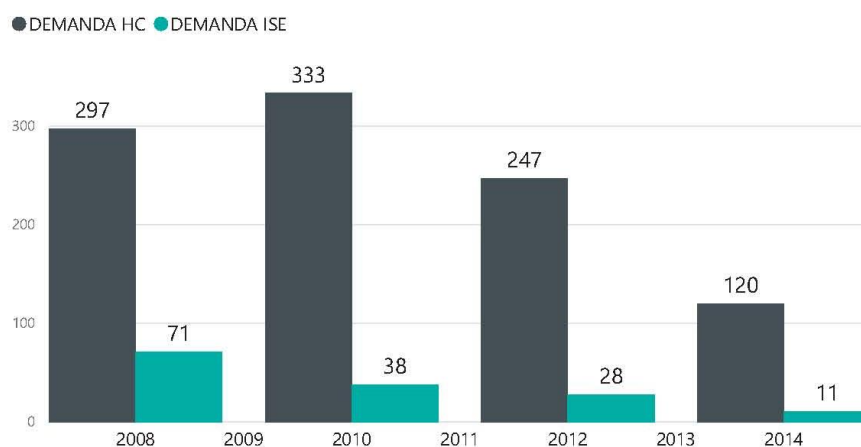


Fig. 46: Cantidad de proyectos presentados de PP englobados según tipo de demanda HC o ISE. Correspondientes a las ediciones 2008, 2010 2012, y 2014.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

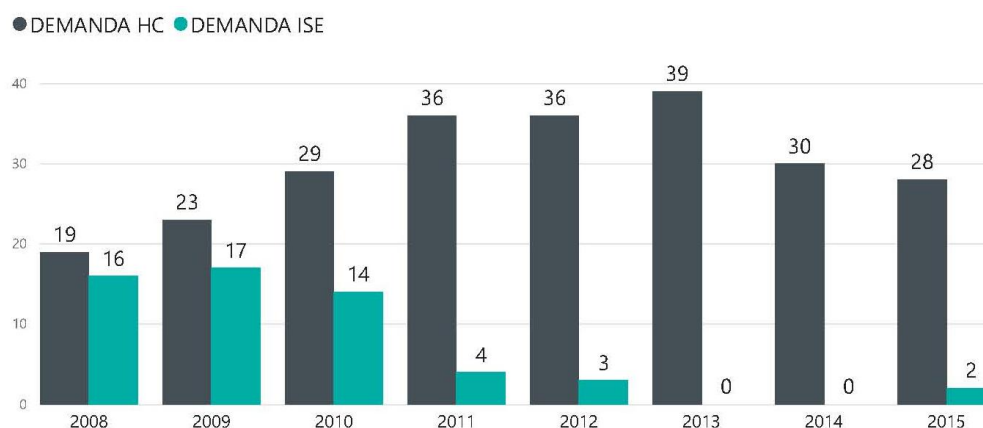


Fig. 47: Cantidad de proyectos priorizados de PP englobados según tipo de demanda HC o ISE en diferentes ediciones.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Cuando nos referimos a la distribución en el territorio de las demandas de HC y las de ISE, ambas categorías se manifestaron en diferentes Delegaciones. Una hipótesis, en relación al marco teórico, plantea que los entornos no urbanizados o con déficits de infraestructuras básicas y servicios serían los que expresan mayores demandas de HC. Por lo tanto en áreas consolidadas como el Casco o las periferias próximas a él se generarían propuestas en base a demandas ISE. Sin embargo, en el caso de La Plata, el Casco presentó la mayor cantidad de demandas HC tanto en las propuestas emergentes como en las priorizadas. La relación mencionada respecto a que las demandas de HC se corresponden con espacios carentes de infraestructuras o condiciones de habitabilidad básicas encuentra su manifestación sólo en la delegación de Villa Elvira (Fig. 48 y 49). Esta Delegación, si bien es adyacente al Casco, es parte del eje suroeste de crecimiento del Partido caracterizado por un uso residencial del sector social medio y medio-bajo, así como con un alto porcentaje de superficie de suelo decapitado (Rocca & Ríos, 2012). Presenta además algún grado de carencia de servicios básicos según los registros del censo 2010 y gran cantidad de barrios informales según el registro del RENABAP (2018).

En relación a las demandas ISE, que deberían corresponderse con las áreas más consolidadas de la ciudad, Tolosa y el Casco cumplen con esta condición. La excepción fue la delegación de Abasto ubicada al suroeste del partido con un 80 % de su superficie de carácter rural, cuya provisión de servicios básicos de agua, cloaca y gas rondan el 20% según datos del censo 2010 y contiene al menos 3 barrios informales dentro de sus límites administrativos. En segunda instancia aparecen las delegaciones de San Carlos, Los Hornos y Villa Elisa, todas con grandes diferencias desde lo infraestructural y desde lo socio demográfico.

En la cartografía se demarcan las unidades administrativas con mayor cantidad de demandas ISE con el fin de visualizar que, si bien el Casco y las Delegaciones próximas a él siempre contaron con gran cantidad de demandas de este tipo, algunas áreas alejadas y con diferentes características también las solicitaron (Fig.50).

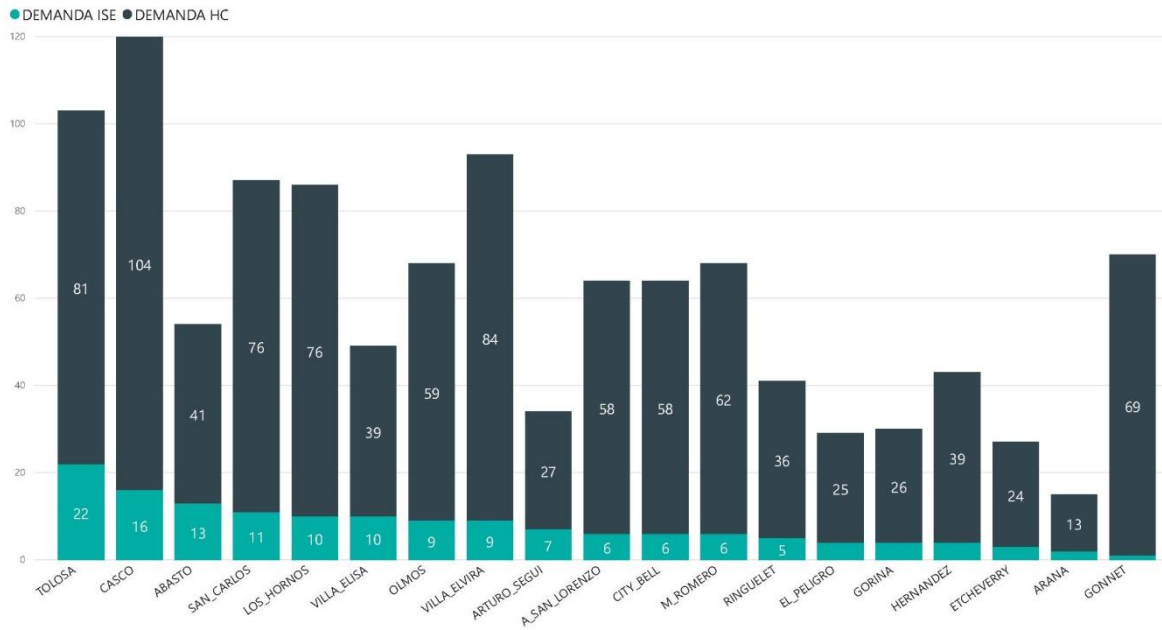


Fig. 48: Cantidad de proyectos presentados por Delegación según tipo de demanda HC o ISE. Correspondientes a las ediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

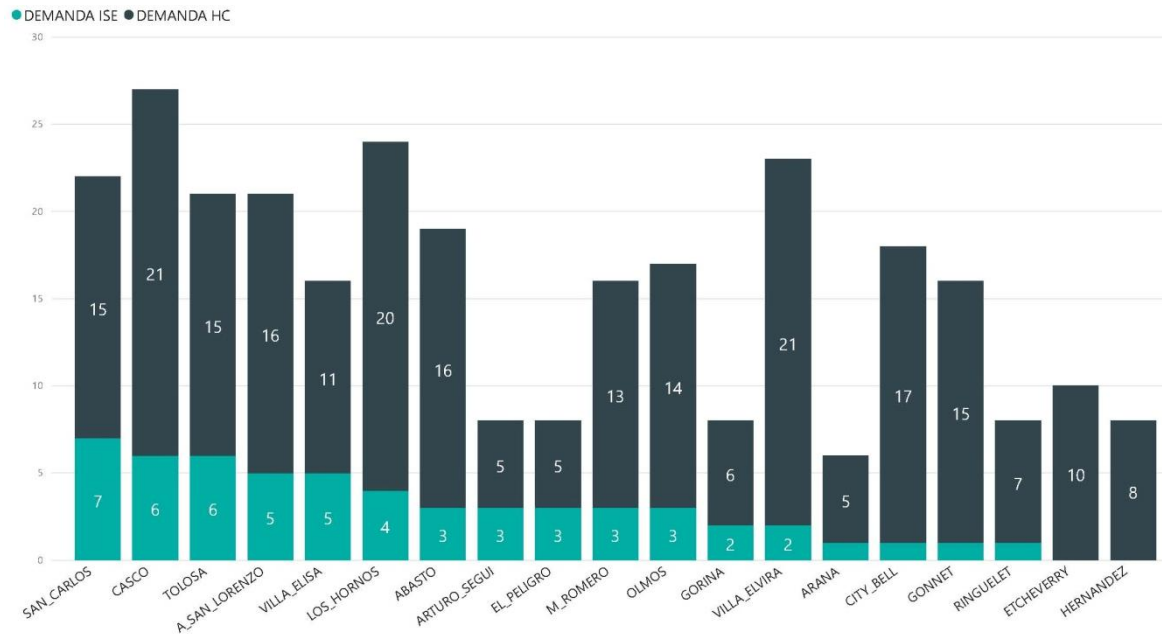


Fig. 49: Cantidad de proyectos priorizados por Delegación según tipo de demanda HC o ISE. Datos de todas las ediciones de PP.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

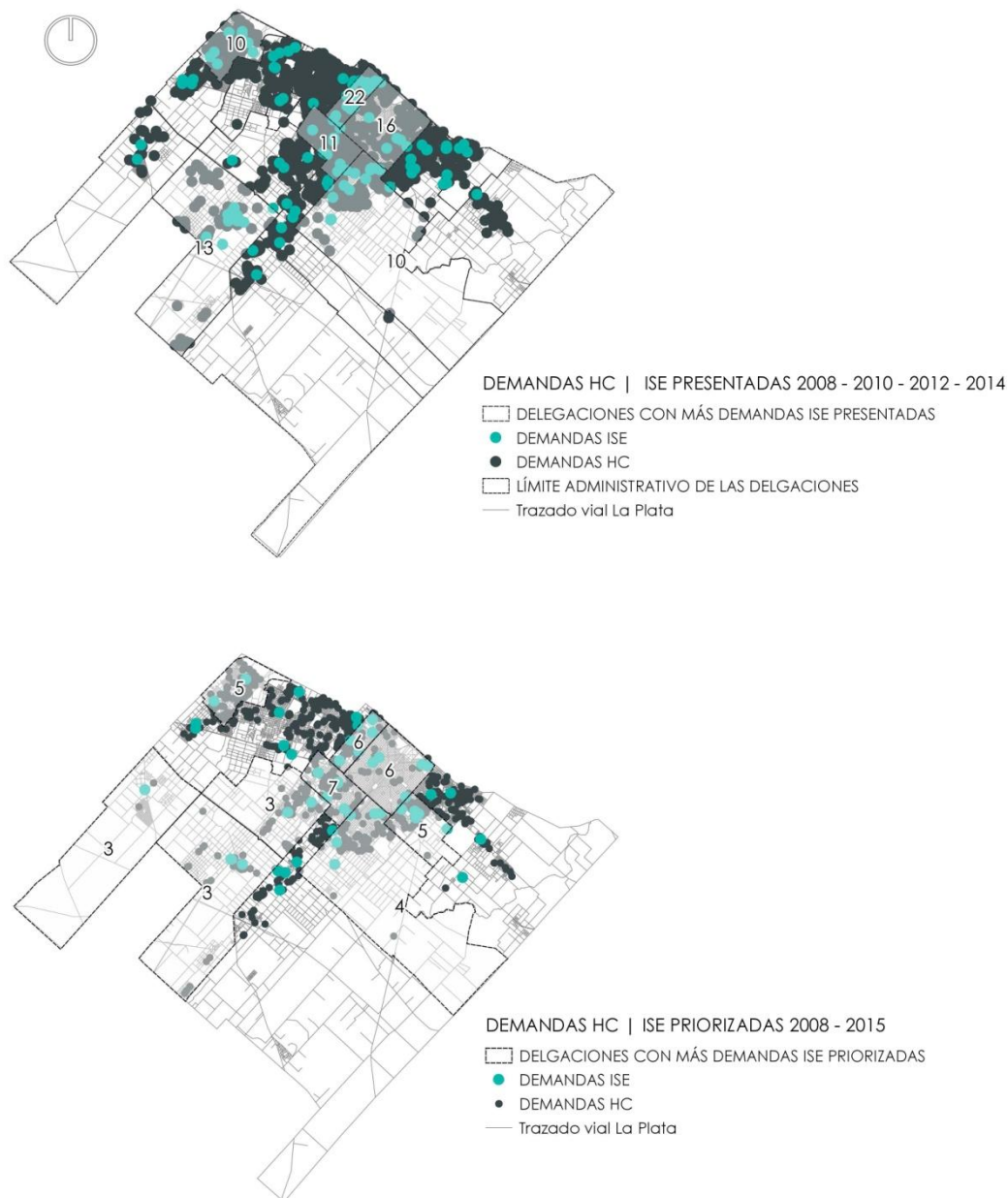


Fig. 50: Mapa Delegaciones con mayor cantidad de proyectos presentados y priorizados de la categoría de demandas ISE.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Al realizar este análisis corroboramos que no existe una relación directa entre las demandas y su localización respecto del centro y las periferias de la ciudad. Lo que si se verifica es que el PP en todo su desarrollo se caracterizó por demandas vinculadas al primer nivel de necesidades abordando cuestiones de habitabilidad de la ciudad y acciones de carácter físico por sobre proyectos que tiendan a una transformación de la cultura política, social, económica. Esta tendencia puede leerse de dos modos. Por un lado, que grandes porciones de la población del Partido de La Plata no cuenta con un acceso pleno a infraestructuras de servicios básicos, infraestructuras para la movilidad y conexiones, así como a espacios verdes de esparcimiento necesarios y en condiciones. Todos estos factores aluden a demandas de HC y pueden relacionarse al

proceso de crecimiento urbano mencionado en el capítulo 4 de esta tesis, desarrollado por autogestión de los actores sociales y que el Estado no ha podido atender con la provisión de los servicios urbanos. En este sentido se profundiza la desigualdad resultado del crecimiento de la ciudad por autourbanización (Catenazzi, 2013).

Por otro lado, se puede leer la propensión a las demandas HC, como la posible conducción (directa o indirecta) desde el municipio en favorecer propuestas con estrecha relación a lo infraestructural, en coincidencia con lo expuesto en la variables anterior sobre los tipos de proyectos. Estos proyectos poseen características materiales, sus montos de inversión pueden ser más previsible y otorgan visibilidad a la acción municipal, además que resulta más fácil su abordaje desde las diferentes áreas del Estado local. Como se expresó en capítulos anteriores, una de las condiciones de los proyectos a presentar en el marco del PP platense fue la injerencia municipal de los mismos. Esto hace suponer que se facilitarían la ejecución de las propuestas de este tipo seleccionadas y por tanto su condición de ser preferibles y más elegidas.

A modo de síntesis, y en relación a lo que implica desde la teoría la supremacía de demandas tipo HC, podemos afirmar diversas cuestiones recuperando lo expuesto por Barragán Robles et al. (2016). En primer lugar, este tipo de propuestas nos pueden indicar necesidades de un barrio respecto de su entorno inmediato consideradas indispensables para garantizar la habitabilidad, así como también la escasa o nula inversión pública en cuestiones básicas en diferentes áreas del Partido. En segundo lugar, y en relación a lo expuesto respecto de los tipos de proyectos, la condicionante de que los proyectos a presentar sean de competencia municipal, limita las posibilidades de propuestas en relación a la articulación intramunicipal entre diferentes áreas y desde lo presupuestario. Los recursos económicos disponibles en los PP suelen ser escasos y esto no permite la formulación de proyectos que involucren diversidad de áreas para absorber las problemáticas, así como tampoco grandes proyectos que impliquen trasgredir el límite de la jurisdicción municipal. Por último, los tipos de demandas emergentes nos pueden indicar la evolución de la experiencia de PP. En este sentido, a partir de su puesta en funcionamiento los PP pueden evolucionar hacia el objetivo de crear una ciudadanía organizada, activa y capaz de generar proyectos transformadores; o por el contrario pueden quedar restringidos a la mera gestión de lo micro sin mayor repercusión en la política municipal (Barragan Robles et al., 2016). Algunas sugerencias en virtud de generar esa evolución del instrumento pueden estar relacionadas en pensar y fortalecer las articulaciones entre diversas políticas (municipales, provinciales, nacionales), programas e instrumentos de gestión territorial y/o planes urbanos.

En el caso platense, se visualiza el estancamiento de la experiencia en relación a las propuestas crecientes de HC en las diferentes ediciones. En la entrevista realizada al Ex Secretario del CPP se expone que este punto fue uno de los que marcó un límite al PP en La Plata. El entrevistado explica que él creía necesario un cambio para la transformación de la herramienta, sin embargo, no fue posible en relación a la voluntad la máxima autoridad:

“Nosotros desarrollamos presupuesto participativo territorial, también hay experiencias temáticas, por áreas...[...]... el PP temático es abordar en asambleas globales, no barriales, discutir las políticas del gobierno municipal en cada área de toda la ciudad: salud, educación, obras públicas. Eso ya te marca cual va a ser el proyecto político del gobierno con la gente. Eso no se pudo hacer, yo no pude, no hubo voluntad política para hacerlo”.

Entrevista al Secretario del CPP durante el período 2009 - 2013 (Junio - 2020)

Esto último guarda relación con lo explicado en el apartado sobre los recursos genéricos de gestión y la posición del PP respecto de las áreas que lo llevan a cabo y posicionamiento en el organigrama. La dependencia directa del PP de la máxima autoridad municipal supedita la permanencia de éste, así como sus posibilidades de crecimiento y afianzamiento.

Variable 3: Extensión de las propuestas de PP en el territorio platense

Este análisis se basó en la cantidad de acciones que implica cada proyecto de PP y su extensión física con el fin de conocer la amplitud y alcance de las propuestas, así como cuáles son los territorios que se beneficiaron más directamente del PP. Si bien todas las propuestas inciden en la ciudad, se planteó diferenciar el alcance de las mismas a partir de 5 categorías según su impronta en el espacio físico. En este sentido aparecen acciones puntuales referidas a proyectos con una sola acción en un solo lugar físico, acciones lineales que involucran proyectos con una sola acción y cuya extensión en el espacio físico se desarrolla de forma lineal, acciones en áreas o barrios que incluye proyectos de una o más acciones que abarcan un área o barrio. Una cuarta clasificación que engloba propuestas que inciden en toda la RP y por último los casos de PP que proponen proyectos para todo el Partido a partir de un tema o problemática común. Esta caracterización, explicada en la metodología, permite explorar parte del proceso de relaciones y articulaciones entre los diferentes actores participantes del PP y la percepción sobre sus barrios y otros que conformen la RP a la que pertenecen. En consecuencia la formulación de proyectos definida por acciones puntuales implica el beneficio directo de unos pocos actores. En contraposición, los proyectos conformados por diversas acciones y/o con una extensión que involucre a diversos barrios, son considerados como propuestas de carácter más distributivo y que reconocen diferentes territorios de las RP.

En el caso del PP platense, comparando los registros de propuestas presentadas en las ediciones 2008, 2010, 2012 y 2014, se observa la tendencia hacia acciones de tipo lineal con 628 proyectos dentro de los 1145 propuestos y registrados. En orden decreciente siguen los clasificados como puntuales con un número de 323 y luego los de tipo barrial con 131 proyectos. En último lugar las propuestas que abarcan a toda la RP con 13 registros. En relación a los proyectos priorizados de diferentes años los números expresan la misma tendencia y predominio de las propuestas de carácter lineal (Fig. 51).

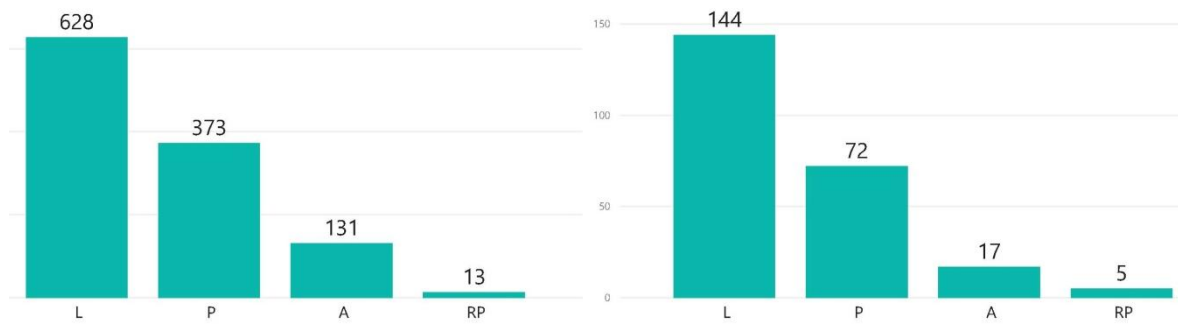


Fig. 51: Cantidad de proyectos según el tipo de extensión que representan.

Izquierda: proyectos presentados en las ediciones 2008, 2010 2012, y 2014. Derecha: priorizados en todas las ediciones.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Cuando visualizamos esta clasificación en cartografías se observa que tanto los proyectos puntuales como los lineales se manifestaron en todas las Delegaciones en diferentes barrios. Los proyectos de tipo puntual se caracterizaron por ser de los subtipos: construcción o refacción de un edificio, colocación de semáforos, contenedores de residuos o cámaras de seguridad en lugares puntuales, rampas para discapacitados y construcción de puentes peatonales. Los subtipos de proyectos que primaron dentro de la categoría lineal, fueron los de asfalto y mejorado de calles, los caminos peatonales y la colocación de luminarias públicas. En un segundo plano las obras hidráulicas y las redes de servicios. Estos proyectos se relacionan con lo expuesto por Annunziata (2013) en virtud de que responden a la gestión de proximidad en tanto que se resuelven instancias de escucha de los problemas concretos y cotidianos de los vecinos. La autora mencionada explica que los dispositivos participativos implementados para la incorporación de la participación ciudadana se encuentran signados por la gestión del entorno inmediato, en consecuencia por la formulación de proyectos de pequeña escala relacionados con cuestiones de la cotidianidad de los barrios. En este sentido se identifica a la participación con el reclamo y con la negociación de recursos y actividades de supervivencia en los territorios, en lugar de posicionarla como un instrumento de transformación de los territorios (Annunziata, 2013a).

Retomando las propuestas y su extensión física, aquellas que abarcaron barrios completos o áreas tuvieron mayor presencia en el Casco con gran cantidad de proyectos de Acción Comunitaria (AC) referidos principalmente a la mejora de espacios verdes y agrupados en la categoría de Habitabilidad de la Ciudad (HC) en relación a las demandas. Tolosa y Villa Elvira se ubican en segundo lugar, ambas destacaron proyectos de AC referidos a la mejora del espacio verde y de esparcimiento. Sólo en Hernández y Melchor Romero las propuestas que comprendían barrios se caracterizaron por abordar problemáticas de provisión de servicios de cloacas y agua. La categoría servicios básicos generalmente se correspondió con intervenciones de tipo lineal que abarcaban algunas calles y no como proyectos integrales para barrios. En la siguiente figura 52, se visualizan las Delegaciones con mayor cantidad de proyectos de cada categoría en relación a su extensión física.

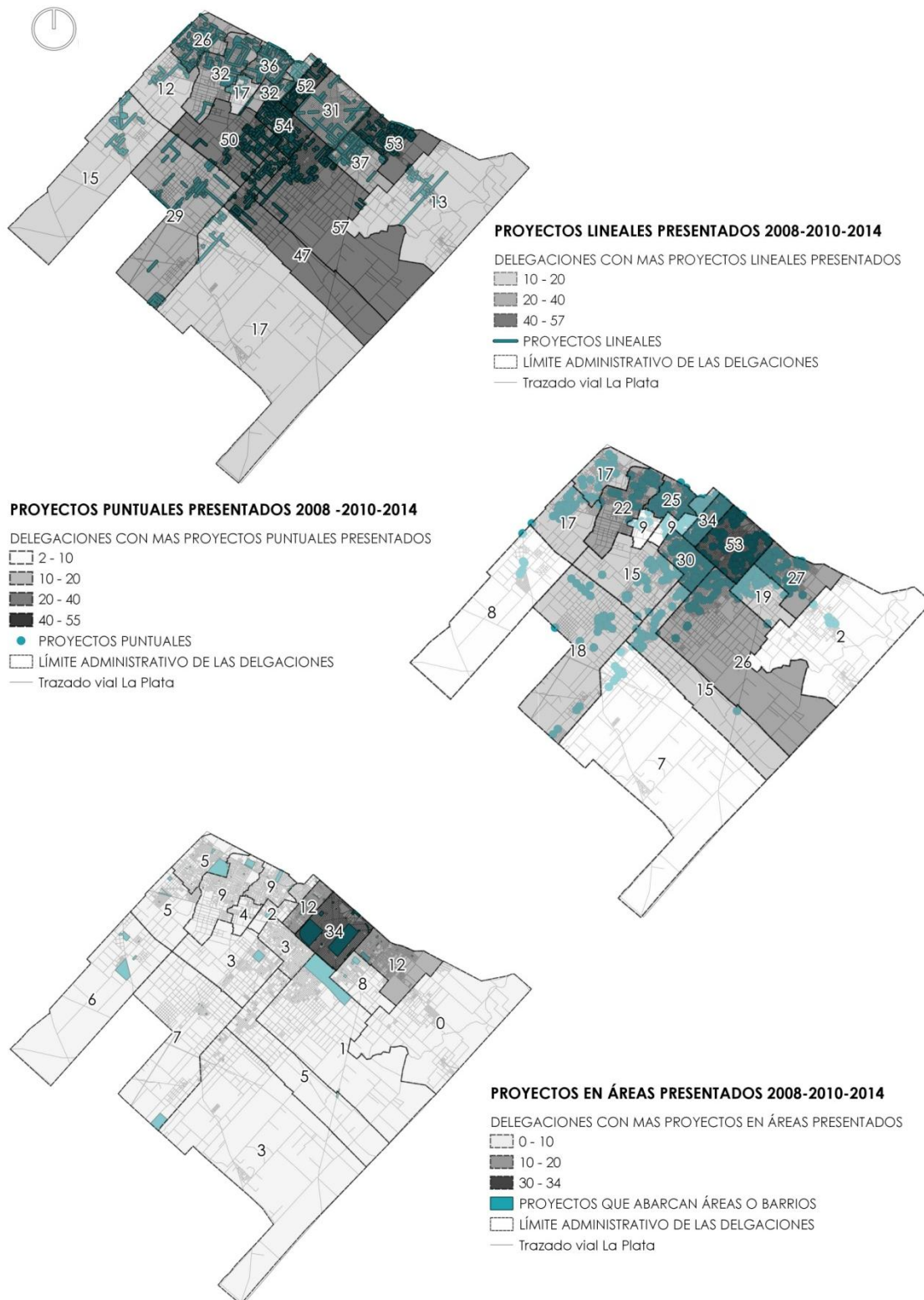


Fig. 52: Delegaciones con mayor cantidad de proyectos presentados según su extensión y alcance en el territorio: puntual, lineal y áreas o barrios.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

En relación a las propuestas pensadas para toda una RP encontramos que 7 Delegaciones propusieron estas iniciativas: Tolosa, el Casco, Los Hornos, City Bell,

Olmos, Villa Elisa, Arturo Seguí y Villa Elvira (por lo menos en las ediciones 2008, 2010, 2012, 2014). Respecto del tipo de proyectos de esta categoría se promovieron tanto proyectos de AC como de IU y las demandas ISE y HC se correspondieron con la clasificación anterior. Al realizar el análisis de los subtipos de proyectos observamos que no existió una clase dominante (Fig. 53).



PROYECTOS PRESENTADOS PARA REGIONES PRESUPUESTARIAS

■ DELEGACIONES CON PROYECTOS RP_PRESENTADOS

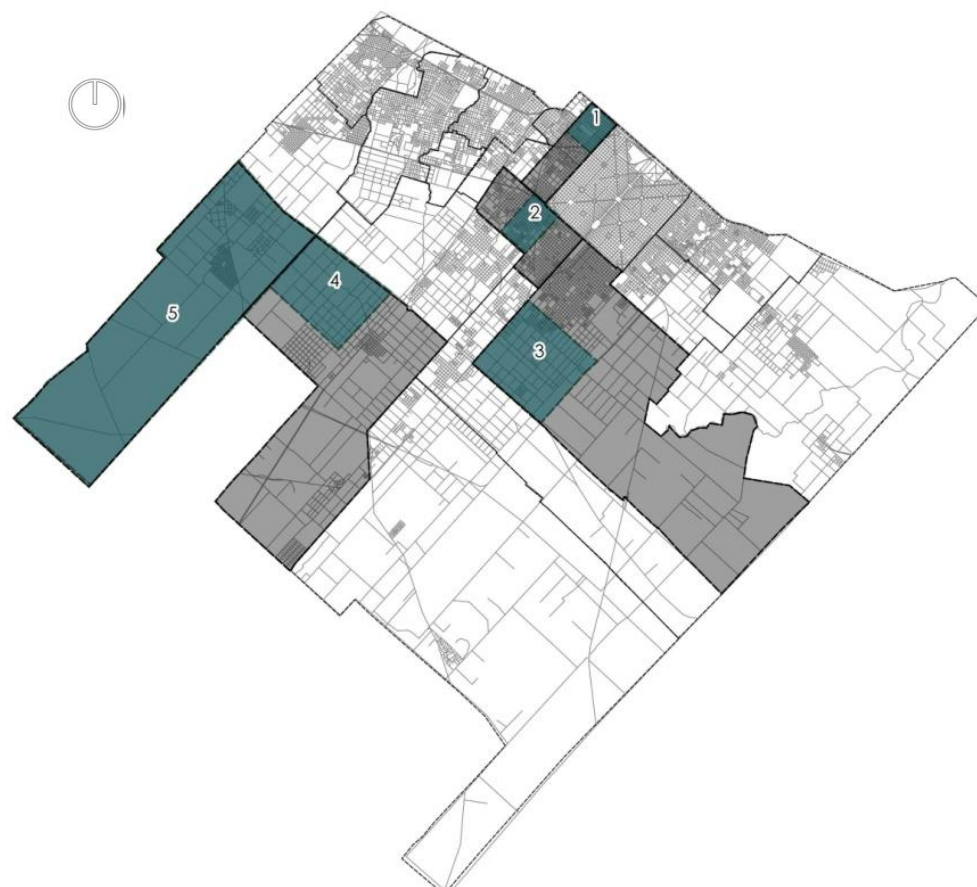
DESCRIPCIÓN DE PROYECTOS PRESENTADOS PARA RP

- 1. Charlas sobre como ahorrar energía Fundación Biosfera.
- 2. Campaña de castración de animales, campaña de vacunación antirrábica.
- 3. Talleres de prevención en salud y en adicciones.
- 4. Concientización sobre tratamiento de residuos a través de charlas, folletería, carteles.
- 5. Cinemóvil en barrios de la zona 2 de City Bell.
- 6. Camión atmosférico para la zona 7 a 19 de 520 a 32; 19 a 31 de 520 a 32.
- 7. Equipamiento para talleres de inclusión social.
- 8. Equipamiento para talleres de inclusión social.
- 9. Poda de árboles.
- 10. Colocación de columnas faltantes y de globos en la zona comprendida de 131 a 149 y de 52 a 640.
- 11. Desagües, veredas e iluminación en refugios públicos
- 12. Señalización de calles en las paredes de las esquinas.
- 13. Nomencladores en calles vecinales de City Bell.
- 14. Centro de atención de mujeres, niños y jóvenes.
- 15. Centro de administración de situaciones conflictivas con mediadores itinerantes.
- LÍMITE ADMINISTRATIVO DE LAS DELGACIONES

Fig. 53: Mapa de proyectos presentados de PP (2008, 2010, 2014) que abarcan Regiones Presupuestarias completas.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Cuando analizamos los proyectos finalmente priorizados (Fig. 54) Los Hornos, Tolosa, San Carlos, Abasto y El Peligro fueron las que eligieron en algunas ediciones propuestas para toda la RP. Las tres primeras Delegaciones se caracterizaron por proyectos de tipo AC: equipamiento para talleres de inclusión social, la creación de un centro de atención de mujeres, adolescentes y niños y la instalación de un Registro Civil. Los otros espacios administrativos eligieron proyectos de tipo infraestructural: materiales para pavimentación, luminarias y un camión atmosférico.



PROYECTOS PRIORIZADOS PARA REGIONES PRESUPUESTARIAS

■ DELEGACIONES CON PROYECTOS RP PRIORIZADOS

PROYECTOS PRIORIZADOS PARA RP

■ 01. Centro de atención de mujeres, niños y jóvenes (2008).

■ 02. Instalación de Registro Civil en Centro Comunal: 137 entre 32 y 32 bis (2009).

■ 03. Equipamiento para talleres de inclusión social (2010).

■ 04. Materiales para arreglo de calles (a convnir con vecinos) (2009).

■ 05. Colocación de 237 postes de luz con sistema SAP para todos los barrios (2009).

□ LÍMITE ADMINISTRATIVO DE LAS DELGACIONES

Fig. 54: Mapa de proyectos priorizados que abarcan Regiones Presupuestarias completas.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Respecto de las propuestas seleccionadas para abordar barrios o áreas tuvieron lugar principalmente en el Casco, Villa Elisa, Tolosa, Altos de San Lorenzo y City Bell, Etcheverry, Hernández y Gorina (Fig. 55). Las propuestas lineales o puntuales se extendieron en todas las delegaciones.



PROYECTOS PRIORIZADOS ALCANCE BARRIAL

PROYECTOS PRIORIZADOS ALCANCE BARRIAL

- 01. Pozo de abastecimiento de agua para los barrios Santa Ana y Don Fabián
- 02. Equipamiento para talleres de inclusión social.
- 03. Puesta en Valor de la rotonda de 72 y 31, plazoleta, rambla calle 31 de 72 a 76, fo
- 04. Plaza en 20 y 525, plaza en 23 y 525,
- 05. Plaza en 20 y 525, plaza en 23 y 525,
- 06. Taller de actividades culturales en Unión Vecinal "Los Eucaliptus", calle 525 e/ 27 y 28
- 07. Puesta en valor de las plazas "Esperanza"(419 entre 134 y 135),"Las Retamas"(424 entre 132 y 133)
- 08.Puesta en valor de las plazas "Esperanza"(419 entre 134 y135), "Las Retamas" (424 entre 132 y 133)
- 09. Puesta en valor de centro comercial Arana: cestos papeleros, bancos,
- 10. Acondicionamiento de plaza de Barrio Jardín con pista de skate, luminarias, cordones
- 11. Mejoras hidráulicas en zona de barrio "La Loma", Hospital Español y diagonal 73 y 46.
- 12. Mejoras hidráulicas en zona de barrio "La Loma", Hospital Español y diagonal 73 y 46.
- 13. Mejoras hidráulicas en zona de barrio "La Loma", Hospital Español y diagonal 73 y 46.
- 14. Obra hidráulica en zona de 60 a 62 y de 15 a 17. Veredas en 50 cuadras.
- 15. Obra hidráulica en zona de 60 a 62 y de 15 a 17. Veredas en 50 cuadras
- 16. Recuperación del espacio público en 120 de 66 a 72 con circuito aeróbico, módulos
- 17. Parquización, iluminación, colocación de juegos para chicos
- 18. Paseo cultural Meridiano V (segunda etapa)
- 19. Proyecto deportivo infantil juvenil en 40 y 115 (incluye proyecto de pista de skate).
- 20. Recuperación del espacio con iluminación, bancos, circuito peatonal y aeróbico, pavi
- 21. Circuito aeróbico desde calle Guemes hasta el Club Hípico.
- 22. Colocación de juegos y bancos en la plaza Forestación de la plaza Tercera Edad
- 23. Mejoramiento de las calles del barrio El Rodeo
- 24. Mejoras hidráulicas dentro de la cuadrícula de 13 a 2 y de 496 a 499 y entubado
- 25. Tratamiento paisajístico arroyo don Carlos y margen
- 26. Juegos, mesas, asientos y circuito aeróbico en el predio de la ex estación. 140 BIS Y 488
- 27. Cloacas y planta purificadora en cuadrícula de 514 a 508 y de 131 a 135.

DELEGACIONES CON PROYECTOS PRIORIZADOS AB

- 1
- 2
- 9
- Trazado vial La Plata

Fig. 55: Mapa de proyectos priorizados de alcance barrial.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Esta caracterización en relación a la extensión en el espacio físico de los proyectos propuestos y votados para su ejecución nos permitió identificar que fue posible la formulación y priorización de propuestas más allá de un hecho puntual. Sin embargo, la mayor parte de los proyectos revelan el carácter de intervenciones focalizadas que indican en una producción de la ciudad por partes incrementando desigualdades y fragmentación de los territorios.

En otro orden de acontecimientos, hacia adentro de esta caracterización de las propuestas interesa explorar su conformación según la cantidad de acciones de cada proyecto. Esto guarda relación con lo explicado en el capítulo metodológico respecto a que existieron proyectos puntuales que se conformaron de una acción y otros de varias. En otras palabras, hubo proyectos que se concentraron sólo en una acción y otros que se diversificaron pudiendo atender diferentes barrios y demandas de una misma RP o Delegación.

Al abordar el análisis pudimos verificar que este tema tiene algún punto de contacto con los criterios de asignación de recursos a los proyectos a ejecutar dispuestos por el municipio. Como mencionamos con anterioridad el proceso de PP en La Plata experimentó diversos cambios y esta cuestión de la distribución presupuestaria a las prioridades no fue ajena al proceso. En el año 2008 el criterio expuesto por el municipio fue el de asignar los recursos a la propuesta con mayor cantidad de votos y si quedaba un remanente se incluía la segunda propuesta más votada y así sucesivamente hasta utilizar todo el monto disponible por RP. En el año 2009 se implementa el "presupuesto base 0". En las asambleas desarrolladas en el año 2013 desde el municipio aclararon que sólo se iba a ejecutar un proyecto por zona independientemente del monto del mismo. En consecuencia, se incentivaba a presentar proyectos que involucren diversas acciones para intentar abordar la mayor cantidad de demandas (Pagani, 2015). En este sentido los registros revelan que las propuestas presentadas en 2008 estaban constituidas en un 91 % por una sola acción por proyecto seguida por aquellas que contaban con 2 y 3. Hacia el año 2014 esos porcentajes se modifican. Las propuestas con una acción siempre predominaron, pero en el año 2012 representan un 51% y se incorporan proyectos de hasta 5 acciones. Para el año 2014 las propuestas con una acción representan un 45% del total, se incrementan los valores de aquellas que contemplan entre 2 y 3 acciones y emergen proyectos con hasta 7 tareas (Fig.56).

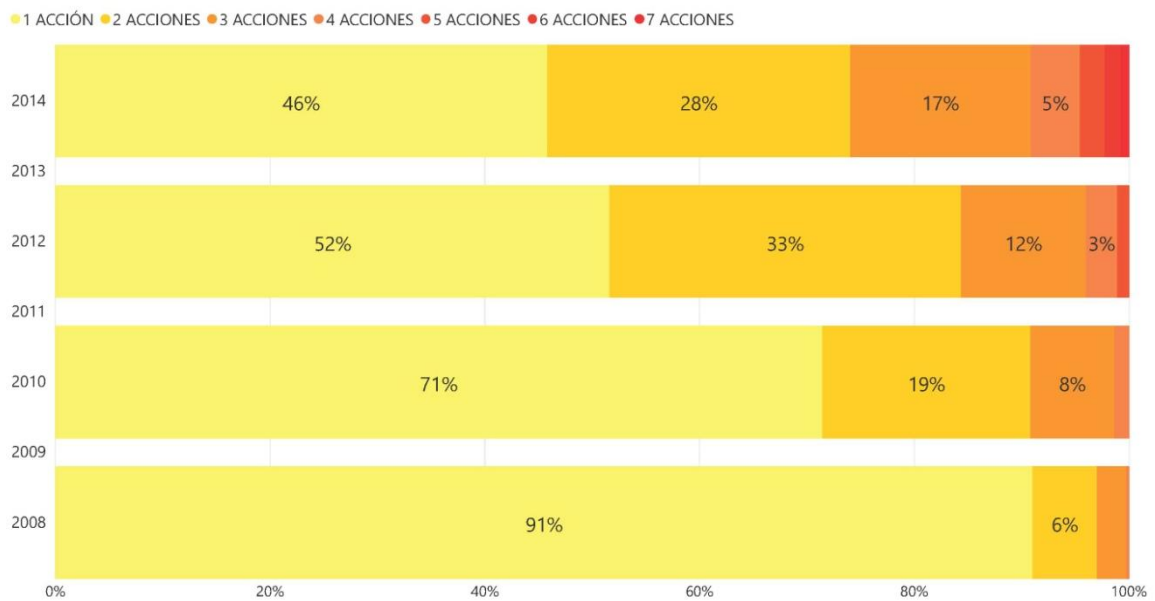


Fig. 56: Gráfico cantidad de acciones por proyectos presentados en PP (2008, 2010, 2012, 2014).

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Este análisis respecto de los proyectos priorizados tuvo un acontecer similar. En los primeros años se visualiza la supremacía de las propuestas conformadas por una sola acción y el salto cualitativo se produce en el año 2012 cuando se reducen a la mitad la cantidad de proyectos de esa categoría y comienzan a incrementarse las propuestas de 2 y 3 acciones. En el año 2013 se puede apreciar el aumento de proyectos compuestos por diversas acciones y hacia 2014 se incorporan aquellos que se componen de 6 y 7 tareas (Fig. 57).

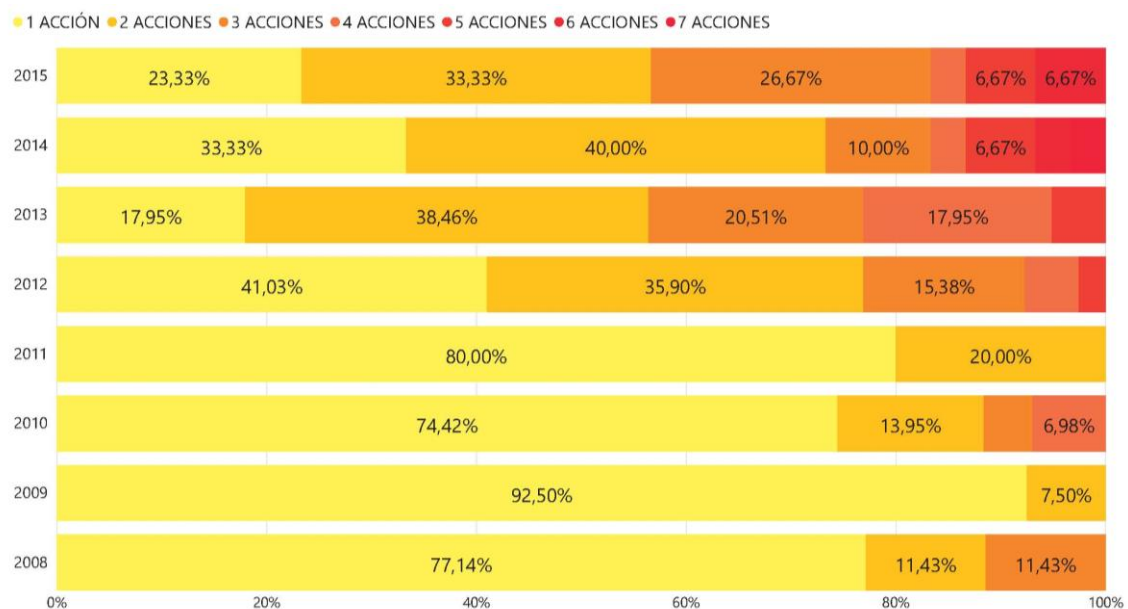


Fig. 57: Gráfico cantidad de acciones por proyectos priorizados en PP 2008 a 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Al visualizar la distribución de esta clasificación en el territorio municipal (Fig. 58) observamos que los proyectos priorizados que contenían entre 6 a 7 acciones se localizaron en Villa Elisa y Villa Elvira, Delegaciones de la periferia correspondientes a diferentes ejes de crecimiento de la ciudad. Olmos contempló algunas propuestas de 5 acciones y en Tolosa y San Carlos primaron las de 4. El Casco y City Bell se caracterizaron por proyectos de una sola acción o hasta 3. El resto de las Delegaciones tuvieron entre 1 y 2 acciones por proyectos priorizados.

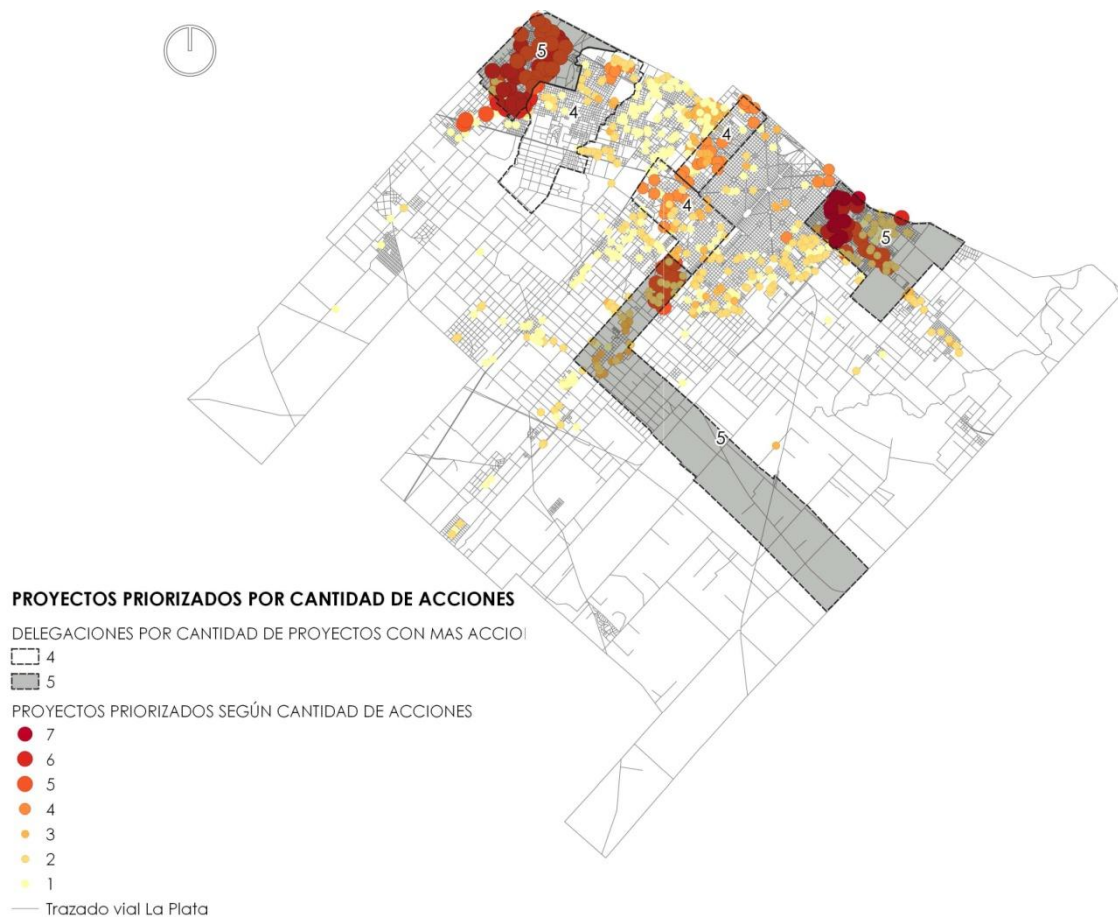


Fig. 58: Mapa de proyectos priorizados catalogados según cantidad de acciones a realizar PP 2008, 2009, 2010, 2014, 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

Al realizar el cruce entre el tipo de extensión de los proyectos priorizados del PP y la cantidad de acciones que los componen se observa que las propuestas que contaron con mayor cantidad de microproyectos fueron las que se agruparon bajo la clasificación de puntual o lineal en relación a su extensión. Las propuestas priorizadas que pensaron en cuestiones de alcance barrial contemplaron entre 1 a 4 tareas. Por último los proyectos priorizados para toda una RP se caracterizaron por ser de una sola acción (Fig. 59).

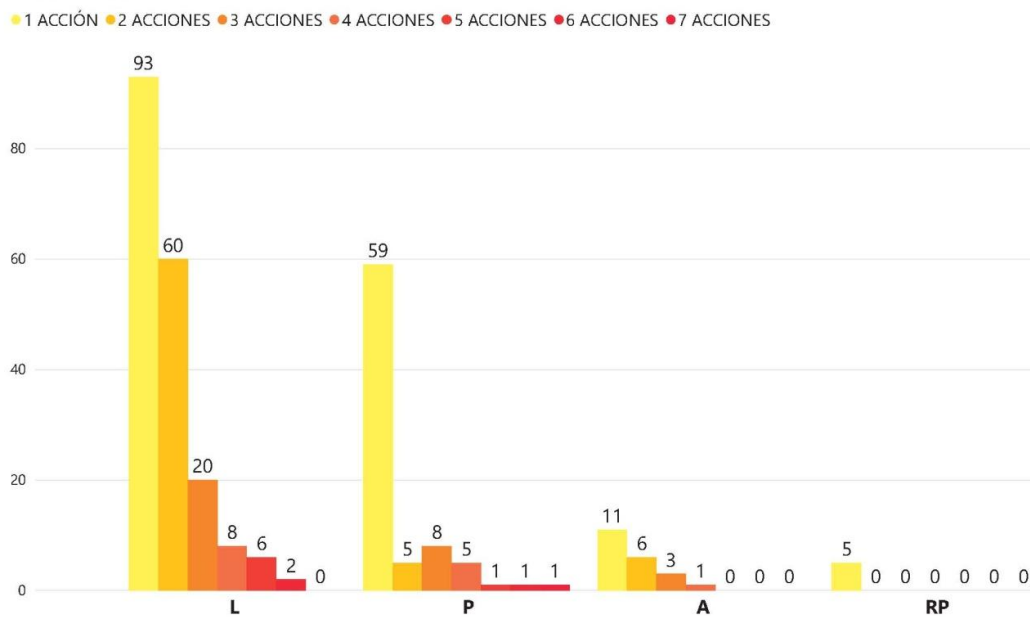


Fig. 59: Relación entre tipo de extensión y cantidad de acciones de proyectos priorizados de PP.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Esto nos indica que las propuestas pensadas para ser ejecutadas en grandes superficies se caracterizaron por proyectos que abordaban un tema o una problemática específica. Si bien contemplaron llegar a diversos territorios lo hicieron en relación a homogeneizar las acciones a concretar. Por su parte, aquellos proyectos conformados por mayor cantidad de microproyectos, y que en general fueron de carácter puntual y lineal, pudieron atender diversas demandas de los territorios que conformaron a cada RP.

A modo de síntesis, el abordaje o alcance de los proyectos de PP en relación a los diferentes territorios que componen las RP se materializó a partir de dos modalidades principales. Por un lado, conformando proyectos que abarcaron RP completas o barrios a partir de un tema, tipo de proyecto o demanda específica. Ejemplo de estos fueron: capacitaciones, talleres, cestos de residuos, etc. Por otro lado, fue posible responder necesidades de diversos barrios a partir de propuestas compuestas por microproyectos que respondieron a diferentes temas y tuvieron localizaciones diversas. Ambas situaciones ponen de manifiesto algunos asuntos a tener en cuenta. En primer lugar, en relación a las propuestas concebidas como recursos, este análisis permite visualizar como fue la distribución material y política del PP (Barragán Robles et al., 2015) a partir de la localización y extensión de los proyectos presentados y priorizados. Con la cartografía de este tema es posible visualizar la distribución de ambas modalidades distribución de proyectos: por abarcar áreas o RPs o por diversificar su contenido en microproyectos para diferentes barrios.

En segundo lugar, la condición de los barrios enunciada en el apartado teórico respecto de la inexistencia de sus límites físicos promovió en algunos casos la "trasgresión" de algunos proyectos sobre las delimitaciones administrativas de las Delegaciones municipales y las RP de PP. En relación a esto, la pertenencia a uno u

otro barrio tiene que ver con una trama relacional (Segura, 2011) que supera la dimensión física y refiere a la conformación de territorios en sentido de pertenencia a la vez que se exponen las heterogeneidades. La extensión de los proyectos formulados y priorizados, en general responden a esta configuración de los barrios sin límites precisos. En consecuencia, se observó la formulación y priorización de proyectos que excedieron esos límites (Fig.60). Por último, se evidenció la escala de las propuestas que no logró superar el nivel de gestión del entorno inmediato focalizado y fortaleciendo los procesos de transformación y consolidación de la ciudad por partes y sin planificación.

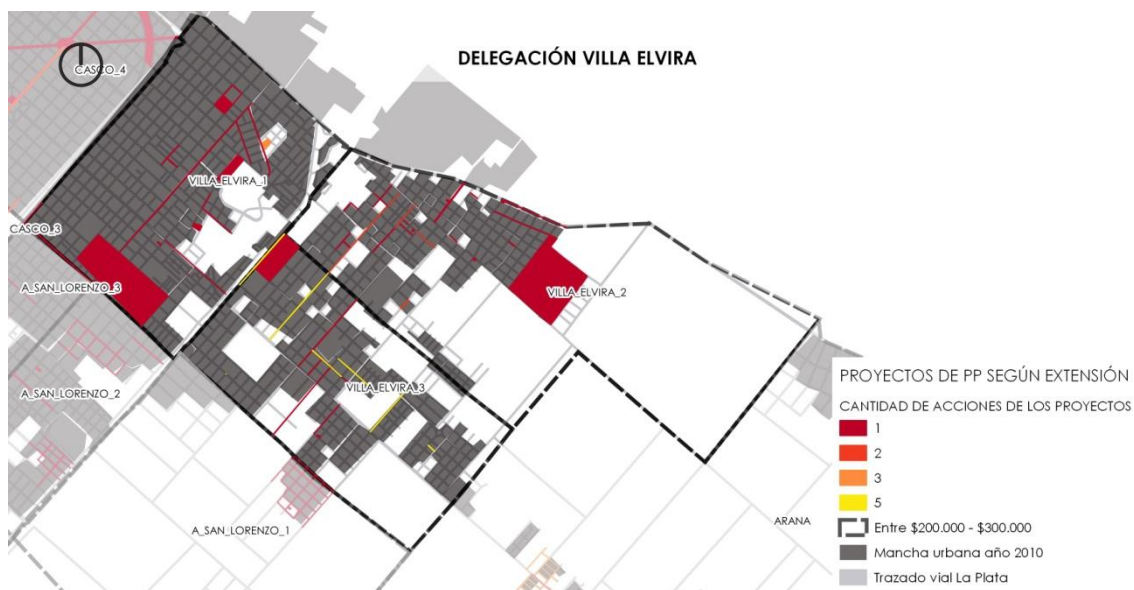


Fig. 60: Proyectos que sobrepasan los límites de las RP o Delegaciones.

Fuente: Elaboración propia (2019).

Variable 4: Nivel de ejecución de las propuestas seleccionadas

Este apartado presentó ciertos inconvenientes en el desarrollo de la tesis debido a que no fue posible acceder a registros del municipio sobre los proyectos ejecutados, en ejecución o información referida al estado de los mismos para poder contrastarlos con la realidad. Por lo tanto, con la escasa información recuperada, se intentó reconstruir el panorama sobre este tema debido a que es una variable fundamental sobre todo si se quiere apuntar a conocer la distribución de los recursos económicos y emergentes del PP. Esta falencia respecto de la información pública y accesible influye en la credibilidad y afianzamiento de la herramienta PP en el municipio y en los territorios.

Como primer punto, se revisa cual fue la propuesta respecto a la modalidad de ejecución de las propuestas seleccionadas en las diferentes ediciones de PP. En relación a esto la dinámica de selección de proyectos y la idea de que fuesen materializados en el transcurso de un año, hace suponer la existencia de mecanismos más ágiles de licitación y ejecución de los proyectos seleccionados de PP. Esto supondría ubicar a la herramienta de participación en un lugar diferente respecto de los procesos de gestión de obras, servicios y programas que el municipio lleva adelante a través de su gestión.

En el caso del PP de La Plata, la información sobre la modalidad de ejecución de los proyectos de PP se obtuvo de entrevistas realizadas al Ex Director de PP durante el período 2008 - 2012 y al Ex Secretario del CPP 2009 - 2014. Ambos referentes admitieron que sobre todo los proyectos de obras físicas no tuvieron diferencias con los procesos de obra pública que se realizaron vía gestión municipal. Es decir, eran sometidos a licitación, generalmente pública, con todos los avatares que ese proceso conlleva en cuestión de tiempos y pasos administrativos.

En el contexto de los diálogos con los funcionarios mencionados, ambos aseguran que para la gestión eran prioritarias las obras del PP y por ello se tenía un contacto semanal con el Secretario de Obras Públicas a fin de conversar sobre los plazos de ejecución que requerían ser anuales. Sin embargo, esto no evitó la existencia de demoras en la materialización de algunos proyectos. Un aspecto que los dos referentes afirman es que todos los proyectos fueron realizados durante el período que ellos estuvieron en sus cargos. Se puede inferir entonces, que las propuestas de PP seleccionadas hasta el 2014 fueron ejecutadas de forma completa. No obstante, los registros de periódicos locales⁴¹ y un informe municipal del estado de obras del municipio del año 2015 dan cuenta de las demoras y falta de cumplimiento sobre la ejecución de algunos proyectos de los años 2013, 2014 y el estado "en ejecución" de los correspondientes al PP 2015⁴². Respecto de este tema, el Director del PP 2008 - 2012 expresó que existieron diversas causas. En primer término, cuestiones referidas al límite presupuestario y la injerencia municipal de los proyectos que no fueron respetadas, imposibilitando la absorción de las mismas por la dinámica del PP. En segundo lugar, la existencia de "juego" en las licitaciones públicas en relación a los tiempos de comienzo de las obras por parte de las empresas seleccionadas para la ejecución. En tercera instancia, demoras ocasionadas por los tiempos en compra y escritura de inmuebles que llevo a no poder construir los edificios para uso público.

... "Algunas de las cuestiones que nosotros teníamos que haber previsto, fallaron. Si se hubiese cumplido el límite presupuestario y la condición de que los proyectos fuesen de jurisdicción propia del municipio la ejecución no fallaba... [...]... En El Peligro se pedía ampliar el Centro de Salud y la normativa no lo permitía. En Arturo Seguí la Escuela las Algarrobas, se compró el terreno y hubo demoras en el proceso de compra, escritura y recién después ahí hacer la obra. Pero nunca hubo conflicto. En este caso la población eligió el terreno que querían para la escuela"

Entrevista al Director del PP durante el período 2008 - 2012 (Junio - 2020)

Si bien en los discursos se reconocen los atrasos en la ejecución de algunos proyectos ambos representantes expresan que no hubo conflictos entre actores.

⁴¹ Diario "El Día" versión digital de 10/11/2010 y 12/08/2019. Sitio web INFOPLATENSE notas de las fechas 02/12/2014, 12/07/2011, 13/07/2011, 31/03/2015, 17/06/2014. Sitio web NOVA LA PLATA 02/02/2018.

⁴² Ver en Anexo 3: La Municipalidad Estado de Obras en Ejecución al 06/05/2015.

Ante la poca información pública sobre este tema el análisis realizado fue acotado y no fue posible utilizar la matriz ideada. Sin embargo, se trabajó sobre 122 registros de artículos periodísticos provenientes de diversas fuentes locales⁴³ y algunas publicaciones del municipio, los cuales permitieron conformar un panorama sobre cuáles fueron los temas publicados en relación a los proyectos de PP.

En el siguiente gráfico (Fig. 61) se expresan las cantidades de las noticias agrupadas por temáticas. Se observa que la mayor parte de los artículos refieren a promocionar las fechas y lugares de votación y en segundo lugar los que publican los proyectos a votar, ya sea de forma general o desglosada por Delegación y ubicación específica. Las publicaciones sobre los proyectos elegidos representan un 9,4% de las noticias y se encontraron en todas las ediciones de PP menos en la del año 2014. Los artículos referidos a ejecución o licitación de obras representan un 8,72% y dan cuenta de un inicio de obra o proceso licitatorio sin dar detalles de montos, período estimado de ejecución, empresa encargada de los proyectos, etc. Las noticias sobre los reclamos en relación a algún aspecto de PP son más escasas y en general están relacionadas a algún barrio en particular: Altos de San Lorenzo, Melchor Romero, Gorina y Villa Elvira.

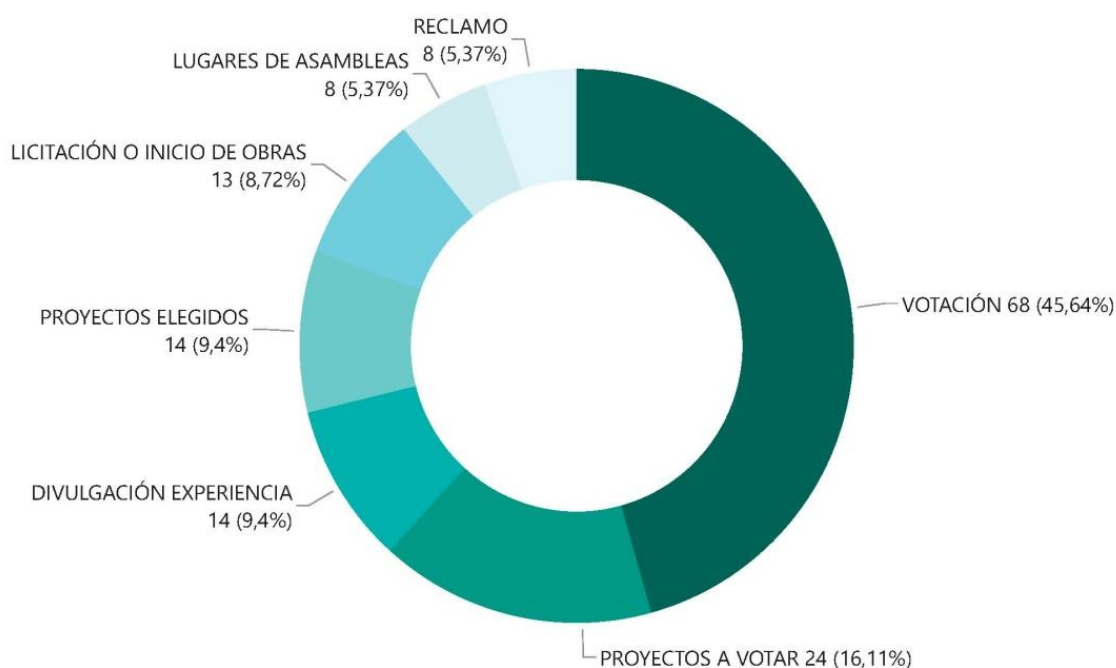


Fig. 61: Artículos periodísticos recopilados agrupados según la temática que abordan.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

El análisis de esta información nos advierte de diferentes aspectos sobre la ejecución de los proyectos elegidos y del PP (Fig. 62). En primera instancia, cuestiones positivas que visualizaron los procesos de licitación iniciados y la inauguración de obras

⁴³ A continuación se enumeran las fuentes periodísticas locales consultadas: Diario El Día, Plus Informacion, Octava Seccion, Diario Digital de Gonnet, Contacto Político, Infobaires 24, La Plata Ya, Info blanco sobre negro, NOVA La Plata, Info Cielo, Cadena BA, Infoplatense, Argentina Municipal, Informes del Municipio.

ejecutadas, sobre todo en las ediciones 2008 y en el período de 2010 a 2013. En segundo lugar, se advierten disconformidades emergentes acerca del proceso de PP: vecinos de Melchor Romero que explicitan que no se hicieron las obras del año 2009 y 2013; quejas en Villa Elvira por falta de transparencia en el proceso del PP; denuncias sobre la falta de información sobre las fechas y lugares de asambleas del PP 2011; vecinos de Olmos preocupados por el desalojo del Jardín Maternal y Casa del Niño cuyo proyecto fue ganador en 2014 y fue posible la compra del lote para edificar el establecimiento pero no se concretó la construcción del mismo; o la presencia de "punteros", en Gorina y Melchor Romero en las asambleas con el fin de direccionar la formulación y votación de propuestas.



Fig. 62: Artículos sobre los proyectos de PP: inicio de obras y reclamos en diferentes ediciones.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Por su parte, los informes del municipio en relación a los proyectos son escasos y refieren a las propuestas a votar o seleccionadas de algunas ediciones (2008, 2010, 2012, 2014). Si bien los referentes municipales declararon que se ejecutaron todos los proyectos mientras estuvieron en sus cargos no fue posible acceder a la información sistematizada sobre estado de los mismos. En el Anexo 2 de esta tesis, se adjuntan los documentos sobre los proyectos a votar publicados por el municipio, informes de carácter general y un registro sobre el estado de la obra pública en el municipio de La Plata 2015 donde se visualiza la situación de proyectos de PP 2013, 2014 y 2015. Aquí se advierten las demoras expresadas en algunos reclamos.

Un último instrumento utilizado para recopilar información sobre los proyectos de PP y la percepción de los mismos por algunos habitantes del Partido, fue la encuesta virtual realizada. Del total de encuestados (119 personas) el 44,1% consideró que la ejecución de los proyectos priorizados de PP se realizó de forma parcial y con demoras. El 29% expresó que no sabe el estado de ejecución y el 14,7% que se ejecutaron todos los proyectos pero con demoras. Un 8,8% expresó que no se ejecutó ningún proyecto y el 3,4% indicó que todos los proyectos fueron ejecutados. Si bien no es posible generalizar resultados con esta encuesta, la finalidad de su implementación estuvo dirigida a recuperar parte de la percepción de algunos actores respecto de la herramienta de participación en sus diferentes ediciones y formatos. Sin embargo, nos permitió visibilizar la cuestión de la escasa información publicada y accesible sobre este tema. Según algunos autores revisados para este trabajo la escasez de información pública sistematizada sobre lo que se hizo y lo que no en relación a las demandas y prioridades de la población en las instancias de PP, atenta contra la credibilidad del instrumento como herramienta de gestión y participación de los territorios (Cabannes, 2005; Carmona & Lopez Accoto, 2018; Ramella, 2015). Por este motivo, emerge como sugerencia trabajar en la recopilación y sistematización de estos datos y constituir documentos para registro, análisis y reformulación de los procesos de PP. Esto puede ser relevante en el marco de la trayectoria e historicidad de las políticas públicas, como menciona Oszlack (2009) y en la formulación de ajustes para la mejora de la implementación de la herramienta. Esto representa uno de los temas pendientes en el caso del PP platense, sobre todo, si es que se considera volver a implementar el instrumento.

A modo de reflexión sobre el análisis de los recursos genéricos y específicos identificados en el PP platense, podemos decir que el Municipio desplegó diversos recursos genéricos (económicos, de gestión y de proximidad). Éstos fueron cambiando edición tras edición, en parte debido a no poseer criterios explícitos establecidos para su eficiente manejo o con la intención de abordar las dinámicas de los territorios en el marco de instrumentos con fuerte carga de participación. Sin embargo, de cada edición de PP emergieron recursos específicos sobre todo a partir de proyectos formulados y priorizados. Su caracterización y mapeo nos permitió construir información que no estaba registrada y analizarla en función de la matriz propuesta. De este modo se contribuye a los estudios de casos referidos a estos temas y al conocimiento del Municipio de La Plata de forma específica.

CAPITULO 6 | Modalidades de inclusión en el PP de La Plata período 2008 y 2015

El presente capítulo aborda los aspectos que hacen a la inclusión de diferentes barrios y territorios en el marco del PP.

Tanto en el capítulo de marco teórico como el que explica la metodología y matriz de análisis se explicita que la "inclusión" es un concepto amplio y que puede estudiarse a partir de múltiples variables. Implica, entre otras cosas, la interdisciplina y contar con un equipo de trabajo que aborde los diversos temas que hacen a la inclusión. Por tal motivo en este trabajo se sintetiza en subdimensiones, variables e indicadores que algunos autores trabajaron al respecto en el marco del PP y que fueron explicados en el apartado metodológico. Con este análisis se intenta responder a los siguientes interrogantes: ¿El PP contempló a la totalidad de territorio municipal para su implementación?; ¿Qué relación tuvo con el proceso de descentralización municipal?; ¿Existieron criterios específicos para la inclusión de áreas rurales y áreas deficitarias críticas?; ¿Se logró incorporar a diversos barrios a partir de la localización de los espacios de asambleas?; ¿Fue posible incorporar las demandas de diversos barrios o se produjeron concentraciones de las mismas?; ¿Cuáles fueron los barrios con mayor cantidad de demandas y los que lograron canalizar los recursos a sus territorios?

Retomando aspectos metodológicos para el abordaje de este tema, las subdimensiones propuestas refieren a analizar, en primer lugar, la relación del PP con los procesos de descentralización, las áreas urbanas y rurales y los barrios populares como parte de áreas deficitarias críticas. En segunda instancia, se revisa si el PP produjo una inclusión de diferentes barrios a través de la localización de los lugares de asambleas, las demandas y prioridades en el marco del mencionado instrumento. A continuación se desarrolla el análisis en relación al caso de PP platense en base a la matriz explicada en la tabla 18 del capítulo 3.

6.1 | Inclusión por criterios

6.1.1 | Subdimensión 5: Inclusión por criterios en relación a la descentralización, lo urbano y lo rural, y las áreas deficitarias críticas

Las variables a considerar en este apartado refieren al análisis de los criterios de implementación del PP en relación a los procesos de descentralización administrativa del municipio, la consideración o no de áreas rurales para participar en el PP y la inserción de las denominadas áreas deficitarias críticas (ADC) en el desarrollo del instrumento. Esos criterios son propuestos a priori de la implementación de los PP y reflejan como son considerados estos temas, presentes en las ciudades, en el marco de una herramienta de participación y gestión de los territorios. A continuación exploramos cada variable aplicada al caso de estudio.

Variable 1: Inclusión según alcance territorial de la experiencia de PP en el PP platense

En el capítulo metodológico se explicó que existen experiencias de PP que se desenvuelven en todo el territorio municipal y otras que seleccionan algunos territorios

donde implementarlo. Esta última opción se efectúa debido a: las posibilidades económicas del municipio y los recursos de los que dispone para el despliegue de la herramienta o con el fin de aplicar una discriminación en función de la atención prioritaria de temas, áreas o sectores poblacionales particulares. Si bien ambas posturas demarcan un carácter inclusivo, sea considerando a todo el Partido sin discriminación de áreas o por selección de atención prioritaria a algunos barrios o temas, gran cantidad de autores consideran experiencias de PP más inclusivas a las primeras ya que se desarrollan en todo el territorio municipal de forma simultánea (Cabannes, 2005; Caruso et al., 2010; Lopez Accotto et al., 2018). De esta forma se tiende a promover la participación de toda la población y poder reconocer la diversidad de demandas y prioridades del Partido.

La matriz propuesta en la metodología agrupa las iniciativas de PP en relación a esta caracterización en dos grupos: el denominado "inclusivo" cuando el PP se despliega en todo el territorio municipal de forma simultánea y el "selectivo" a aquellas experiencias que resuelven implementar el instrumento en algunos sectores del Partido.

El caso del PP de La Plata se enmarca dentro de la primera clasificación y, por lo tanto, es considerada como una experiencia inclusiva. La característica de ser un instrumento que se desarrolló de forma simultánea en todo el Partido propició el surgimiento de gran cantidad de demandas, donde algunas fueron abordadas desde el PP y otras, según entrevistas al Ex Director del PP, fueron listadas a modo de diagnóstico de necesidades e intentaron ser canalizadas a través de la gestión municipal siendo tratadas por el Ejecutivo Municipal (Entrevista al Ex Director de PP, 2020). Se valora de forma positiva que, de este modo, el PP contribuye a reconocer los diferentes territorios existentes y explorar la capacidad de apropiación de la herramienta como canal de comunicación y exposición de necesidades. En consecuencia, permitiría conformar diagnósticos de demandas y participación a considerar para futuras intervenciones.

Un último aspecto a destacar es que, la implementación del PP en todo el Partido, determina que es necesario realizar los análisis sobre el alcance de la herramienta en relación a la descentralización, el grado de ruralización y de inclusión de áreas deficitarias críticas, en función de conocer cómo fueron considerados estos territorios en el marco del PP.

Variable 2: Relación del PP con la descentralización municipal

Este inciso focaliza en la organización del territorio municipal para la canalización de recursos genéricos y la visualización y producción de recursos específicos en relación a las RP de PP. En otras palabras, refiere a la conformación de las unidades territoriales denominadas Regiones Presupuestarias (RP) en las que se organiza el PP para la asignación de recursos económicos a discutir en forma pública, el desarrollo de asambleas, formulación de propuestas y priorización de proyectos. En muchos casos estas RP de PP coinciden con los límites de las Delegaciones administrativas creadas por el municipio a fin de fortalecer los procesos de descentralización municipal. En otros casos estas unidades se delimitan a partir de otras consideraciones en virtud de materializar diversos objetivos que persigue el instrumento. En general los criterios de

definición de las RP suelen tener un vínculo con los procesos de descentralización. En el apartado metodológico se explicitó esto y se definieron 4 categorías de grado de descentralización del PP. Los límites físico-administrativos de las Delegaciones Municipales constituyen una de las categorías y se la denomina de descentralización mínima ya que no realiza modificaciones a estos espacios. Un grado mayor de descentralización refiere a los PP que definen sus RP en espacios físicos más pequeños que las Delegaciones y hacia adentro de los mismos respetando los límites de estas (descentralización media); o aquellas RP que se organizan a partir de barrios o comunidades (descentralización máxima). La última de las opciones requiere que el instrumento de PP esté afianzado y sea reconocido por el Estado local y la sociedad como herramienta de gestión territorial. Demandará mayor organización y especificación de los recursos genéricos y en consecuencia mayor compromiso de los específicos para que funcione y sea sostenible en el tiempo. En el otro extremo, se encuentran los PP cuyas RP superan los límites de las Delegaciones y constituyen regiones más amplias o que no recuperan esos límites definiendo un grado de descentralización nulo.

A partir de estos criterios expuestos, identificamos que el caso de La Plata en las diversas ediciones de PP 2008 - 2015 contempla una situación intermedia. Se tuvieron en cuenta los límites administrativos para delimitar las RP de PP pero en algunos casos se realizaron subdivisiones.

En la primera edición en el año 2008 el criterio que rigió la conformación de las unidades territoriales de PP fue la cantidad de habitantes de cada Delegación. En consecuencia, los espacios administrativos con mayor cantidad de población se subdividieron en 2 o 3 RP. Esto ubica a la experiencia en un grado de descentralización intermedia respecto de la matriz de análisis.

En el año 2010, además del criterio poblacional, se contemplaron las situaciones particulares de dos barrios de la periferia que no lograban imponerse en los procesos de presentación de propuestas y priorización de proyectos. Frente a esta situación, y según lo expresó el Ex Secretario del CPP en una entrevista, se conversó en las asambleas la posibilidad de crear dos RP específicas para éstas áreas. De esta forma esos barrios que no lograban atraer inversiones a sus territorios, consiguieron participar y conformar proyectos acordes a sus demandas. Podría indicarse entonces que el PP en esta edición expresa un grado de descentralización máxima. Recuperamos las palabras del Ex Secretario del CPP en relación a la delimitación y organización de las RP de PP:

...eso lo definíamos en las asambleas misma, cuando veíamos que una zona era demasiado grande o chica, bueno de acuerdo a lo que hablábamos con la gente en las asambleas. Al año siguiente reamábamos la zonificación. En algunas casos incorporamos una zona muy chica, ese año que tuvimos 43, incorporamos zonas muy chiquitas que no lograban impactar para sí mismas en lo general PP, entonces las apartábamos y lograban impactar...

Entrevista al Secretario del CPP durante el período 2009 - 2013 (Junio - 2020)

A partir del año 2011 se reduce el número de RPs de PP a 30 por lo cual muchas RP fueron absorbidas por otras y circunscriptas a los límites de las Delegaciones administrativas. Las palabras del Ex Secretario del PP nos explican cómo se desarrolló este tema con el ejemplo de la RP de Gómez:

La localidad de Gómez esta partida al medio una parte depende de Brandsen y una parte a La Plata. La parte de La Plata pertenecía a Etcheverry. Por ser muy escasa la población nunca tenían impacto en el PP y esa fue la causa para generar esas zonas. Eso duro 2 años. Ya después como se termino lo que ellos pretendían volvimos a incorporarla a la asamblea de Etcheverry. Eso lo definamos nosotros desde el CPP con los vecinos. Era todo muy dinámico no era rígido el sistema.

Entrevista al Secretario del CPP durante el período 2009 - 2013 (Junio - 2020)

En relación a lo expuesto, se puede decir que el PP en La Plata comenzó con un grado de descentralización media, con la conformación de RPs a partir de la cantidad de población de las Delegaciones, y tuvo 2 ediciones (2010 y 2011) donde ese grado fue superado llegando a la categoría de máxima descentralización a partir de la configuración de RPs en función a los territorios emergentes: Poblet y Gómez⁴⁴. Luego vuelve a replegarse a una situación intermedia - mínima ya que se reduce la cantidad de las RP. Algunas nunca sufrieron modificaciones y quedaron definidas por límites administrativos y otras se unifican y conformaron un máximo de 2 RP por Delegación. En los mapas de la figura 63 se visualiza una síntesis de este proceso.

⁴⁴ Como se explicó Gómez fue incorporada en el PP como una parte de la Delegación de Etcheverry. Por su parte Poblet fue considerada dentro de la Delegación de Olmos.

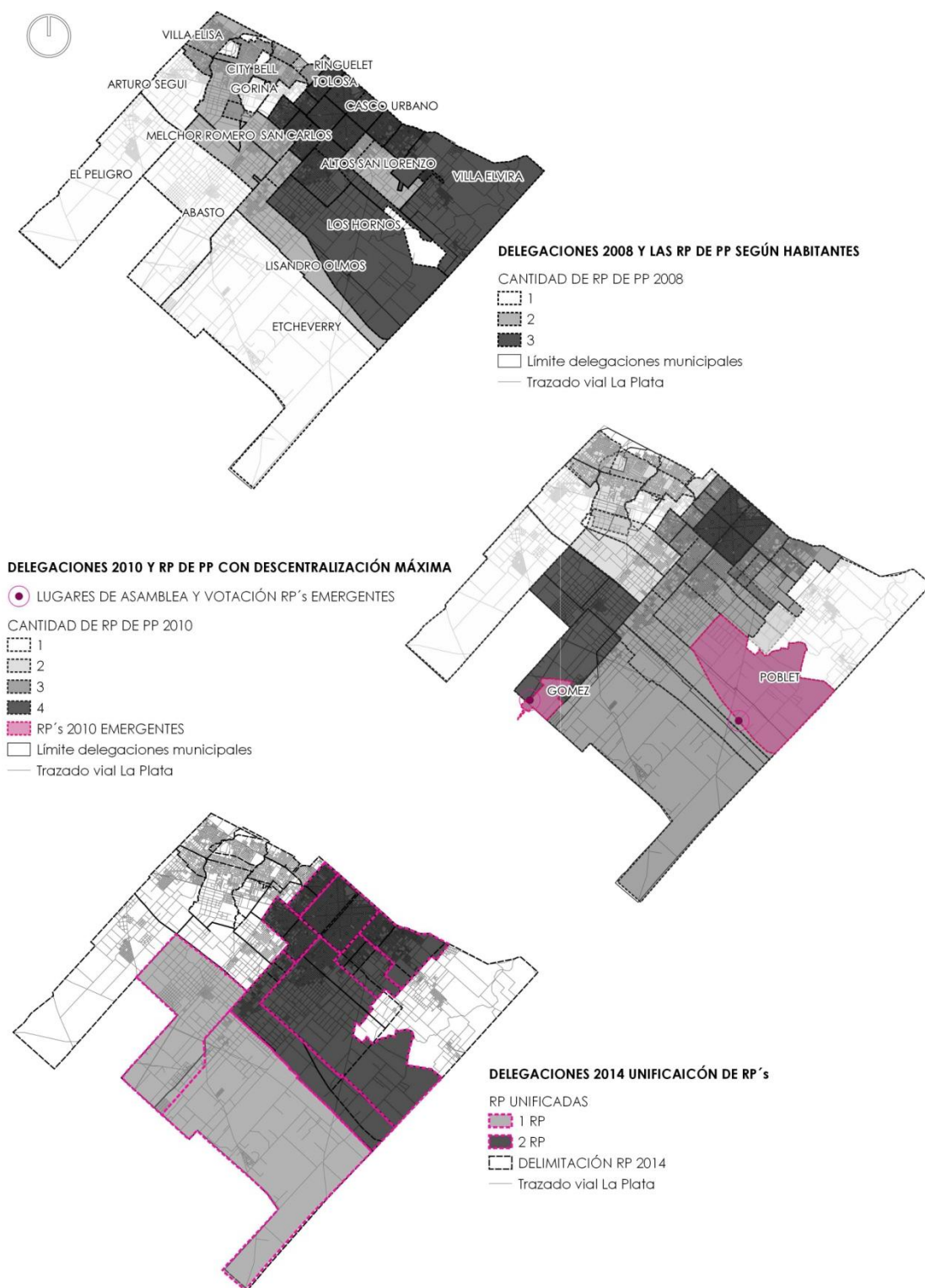


Fig. 63: Mapas de conformación de RP's en diferentes ediciones de PP en el marco de los grados de de descentralización de la herramienta.

Fuente: Elaboración propia (2020).

A modo de síntesis, el PP en La Plata consideró los espacios producto de la descentralización administrativa como puntos de partida de organización de las diferentes RP. No obstante, el criterio que primó para la delimitación de estos espacios

fue una cuestión de cantidad de habitantes más que una puesta en valor y consolidación de los territorios en función de sus rasgos distintivos o de cohesión.

Variable 3: Criterios de inclusión del PP sobre áreas rurales del Partido de La Plata

En este apartado interesa reconocer la relación entre PP y las áreas rurales del partido. Se profundiza en los grados de inclusión de éstas áreas en la dinámica de los PP a partir de las categorías propuestas en el apartado metodológico sobre los criterios de implementación del instrumento en el ámbito rural. Luego se propone analizar dónde se localizaron las asambleas, demandas y prioridades con el fin de identificar como se distribuyeron estos recursos en estas zonas.

Respecto de los criterios de inclusión del PP frente a las áreas rurales las categorías propuestas se organizan en una escala de 3 niveles:

1. Ruralización nula: el PP se desarrolla sólo en área urbana;
2. Ruralización media: el PP se desarrolla tanto en área urbana como en áreas rurales;
3. Ruralización máxima: existencia de un PP específico para las áreas rurales donde se traten temáticas particulares del ámbito.

En el caso de La Plata el PP se desarrolló en todo el espacio físico del Partido, por lo tanto, contempló de algún modo las áreas rurales⁴⁵ o por lo menos no las excluyó. No se explicitaron criterios específicos y en consecuencia se lo clasifica como de inclusión rural media ya que se consideró de igual modo el ámbito rural y el urbano.

Respecto de la distribución de los recursos genéricos, montos y localización de asambleas, podemos decir que no existieron discernimientos en relación a lo rural. La asignación de recursos tuvo más que ver con una cuestión poblacional como vimos en el apartado específico sobre la distribución de recursos económicos, por lo cual hubo RPs ubicadas en el área rural que recibieron montos similares a las que poseen gran superficie de áreas urbanas. Recuperando los valores de los montos asignados del año 2010, de 18 RPs ubicadas en el área rural⁴⁶, 4 recibieron montos superiores a los \$500.000 y 9 estuvieron por debajo de los \$350.000 (Fig. 64). Estas últimas corresponden a las delegaciones ubicadas en los ejes de crecimiento sureste y suroeste, espacios con grandes porciones de territorios rurales y caracterizados por escasa o ineficiente provisión de servicios básicos, además de ser las que menor cantidad de población contienen. En base a esto, puede decirse que el PP al considerar la población como factor para la asignación de recursos económicos desestima en este caso a los espacios rurales y sus posibles demandas específicas.

⁴⁵ Se explicitó en el apartado metodológico de esta tesis que para definir las áreas rurales del partido se consideró la delimitación propuesta por el Código de Ordenamiento Urbano de la Plata, Ordenanza N° 10.703 y la Ley provincial 8.912.

⁴⁶ Las RP de PP ubicadas en el área rural del Partido de La Plata son: Abasto 1, 2, 3 y 4; El Peligro; Arturo Seguí; Melchor Romero 1 y 2; Etcheverry; Gómez; Poblet; Arana; Olmos 1; Los Hornos 1, 2 y 3; Altos de San Lorenzo1.

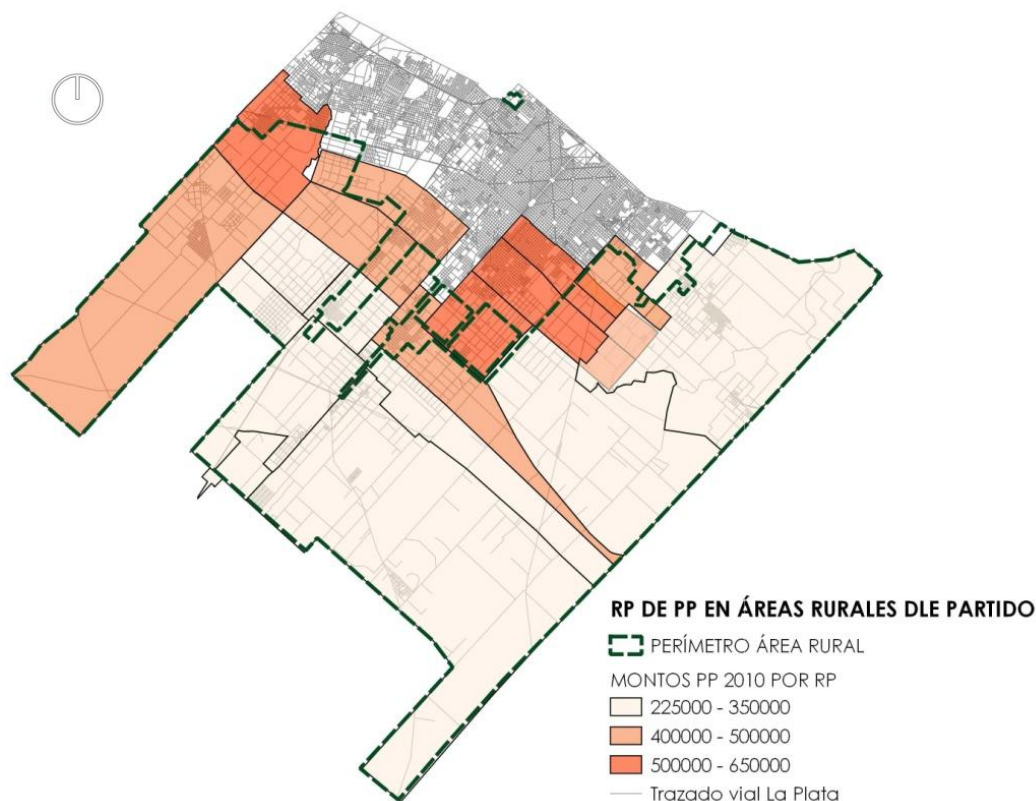


Fig. 64: RP's de PP en áreas rurales del Partido y los montos asignados en edición 2010.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Al referirnos a los lugares de las asambleas, como recursos genéricos, se localizaron tanto en el área rural como urbana con predominio en esta última. Los registros correspondientes a los PP de los años relevados, reflejan que el 81,63% de los espacios destinados a los encuentros entre Estado y sociedad, se localizaron en el área urbana, el 3,06% en área complementaria y el 15,31% en el área rural (Fig. 65). El último porcentaje corresponde a asambleas pertenecientes a las Delegaciones de El Peligro, Abasto, Arana, Etcheverry y Olmos.

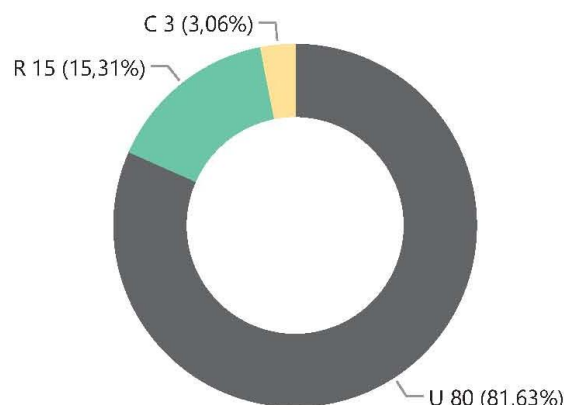


Fig. 65: Cantidad de asambleas de PP por localización en relación a la zonificación: urbana, complementaria o rural.

Correspondiente a ediciones 2008, 2011, 2012, 2013 y 2014.

Fuente: Elaboración propia (2020).

En relación a los proyectos presentados en los años 2008, 2010 y 2014, se observa que el 83,79 % se localizó en el área urbana, un 8,62 % en las zonas rurales, el 7,59% restante tuvo situaciones mixtas entre el área complementaria y proyectos que tuvieron parte en urbana y parte en rural (Fig.66).

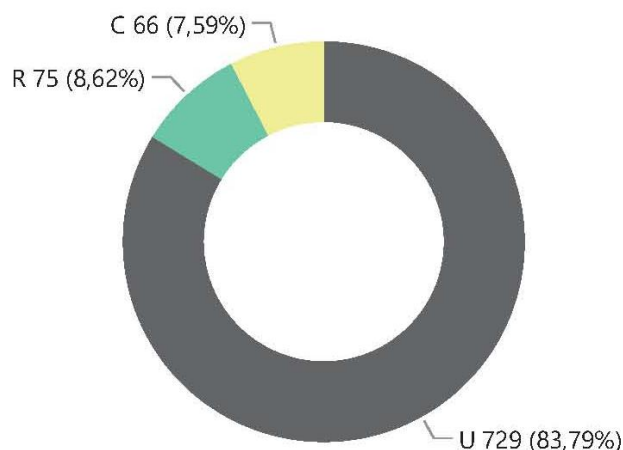


Fig. 66: Cantidad de proyectos presentados de PP por localización en área urbana, complementaria o rural.

Ediciones de PP 2008, 2010 y 2014.

Fuente: Elaboración propia (2020).

En relación a los subtipos de proyectos emergentes en el ámbito rural tuvieron mayor presencia aquellos relacionados con el asfalto, seguidos por la colocación de luminarias, la construcción y refacción de edificios y los caminos peatonales (Fig. 67). Esto demuestra que predominaron demandas de habitabilidad de la ciudad y los tipos de proyectos infraestructurales por sobre las propuestas de impacto social y acción comunitaria. Por otro lado, se advierte que las demandas emergentes en el ámbito rural no se diferenciaron de aquellas propias del área urbana. En este sentido, no se detectaron proyectos vinculados a actividades de producción agrícola, ganadera, etc; o programas para familias dedicadas a estas prácticas localizadas en el Partido, capacitaciones, etc; entre otras posibles propuestas referidas a estos sectores.

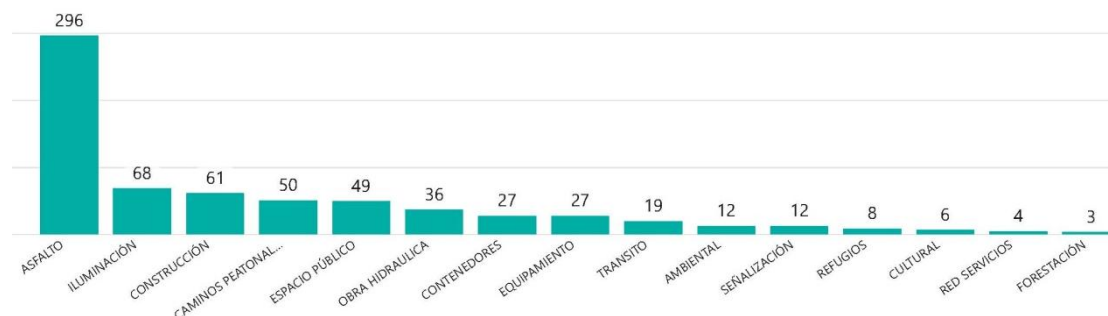


Fig. 67: Proyectos presentados en áreas rurales caracterizados por subtipo.

Ediciones 2008, 2010 y 2014.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Respecto de las prioridades de las zonas rurales el asfalto fue la propuesta más elegida y se localizó sobre todo en el eje suroeste de la ciudad. Las columnas de iluminación también tuvieron lugar en esta zona. Las obras hidráulicas tomaron relevancia en el eje sureste. Proyectos de equipamiento, construcción y refacción edificio de uso público, redes de servicios, señalización y refugios se dispersaron en diversos lugares (Fig. 68).

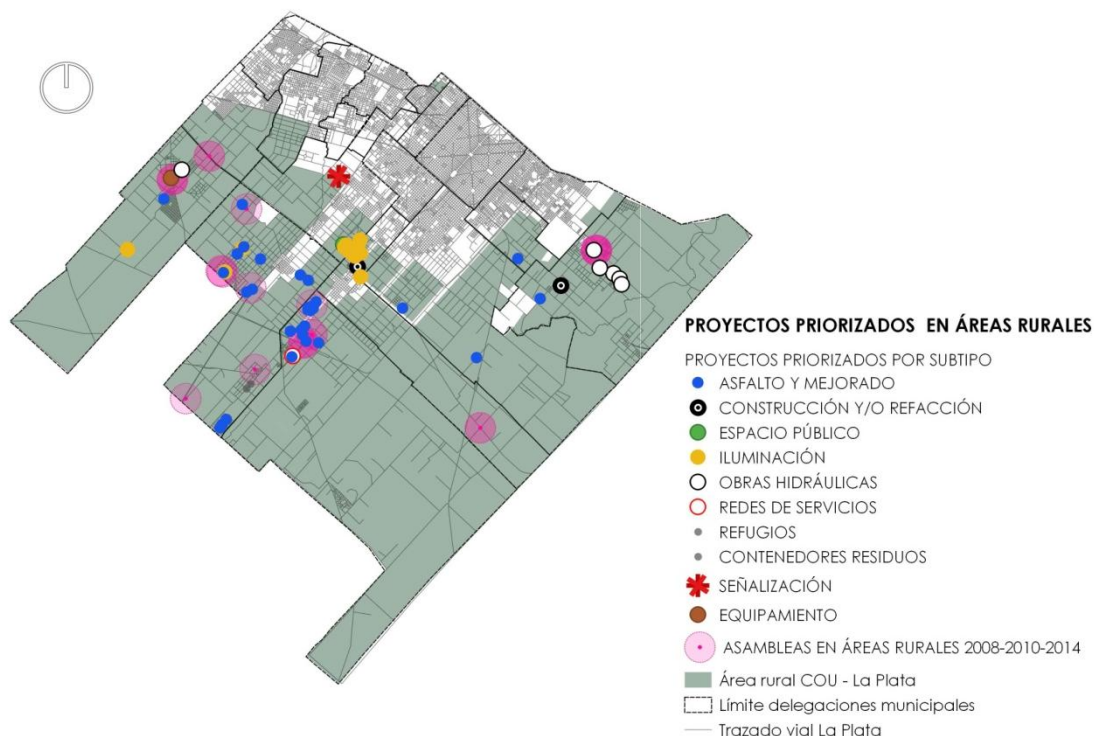


Fig. 68: Mapa ubicación de proyectos priorizados de PP en área rural.

Ediciones 2008, 2009, 2010, 2014 y 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

A modo de síntesis sobre la inserción del espacio rural en el PP 2008-2015 podemos afirmar que se enmarcó dentro de las propuestas intermedias de inclusión. Si bien el rural no fue excluido de la experiencia de PP, tampoco se establecieron criterios que promuevan el desarrollo específico de la mencionada área. Cabe mencionar que en la edición anterior de PP del año 1998 tampoco se aplicaron criterios específicos en beneficio del área rural. Sin embargo, tanto en los Planes de Desarrollo como en las experiencias de los Planes Estratégicos se formalizaron líneas de trabajo o ejes en virtud de propiciar proyectos para estas zonas valorando su factor productivo.

Retomando la experiencia de PP 2008-2015 en relación a las propuestas emergentes primaron las de carácter infraestructural y sobre todo el asfalto, que contribuyen a una mejora del espacio físico en relación a la circulación y conexión de diferentes zonas del Partido y una mejor situación para las redes de transporte público. Una de las causas del predominio de este tipo de proyectos puede relacionarse con el crecimiento de la mancha urbana que avanzó sobre el espacio rural y requiere de infraestructuras para el desplazamiento de las personas que habitan y trabajan en estos lugares, así como

también facilitar los canales de transporte de la producción de estas áreas hacia otros sectores. Otro supuesto, guarda relación con lo mencionado respecto de los "proyectos más viables" producto del direccionamiento (directo o indirecto) de funcionarios del municipio en las asambleas de PP.

Como reflexión parcial, podemos decir que, por un lado, resulta positivo que el PP materialice proyectos en las áreas rurales del Partido. Esto remite a que estas zonas son incluidas en el proceso de discusión y/o direccionamiento de recursos públicos. Sin embargo, el tipo de proyectos priorizados en su mayoría de carácter infraestructural tiende a intensificar los procesos de crecimiento expansivo, extensivo y fragmentado de las ciudades que, en el caso de La Plata como en tantas otras ciudades, acontecen de forma rápida y sin una planificación.

Variable 4: Grado de inclusión de Barrios Populares (BP) y Áreas Deficitarias Críticas (ADC) en el PP platense

En esta variable se reflexiona sobre el modo en que el PP llegó o no a los barrios populares (BP) y áreas deficitarias críticas (ADC), categorías descritas en el apartado teórico-metodológico. En relación a esto y, a partir de la matriz explicada en el capítulo correspondiente basada en 3 grados de inclusión, se puede decir que existen experiencias de PP que sólo tienden a promover la participación y formulación de proyectos para la ciudad consolidada o "formal", impidiendo o no promoviendo la participación de habitantes provenientes de barrios definidos como informales; o precisando proyectos sólo en áreas formales. En este sentido la categoría de análisis de la matriz corresponde a un grado de inclusión nula. Por otro lado, están las iniciativas de PP que reconocen la totalidad del territorio municipal incluyendo asambleas, lugares de votación y participación de todos los habitantes sin diferenciar barrios a los que pertenecen los actores interesados. Estas instancias tienen un nivel de inclusión intermedia ya que no excluyen a territorios que en general son excluidos, pero tampoco estimulan su participación de forma explícita. Por último, la categoría de mayor inclusión de las ADC en el PP son aquellas que logran canalizar mayores recursos (genéricos y/o específicos) en ellas. Con esto se intenta, de algún modo, salvar deficiencias de estos territorios en cuanto a promover acceso a servicios, equipamientos e infraestructuras de estos sectores; a través de materializar proyectos emergentes de PP.

Cómo se propuso para el análisis del PP en relación a las áreas rurales, por un lado, se revisa la existencia de criterios de inclusión de estas áreas en el PP y, por otro, si existió una distribución de recursos genéricos y/o específicos.

En relación a los criterios de inclusión, la experiencia de PP 2008-2015 se enmarca dentro de las situaciones de grado intermedias. Si bien no se propusieron condiciones que favorezcan la participación de los barrios populares (BP) en el PP tampoco se los excluyó del mismo. Fue un proceso en el que cualquier habitante de la ciudad podía participar y se encuentra explícita en el decreto de creación del PP.

La cuestión de la inclusión referida a la distribución y localización de los recursos requirió de la conformación de cartografía temática y un análisis que se profundiza a continuación. En primer lugar, se trabajó con el Registro Provincial de Villas y

Asentamientos Precarios de la Provincia de Buenos Aires (2015) y el Registro de Barrios Populares del Ministerio de Planificación de la Nación 2018 (RENABAP) para identificar cuáles son los barrios con características de informalidad en La Plata. A partir de su georreferenciación, se cruzó esta información con los lugares de asamblea y proyectos presentados y priorizados del PP en diferentes ediciones.

El Partido de La Plata cuenta con 158 barrios populares entre villas y asentamientos precarios según lo indica el RENABAP (2018) en ellos habitan aproximadamente 25.670 familias. Del total de barrios, 143 se encuentran en el área urbana y 15 en zonas rurales. El 59% no cuenta con ningún tipo de servicios, es decir que carecen de agua corriente, cloacas, gas y luz eléctrica. Cabe mencionar que el origen de estos asentamientos fue gradual y se pueden advertir tres momentos: el primero antes de 1989, el segundo entre 1989 y 2001 y por último aquellos que surgieron entre 2001 y 2015 (Rodríguez Tarducci, 2018). Respecto de la ubicación en el Partido observamos que gran cantidad de los asentamientos informales se corresponden con los ejes de crecimiento sudeste y sudoeste. Estas áreas se caracterizan por acceso limitado a servicios básicos, pero es donde la mancha urbana ha crecido y se ha consolidado. Las Delegaciones municipales con mayor cantidad de barrios informales se corresponden con Melchor Romero, Villa Elvira, Los Hornos, Altos de San Lorenzo y San Carlos (Tabla 34).

DELEGACIÓN	CANTIDAD DE BARRIOS POPULARES - RENABAP	EJE DE CRECIMIENTO	CANTIDAD DE FAMILIAS
José Melchor Romero	27	SUDOESTE	5347
Villa Elvira	22	SUDESTE	4969
Los Hornos	19	SUDOESTE	3497
Altos De San Lorenzo	14	SUDESTE	3468
San Carlos	11	SUDOESTE	1642
City Bell	9	NORTE	1008
Lisandro Olmos	9	SUDOESTE	1026
Tolosa	8	NORTE	840
Arturo Seguí	6	NORTE	618
Gonnet	6	NORTE	151
Ángel Etcheverry	5	SUDOESTE	277
Villa Elisa	4	NORTE	358
El Peligro	4	SUDOESTE	512
Hernández	4	NORTE	787
Abasto	3	SUDOESTE	265
Gorina	3	NORTE	379
Arana	2	SUDESTE	100
Ringuelet	2	NORTE	426
Total general	158		25.670

Tabla 34: Listado de asentamientos informales en el Partido de La Plata.

Fuente: Elaboración propia en base a información del RENABAP (2018).

A partir de esta información y recuperando a Barreto (2010) se estableció que las Áreas Deficitarias Críticas (ADC) involucran tanto a los asentamientos informales como a sus entornos inmediatos. De esta manera a fin de delimitar estos espacios se definió un área de influencia de 200m desde el borde de cada barrio (Fig. 69) a modo de aproximación para la delimitación de esas áreas con fines de estudio.

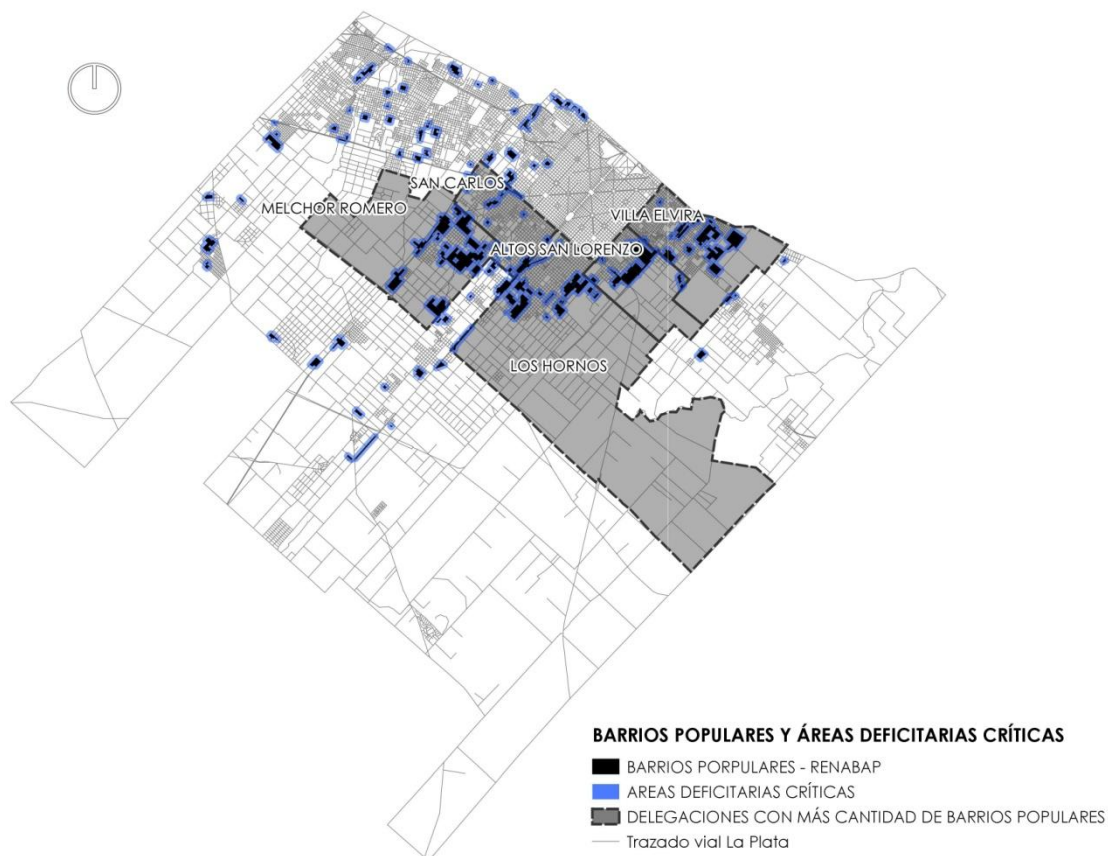


Fig. 69: Mapa Delegaciones con mayor cantidad de barrios informales y áreas deficitarias críticas.

Fuente: Elaboración propia en base a información del RENABAP (2018) y buffer a 200m en SIG.

Frente a este panorama, en relación al PP en La Plata, la normativa del instrumento elaborada en 2008 y los posteriores documentos de autoreglamentación no especifican un tratamiento especial a los BP ni a las ADC. El decreto de creación del PP alude a que éste instrumento, además de constituir mejoras en las condiciones materiales de la vida de los ciudadanos, tiene como consecuencias positivas "la revalorización del rol del vecino y de los valores democráticos, principalmente en los sectores de más bajos recursos" (Concejo Deliberante, 2008, p.1). Podría leerse entonces, que de algún modo se visualizan las dificultades de estos sectores, sobre todo en lo que refiere a sus condiciones de habitabilidad y de acceso a la ciudad. Sin embargo, no se constituyó ningún criterio que fomente la llegada de recursos genéricos en pos de atender aquellos que más lo necesitan, ni de estimular la generación de los recursos específicos en estos territorios. Por este motivo, en relación a los criterios de inclusión de estas áreas la experiencia de PP platense se la ubica dentro de la categoría media.

Esta ausencia de criterios específicos de inclusión nos hizo reflexionar sobre la posibilidad de que determinados recursos del PP lleguen a estas áreas. Nos

propusimos entonces profundizar esa clasificación e identificar recursos genéricos económicos (montos puestos a discusión pública) y de proximidad (en base a la localización de los lugares de asamblea); así como la existencia de recursos específicos a partir de proyectos presentados y priorizados en los BP y ADC. Recordemos que, en el apartado teórico, se explicitó que uno de los aspectos positivos de implementar un PP refiere a cambiar las condiciones de vida y mejoras infraestructurales de toda la ciudad en función de propuestas más equitativas en lo territorial y distributiva en lo económico (Merino, 2000 en Caruso et al., 2010). Por otro lado, se valora en este instrumento la posibilidad de efectuar una inversión de prioridades al favorecer o discriminar positivamente a los grupos o sectores más vulnerables (Cabannes, 2005; Carmona & Martínez, 2014).

En relación a los montos, Delegaciones como Villa Elvira, Melchor Romero, Altos de San Lorenzo y San Carlos, que poseen la mayor cantidad de BP, recibieron en el año 2010 montos entre \$500.000 y \$600.000 para cada una de sus RP. Estas sumas son de las más altas registradas en ese año. Si bien ya enunciamos que la distribución de recursos económicos se realizó a partir de un criterio poblacional, en estos casos coincide con las Delegaciones con altos porcentajes de BP.

Al referirnos a las asambleas de un total de 230 registradas, correspondientes a los años 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, se observa que 14 se localizaron en una institución ubicada en un BP de La Plata: 2 en 2008 y 2011 correspondientes a las Delegaciones de Altos de San Lorenzo, San Carlos y Villa Elvira; 4 en 2012 y 2013 en Villa Elvira, Los Hornos San Carlos y Abasto; y 2 en 2014 en Villa Elvira y Los Hornos. Las instituciones para realizar las asambleas fueron escuelas a excepción de la Delegación de Los Hornos que utilizó el espacio propio del CC.

Respecto de las ADC, 29 asambleas se celebraron en estas zonas correspondientes a los años señalados. En el año 2008 fueron 5 localizadas en Altos de San Lorenzo, San Carlos, Villa Elvira y Tolosa; 8 en el año 2010 distribuidas en las delegaciones de Abasto, San Carlos, Altos de San Lorenzo, Los Hornos, Romero y Villa Elvira; 3 en 2011 en San Carlos, Villa Elvira y Altos de San Lorenzo; en 2012 y 2013 fueron 5, en Abasto, Los Hornos San Carlos, Altos de San Lorenzo y Villa Elvira; por último en 2014, 3 localizaciones en Altos de San Lorenzo, Villa Elvira y Los Hornos (Fig. 70).

Hasta aquí podemos afirmar que algunos recursos genéricos llegaron a los BP y ADC. Los espacios de proximidad entre Estado y sociedad (asambleas) estuvieron en algunas ediciones localizados en puntos accesibles y próximos a algunos los BP.

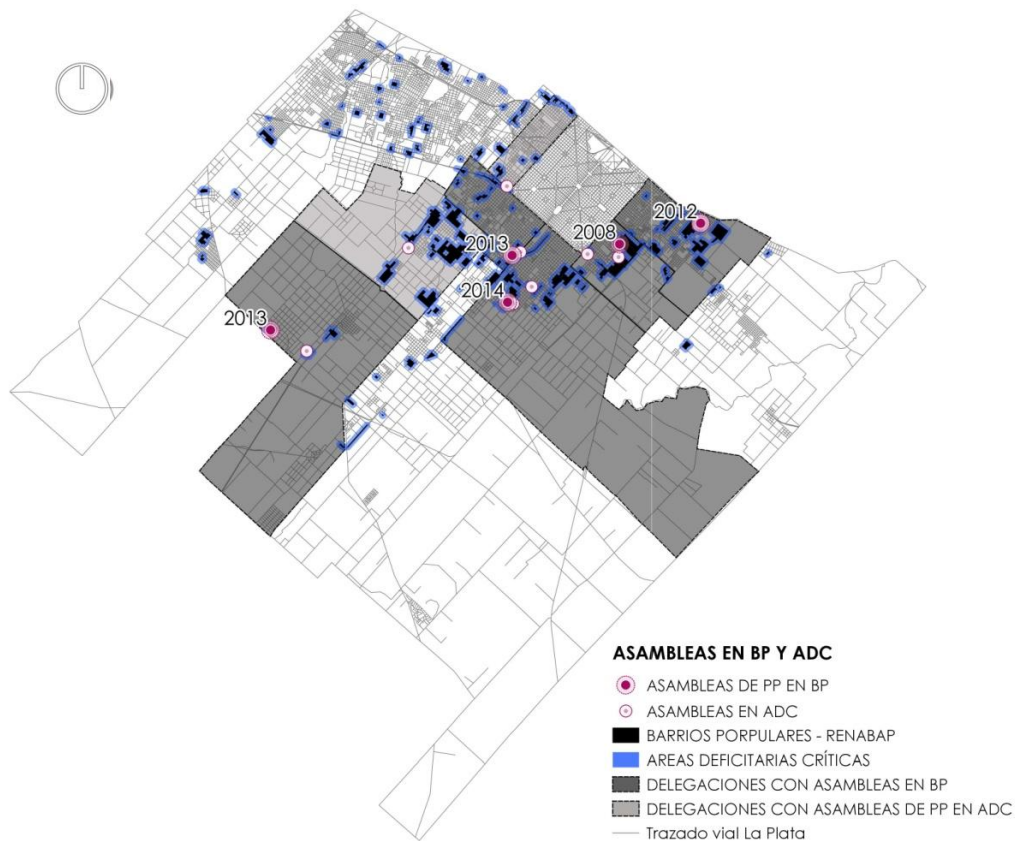


Fig. 70: Asambleas de PP en Barrios Populares y Áreas Deficitarias Críticas.

Fuente: Elaboración propia (2020).

En relación a los proyectos propuestos y priorizados (recursos específicos) se verifica una situación similar a lo acontecido con las asambleas. Del registro de los proyectos presentados (2008, 2010, 2014), cuyo número arriba a 870, 287 se localizaron en BP y 466 en ADC. En ambos grupos se observa la supremacía de los proyectos de infraestructura urbana por sobre los de acción comunitaria (Fig. 71). Dentro de los subtipos primaron las categorías de asfalto, iluminación, mejorado de calles. En segundo lugar, aquellos referidos a veredas y caminos peatonales y obras hidráulicas. En las ADC, se presentaron 23 proyectos de construcción y/o refacción de edificios de uso público y 19 referidos a redes de servicios (Fig. 72).

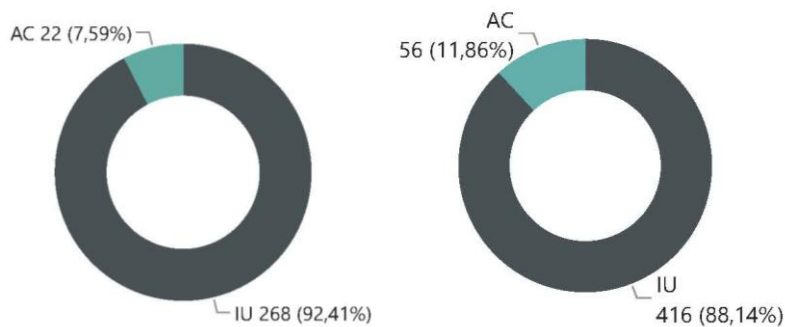


Fig. 71: Gráficos de cantidad de proyectos presentados según tipo en Barrios Populares (izquierda) y en Áreas Deficitarias Críticas (derecha).

Fuente: Elaboración propia (2020).

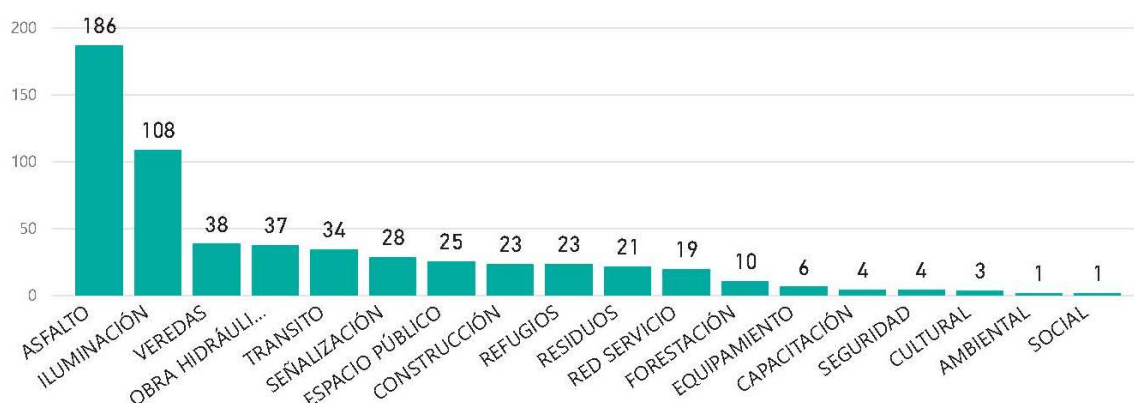


Fig. 72: Gráfico de subtipo de proyectos presentados en ADC.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Dentro de los proyectos priorizados de PP, correspondientes a los años relevados, el recuento en ADC es de 110 proyectos y 74 al interior de algún BP. Se verifica nuevamente la supremacía de lo infraestructural por sobre los tipos de propuestas de acción comunitaria (Fig. 73) y los subtipos de proyectos respetan porcentajes similares al de las propuestas presentadas.

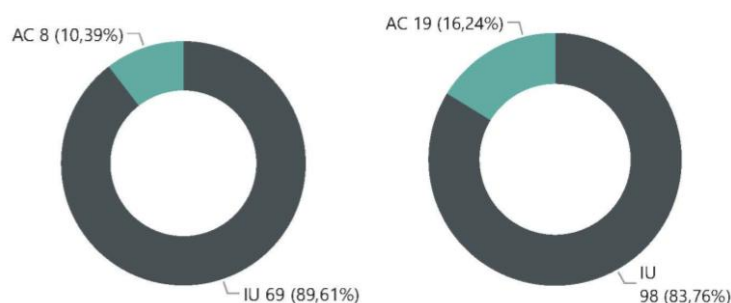


Fig. 73: Tipo de proyectos priorizados en Barrios Populares (izquierda) y Áreas Deficitarias Críticas (derecha) de La Plata.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Cuando realizamos la georreferenciación de estos datos advertimos que de 158 barrios populares que figuran en el RENABAP, 99 contaron con alguna acción de proyectos priorizados en alguna edición de PP. Las delegaciones que registraron más cantidad de barrios en esta situación son: Villa Elvira con 17 barrios, Los Hornos con 15, Melchor Romero con 13 y Altos de San Lorenzo con 11.

En el mapa de la figura 74 se destacan las Delegaciones mencionadas y se visualizan los proyectos priorizados según la extensión en el espacio físico de los mismos. Observamos que las propuestas de carácter lineal son las que predominan, seguidas por las puntuales. Se priorizó un proyecto que abarcaba a un barrio y 2 referidos a demandas de toda la RP. Esto condujo a revisar los enunciados de las propuestas en virtud de clarificar si se focalizaban en los BP o pertenecían a propuestas que abarcaban otros barrios y se extendieron hacia ellos. En este sentido, se verificó la

segunda hipótesis. Los proyectos no fueron específicos de los BP sino que formaban parte de propuestas más extensas y que involucraban a otras áreas de la ciudad esto puede observarse en la Figura 75.

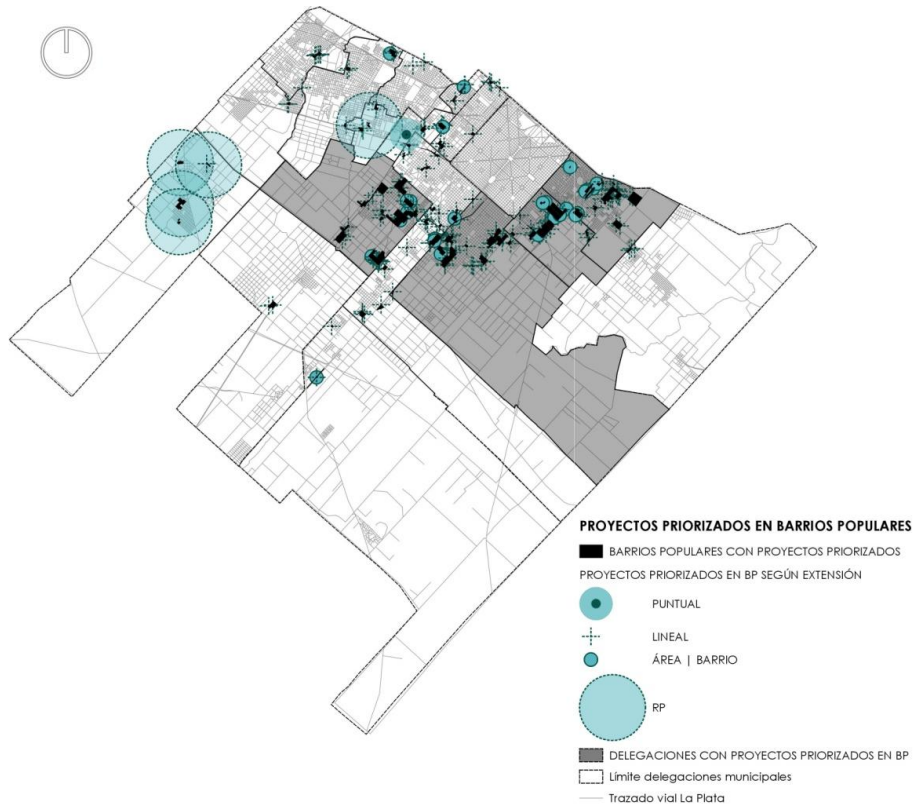


Fig. 74: Mapa localización de proyectos priorizados clasificados por extensión en BP y ADC. Demarcación de Delegaciones con mayor cantidad de BP con proyectos priorizados.

Fuente: Elaboración propia (2020).



Fig. 75: Acercamiento a BP y AC para visualizar la extensión de los proyectos priorizados de PP.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Al realizar la caracterización por subtipos se observa que la categoría de asfalto y mejorado, así como las demandas de iluminación se distribuyeron en BP de diferentes Delegaciones. Las obras hidráulicas tuvieron lugar en Altos de San Lorenzo, Villa Elvira y Ringuelet. Las redes de servicios, sobre todo cloacas, fueron prioritarias en Altos de San Lorenzo y en menor medida en Tolosa, Hernández y Etcheverry. La construcción y/o refacción de edificios de uso público se eligieron en City Bell con la ampliación de un Centro de Salud Municipal; en Olmos, con la refacción de una Biblioteca; y en San Carlos la reparación y ampliación de un Club (Fig. 76).

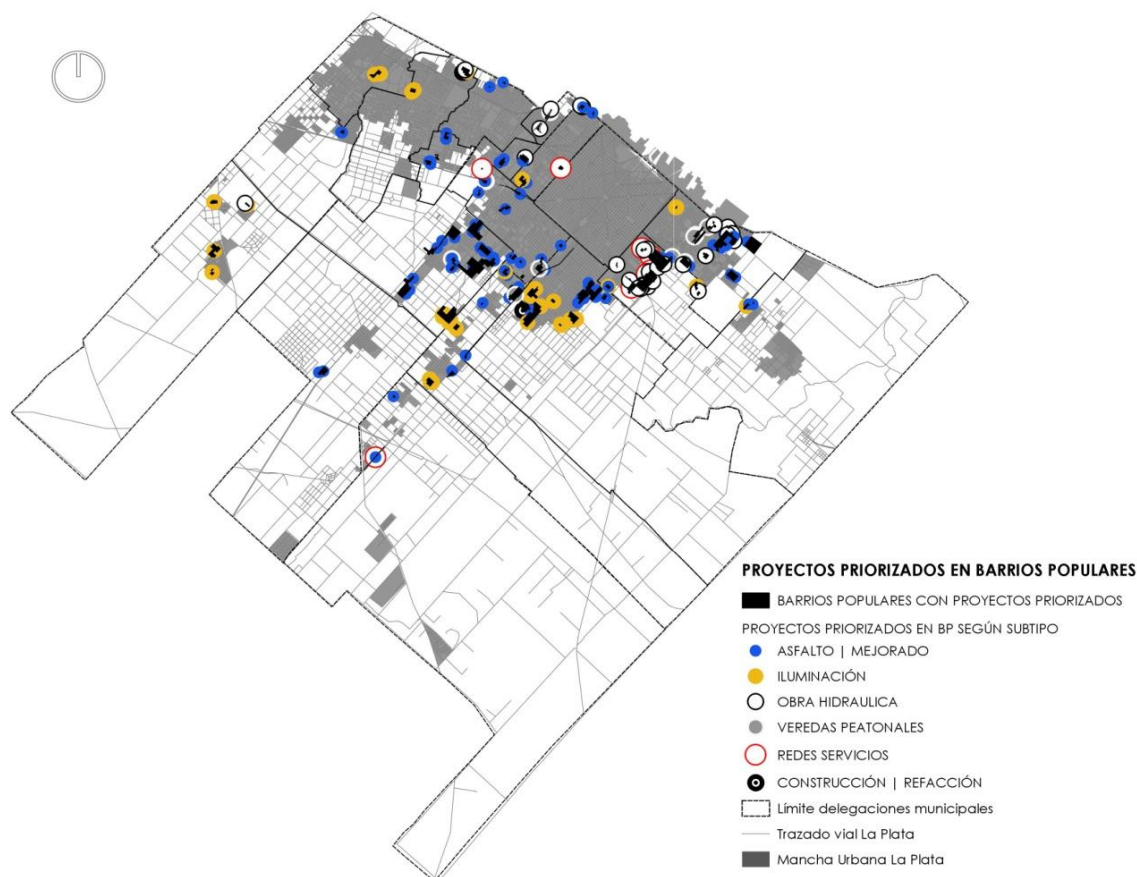


Fig. 76: Mapa localización de proyectos prioritizados clasificados por subtipo en BP y ADC.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Todo este análisis nos revela que si bien desde el diseño de implementación del PP no fueron formulados criterios específicos para la inclusión del BP y ADC tampoco fueron marginados del proceso. En relación a esto se puede catalogar a la experiencia como de inclusión intermedia.

Por otro lado, el análisis sobre la distribución de recursos genéricos y específicos permitió evidenciar que los BP y sus ADC tuvieron acceso a los mismos.

A modo de cierre se realizó un acercamiento a 3 Delegaciones donde se priorizaron proyectos de PP en BP a fin de visualizar la localización de los lugares de asamblea, los tipos y subtipos de proyectos prioritizados y su extensión en el espacio físico (Fig. 77). La selección de estos casos se fundamenta en que son las Delegaciones con más cantidad de BP y donde es posible observar diferentes propuestas emergentes y

priorizadas de PP. En este sentido Villa Elvira y Altos de San Lorenzo presentaron grandes diferencias respecto de Melchor Romero y esto puede relacionarse de algún modo con los contrastes entre periferias ya mencionados.

Altos de San Lorenzo contuvo 2 espacios de asambleas en ADC en las ediciones 2008, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, y una en un BP en el año 2008. Villa Elvira desplegó asambleas en las ediciones 2008 y 2011 en un BP y en las mismas ediciones que Altos de San Lorenzo en una ADC. Por su parte Melchor Romero sólo realizó una asamblea en una ADC en el año 2010. Se observa que las Delegaciones ubicadas en el eje sureste diversificaron la localización de los espacios asamblearios y esto puede interpretarse como un indicio para incluir a diversos barrios en los espacios de diálogo y decisión del PP.

Respecto del subtipo de proyectos Altos de San Lorenzo y Villa Elvira tuvieron diversidad respecto de esta categoría: obras hidráulicas, redes de servicios, asfalto y mejorado de calles. El caso de Melchor Romero focalizó sus prioridades en los últimos mencionados y logró priorizar este subtipo de proyectos en barrios alejados del lugar de asamblea.

En relación a la extensión en el espacio físico de los proyectos priorizados, todas las Delegaciones funcionaron del mismo modo. Se advirtieron proyectos de tipo puntual, lineal y que abarcaron barrios. En su mayor parte, estos proyectos, trasgredieron los límites de los BP o las ACD. A partir de esta observación y analizando la formulación de las propuestas, se puede afirmar que no fueron proyectos específicos para BP sino que su extensión abarcó diversos barrios de las RP, tanto pertenecientes a la "ciudad formal" como a la "informal".

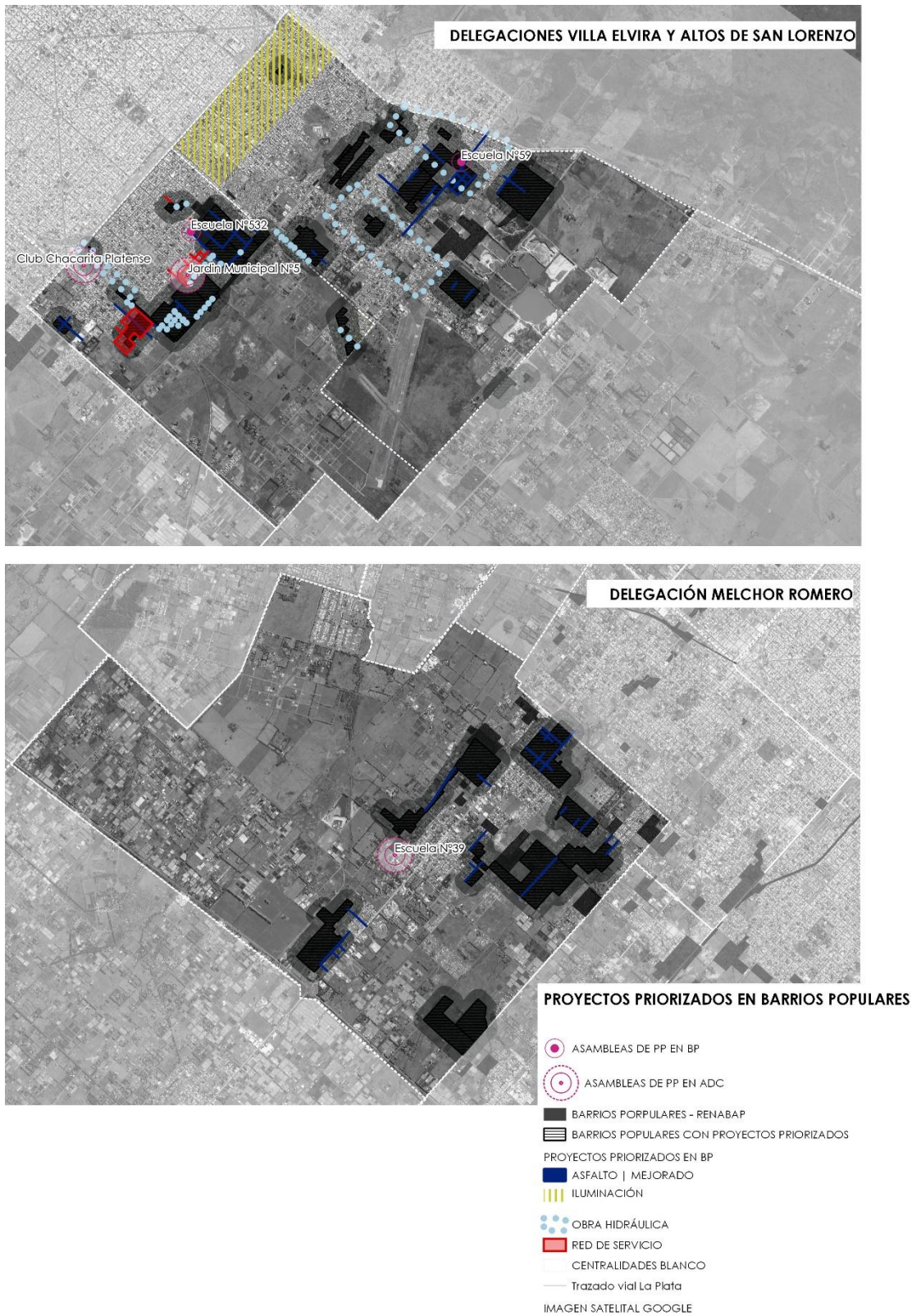


Fig. 77: Acercamiento a las Delegaciones de Villa Elvira, Altos de San Lorenzo y Melchor Romero. Identificación de lugares de asamblea y proyectos prioritizados respecto de BP y ADC.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Como se pudo observar se produjeron situaciones diversas en relación a los recursos en los BP y ADC. Sin embargo, algunos pudieron formar parte de los proyectos presentados y priorizados.

Respecto de la ejecución algunas imágenes nos ilustran el estado de esos proyectos priorizados (Fig. 78) y las situaciones de habitabilidad en la que se encuentran algunos de estos barrios, como así también algunos proyectos de PP que no fueron materializados (Fig. 79).

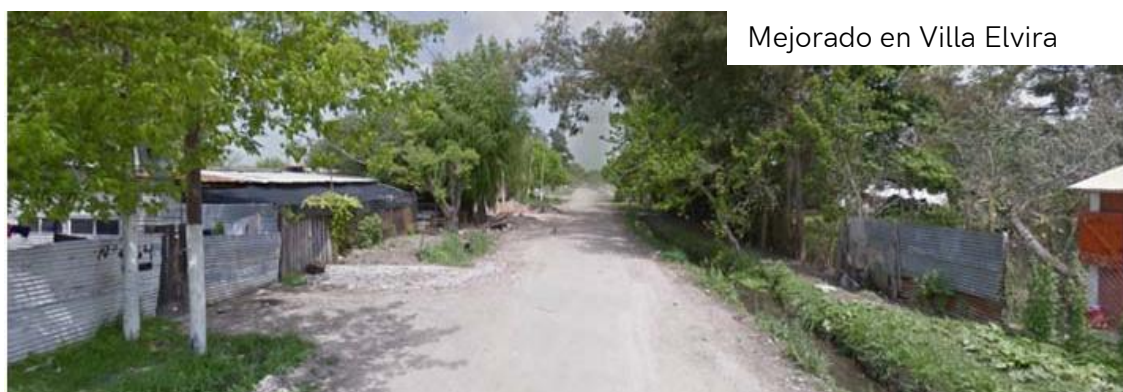


Fig. 78: Proyectos ejecutados de PP en algunas ADC.

Fuente: Elaboración propia (2019) y captura de imagen de google maps (2020).



Fig. 79: Proyectos NO ejecutados de PP en algunas ADC.

Fuente: Elaboración propia (2019) y captura de imagen de google maps (2020).

Como última observación, contemplando las imágenes y los enunciadas de cada propuesta registrada, surgen interrogantes sobre cuáles son los proyectos más necesarios para los BP y ADC en virtud de mejorar sus condiciones habitacionales. ¿El asfalto y el mejorado de calles representan las necesidades de estos sectores?, ¿es posible canalizar otros tipos de demandas a través del PP?

6.2 | Inclusión por recursos

6.2.1 | Subdimensión 6: Inclusión de barrios por relación de proximidad de recursos genéricos y específicos

El análisis pretende definir si existió relación entre las localizaciones de los recursos genéricos constituidos por las asambleas y los recursos específicos como fueron las propuestas emergentes de PP. Para la operacionalización de esta variable se consideraron los datos sobre el emplazamiento de los lugares de asambleas y sus áreas de influencia, así como los proyectos emergentes y priorizados de las ediciones 2008, 2010 y 2014 de PP. De esta forma se revisa si las propuestas se inscribieron dentro del área de influencia de las asambleas o lograron transgredirlo y de esta forma incluir barrios ubicados más allá de esos límites virtuales.

Como se expresó en el apartado metodológico, se construyeron 3 categorías de grado de inclusión en relación a los recursos genéricos y la cercanía a éstos respecto a los

específicos: alta, media y nula. La primera refiere a que la formulación y/o priorización de propuestas efectuadas por fuera del radio de influencia de las asambleas a una distancia mayor a los 3 km del mismo. La intermedia engloba a los proyectos localizados entre los radios de influencia de asambleas de 1,5 km y hasta 3 km. La última categoría tiene que ver con aquellas situaciones donde las propuestas, presentadas y priorizadas, se enmarcaron dentro del área de influencia de las asambleas definida desde el emplazamiento de la misma y hasta una distancia de 1,5 km².

En el caso de La Plata, respecto de este gradiente de inclusión, observamos cambios en las diferentes ediciones y Delegaciones.

En el año 2008, Abasto, Romero, Olmos, Los Hornos y Altos de San Lorenzo, fueron las unidades administrativas donde se formularon proyectos más allá del radio de influencia de 3 km. Esto las ubica dentro de las delegaciones más inclusivas considerando además que la superficie de estos espacios son las más extensas del partido (más de 40km²) a excepción de Altos de San Lorenzo. Las Delegaciones que presentaron proyectos entre los radios de influencia 1,5 y 3 km fueron Villa Elisa, Villa Elvira, Arturo Seguí, el Peligro, City Bell y Etcheverry. Todas estas fueron catalogadas como de inclusión media. Por último, Gorina, Hernández, Ringuelet, Gonnet Tolosa y el Casco presentaron proyectos en un radio de hasta 1,5 km. Estas últimas Delegaciones y RPs se caracterizan por tener una superficie inferior que las demás (menos de 20 km²) se ubican dentro del área urbana y en general poseen gran cantidad de habitantes. Si considerarnos los valores para del gradiente de inclusión propuesto en este apartado, estos espacios administrativos, quedarían en un nivel nulo de inclusión. Sin embargo, las características mencionadas sobre la superficie constituyen factores determinantes y en consecuencia no sería posible proponer proyectos de PP por fuera de sus límites.

En 2010, Romero, Los Hornos, Etcheverry y Arturo Seguí, fueron las delegaciones con propuestas presentadas a más de 3km del radio de influencia de las asambleas, en consecuencia se las considera las más inclusivas. Abasto contó con 4 espacios asamblearios y, por tanto, su territorio se subdividió en 4 RPs. Esto hizo que las propuestas formuladas se localicen dentro del área de influencia de las asambleas de hasta 1,5 km. En este sentido sería ubicado dentro del gradiente nulo de inclusión.

El año 2014, las Delegaciones con propuestas por fuera del radio de influencia de las asambleas fueron Abasto y City Bell.

En este sentido observamos que la extensión física de cada Delegación o RP de PP, así como la cantidad de RPs conformadas para cada edición y la cantidad y localización de los habitantes en cada Delegación, son aspectos a considerar e incluir desde lo metodológico en esta variable.

Podemos decir entonces, que las demandas expresadas incluyeron a territorios por fuera del área de influencia de las asambleas sobre todo en los espacios administrativos que cuentan con superficies mayores a los 40km² y, en general, con gran cantidad de suelo rural. Las Delegaciones que se encuentran entre 20 y 40 km² de extensión, se encuentran en una situación de inclusión intermedia ya que expresan

propuestas para un rango de área de influencia de hasta 3km. Por último, en las unidades administrativas que poseen una superficie menor a 20 km² el radio de influencia de asambleas 1,5 km fue circunscripto a la superficie total de la Delegación. En consecuencia, los proyectos quedan insertos en estas áreas. La excepción fue el Casco que al poseer una superficie de 27 km², debido a la cantidad de población se han creado entre 2 y 4 RPs, de esta forma los radios de influencia de las asambleas cubrieron todo el territorio del Casco (Fig. 80).

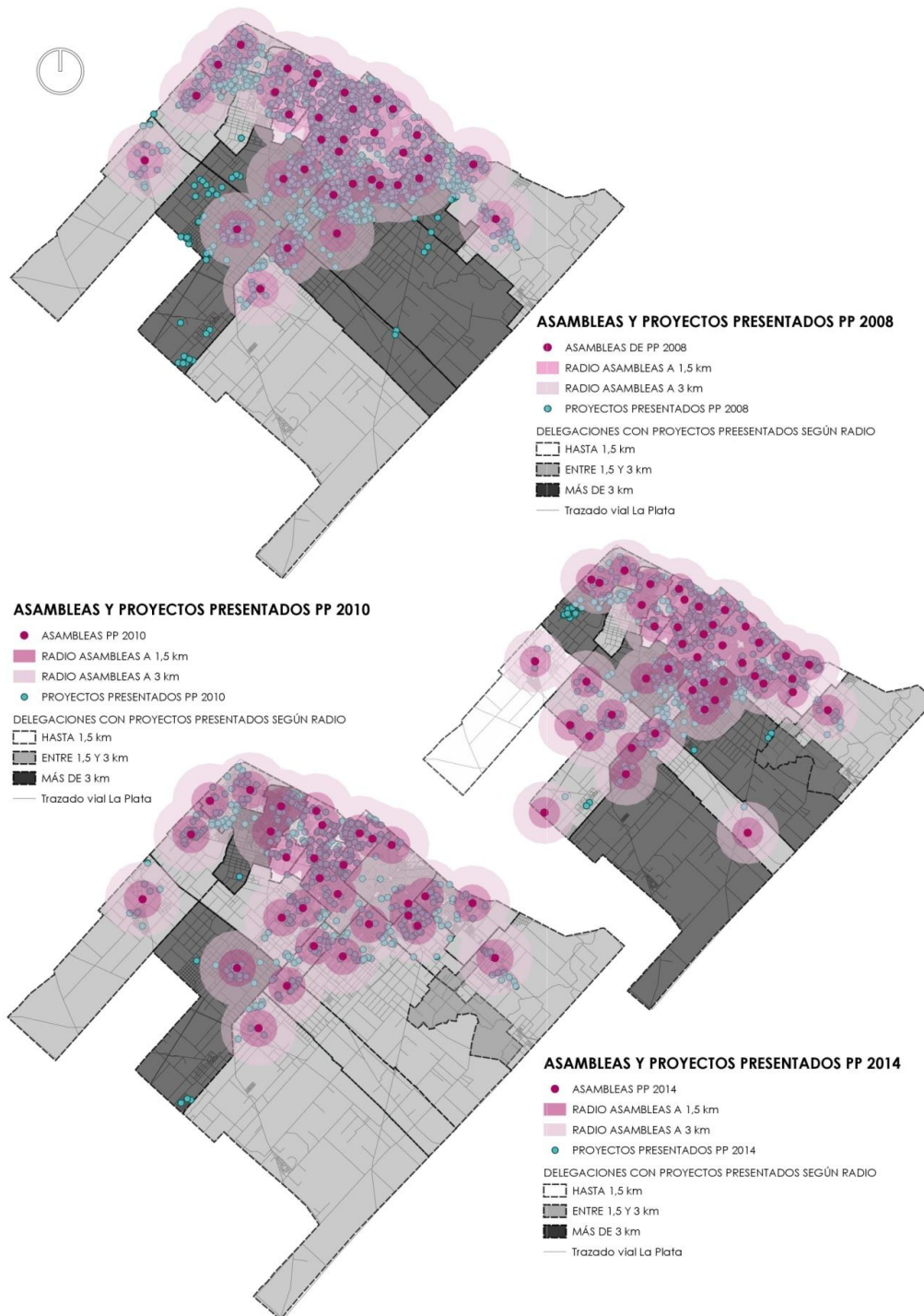


Fig. 80: Mapa lugares de asamblea con radio a 1,5 y 3 km, y proyectos presentados en las ediciones de PP 2008, 2010, 2014.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Con las prioridades ocurrió algo similar, pero fueron menos los casos de las Delegaciones donde se priorizaron proyectos fuera de los radios de 1,5 y 3 km. En 2008 Etcheverry, en 2010 Arturo Seguí, Los Hornos y Etcheverry; y en 2014 Abasto y Etcheverry (Fig. 81).

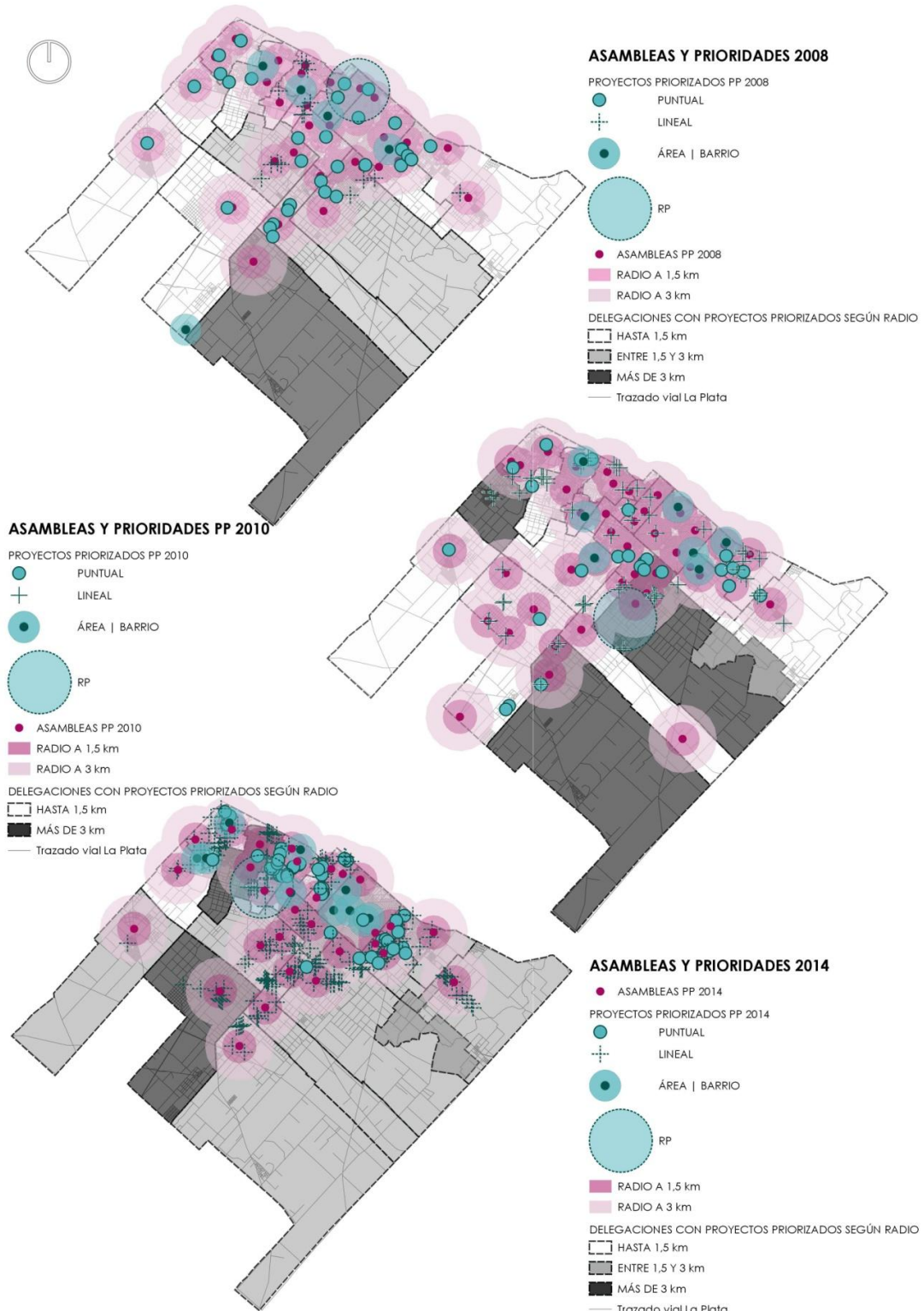


Fig. 81: Mapa lugares de asamblea con radio a 1,5 y 3 km, y proyectos priorizados en las ediciones de PP 2008, 2010, 2014. 2008, 2010, 2014.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Una última reflexión refiere a que aquellos espacios administrativos ubicados en el área urbana y que, en general, poseen superficies inferiores a 40 km², se caracterizaron por exponer demandas dispersas en sus diferentes barrios. Por su parte, en las delegaciones que cuentan con superficies mayores a 40 km² pertenecientes en general a la periferia y con grandes espacios de uso rural, se observó la concentración de las demandas en algunos barrios. En la mayoría de los casos en coincidencia con la mancha de crecimiento urbano. Ejemplo de este último caso son las Delegaciones de Abasto, Etcheverry, El Peligro, Los Hornos y Olmos. En la siguiente figura ilustramos, a modo de comparación, a la Delegación de Gorina ubicada en el área urbana y con una superficie de 6,58 km² y la de Abasto que contiene parte de territorio urbano y rural, así como una superficie de 87,54 km². Observamos en Gorina la localización de proyectos de PP de forma dispersa en toda su extensión en contraposición a los focos que visualizamos en Abasto (Fig. 82).

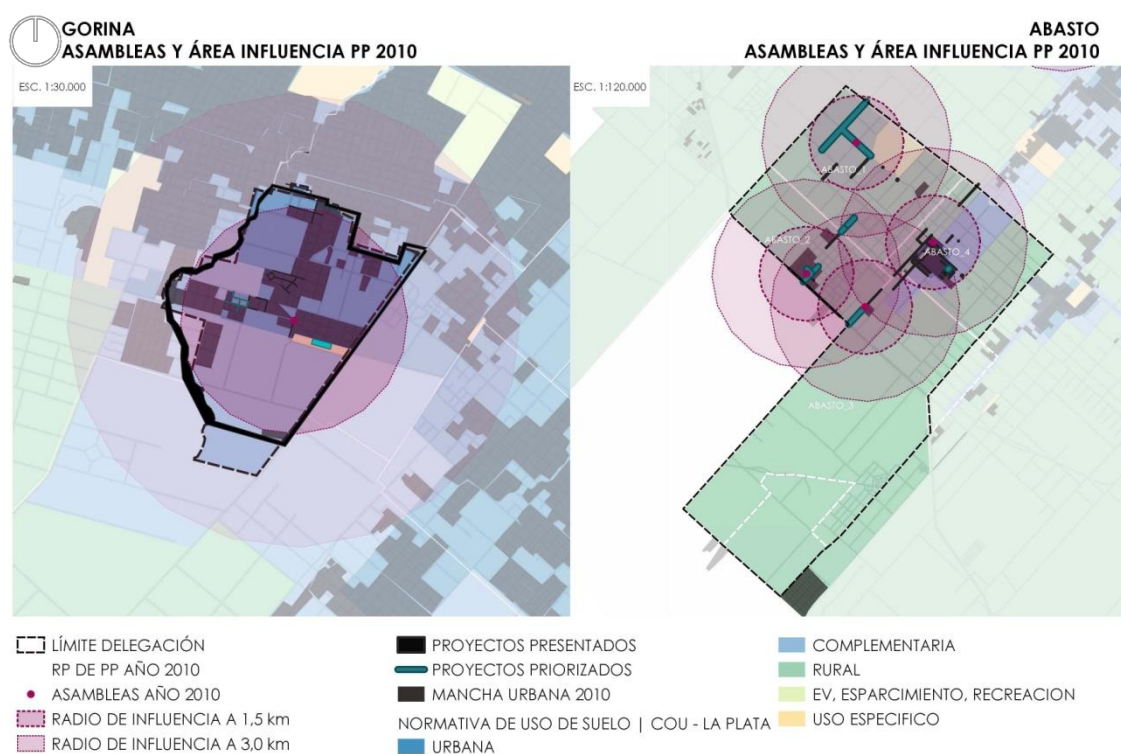


Fig. 82: Comparación de áreas de influencia en Delegaciones con superficies de hasta 20km² (Gorina) y con más de 40km² (Abasto).

Fuente: Elaboración propia (2020).

Con este análisis se verificó que la relación de proximidad entre la localización de las asambleas y los proyectos propuestos y priorizados de PP se dio principalmente en las Delegaciones que presentan hasta 20 km² de superficie. Por su parte, fue posible observar que en las Delegaciones cuya superficie supera los 40 km² emergieron propuestas de PP por fuera de los radios de proximidad indicados en relación a las asambleas (Fig. 83). Esto se valora como positivo desde la inclusión debido a que se verifica la llegada del PP a territorios alejados, tanto a partir de la expresión de demandas, como por la posible movilización de actores pertenecientes a estos lugares

a los espacios de participación para proponer proyectos. Recordemos que los radios de influencia se definieron en virtud de demarcar distancias posibles de ser recorridas a pie respecto del lugar donde se realizaba la asamblea.



Fig. 83: Asambleas, radios de influencia y proyectos presentados y priorizados en Abasto. Delegación de más de 40Km2 de superficie.

Fuente: elaboración propia (2020).

Hasta aquí abordamos el análisis de la inclusión desde la relación de proximidad de los recursos genéricos y específicos. Pudimos observar que en algunas Delegaciones los proyectos presentados y priorizados superaron los límites de los radios de influencia de las asambleas. De este modo verificamos que los lugares de asamblea no condicionaron la formulación y selección de propuestas en sus cercanías.

El análisis realizado sobre los recursos y las posibilidades de inclusión en el marco del PP nos permitió tener una primera aproximación a explorar otras formas de estudio del mencionado instrumento. En este sentido, por un lado, repensar la categoría de recursos, no sólo los económicos, sino como oportunidades o dispositivos para generar cambios, transformaciones o nuevos recursos. Por otro lado, la cuestión de la inclusión, operacionalizada a partir de criterios y de localización de recursos, que nos permite dimensionar hasta donde llega el instrumento en el territorio municipal donde se implemente.

SECCIÓN 3: Conclusiones

CAPITULO 7| Conclusiones y reflexiones

El presente capítulo expone las reflexiones y conclusiones a las que se arribó sobre el análisis del PP como instrumento de gestión del territorio y la ciudad, así como lo acontecido en el Partido de La Plata en relación a la distribución de los recursos y los criterios de inclusión de barrios que puede promover esta herramienta. En primer lugar, se propusieron las conclusiones sobre los aspectos teóricos y metodológicos como marco para el análisis. En segundo lugar, se abordaron las cuestiones sobre el caso, los objetivos e hipótesis. Por último, se exponen reflexiones finales y se delinear nuevos interrogantes y líneas posibles de estudio a profundizar.

7.1 | Reflexiones sobre el marco teórico y metodológico construido

Esta investigación se inició a partir de reconocer, durante la cursada de la Maestría en Ciencias del Territorio, la diversidad de instrumentos, lógicas y actores que intervienen en los procesos de gestión y producción de y en la ciudad. El territorio comprendido desde diferentes dimensiones (física, política, social, económica, ambiental, etc) y, en consecuencia, su percepción no sólo desde sus componentes físicos. Esto nos permitió visualizar su vínculo con las políticas públicas y las instancias de participación de la sociedad en diferentes procesos que hacen a transformaciones en diferentes temas o problemas públicos. En este sentido, es que en un principio se indagó sobre la triada territorio - políticas públicas - participación y se profundizó en el análisis de uno de los instrumentos donde estos tres campos encuentran puntos de contacto: el Presupuesto Participativo (PP). Frente a los antecedentes revisados sobre esta herramienta y en función de la experiencia seleccionada como caso de estudio, se propusieron interrogantes que intentaron recuperar aspectos referidos a conocer los tipos de recursos involucrados, su distribución en el territorio municipal, así como también registrar la presencia de criterios de inclusión que suelen promover este tipo de experiencias.

A partir de la definición de los conceptos de territorio, políticas públicas y participación se establecieron vínculos entre estos conceptos sobre todo en relación a las capacidades de incidencia de actores en las políticas públicas y en la definición de territorios; los instrumentos disponibles a través de los cuales se incorpora la participación de la sociedad en asuntos públicos; los actores, sus intereses y posicionamientos frente a un tema o problemática; y la complejidad que implica estudiar, analizar, proponer e intervenir en estas cuestiones. Todo esto forma parte de la producción y transformación de las ciudades y los territorios. De este modo, se logró visualizar parte de los entramados o condiciones marco que deben darse para el despliegue de dispositivos de participación en función de incidir en la gestión de los territorios y la ciudad. Cobra relevancia aquí la cuestión de las agendas de gobierno y la voluntad política de las autoridades de gestión en habilitar o no la participación (social, política, ciudadana, etc.) de la sociedad en diferentes momentos de las políticas públicas así como en los procesos de toma de decisión. Como ya expresamos en los primeros capítulos esa participación puede tener lugar en políticas, programas,

proyectos entre otras herramientas. En ese contexto, dentro del gran abanico de instrumentos de gestión urbana y del territorio, se focalizó en los de participación ciudadana y en especial el PP. Éste último se enuncia como propuesta de carácter deliberativa y decisonal a partir de articulación de actores diversos (estatales, sociales, económicos y técnicos) y en relación a un tema de relevancia como es el presupuesto público. Recordemos que la noción de presupuesto refiere a la idea de previsión, proyección o estimación de gastos y, en otras palabras, es un plan de acción para arribar a determinadas metas. Es un instrumento para fortalecer la relación político-administrativa entre Estado y Sociedad y constituye un mecanismo central de control público sobre el Estado (Sousa Santos, 1998). Se expone en estas definiciones la relevancia del presupuesto público como elemento fundamental para definir en qué y en quiénes se invertirá. En consecuencia, remite al perfil de ciudad que se quiere producir: hacia el bien público con carácter redistributivo o favoreciendo los modelos de acumulación.

La definición conceptual del PP como instrumento que fortalece los procesos democráticos, la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones y la posibilidad de incidir en la distribución de parte de los recursos públicos, lo constituye como alternativa para abordar las problemáticas o temas complejos que se desenvuelven en la ciudad y su producción, así como los desafíos que deben afrontar los gobiernos municipales. Como limitaciones o condiciones necesarias para que la implementación de un PP logre los resultados esperados es necesario que esté presente y explícita la voluntad política de las autoridades locales, así como la institucionalización de la política y una metodología en etapas para que el proceso avance. Con esto no se quiere decir que sea un proceso rígido, ya que como se ha estudiado por ser un instrumento con fuerte carga de la participación de actores diversos puede experimentar cambios en pos de fortalecer la construcción colectiva. Sin embargo, como enunciamos en el capítulo de definición del PP, es necesario considerar principios básicos para su implementación que contribuyan a afianzar la propuesta de participación y cogestión entre actores diversos, así como la transparencia y credibilidad en la herramienta. Por citar algunas de esas acciones: contar con reglas claras de participación en instancias institucionales regulares, exponer los criterios de asignación de recursos y de definición de las RP de PP, así como también publicar los resultados de cada ejercicio de PP y permitir el acceso a esa información por toda la población interesada. Cumplimentar estos principios tiende a fortalecer las experiencias de participación para que se constituyan como espacios de producción del nuevo actor colectivo o como parte de espacios públicos no estatales (Cunill Grau, 1997) así como fomentar la producción de y en la ciudad hacia el bien público (Pirez, 2001). Poseer cierta estructura de implementación permite, revisarla y ajustarla en función de las circunstancias que el proceso participativo desencadene. En este sentido, la articulación de los diferentes actores a partir de la explicación de las autoridades municipales sobre la metodología de implementación, el diseño del instrumento y los recursos de los que se dispone, así como la exposición de demandas por parte de los vecinos participantes y la elaboración de proyectos y votación de forma conjunta; se constituyen como las acciones para intentar consolidar las experiencias de PP.

Respecto de las dimensiones de análisis del instrumento se verificó la existencia de numerosas investigaciones sobre lo participativo, lo normativo, lo financiero- fiscal y lo territorial. Advertimos que la noción de recursos ha sido revisada en el marco de los PP desde lo económico dejando de lado otros tipos de recursos indispensables para el desarrollo de la herramienta. En este sentido, esta tesis consideró la caracterización de recursos genéricos y específicos propuesta por Benko y Pecqueur (2001) debido a la relación con el territorio. Los primeros, destacan esa característica de posibilidad que es ofrecida o que existe antes de formar parte de un proceso. Por su parte, los segundos reflejan la presencia de actores sus intereses y capacidades en absorber los recursos genéricos y producir nuevos en relación a las especificidades territoriales. Se expuso entonces que al hablar de recursos, se ponen en juego posibilidades, alternativas y capacidades que los diferentes actores disponen para transformar alguna situación existente. En este marco, se interpela al PP desde esta perspectiva con la conformación de una matriz de análisis donde se explicita que los recursos pueden ser preexistentes y a su vez pueden ser generados. Una política pública, un programa o un instrumento desde su diseño pueden ser considerados recursos genéricos en estado latente; y a través de su implementación y el aporte de diferentes actores, es posible generar nuevos recursos, en este caso específicos, en relación a las particularidades de cada territorio.

En relación al tema de la inclusión en el PP se reflexionó sobre los criterios expresados por diversos autores y se analizó el caso en función de los procesos de descentralización intramunicipal, el espacio rural y los barrios populares con sus áreas deficitarias críticas. Por otro lado, se estudió la inclusión en relación a la distribución de los recursos genéricos y los específicos considerando la localización de las asambleas y sus radios de influencia en relación a las propuestas emergentes de PP.

Desde ambas subdimensiones (recursos e inclusión) se conformó un panorama general del instrumento de participación y su posibilidad de incorporar barrios con ubicación geográfica y problemáticas específicas a partir de los diferentes recursos. En el contexto de las ciudades latinoamericanas con procesos acelerados de crecimiento, expansión y desigualdad (económica, social, cultural) el PP es una alternativa que puede nuclear a diversos sectores de la población e intentar construir proyectos comunes a varios intereses. En otras palabras, el PP puede ser considerado una alternativa para proponer un ámbito de construcción común, transdisciplinar e interactoral; así como se lo puede pensar como un complemento a políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos de carácter sectorial o que focalizan en una temática o población (hábitat, producción agrícola, salud, etc). Otra opción, aún poco explorada y que constituye una deuda según Cabannes (2007), es la posibilidad de vincular y articular al PP con la Planificación física y el Ordenamiento Territorial. Es importante mencionar que a partir de algunos proyectos de carácter físico así como en la organización de unidades de implementación del PP, se incide sobre la calidad del espacio físico de la ciudad y de las posibilidades de cambio en los diferentes barrios.

7.2 | Reflexiones en relación a los objetivos y la metodología de análisis: caracterización de recursos y modalidades de inclusión en el PP

La construcción del marco teórico, la revisión de referentes a partir del Estado del arte sobre el tema | problema y las aproximaciones al caso de estudio, permitieron constituir criterios metodológicos para abordar la investigación propuesta. Las instancias de acercamiento a los PP planteadas en este trabajo - trayectoria, recursos e inclusión - y en particular del caso seleccionado, confluyeron en definir al Partido como recorte espacial para el abordaje del problema. Luego se definieron unidades territoriales hacia adentro de ese recorte para observar particularidades. En este sentido tomaron relevancia las Delegaciones Administrativas y las Regiones Presupuestarias (RP) de PP. Las primeras sirvieron para establecer comparaciones y las segundas para identificar singularidades dentro del caso.

Los objetivos específicos intentaron abordar diversos aspectos para dar cumplimiento al general, el cual planteaba, analizar los recursos implicados en el PP y su distribución en el territorio, así como los modos de inclusión de diferentes barrios de la ciudad en su proceso de gestión en el marco del mencionado instrumento de participación. El avance con cada objetivo específico reflejó la necesidad de construir una matriz que posibilitó el análisis sobre los recursos y la inclusión, así como la utilización de Sistemas de Información Georreferenciada (SIG) para la visualización, interpretación y análisis de datos y situaciones territoriales. Se utilizaron diferentes técnicas de recopilación de información (documentación del municipio, información periodística, entrevistas a funcionarios, encuesta virtual, etc) que fueron sistematizadas para abordar el análisis.

Con el desarrollo del **primer objetivo** específico se abordó el análisis del PP y su implementación a escala Partido. Se conformó la base de la matriz de análisis sobre los tipos de recursos presentes en el instrumento y se definieron dimensiones, subdimensiones, variables e indicadores. Todo esto nos permitió definir el panorama amplio de recursos disponibles y aproximarnos a conocer las pautas y posibilidades de transformación que se esperan generar con la implementación de este tipo de herramientas de participación y gestión.

En relación a la dimensión de recursos específicos, que se propuso en la matriz, se profundizó sobre los recursos emergentes donde tienen protagonismo las propuestas | proyectos de PP como proceso y como producto retomando la concepción de Barragán, Sanz y Robles (2015). De este modo se cumple con el **segundo objetivo**, a partir del cual pudimos identificar:

- tipos de proyectos según refieran a cuestiones de infraestructura o acción comunitaria en base a categorías del municipio, para luego desagregar en subtipos de proyectos que nos permitieron clasificar en qué se prefería invertir;
- los tipos de demandas canalizadas (habitabilidad básica, de impacto o de transformación). De este modo se logró conformar un panorama sobre las posibles necesidades y caracterizar en cierto punto la percepción de los participantes del PP respecto a sus entornos habitacionales;
- la extensión de las propuestas presentadas o priorizada (puntual, lineal, área o barrio o a toda la RP de PP), así como la complejidad de los proyectos (de uno a

7 microproyectos dentro de una propuesta). Esto permitió conocer que el alcance de las propuestas y la inclusión de diversos barrios y actores se podía efectuar a partir de modalidades diferentes de formulación de proyectos.

Por otro lado, se propuso revisar la condición del estado de los proyectos de PP (ejecutados, en ejecución, no ejecutado) que permite explorar la respuesta del Estado frente a las propuestas seleccionadas por la población para su ejecución. Este fue el propósito del **tercer objetivo**. Las dificultades en acceder a información sobre este tema, sobre todo respecto del caso, pone de manifiesto cierta discrecionalidad en relación a estos datos. Según la bibliografía analizada y la revisión de otros casos de PP la necesidad de contar con registros públicos claros donde se pueda verificar la asignación de recursos y seguimiento de los proyectos otorga transparencia a este tipo de herramientas. La publicación de esos registros y su difusión hacia la comunidad es una forma de promover y afianzar la práctica participativa así como contribuir a la transparencia, la asignación y redistribución de los recursos.

El **cuarto objetivo**, que abordó el tema de la inclusión, nos condujo a proponer dos subdimensiones en la matriz. Por un lado, la inclusión entendida a través de criterios específicos en relación a su diseño de implementación. Por otro, la inclusión de barrios a partir de la localización de recursos genéricos y específicos. De este modo desde el planteo de la investigación y para su mejor abordaje este objetivo podría desdoblarse en dos: uno referido a los criterios de inclusión desde el diseño de herramienta y el otro en función de definir la inclusión en torno a identificar barrios que lograron canalizar los recursos genéricos y generar específicos hacia sus territorios. En otras palabras, el análisis realizado nos hizo reflexionar sobre las subdimensiones propuestas y sus posibilidades para indagar diferentes aspectos sobre la inclusión.

Respecto de las escalas de aproximación se trabajó siempre con el Partido y su organización administrativa vinculando a ésta última con la organización del PP en unidades denominadas RP. En cada variable propuesta se realizó un acercamiento para demarcar singularidades ya sea a escala Delegación Municipal o RP de PP.

La utilización de Sistemas de Información Georreferenciada (SIG) resultó indispensable para la sistematización y el análisis de la información recabada tanto en la escala del territorio municipal como cuando se realizó el recorte en unidades más pequeñas (Delegaciones o RPs). Fue indispensable el uso del SIG para digitalizar información referida al PP que no estaba sistematizada en relación a las propuestas presentadas, votadas y algunas ejecutadas; la localización de los lugares de asambleas y votación; así como también la organización por edición de las diferentes RPs y la asignación de recursos económicos. Esto se considera relevante ya que algunos municipios han sistematizado esta información y la han incorporado en sus sitios web facilitando, de este modo, su acceso y consulta por los ciudadanos así como fomentando acciones que tienden a la transparencia en la gestión y la visualización de la herramienta. Por otro lado, el SIG permitió agregar información proveniente de diversas instituciones y organismos públicos para establecer relaciones entre capas a partir de diversas operaciones espaciales, de investigación y análisis que provee la herramienta. Como se puede observar no sólo fue posible la conformación de cartografía y la visualización de

datos, sino que se utilizó para el análisis y comparación de información primaria y secundaria.

Entre algunas dificultades encontradas en el desarrollo del trabajo se puede mencionar las limitaciones para acceder a información oficial sobre el tema y el caso de estudio. Esto llevo a tener que conformar una base de datos propia y a digitalizar la información para georreferenciar en un proyecto SIG, consumiendo gran cantidad de tiempo y conformando criterios propios de recopilación de información, sistematización y análisis. Esto puso en evidencia la inexistencia de registros cartográficos sobre el PP de La Plata así como la escasa información pública respecto de este tema y otros en el municipio platense. Por otro lado, la incorporación de datos georreferenciados de diferentes organismos también presentó restricciones en el acceso o información desactualizada. Es importante mencionar esto ya que, si bien los SIG son una herramienta que permite profundizar en la especialización y análisis de datos en diversos formatos, requieren de rigurosidad y precisión en la calidad de los de los mismos para lograr buenos resultados, diagnósticos y propuestas.

En síntesis, la metodología empleada para cumplir con los objetivos permitió tener una primera aproximación sobre la distribución de los recursos y la inclusión de diferentes sectores de población a partir de implementar el PP en un territorio. El diseño de una matriz de análisis de los recursos y la inclusión del PP se considera un aporte en función de operacionalizar estos aspectos de relevancia en el marco del instrumento y es posible su utilización y adaptación a otras experiencias. En otro orden de acontecimientos, tanto la matriz propuesta como la conformación de cartografía temática hicieron posible reflexionar sobre la finalidad de implementar un PP, los montos que podrán ser discutidos de forma pública, los criterios para direccionar recursos diversos, las posibilidades de inclusión de diversos actores.

7.3 | Reflexiones en relación al caso de estudio: el PP en la ciudad de La Plata durante el período 2008 – 2015 ¿Distribución de recursos e inclusión de barrios?

El análisis del caso se estructuró a partir de las 3 instancias de aproximación propuestas en la metodología: trayectoria, recursos e inclusión.

Si bien no se planteó un objetivo específico para encarar la trayectoria fue necesario incluir el tema para comprender mejor como fue el ingreso del PP en la agenda de gobierno municipal de La Plata y sus diferentes propuestas. A través de ese capítulo, fue posible reconocer diferentes momentos de participación ciudadana en la ciudad y de la incorporación de estas iniciativas en años anteriores a la institucionalización de la participación en el país. Por otro lado, se logro profundizar en el período de recorte de la tesis (experiencia con continuidad en 8 años consecutivos) donde el PP emergió como parte de una campaña política de quien fue intendente basada en un discurso de acercamiento directo del Estado con el vecino. La persistencia en la implementación de la herramienta supuso cambios en las diferentes ediciones tanto en las áreas que llevaron adelante el PP como en aspectos normativos, organización de RPs, cantidad de encuentros entre Estado y sociedad anuales, en los montos para discutir de forma pública, en la cantidad y tipos de proyectos presentados, entre otros. Esos cambios caracterizaron al proceso de PP como flexible donde la dinámica fue moldeada según

las situaciones o condicionantes políticas, sociales, económicas del Municipio en cada año. Si bien el PP es un instrumento que admite modificaciones en relación a los intereses de los actores participantes, deben respetarse pautas mínimas y claras de funcionamiento que organicen las prácticas participativas en pos de fomentar el interés de la sociedad y la verdadera construcción colectiva de lo público (Poggiese, 2011; Prince et al., 2012; Reese, 2003; Sousa Santos, 1998). De esta manera es posible trazar un camino para afianzar este tipo de experiencias en los territorios.

La posición del PP en el organigrama municipal como una dirección independiente y con fuerte vinculación con el intendente, indica que gran parte del desarrollo del PP estuvo sujeto a la voluntad política de la máxima autoridad municipal. Haciendo referencia a Suarez (2017) la dependencia del PP en relación al intendente lo posiciona como una posible estrategia de movilización de militantes y fuerzas políticas con afinidad hacia el gobierno. Esta cuestión se pudo visualizar en el caso platense a partir de la decisión de, en la segunda edición de PP, conformar dos espacios de injerencia del PP: por un lado la Dirección Ejecutiva del PP a cargo del primer Director del PP y por otro el Consejo de Presupuesto Participativo compuesto por militantes de un movimiento socialista. Así mismo, en la primera edición, participaron en la coordinación militantes del Movimiento Evita e incluso las cooperativas de este Movimiento llevaron a cabo algunas de las obras urbanas que quedaron seleccionadas en el PP.

A modo de síntesis sobre el capítulo de la trayectoria del PP en La Plata se puede expresar que el municipio consideró al instrumento en diversas ocasiones y en gestiones de diverso signo político desde la década de 1990. Se observa que siempre estuvo vinculado con el proceso de descentralización administrativa del municipio organizado en Delegaciones Municipales para la conformación de las unidades territoriales donde se desarrollaron las diferentes iniciativas participativas. Corresponde señalar que el PP del año 1998 surge como parte de Planes de Desarrollo Local que, si bien se destacaron por la labor participativa e interdisciplinaria, terminaron siendo planes sectoriales para mejoras físicas en los barrios. En 1999, se formula el Plan Estratégico 2001 que implicó el despliegue de instancias de participación y apertura del Estado en la etapa de diagnóstico y luego en la presentación de proyectos por parte de la sociedad de costo mínimo y corto plazo. Tanto la experiencia de 1998 como la de 1999 tienen en común, por un lado, la incorporación de actores de la universidad como parte de los equipos técnicos de apoyo al municipio. Se destaca la labor de los profesionales en todo el proceso de participación, sobre todo en lograr acuerdos y consensos entre actores diversos. En segundo lugar, se observa que estas iniciativas tuvieron un vínculo directo con el área del Planeamiento del Municipio. Eso les permitió pensar al PP en relación a diversos instrumentos de gestión territorial como fueron: Planes de Desarrollo Local, Planes Sectoriales, Planes Estratégicos, etc. Estas experiencias y la desarrollada entre 2008 - 2015 ponderaron el rol de los encuentros Estado - sociedad a partir de reuniones presenciales y espacios asamblearios substanciales para la formalización de ese vínculo y la construcción colectiva. Fuera del período de la tesis, en 2017, se implementa un nuevo y último PP en La Plata caracterizado por la participación a través de plataforma virtual. El instrumento se organizó a partir de la delimitación

física de las Delegaciones municipales pero cambió su modalidad de implementación. Desaparecen los espacios de asambleas y en consecuencia no se generan intercambios entre actores diversos en pos de la construcción común de propuestas. El canal de participación fue la plataforma virtual, por tanto, los proyectos presentados fueron demandas individuales. Por otro lado, una limitación de este PP fue la necesidad de la población de contar con acceso y manejo de algún dispositivo con conexión a internet.

Como factores comunes a las diferentes experiencias de PP en La Plata se pueden mencionar, en primer lugar, la estrecha vinculación con la autoridad máxima del municipio y que la propuesta de implementación siempre emergió desde el Estado hacia la sociedad y no en sentido opuesto. Esto refleja, en parte, el vínculo cercano de la experiencia con el intendente y la necesidad de que esté expresa su voluntad política para la implementación y consolidación o no del instrumento, así como también el despliegue de recursos para su funcionamiento. En segundo lugar, cada experiencia de PP fue un hecho aislado y no logro consolidarse como herramienta para la gestión y transformación de los territorios.

Lo anteriormente mencionado permite corroborar una parte de la hipótesis general propuesta al inicio de esta investigación referida a que implementar un PP supone gestionar la ciudad incluyendo las perspectivas de diferentes actores en relación a diversas temáticas o problemáticas. Esta "nueva forma de gestionar la ciudad", citando parte del Decreto de creación del PP platense 2008, se encontró condicionada por los marcos normativos y las pautas de presentación de proyectos, así como también por los montos a discutir en forma pública en relación al presupuesto global del municipio y la forma en que fueron distribuidos en el territorio municipal.

Enfocándonos en la cuestión de los recursos y la inclusión, la hipótesis planteó que la implementación del PP en La Plata durante el período 2008 - 2015, supuso el despliegue de diferentes recursos en el territorio municipal, que admitieron el reconocimiento e inclusión de diversos barrios en los procesos de gestión de la ciudad. En relación a esto, se expresó que la localización de recursos se efectuó en determinados barrios y que la misma fue realizada sin formar parte de una planificación para el desarrollo de la ciudad en su conjunto. Como consecuencia, se infirió que los barrios que contaron con recursos denominados genéricos (económicos, de gestión y de proximidad) fueron los que lograron potenciar sus recursos específicos a partir de la formulación y votación de proyectos, y de esta manera producir una concentración de recursos en unos pocos actores y sectores. A partir del análisis de la definición teórica de los recursos y la conformación de la matriz fue posible verificar la diversidad de estrategias y dispositivos que dispuso el municipio para la implementación del PP. La localización de los diferentes recursos se realizó considerando, en primer lugar, la organización del territorio en las unidades administrativas de las Delegaciones Municipales para luego conformar RPs de PP. El criterio adoptado se basó en reconocer el proceso de descentralización administrativa municipal y luego analizar la cantidad de población para distribuir recursos de una forma equitativa desde lo poblacional.

Como hecho a destacar y que revierte parte de la hipótesis, la localización de recursos genéricos no tuvo una incidencia directa en la generación y movilización de recursos

específicos. Cada Delegación Municipal experimentó cambios en las diferentes ediciones de PP sobre todo en relación a los lugares destinados para las asambleas, la cantidad de proyectos presentados, la cantidad de participantes. Se pudo observar que esos cambios tuvieron alguna relación con la extensión en km² de los espacios administrativos, así como la cantidad de población. En este sentido, las Delegaciones que poseen superficies menores de 20 km² se correspondieron con los casos donde los recursos genéricos tuvieron proximidad a los específicos emergentes ya que los radios de influencia de las asambleas abarcaron la totalidad de la RP de PP. Las unidades administrativas con más de 20 km tuvieron situaciones mixtas dependiendo de la cantidad de RPs conformadas para esa delegación y en consecuencia los espacios de asambleas.

Tal como se enunció en la hipótesis general, la iniciativa de PP 2008 - 2015, no se inscribió dentro de un marco de planificación para toda la ciudad ni como parte de planes o programas de desarrollo o sectoriales. Esto se verificó en el apartado sobre los recursos de gestión donde se deja en claro la flexibilidad del instrumento desde lo normativo y su posicionamiento en la estructura del Estado municipal, así como su fuerte vínculo a la figura del intendente. En relación a esto último, se observa que la continuidad en 8 años de ésta experiencia coincide con el período del mandato de la autoridad municipal que lo propició.

Otro aspecto en relación a la hipótesis general, refiere a que el análisis permitió reconocer que para que una experiencia de PP se desarrolle es necesaria la inclusión y articulación de actores diversos. Contemplar a los diferentes actores y sus posiciones respecto de una política o instrumento a implementar permite de cierto modo planificar un escenario de partida y las posibles manifestaciones de los actores respecto de las mismas. La articulación de actores de la sociedad con los estatales y hacia adentro de cada uno de estos grupos es condición para fortalecer o limitar los vínculos en virtud del desarrollo y evolución de la herramienta. En este sentido, se observó en el caso de La Plata 2008 - 2015 que las relaciones entre los participantes se desarrollaron de forma poco articulada. Hacia adentro del aparato estatal una de las causas se adjudica a la falta de articulación institucionalizada de las áreas del PP con otras del organigrama municipal. Como se mencionó en este trabajo esta situación tiende a consolidar al intendente como promotor del instrumento más que a fortalecer un modelo de gestión del territorio diferente y consolidación del PP como parte fundamental de ese proceso. En relación a esto, si bien se produjo la discusión y definición de parte de los recursos públicos en función de la emergencia de demandas y necesidades de la población participante, en el caso platense el proceso se desarrolló teñido por condicionantes de los actores del Estado.

En otro orden de acontecimientos, y como parte de la hipótesis general, se comprueba en el PP de La Plata el despliegue de gran cantidad de recursos denominados genéricos: económicos, de gestión y de proximidad.

Respecto de los **recursos económicos** de PP se incrementó su cantidad año a año pero el nivel de incidencia en relación al PGM resultó mínima hasta el 2010 y pasó a intermedia en 2011 hasta el 2015.

La distribución de esta tipología de recursos se visualizó en dos tipos de unidades territoriales y con información de la edición de PP 2010: las Delegaciones Administrativas de La Plata y las RP de PP. En las primeras, se observa la distribución de los recursos económicos en 3 anillos: el casco fundacional y las delegaciones colindantes con una asignación mayor de recursos económicos; un segundo nivel se visualiza en las delegaciones próximas a las nombradas y un tercer nivel en las que se ubican cerca de los límites del partido. Éstas últimas se corresponden con las Delegaciones menos pobladas. La excepción fue Abasto cuyos valores fueron similares a las Delegaciones del segundo cordón.

Cuando observamos a cada RP de PP esa división en 3 anillos de mayor a menor asignación de recursos se desdibuja. Se visualiza que las RP del Casco recibieron menos recursos que las correspondientes a las del segundo anillo. Por su parte las RPs más alejadas recibieron sumas iguales o inferiores a las del casco. La excepción aquí es El Peligro cuyo monto fue igual al de RPs del segundo anillo. El criterio que primó para organizar esa distribución fue la cantidad de población y en relación a esto no se asignaron más recursos sino que se subdividieron las Delegaciones en más RPs de PP. Por otro lado no existió una relación entre asignación de recursos económicos y niveles de NBI, nivel de acceso a servicios básicos o a ponderar y otorgar más recursos económicos a las RP que mayor cantidad de proyectos presentaron en el marco de PP.

En relación a los **recursos de gestión** la experiencia platense se caracterizó por ser flexible. La creación, subdivisión y reunificación de las direcciones y el consejo del PP así como la limitada articulación con las áreas de planeamiento u otras, además de la normativa débil (tanto el decreto de creación del año 2008 que sólo se aplicó en la primera edición, como el intento de Reglamento Participado en 2012 que no se aprobó); no condujeron a fortalecer la experiencia, sino a hacerla fluctuante y aislada de otros procesos que inciden en los territorios del Partido y en el crecimiento y transformación de la ciudad.

Respecto de los **recursos de proximidad** el presente estudio indagó por un lado las cuestiones referidas al grado de proximidad y, por otro, los tipos de instituciones que fueron sede de los encuentros asamblearios.

En relación al grado de proximidad entre Estado y sociedad podemos decir que el proceso del PP platense tuvo momentos diferentes. Se inicia en 2008 con un grado alto de proximidad, celebrándose 4 encuentros en los tiempos indicados para la continuidad del proceso. Luego pasa a una instancia de proximidad media con 2 o 3 asambleas anuales y, posteriormente, la proximidad es baja con sólo un encuentro por año. Esto demuestra cierto desgaste de la experiencia sobre todo en el fortalecimiento de los vínculos Estado - sociedad.

Los tipos de instituciones que primaron para el desarrollo de las asambleas fueron escuelas y clubes barriales. Se buscaron espacios neutros desde lo político (por esto los edificios de las Delegaciones no fueron seleccionados salvo alguna excepción) y con capacidad de albergar gran cantidad de participantes. Cuando revisamos la localización de estos espacios, observamos que se ubicaron en correspondencia con la mancha de crecimiento urbano de la ciudad. Las escuelas seleccionadas para ser los espacios de encuentro entre Estado y sociedad se distribuyeron de forma pareja en las

diferentes Delegaciones. Los clubes con esta función se localizaron mayormente sobre las Delegaciones del eje norte, oeste y el Casco.

Por último, en relación a la hipótesis general, la distribución de los recursos denominados genéricos, si bien tuvo tendencia a concentrarse en áreas de las diferentes Delegaciones donde se extendió la mancha de crecimiento urbano, posibilitó la generación de recursos específicos e inclusión de diferentes barrios alejados de los lugares de asamblea. Esto quiere decir que se verifica el potencial redistributivo de la herramienta en el caso platense. Los recursos emergentes (proyectos) como parte de los recursos específicos se manifestaron en diversas zonas del Partido. Se caracterizaron por ser en su mayoría proyectos de tipo infraestructura, demandas de habitabilidad de la ciudad y desenvolver proyectos puntuales en diferentes barrios. En algunos casos, los proyectos, tuvieron proximidad con la localización de los recursos genéricos, sin embargo, estos últimos no condicionaron a los primeros.

En relación a la inclusión, cualquier ciudadano de La Plata podía participar de las asambleas, expresar sus demandas e intereses y votar. No se establecieron pautas o criterios que prioricen barrios ubicados en áreas rurales ni en barrios populares o sus áreas deficitarias críticas. No obstante, cuando abordamos la inclusión a partir de la distribución de algunos recursos se pudo observar que dentro de los genéricos de 230 asambleas, 15 se desarrollaron en instituciones localizadas en el área rural del partido; 14 en barrios populares y 29 en espacios pertenecientes a las denominadas áreas deficitarias críticas. Por el lado de los recursos específicos, 75 proyectos correspondientes a los años 2008, 2010 y 2014, fueron presentados en zonas rurales aunque su temática fue referida a temas de urbanización o semejantes a los de áreas urbanas. En relación a los barrios populares y las áreas deficitarias críticas, los primeros contaron con 287 proyectos presentados y 110 priorizados; las segundas 466 y 74 respectivamente. Cabe mencionar que estos proyectos no fueron formulados para estos barrios de forma específica, sino que fueron parte de proyectos propuestos por diversos barrios de la Delegación y se extendieron hacia los sectores mencionados.

Respecto de las hipótesis específicas podemos decir que algunos aspectos fueron verificados tal como fueron supuestos y otros se revirtieron.

A partir de la **primera hipótesis** se ha podido reconocer que la distribución de los recursos genéricos careció de criterios explícitos. Se observó cierta correlación de la ubicación de los recursos mencionados en concordancia con la mancha de crecimiento urbano, principalmente en las Delegaciones de las periferias que tienen una superficie mayor a 40 km² y que cuentan con gran superficie de áreas rurales. Ejemplo de esto son Abasto, Olmos, Los Hornos y Etcheverry. Sin embargo, esto no condicionó la emergencia de recursos específicos en las cercanías de los genéricos. En muchos casos los proyectos formulados y priorizados se localizaron en lugares alejados de los espacios de asambleas. Esto supone que el proceso no fomentó la acumulación de recursos en áreas determinadas. No obstante, hay que mencionar que la experiencia de PP 2008-2015 se desarrolló fuera de un marco de planificación del Partido, contribuyendo de este modo a la construcción de la ciudad por partes sin una visión de la misma como totalidad.

La **segunda hipótesis**, refiere a los tipos de demandas y prioridades de la población en el marco del PP, focaliza en este sentido en los **recursos emergentes**. Para abordar este supuesto hubo que realizar un análisis sobre los tipos y subtipos de proyectos presentados y priorizados para luego definir la demanda a la que responden. Se definieron entonces los tipos de proyectos en dos clasificaciones, Infraestructura Urbana (IU) y Acción Comunitaria (AC) recuperando la caracterización del municipio. La primera cuestión a destacar es que año a año la categoría IU se incremento hasta llegar al año 2015 a constituir el 94% de las propuestas presentadas y 100% de las priorizadas. Se observó que fueron superiores las primeras por sobre las segundas y que el Casco fue el espacio donde se manifestaron la mayor cantidad de ambas categorías. Las Delegaciones que presentaron mayor cantidad de proyectos IU fueron Los Hornos, San Carlos, Tolosa y Villa Elvira; y respecto de las de AC, Tolosa y Villa Elvira. Esto revela que, a pesar de las diferencias entre las periferias y de los ejes de crecimiento donde se ubican los diferentes espacios administrativos, no existió una localización exclusiva de las propuestas según su tipo.

Respecto de los subtipos de proyectos, fue variando en cada edición pero siempre tuvieron fuerte carga las del tipo IU, dando un panorama de algunas cuestiones que remiten a los entornos habitacionales desde intervenciones físicas. En 2008 primaron las propuestas de mejoramiento de espacio público y señalización. En 2010, el asfalto se ubicó en el primer puesto y se mantuvo allí hasta la última edición de PP. En segundo lugar se posicionó la colocación de luminarias y para la edición 2014, las obras hidráulicas ganaron peso. A partir de estas clasificaciones se pudo englobar las propuestas según el tipo de demanda que abordaron. En virtud de lo analizado, las demandas emergentes del PP platense se enmarcaron, en una amplia mayoría, dentro de las demandas de Habitabilidad de la Ciudad (HC) y en segundo lugar las de Impacto Social o en el Espacio (ISE). Esto se asocia a los límites presupuestarios y de la condición de injerencia municipal que debían cumplir las propuestas.

Respecto de la ubicación de estas demandas en el Partido este análisis nos permitió verificar que los diferentes tipos se localizaron tanto en el Casco como en Delegaciones de la periferia pertenecientes a diferentes ejes de crecimiento. Los espacios administrativos que cuentan con mayor déficit de provisión de servicios no fueron precisamente los que presentaron y priorizaron demandas de HC como se infirió en un comienzo de la investigación.

Una última observación respecto de los recursos emergentes profundizó sobre la extensión o alcance de las propuestas en el espacio físico con la intención de visualizar si los proyectos en su formulación contienen características de acciones concentradas o dispersas. En relación a esto, se elaboraron categorías referidas al tipo de intervención: puntual, lineal, área o barrio y RP; así como también sobre la cantidad de acciones que componen un proyecto. Esto nos permitió entender que un proyecto podía representar una posibilidad de cambio para algunos actores, aquellos próximos a los proyectos de PP a materializarse y el beneficio podía ser directo o indirecto en relación a su proximidad. En este sentido, vecinos localizados sobre una calle por donde se ejecutó un proyecto lineal o aquellos pertenecientes a barrios que presentaron y priorizaron proyectos para toda un área, fueron receptores directos de

los cambios producto de aquel. La distribución del beneficio de un proyecto de PP es diferente en uno u otro caso. Las propuestas puntuales o lineales repercuten en las zonas por donde se produce su extensión; mientras aquellos proyectos formulados para barrios o RPs completas, tiene un carácter más abarcativo y más inclusivo. La elaboración de cartografía sobre este tema permitió visualizar que los proyectos de tipo lineal y puntual fueron los más formulados y priorizados y se extendieron por todo el Partido. Puede decirse entonces que el PP platense se caracterizó por propuestas que incidieron en áreas reducidas y de modo aislado a partir de proyectos de pequeña escala.

Por último, la cantidad de acciones de cada proyecto también nos indicó que las propuestas formuladas y priorizadas en el marco del PP pueden diversificarse o concentrarse en el territorio. Estableciendo una relación con el análisis anterior, en general, los proyectos que involucraban a toda una RP o a barrios estaban conformados por 1 o 2 acciones y aquellos que contenían entre más de 3 tareas se relacionaron con proyectos de tipo puntual o lineal.

En síntesis, el análisis de la extensión de los proyectos nos permitió identificar que el alcance de los mismos respecto de su concentración o dispersión podía efectuarse por dos vías. Por un lado, a partir de un tema o problema común que se manifiesta en un barrio o toda una RP donde se generaron proyectos de pocas acciones pero de gran cobertura en el espacio físico. Por otro lado, desde el reconocimiento en una misma RP diferentes temas o demandas, la formulación de micro proyectos dentro de un proyecto a votar con localizaciones dispersas que involucraron problemáticas de diversos actores que pertenecían a un mismo espacio assembleario pero a diferentes barrios. Si bien ambas situaciones se definen como formas de hacer más distributivos los recursos emergentes del proceso de PP, no dejan de ser proyectos aislados que no se enmarcan en procesos de planificación de la ciudad y atienden las cuestiones de lo inmediato. Como vimos en la bibliografía revisada, esta particularidad del proceso remite a que la experiencia de PP no supera la instancia de participación consultiva y de proyectos formulados a partir de la manifestación de reclamos más que de propuestas de transformación, acentuando los proyectos de escala micro y aislados, la gestión de la escasez y la construcción de la ciudad por partes (Cabannes, 2004, 2005; Lopez Accotto et al., 2018).

La **tercera hipótesis**, refiere a la respuesta del Estado frente a las prioridades de inversión definidas por los actores participantes del PP. En el desarrollo de la tesis, se expuso que parte de este tema guarda relación con los recursos de gestión del PP. Por nombrar algunos: el posicionamiento del PP respecto del organigrama municipal, la articulación con otras dependencias, las comunicaciones entre y hacia adentro de la organización del PP y para con la comunidad, la difusión de avances, rendiciones presupuestarias, informes de estado de obras, entre otros.

Si bien fue muy difícil contar con información de primera mano, ya que no fue posible acceder a informes oficiales detallados, los datos recabados a partir de las entrevistas a funcionarios encargados de PP en el período que abarca la tesis, artículos de periódicos locales y la encuesta en formato virtual; reflejaron inconsistencias y demoras en la ejecución de algunos proyectos seleccionados de PP. Los encargados de

llevar adelante el PP manifestaron que fue posible ejecutar todos los proyectos al menos hasta el año 2013 y que existieron demoras en la ejecución de algunas propuestas producto de: los procesos licitatorios, competencias de los proyectos que superaban el alcance municipal y debían ser tratados y acordados con entes provinciales o privados, conflictos en relación a la propiedad de terrenos donde se pensaba desarrollar un proyecto de infraestructura o acción comunitaria, por mencionar algunos. Por su parte, vecinos participantes en diferentes ediciones de PP expresaron que se ejecutaron algunos proyectos pero con demoras y que no estaba pensada una instancia de seguimiento. Por otro lado, manifestaron que con el transcurso de las diferentes ediciones de PP se constituyeron proyectos “más elegibles”, como fueron el pavimento y mejorado de calles, la colocación de luminarias, las obras hidráulicas; todos con fuerte carga de visibilidad para la acción del municipio.

Por último, la **cuarta hipótesis** propuesta, fue el disparador para pensar los criterios y formas de inclusión que pueden ser abordados por el PP ya que afirmaba que la distribución de recursos en el marco de la herramienta se efectuó contemplando las diferencias entre casco y periferias y otorgaba a estas últimas mayores recursos. En este sentido, la revisión del caso platense demostró que no estaban previstos criterios de este tipo, ni otros que contemplen las diversas situaciones de los territorios que pueden coexistir en el municipio. De aquí surge, en la matriz de análisis propuesta, la dimensión de la inclusión por criterios. El análisis realizado nos permite afirmar que no fueron elaborados criterios específicos de distribución de recursos económicos, de gestión, o de proximidad, en relación a algún tema específico. Si bien el ex Secretario de PP expresó que se priorizaron las preferencias respecto del Casco, desde el análisis de asignación de recursos efectuados en este trabajo, el Casco tuvo mayor cantidad de recursos que algunos espacios administrativos de la periferia. La asignación de recursos económicos se efectuó principalmente considerando la cantidad de población de cada Delegación Municipal. De hecho, no se asignaron mayores partidas presupuestarias, si no que se organizó al territorio de la delegación con mayor cantidad de habitantes en mayor cantidad de RP de PP. Los datos referidos a grado de NBI, cobertura de servicios básicos, superficie de área rural o cantidad de barrios populares que una Delegación Municipal contiene dentro de sus límites administrativos; no fueron condicionantes o tenidos en cuenta para la distribución de los recursos del PP. En consecuencia la capacidad redistributiva y de inclusión que podría promover el instrumento a partir de establecer criterios de direccionamiento de recursos para equilibrar territorios más desfavorecidos, en el caso platense se considera limitado.

7.4 | A modo de consideraciones finales

El desarrollo de esta tesis intentó constituir un aporte a la revisión de uno de los tantos instrumentos de participación posible de incorporar en la gestión de las ciudades y territorios que pretende incidir en la matriz distributiva desde la caracterización de diversos recursos. Como explican Barragán Robles et al. (2016), retomando a Santos (2003) y Herrera (2005), se puede observar en los PP una doble distribución:

Por un lado una distribución política a partir de la participación, que debe facilitar el disfrute de los derechos y libertades de todos y todas. Por otro lado, una distribución a nivel material o igualdad material, que favorezca el disfrute al conjunto de la ciudadanía de las condiciones económicas, sociales y culturales existentes en la sociedad (Barragán Robles et al., 2016, p. 38).

De este modo, los autores definen que se combate la desigualdad en dos planos: el de los derechos políticos y en el de los derechos materiales.

A partir de la verificación y confrontación de las hipótesis pudimos arribar a conclusiones o reflexiones generales respecto del instrumento PP y particulares en relación al caso platense.

Respecto del PP conseguimos comprender el contexto en que surgen dentro de las políticas de participación que se pueden promover entre el Estado y la sociedad y su pertenencia al campo de la participación ciudadana. Recordemos que este tipo vínculo ubica a los actores sociales en una posición diferente ya que les permite penetrar en el ámbito de toma de decisiones, generalmente reservado a actores con cargos específicos en los espacios decisionales. Esta característica pone de manifiesto la relación con el territorio y los diversos actores que pueden incidir en los procesos participativos, donde dependiendo de las articulaciones que se den entre los mismos, pueden o no conformar un nuevo actor colectivo en función de promover acciones, propuestas, proyectos en un ámbito público no estatal y para el bien público.

Como cuestiones a tener en cuenta para la buena implementación de un PP en función de fomentar la transparencia, la redistribución de recursos, la inclusión de actores e intentar conformar un nuevo colectivo en clave de cogestión, se destacan algunas cuestiones. En primer lugar, deben ser claras las pautas de diseño del instrumento e informar sobre las "reglas de juego", lo que no implica esquemas rígidos que no acepten modificaciones. La revisión y ajustes en momentos pautados en función de los territorios participantes y la comunicación pública sobre avances, retrocesos e informes sobre lo realizado, constituyen la base para la consolidación de la herramienta y apropiación de la misma por quienes estén interesados en participar. En segundo lugar, es necesaria la constitución de equipos de gestión del instrumento PP por cada RP cuyos integrantes provengan de diversos sectores y donde se considere una renovación de los integrantes luego de un periodo de tiempo. Esto puede indicarse como sugerencia para realizar revisiones y seguimientos de la implementación de la herramienta y existe en diversos casos de PP, se los identifica como Foros de Delegados, Consejos de Planificación Participativa, Consejos o Foros asamblearios, etc (Cabannes, 2007; Reese, 2003).

En relación a la producción y gestión de la ciudad y los territorios, los PP implican abrir el campo de la toma de decisiones respecto de una parte del destino del presupuesto público a las demandas de la sociedad. Se comprende la existencia de un ámbito de exposición, negociación, articulación y tensión entre diferentes actores participantes con la intención de promover una construcción colectiva, no solamente como un espacio de reclamo individual. En este sentido, el PP intenta interpelar a los territorios en su complejidad y supone, como explican Couto & Carmona (2016), "mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía en los contextos locales, con impacto tanto en el

plano material como en el simbólico y político más general” (p.1). Otro aspecto a destacar, es que si bien la relación PP con la Planificación Territorial se presenta como un desafío (Cabannes, 2007), es posible reconocer en los proyectos y en la organización de unidades de gestión del PP puntos de contacto. Algunos proyectos de PP como la creación de un espacio público (plaza, centro cultural, biblioteca, etc) incide en la reorganización espacial del barrio y la ciudad así como en el valor del suelo. Por su parte, obras hidráulicas, tendidos de redes de servicios, el asfalto, la creación de una calle o puente, también constituyen un cambio. No obstante, aun se cuestiona si este tipo de proyectos deberían ser absorbidos por el PP o la gestión municipal.

El tema de la organización de las unidades de PP, las RPs, guarda relación con el tema de la descentralización y nos hace reflexionar sobre la pregunta de ¿Hasta dónde subdividir el territorio para la implementación del PP? En relación con esto, se puede pensar también en el desarrollo y los fines para desplegar el PP en diferentes escalas: un PP territorial que atienda demandas de los barrios y algún PP temático en relación a problemáticas o proyectos de la ciudad en su totalidad. Desde ya que esto implicaría acompañamiento del Estado desde la voluntad política, articulación de dependencias municipales y extra municipales, abrir canales de comunicación e información accesible, así como la capacitación ciudadana sobre temas que hacen a la planificación de la ciudad.

Desde la esfera teórica, proponer el término recurso para el análisis del PP como instrumento de gestión territorial, nos permitió reconocer diferentes aspectos de la herramienta como posibilidades o factores de transformación a indagar. En este sentido, los recursos económicos, de gestión y de proximidad, englobados dentro de los recursos genéricos, han sido considerados como las condicionantes o posibilidades que el municipio dispone para el desarrollo de la herramienta. En estos se expresan la voluntad política de las autoridades municipales en promover este tipo de herramientas a partir de diversos temas. El abordaje de los recursos específicos, a partir de las propuestas de PP, nos permitió conocer el tipo de demandas emergentes y priorizadas, los tipos de proyectos y subproyectos, así como su extensión física y de alcance territorial. Como análisis pendiente y necesario sería interesante abordar a las asambleas como un recurso específico a partir de la producción de nuevos saberes y el reconocimiento de los territorios emergentes del PP. Esto último excede a los objetivos de esta tesis y consideramos que requiere un trabajo interdisciplinar así como de acceso a información de vecinos participantes en el PP.

En relación al análisis de la inclusión pudimos verificar que según la finalidad con la que se quiera implementar un PP es posible pautar criterios para la asignación de recursos económicos, definir la localización de los recursos de proximidad (espacios para la participación y promoción de proyectos a ejecutar) y conformar normativas o acuerdos explícitos con posibilidades de modificaciones periódicas que acompañen los cambios del proceso. En segunda instancia, se logró identificar que la localización de un recurso genérico no condiciona de forma directa la producción de los específicos y, en consecuencia, no determina la inclusión o no de barrios.

Respecto del caso del PP en La Plata se reconoce la trayectoria e interés de intendentes de diferentes gestiones administrativas en implementar la participación ciudadana y el PP en el municipio para intentar abordar problemáticas diversas. Sin embargo, se identifica esa participación como de tipo consultiva más que en función de la construcción de un nuevo actor colectivo que puede incidir en las decisiones. Esto se refleja en los porcentajes de los recursos de PP respecto del PGM, las limitaciones de los proyectos respecto de la injerencia municipal y la escasa publicación de resultados de la experiencia. Por otro lado, acerca de los recursos y su distribución, los criterios fueron definidos en la normativa de creación del PP en el año 2008, sin embargo al quedar en desuso, el proceso se tornó más flexible y discrecional lo que atentó, en parte, contra la credibilidad del instrumento y su sustentabilidad en el tiempo. Las demoras en la ejecución de algunos proyectos fueron otro factor que contribuyó al descreimiento, así como las declaraciones de algunos participantes en relación a que se constituyeron proyectos más "elegibles" y cuestiones en relación al Reglamento Participado que no fue elaborado de forma colectiva sino consultiva.

A modo de recomendaciones o sugerencia para futuras implementaciones de PP en el municipio platense consideramos que, si bien es un proceso que emerge desde el Estado, deben estar claros los propósitos para los que se quiere implementar el instrumento, la voluntad política expresa y los recursos de los que se dispone desde el municipio para llevar a cabo la propuesta. Es necesario que se reconozcan las diversas experiencias desarrolladas en el Partido, como parte de un análisis previo para contemplar las fortalezas y limitaciones de las prácticas antecesoras en pos de formular una propuesta superadora.

Desde lo operativo, es preciso como indican diversos autores que se respeten las pautas de:

- Reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento;
- Un método objetivo de definición de los recursos para inversiones, que hacen un ciclo anual de actividades públicas de presupuesto del Municipio;
- Un proceso decisivo descentralizado teniendo como base la división de la ciudad en determinadas "regiones" presupuestarias.

Estos principios otorgan un marco para el despliegue del PP que intenta consolidarlo como herramienta de gestión del territorio, en clave inclusiva y hacia la producción de y en la ciudad con carácter redistributivo. Por otro lado, si se pretende vincular al PP con los procesos de Planificación o de Ordenamiento Territorial, para que no se generen intervenciones aisladas, es necesario el vínculo directo con el área de Planificación del Municipio.

Como última cuestión, este estudio permitió conformar un panorama general del instrumento PP en relación a los temas sobre recursos e inclusión en el marco de la producción y gestión de la ciudad y los territorios. En consecuencia, emergieron nuevos interrogantes que se pretenden desarrollar en la Tesis de Doctorado en Arquitectura.

ANEXOS

ANEXO 1: MATRICES DE ANÁLISIS CONSULTADAS Y ELABORADA

A.1.1.: Matriz de Dimensiones de análisis del PP de Cabannes (2004)

Cuadro 3. Dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como Presupuesto Participativo

DIMENSIONES	VARIABLES	ARREGLO MÍNIMO	ARREGLO MEDIO	ARREGLO MÁXIMO
I. Participativa (ciudadana)	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Democracia Representativa Comunitaria	Democracia Representativa Comunitaria Abierta a tipos de asociaciones	Democracia directa, participación universal
	2. Qué forma de participación	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Cámara (consulta)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Ninguno	Estructura social o política preexistente	COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrio	Nivel ciudad, portando con temáticas	Nivel : barrio, región, ciudad
	5. Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas (Incluyendo cuestiones ciudadanas)	B+T+Actoriales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas (congreso)
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas (cop, assoc,)	Comisiones específicas (Cofis, Comforça, etc.)
Participativa (gobierno local)	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica	Publicación limitada, web, gaceta oficial, información delegados	Amplia, incluye además de lo anterior, folletos a cada familia, divulgación
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20%	Del 20% al 80%	Más del 80%
	9. Papel del poder legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
II. Financiera y Fiscal	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del P de inversión	Del 2% al 100% del presupuesto de inversión.	100% de presupuesto inversión y 100% del presupuesto de funcionamiento

	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos de equipo municipal	Equipo, y su funcionamiento (por ej. transporte)	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, Divulgación, capacitación
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre política tributaria	Delibera y discute préstamos y subsidios
III. Normativa y legal	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado o solamente autoregulado anualmente	Formalizado (algunas partes reguladas) con autorregulación anual (evolutivo)
	14. Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vínculos con prácticas de participación (consejos, mesas).	Parte de cultura de participación y participación como derecho (ej. San Salvador)
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	Coexistencia de PP y de PLP, sin relación estrecha	Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema (tipo congreso)
IV. Territorial	16. Grado de descentralización intramunicipal	Sigue las regiones administrativas o sub alcaldías	Mas elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia el conjunto de comunidades y barrios
	17. Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del municipio	Conjunto del municipio con especificidad para el medio rural (discriminaciones positivas)
	18. Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros, rurales)

Fuente: Yves Cabannes, 2004, UN-HABITAT

A.1.2.: Caracterización de dimensiones según Carmona y Martínez (2016).

DIMENSIÓN	VARIABLES	INDICADORES
POLÍTICO - INSTITUCIONAL	PP y las relaciones políticas del territorio	vinculación del PP con una fuerza partidaria en particular
		lugar del legislativo en el proceso
		influencia del PP en la relación entre el Intendente y el Concejo Deliberante
		apoyo político del PP al interior del gobierno municipal
		protagonismo de las organizaciones sociales del territorio
	El PP y los modelos de democracia	alcance del PP como instrumento de innovación democrática
		potencialidad en la generación de nuevos derechos
		importancia en términos de democracia de "proximidad"
	Diseño institucional y formas de implementación del PP	tipo de diseño institucional del PP
anclaje institucional		
etapas del proceso		
INTRABUROCÁTICA	Impacto del PP en el aparato municipal	efectos de la ejecución del PP en la estructura municipal
		incidencia del PP en la modernización administrativa
	PP y formas de funcionamiento	equipos técnicos involucrados
		la adecuación de las otras áreas de gobierno
PARTICIPATIVA	Estructuras participativas	tradición de las instituciones sociales locales
		presencia de redes ciudadanas
		existencia de movimientos sociales de reivindicación
		rasgos socioeconómicos de la población que participa en el PP
	Dinámica y tipos de participación	perspectiva del municipio
		nivel de participación
		tipo de participación predominante
		grados de apertura en la toma de decisiones y formas de selección e implementación de los proyectos
		fortalecimiento de nuevos actores a partir del PP
	Espacios de articulación multiactoral	naturaleza de las relaciones establecidas y tipo de espacio de articulación
modalidades de trabajo predominantes		
resultados alcanzados		
FINANCIERO - DISTRIBUTIVA	Impacto del PP en el presupuesto municipal	relevancia financiera del PP en el presupuesto total
		evolución de la relevancia financiera en el tiempo
		relevancia financiera en relación a los gastos de capital
	Criterios de distribución del PP	criterios generales de distribución
		los criterios específicos de distribución territorial

Fuente: Elaboración propia en base a descripción de Carmona y Martínez (2016).

A.1.3.: Matriz de análisis de propuestas emergentes de presupuestos participativos, elaborada por Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero (2015).

Elementos para el estudio comparado de las propuestas			
Variables	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores
Calidad de vida	Habitabilidad de la ciudad	Estructura espacial	Movilidad (seguridad vial, transporte, pavimentación, peatonalización)
			Accesibilidad (transportes públicos, conexiones, caminos, accesos, puentes)
		Espacios públicos de socialización	Plazas, parques, centros comunales, mercados, mobiliario público, dotaciones.
	Calidad medioambiental	Salubridad	Acometidas diversas de agua y electricidad, limpieza, residuos.
		Problemas ambientales	Espacios verdes, recuperación conservación.
	Calidad de la vida social	Mejoras habitacionales básicas	Viviendas, agua corriente.
		Necesidades educativas	Escuelas, centros de formación (arreglos y equipamientos).
		Necesidades de salud	Clinicas, profesionales, equipamientos, campañas de salud.
		Empleo	Acciones y programas repercuten en el empleo; formación y especialización laboral.
		No discriminación, integración y diversidad	Programas y acciones para colectivos preferentes o excluidos, campañas sensibilización.
		Entorno sociocultural	Bibliotecas, centros culturales, equipamientos y programas deportivos.
		Acceso información y fomento participación	Juntas vecinales, centros comunitarios, oficinas municipales para colectivos específicos, programas y campañas.
	Capacidad de Influencia o Impacto social y/o económico	Equipamientos	Equipamientos básicos
Equipamientos de relevancia social			Centros cívicos, museos, bibliotecas, equip. municipales, casas culturales, oficina mujer.
Cambios y avances en la cultura política	Ampliación y profundización en democracia y en la vida política y social en distintos niveles	Ampliación y profundización democracia local y co-gestión	Acciones de mejora redistributiva, transparencia e implicación población, apropiación espacios públicos (campañas educativas, participación directa población, sensibilización, centros cívicos, debates, periódicos, web)
		van más allá política local	Las anteriores en referencia a política nacional, internacional, derechos humanos, cooperación
		Género	Pretenden mejorar la condición social y política de las mujeres y otros colectivos como el colectivo LGTB.

Fuente: Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero (2015).

A.1.4.: Matriz de análisis sobre recursos e inclusión en el marco del PP. Elaboración propia 2019 con modificaciones en 2020

La matriz de análisis se conformó considerando la unidad de análisis al PP como instrumento y dentro de éste los temas de recursos e inclusión. A continuación se expone un esquema general y luego se desglosa cada tema en sus dimensiones, subdimensiones, variables e indicadores.

- **A.1.4.1: Esquema general de la matriz.** Elaboración propia 2019 con modificaciones en 2020

UNIDAD DE ANÁLISIS	TEMA	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIONES
PP	RECURSOS	RECURSOS GENÉRICOS	Recursos económicos de PP y su relación con el territorio
			Recursos de gestión del PP
			Recursos de proximidad Estado - sociedad: Las asambleas
		RECURSOS ESPECÍFICOS	Recursos emergentes: Propuestas proyectos emergentes del PP
	INCLUSIÓN	INCLUSIÓN POR CRITERIOS	Relación del PP con los procesos de descentralización, lo urbano y lo rural, y las áreas
INCLUSIÓN POR RECURSOS		Relación de barrios con los lugares de asambleas, demandas y prioridades en el marco del PP	

- **A.1.4.2: Desglose tema: Recursos**

- **Recursos Genéricos: económicos, de gestión y de proximidad.**
Elaboración propia 2019 con modificaciones en 2020.

Recursos económicos

Recursos económicos de PP y su relación con el territorio	Existencia de presupuesto específico de PP para funcionamiento y para discusión pública	SITUACIÓN MÁXIMA	Existencia de recursos para funcionamiento total del PP y discusión pública.	Existencia de recursos económicos para: pago de personal, desarrollo de reuniones, comunicación y auditorías, traslado de personal y participantes que residen en zonas alejadas a las asambleas + PP para discusión pública	Conocer la disposición de recursos económicos que el municipio otorga al PP y el grado de apertura del Estado en relación a lo que la sociedad puede discutir y definir dentro del presupuesto público.
		SITUACIÓN MEDIA	Existencia de recursos para funcionamiento parcial del PP y discusión pública.	Existencia de recursos económicos para: desarrollo de reuniones, comunicaciones, traslado de personal a las asambleas + PP para discusión pública	
		SITUACIÓN MÍNIMA	PP para discusión pública y gastos de funcionamiento internalizados por el municipio	Existencia de recursos económicos de PP sólo para discusión pública.	
	Nivel de incidencia del PP en relación al PGM	DE TRANSFORMACIÓN	40 - 100% de PP en PGM	Porcentaje de PP en relación al PGM	Identificar el nivel de incidencia del PP en el Presupuesto Global del Municipio. También nos permite conocer el porcentaje de recursos que el Estado destina a discusión pública.
		INTERMEDIA	3 - 39% de PP en MGM		
		SIMBÓLICO	0 - 2% de PP en PGM		
	Tipo de capacidad distributiva del PP en el territorio	POR PERTENENCIA A PERIFERIAS, ADC O CON NBI	Mayor asignación de recursos a las periferias en relación al centro de la ciudad o a áreas deficitarias críticas o con niveles altos de NBI	Existencia o no de criterios de distribución	Identificar la capacidad redistributiva del PP en relación a los recursos públicos
		POR CANTIDAD DE DEMANDAS	Mayor cantidad de recursos a RP con mas cantidad de demandas		
		POR CANTIDAD DE HABITANTES	Mayor cantidad de recursos a RP con mas cantidad de habitantes		
NULO o INDISTINTO		Inexistencia de criterios de distribución			

Recursos de gestión

SUBDIMENSIONES	VARIABLES	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR	FINALIDAD
Recursos de gestión del PP	Posición del PP en el organigrama municipal	FORMAL	Secretaría	Existencia de decreto o acto administrativo de creación del área encargada del PP +	Conocer el anclaje del PP en la estructura Estatal
			Subsecretaría		
			Dirección general		
			Dirección		
			Dirección operativa		
		Área Ad Hoc			
	INFORMAL	Área sin reconocimiento en el organigrama	Presencia del PP del área en organigrama		
	Vinculación del área de PP con otras del organigrama municipal	PP VINCULADO AL PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO	Área de PP dependiente o próxima a las áreas de planeamiento o presupuesto	Posición del PP en el organigrama municipal y vinculación con otras áreas	Conocer el perfil de PP en relación al rol del mismo
		PP VINCULADO A LA PARTICIPACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE ACTORES	Área de PP dependiente o próxima participación ciudadana o gobierno abierto		
		INDEPENDIENTE	Área de PP dependiente del intendente sin vinculación directa con otras áreas		
	Tipo de institucionalidad a partir de una norma	RIGIDÉZ ESTRUCTURAL	Existencia de Ordenanza aprobada por Concejo Deliberante o Decretos por el Intendente que no incorporan clausulas revisoras	Existencia o no de normas que regulan el PP	Conocer la consolidación de la experiencia en relación a los marcos normativos diseñados o emergentes del PP
		RÍGIDO	Existencia de Ordenanza aprobada por Concejo Deliberante o Decretos por el Intendente que incluyen clausulas revisoras pero no las		
		SEMI-RÍGIDO	Existencia de Ordenanza aprobada por Concejo Deliberante o Decretos por el Intendente que incluyen clausulas revisoras las incorporan al proceso		
		FLEXIBLE	Reglamentos Ad Hoc o Autoreglamentaciones		
		NULO	Sin normativas ni reglamentos		

Recursos de proximidad

SUBDIMENSIONES	VARIABLES	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR	FINALIDAD	
Recursos de proximidad Estado - sociedad: Las asambleas	Grado de proximidad entre Estado y sociedad	ALTO	4 asambleas o mas	Cantidad de asambleas de PP celebradas por año	Conocer la cantidad de encuentros y nivel de proximidad entre Estado y Sociedad	
		MEDIO	3 asambleas			
		BAJO	1 o 2 asambleas			
		NULO	Sin espacios de asamblea			
	Tipo de instituciones elegidas para el desarrollo de asambleas	PROMOCIÓN SOCIAL		Centro / Grupo comunitario, Unión Vecinal / Sociedad de Fomento, Club social/ deportivo, Organizaciones productivas asociadas:(conformadas por personas que se asocian para producir bienes y servicios para el autoconsumo y/o para un mercado barrial o de pequeña escala), Agrupación de colectividades, Organizaciones prestadoras de otros servicios.	Tipo de institución según clasificación del CENOC	Conocer cuáles fueron los espacios elegidos para el desarrollo de las asambleas
				Ayuda solidaria / voluntariado, Cooperadora escolar / Cooperadora (otro tipo), Bomberos voluntarios, Centro de jubilados, Entidad religiosa, Organización de Salud, Hogares.		
				Organización de transferencia y asistencia técnica, Centros de estudio/ investigación, Federación, Confederación, Organización cultural, Institución educativa/formación, Organizaciones productivas asociadas: cooperativas de servicios, Organizaciones prestadoras de otros servicios.		
				Asociación de consumidores, Defensa de derechos, Organización de defensa de int. de categorías		

➤ **Recursos Específicos: recursos emergentes – las propuestas**

Elaboración propia 2019 con modificaciones en 2020.

SUBDIMENSIONES	VARIABLES	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR	FINALIDAD
Recursos emergentes: Propuestas proyectos del PP	Tipo de proyecto emergente	INFRAESTRUCTURA URBANA (IU)	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	Tipo de proyecto clasificación del municipio	Conocer los tipos y subtipos de proyectos emergentes, priorizados y ejecutados en el marco del PP
		ACCIÓN COMUNITARIA (AC)	Ampliación, refacción, equipamiento y/o construcción de centros de salud, escuelas municipales, centros culturales, espacios verdes, talleres de artes y oficios, etc		
	Caracterización de las propuestas de PP en función de la demanda que abordan	HABITABILIDAD DE LA CIUDAD (HC)	Propuestas de servicios básicos, infraestructuras, movilidad, conexiones, espacios verdes	Subtipo de proyectos	Conocer el tipo demandas que surgen y se priorizan en el territorio dentro del marco del PP
		DE CAPACIDAD DE INFLUENCIA O IMPACTO SOCIAL Y/O ECONÓMICO (ISE)	Proyectos de refacción y/o construcción de clubes, espacios deportivos y centros de salud, talleres de capacitación, insumos para establecimientos municipales, educativos y de salud, y recreativos, mobiliario para actividades recreativas en espacios públicos		
		DEN TRANSFORMACIÓN DE LA CULTURA POLÍTICA (TCP)	Discusión sobre políticas públicas, democracia local, intervención de la población en la revisión del aparato estatal local, cogestión		
	Extensión de las propuestas en el territorio	PUNTUAL	Proyectos con una sola acción en un solo lugar físico	Extensión física de los proyectos de PP en el territorio	Conocer la extensión de las propuestas de PP en el espacio físico de la ciudad
		LINEAL	Proyectos con una sola acción cuya extensión en el espacio físico se desarrolla de forma lineal		
		BARRIO O ÁREA	Proyecto de una o más acciones que abarcan un área o barrio		
		REGIÓN PRESUPUESTARIA	Proyecto de una o más acciones que propuestos para toda una RP		
		TOTAL DEL TERRITORIO MUNICIPAL	Proyectos que abordan problemáticas de la ciudad en general		
Nivel de ejecución de las propuestas seleccionadas	ALTO	Proyecto materializado en un %100	Porcentaje de ejecución de las propuestas seleccionadas	Conocer el nivel de respuesta del municipio frente a las demandas priorizadas de la sociedad	
	MEDIO	Proyectos iniciados y no finalizados			
	BAJO	Proyecto no iniciado			

- **A.1.4.3: Desglose tema: Inclusión.** Elaboración propia 2019 con modificaciones en 2020.

➤ **Inclusión por criterios**

SUBDIMENSIONES	VARIABLES	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR	FINALIDAD
Inclusión por criterios en relación a la descentralización, lo urbano y lo rural, y las áreas deficitarias críticas	Inclusión según alcance territorial de la experiencia de PP	INCLUSIVO	TOTAL DEL PARTIDO	Tipo de alcance territorial a partir de la delimitación de áreas donde se implementa el PP	Caracterizar la experiencia de PP en función de las áreas donde se implementa
		SELECTIVO	SECTORES DEL PARTIDO		
	Grado de inclusión del PP respecto de la descentralización municipal	DESCENTRALIZACIÓN MÁXIMA	PP organizado en función de barrios o comunidades	Criterios de delimitación física de unidades en que se organiza el PP en asambleas respecto a las unidades administrativas del municipio	Conocer el grado de descentralización del municipio al implementar un PP
		DESCENTRALIZACIÓN MEDIA	PP organizado en Regiones Presupuestarias más pequeñas que los límites de las Delegaciones Administrativas		
		DESCENTRALIZACIÓN MÍNIMA	PP organizado en las Delegaciones Administrativas existentes		
		DESCENTRALIZACIÓN NULA	PP organizado en unidades espaciales que superan en tamaño a las Delegaciones Administrativas y no respetan sus límites físicos		
	Grado inclusión del PP respecto de áreas rurales	ALTA		Criterios de consideración del espacio rural en el PP	Conocer el grado de inclusión de áreas rurales en el PP
		MEDIA	PP en área urbana y en área rural		
		NULO	PP sólo en área urbana		
	Grado de inclusión de Barrios Populares (BP) y Áreas Deficitarias Críticas (ADC) a partir de criterios	ALTA	PP que prioriza atender y canalizar recursos a BP y ADC	Criterios de consideración de BP y ADC en el PP	Conocer el grado de inclusión de barrios populares y áreas deficitarias críticas en el PP
		MEDIA	PP que incluye de manera mixta en el proceso la ciudad formal e informal		
		NULO	PP que excluye del proceso a BP y ADC		

➤ **Inclusión por localización de recursos**

SUBDIMENSIONES	VARIABLES	CATEGORÍA DE VARIABLE	VALOR	INDICADOR	FINALIDAD
Inclusión de barrios por relación de recursos genéricos y específicos	Grado de inclusión de demandas según áreas de influencia de asambleas	ALTA	Proyectos presentados de PP por fuera del radio de influencia de asambleas a más de 3km	Localización de propuestas presentadas de PP respecto de los lugares de asamblea y sus radios de influencia	Identificar si emergieron demandas en barrios fuera del área de influencia de las asambleas
		MEDIA	Proyectos presentados de PP por fuera del radio de influencia de asambleas entre 1,5 y 3km		
		NULA	Proyectos presentados dentro del radio de influencia de asambleas de 1,5km		
	Grado de inclusión de prioridades según áreas de influencia de asamblea	ALTA	Proyectos priorizados de PP por fuera del radio de influencia de asambleas a más de 3km	Localización de propuestas priorizadas de PP respecto de los lugares de asamblea y sus radios de influencia	Identificar si se seleccionaron proyectos en barrios fuera del área de influencia de las asambleas
		MEDIA	Proyectos priorizados de PP por fuera del radio de influencia de asambleas entre 1,5 y 3km		
		NULA	Proyectos priorizados dentro del radio de influencia de asambleas de 1,5km		

A.1.5.: Ficha para el análisis de proyectos

PROYECTOS ABASTO					
AÑO	NOM DELEG	NOM RP	LUG ASAM	DESC PROJ	OBSERVACION
2008	ABASTO	ABASTO	ONG Crecer	Quincho en el predio de 516 y 211 con baños y vestuarios	
2009	ABASTO	ABASTO_1	SD	Materiales para arreglo de calles (a convivir con vednos)	
2009	ABASTO	ABASTO_2	SD	Arreglo y bacheo de la región 496 e. 232 y 220	
2009	ABASTO	ABASTO_3	SD	Asfalto 232 e. 515 y 516 bis	
2009	ABASTO	ABASTO_4	SD	Construcción de Centro Comunal 516 e. 211 y 212	
2010	ABASTO	ABASTO_1	SD	Bacheo en 202 de 460 hasta la entrada a Estancia Chica, 460 desde ruta 36 a calle 208.	
2010	ABASTO	ABASTO_2	SD	Luminarias en 498 de ruta 2 a 234, 496 de 216 a 222. Mejorado en 496 de 216 a 220, 498 de ruta 2 a 234, 234 de 496 a 498.	
2010	ABASTO	ABASTO_3	SD	Asfalto en 515 de 233 a Ruta 2.	
2010	ABASTO	ABASTO_4	SD	Ampliación de 20 metros cuadrados (20m2) con mobiliario y paredón perimetral para Casa del Niño.	
2011	ABASTO	ABASTO_1	Escuela N°26	Motoniveladora para Centro Comunal	
2011	ABASTO	ABASTO_2	Escuela N°26	Asfalto, cordón cuneta y luminarias: 494 de 234 a 236. Asfalto y cordón cuneta: 236 de 494 a 496.	
2011	ABASTO	ABASTO_3	Escuela N°26	Mejorado de calle 265, de Ruta Provincial 215 a calle 38; calle 268 desde Ruta P. 215 hasta 38; diagonal 43 desde calle 265 hasta 268; Diagonal 267 desde calle 268 a Ruta 6.	
2012	ABASTO	ABASTO_1	Escuela N°38	Asfalto: 210 de 523 a 524; 211 de 523 a 524; 524 de 209 a 212; 523 de 211 a 212; 518 de 206 a 203; 204 de 518 a 520; 515 bis de 208 a 212; 526 de 200 a 203; 212 de 522 a 524; 516 de 212 a 214; 516 bis de 212 a 213; 213 de 516 a 515; 518 de 213 a 214.	
2012	ABASTO	ABASTO_2	Escuela N°6	Asfalto: 515 de 231 a 223; 496 de 234 a 230; 234 de 498 a 500.	
2012	ABASTO	ABASTO_3	Centro de F	Mejorado de calles de barrio Los Sauces, según proyecto.	
	ABASTO	ABASTO_1	Escuela N°3	Repavimentación y luminarias: 203 desde 526 a 38. Terminación de badén en Av. 208 de 518 a 520. Vereda en centro comercial de 208 e. 518 y 520 en ambas manos. Luminarias desde 515 a 532 y de 203 a 216.	
2013	ABASTO	ABASTO_2	Escuela N°6	Asfalto en calles 496 de 230 a 226 y de 216 de 515 a 511.	
2014	ABASTO	ABASTO	Escuela N°38	Asfalto: 521 de 210 a 208 y de 212 a 213; 522 de 212 a 213; 523 de 212 a 213; 524 de 212 a 213; 516 bis de 208 a 211; 516 bis de 217 a 213; 205 de 518 a 520; 496 de 226 a 221; 216 de 511 a 506.	
2015	ABASTO	ABASTO		Repavimentación y luminaria de la calle 208 de 520 a 532. Asfalto en 214 de 519 a 519 bis, 532 de 207 a 208. Mejorado en 212 de 524 a 526, 211 de 524 a 526, 210 de 524 a 526, 209 de 524 a 526 y 525 de 208 a 213.	

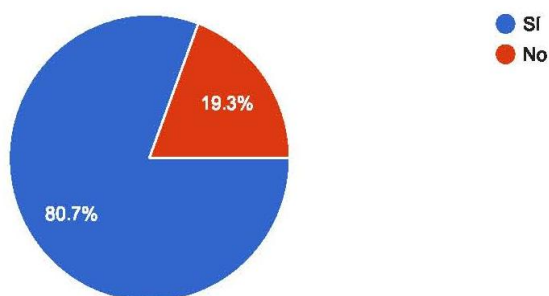
ANEXO 2.: ENCUESTA DE GOOGLE FORM

Se contabilizaron 119 respuestas en el formulario de Google. Los encuestados indicaron como lugar de residencia diferentes zonas del Caco de La Plata y las diversas Delegaciones del Partido. Las edades de los encuestados se ubican en un rango entre 20 y 75 años, así como con diferentes ocupaciones. El 65% son nativos de La Plata. Algunas de las respuestas se detallan a continuación.

Conocimiento general sobre Presupuesto Participativo

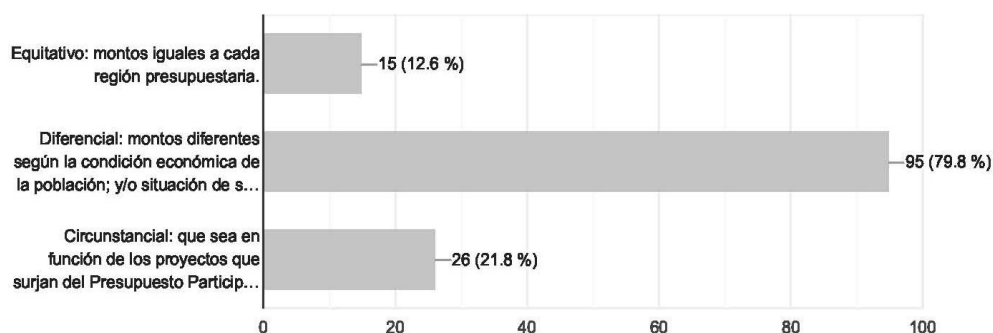
¿Conoce de qué se trata el Presupuesto Participativo?

119 respuestas



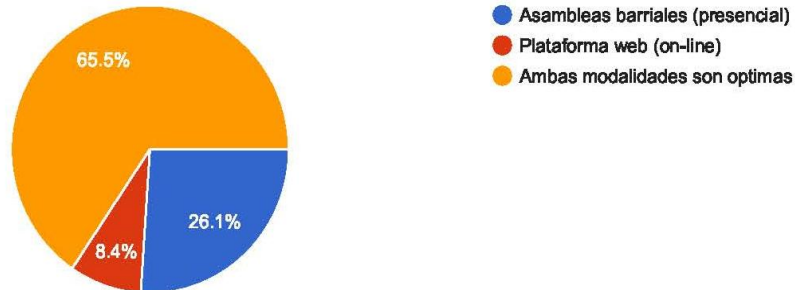
El Presupuesto Participativo, para su implementación en un territorio, define regiones presupuestarias que involucran diferentes barrios de la ciudad, a las cuales se destinan recursos. ¿Cómo considera que deben ser asignados los recursos disponibles en el marco del Presupuesto Participativo? (Puede marcar una o varias respuestas)

119 respuestas



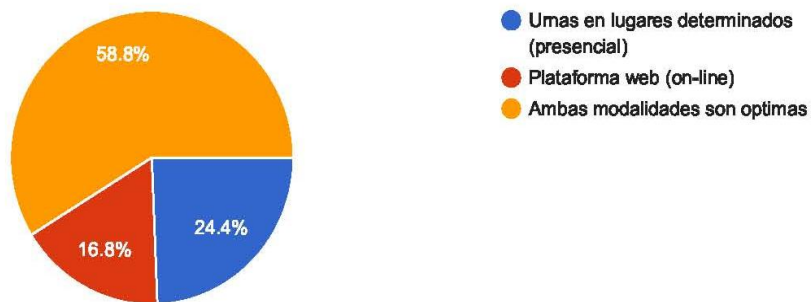
Existen diversas modalidades de participación para la formulación, discusión y votación de los proyectos del Presupuesto Participativo ¿Cuál considera sería la indicada para la instancia de formulación de los proyectos?

119 respuestas



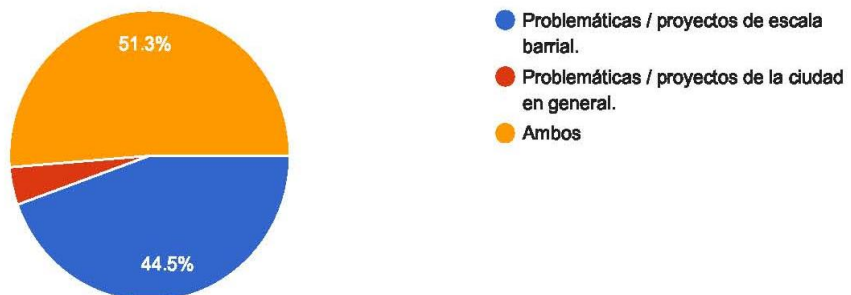
¿Cuál modalidad considera indicada para la votación / selección de los proyectos para su ejecución?

119 respuestas



En relación a los proyectos a formular y ejecutar desde el Presupuesto Participativo ¿Cuál considera sería la escala de los problemas / demandas a abordar?

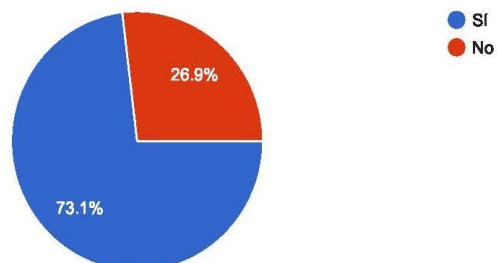
119 respuestas



Presupuesto Participativo en La Plata

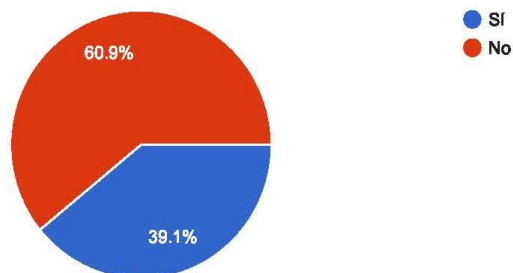
¿Usted sabe que en la ciudad de La Plata se desarrollaron diferentes experiencias de Presupuesto Participativo?

119 respuestas



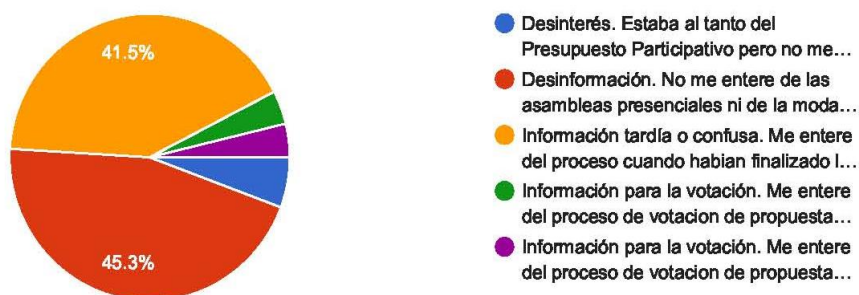
¿Participo de alguno de ellos?

87 respuestas



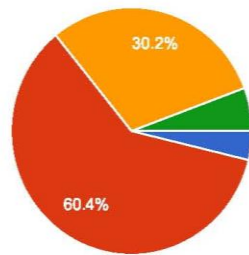
La causa por la cual no participo tiene que ver con:

53 respuestas



¿Conoce los resultados de la aplicación del Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata?

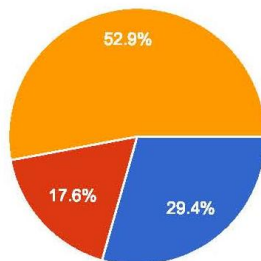
53 respuestas



- Sí
- No
- Si, se que algunos proyectos fueron ejecutados.
- Si, se que existieron reclamos de la población en relación al Presupuesto Participativo.

¿Cómo considera que fue la respuesta del municipio ante las propuestas formuladas en el marco del Presupuesto Participativo?

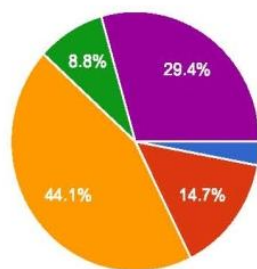
34 respuestas



- Se tuvieron en cuenta todas las propuestas y se sometieron a debate.
- Algunas propuestas no eran consideradas de alcance municipal, pero se articuló con otras dependencias y organizaciones para atender esas demandas.
- Algunas propuestas no eran consideradas de alcance municipal por lo cual no fueron consideradas.

¿Cómo considera que fue la ejecución de las propuestas seleccionadas?

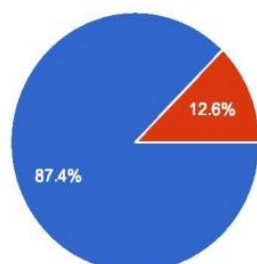
34 respuestas



- Se realizaron todos los proyectos votados en el plazo de estipulado.
- Se realizaron todos los proyectos, pero con demoras.
- Se realizaron algunos proyectos con demoras en su ejecución.
- No se realizaron los proyectos seleccionados.
- No sabe - no siguió el proceso de ejecución.

Si se vuelve a implementar un Presupuesto Participativo en La Plata, ¿Participaría?

119 respuestas



- Sí
- No

Si tiene alguna sugerencia, consulta o aclaración sobre la encuesta o el tema, cuestiones que considere relevantes, puede dejar su mensaje a continuación.

"Creo que es fundamental que la municipalidad presente un planteamiento integral del desarrollo urbano considerando todos los subsistemas del sistema urbano. Con un diagnóstico en el cual se consideren opiniones y/o caracterizaciones de los investigadores de todas las facultades de la Universidad, los centros profesionales y las organizaciones barriales".

Olga, 71 años - City Bell

"Educación sobre gestión de residuos secos y/o sólidos urbanos en la población (también comercios ejj Mac Donald) y/o proyecto de plantas de reciclados y/o de tratamientos de residuos húmedos y patogénicos"

Mariana, 46 años - Tolosa

" Con respecto a que tipos de proyectos pueden ser abordados por el PP puedo considerar casi todas de las opciones dadas dependiendo de cada caso en particular. Pero si, me parece fundamental la formulación de políticas públicas y/o proyectos sociales, y la asistencia a las problemáticas sociales como motor y base del resto de los proyectos".

Ines, 40 años - Casco 2

"Tener mas encuesta los barrios de la periferia que tambien existen".

Pilar, 43 años - Olmos

"A veces los vecinos eran influenciados para votar algun proyecto que beneficiaba a algunos".

Claudia, 50 años - San Carlos

"La discusión sobre el presupuesto participativo debiera involucrar la posibilidad de acceder a mejores niveles de vida y no para financiar los servicios esenciales que el Estado debiera satisfacer"

Marcelo, 35 años - Casco 4

ANEXO 3.: INFORMACIÓN RECOPIADA (solo algunos ejemplos)

A.3.1.: Información publicada por el municipio

A.3.1.1: Cronograma de asambleas PP 2012



CRONOGRAMA DE ASAMBLEAS (Segunda Ronda)

Asambleas	Zonas de referencia	Fechas de plenarios	Horarios	Sedes
Abasto 1	De 515 a 44 y de Ruta 36 a 214.	Octubre 6	16.00 hs.	Escuela N° 38 (208 y 519)
Abasto 2	De Ruta 36 a Ruta 2 y de 448 a 515; de 214 a Ruta 2 y de 515 a 44.	Octubre 6	18.00 hs.	Escuela N° 6 (236 e/ 496 y 498)
Arana	Arana	Septiembre 21	18.30 hs.	Escuela N° 9 (7 y 643)
Arturo Seguí	Arturo Seguí	Octubre 16	18.30 hs.	Escuela N° 32 (Diag. 144 y 414 bis)
Casco 1	De 32 a 51 y de 13 a 31.	Octubre 10	18.30 hs.	Escuela N° 19 (41 y 22)
Casco 2	De 32 a 51 y de 122 a 13.	Octubre 10	18.30 hs.	Escuela N° 1 (9 y 38)
Casco 3	De 51 a 72 y de 13 a 31.	Octubre 5	18.30 hs.	Escuela N° 80 (22 e/ 62 y 63)
Casco 4	De 51 a 72 y de 122 a 13.	Octubre 5	18.30 hs.	Escuela N° 15 (4 e/ 62 y 63)
City Bell 1	De C° Belgrano a C° Centenario y de 426 a 484.	Septiembre 19	18.30 hs.	Escuela N° 12 (4 e/ 11 y 12)
City Bell 2	De C° Belgrano a B° Los Porteños y de 426 a 484.	Septiembre 21	18.30 hs.	Escuela N° 117 (28 e/ 12 y 13)
City Bell 3	De C° Centenario a Autopista y de 449 a 484.	Octubre 11	18.30 hs.	Club Estrella (481 e/ 10 y 11)

El Peligro	El Peligro	Septiembre 27	18.30 hs.	Sociedad de Fomento Río de la Plata (Ruta 2 y 420)
Etcheverry 1	De 220 a Ruta 2 y de 38 a Magdalena.	Octubre 18	18.30 hs.	Escuela N° 61 (52 y 235)
Etcheverry 2	De Ruta 2 a 312 y de 38 a Magdalena.	Octubre 13	18.00 hs.	Centro de Fomento Cantamé (Dg. 47 y 268)
Etcheverry 3	De 208 a 220 y de 38 a Magdalena	Octubre 13	16.00 hs.	Comedor María Magdalena (217 e/ 40 y 41)
Gonnet 1	De A° Rodríguez a 511 y de 28 a C° Centenario.	Octubre 4	18.30 hs.	Escuela N° 18 (16 e/ 500 y 501)
Gonnet 2	De A° Rodríguez a 508 y de 2 a 13.	Octubre 3	18.30 hs.	Escuela N° 81 (11 y 491)
Gorina	Gorina	Septiembre 20	18.30 hs.	Escuela N° 92 (Diag. 6 y 485)
Hernández	Hernández	Octubre 16	18.30 hs.	Escuela N° 107 (510 y 132 bis)
Los Hornos 1	De 52 a 640 y de 143 a 161.	Octubre 2	18.30 hs.	Escuela N° 116 (146 y 58)
Los Hornos 2	De 52 a 640 y de 131 a 143.	Octubre 4	18.30 hs.	Escuela N° 21 (62 e/ 139 y 140)
Los Hornos 3	De 52 a 90 y de 151 a Ruta 36.	Octubre 3	18.30 hs.	Galpón Municipal (66 e/ 163 y 164)
Olmos 1	De 38 a 52; de 173 a 208; de 38 a Magdalena; de Ruta 36 a 208.	Septiembre 25	18.30 hs.	Escuela N° 119 (197 e/ 46 y 47)
Olmos 2	De 38 a 52 y de 155 a 165.	Septiembre 26	18.30 hs.	C.I.C. (46 y 158)
Olmos 3	De 38 a 52 y de 165 a 173.	Septiembre 27	18.30 hs.	Escuela N° 48 (170 e/ 43 y 44)
Ringuelet	Ringuelet	Octubre 2	18.30 hs.	Escuela N° 89 (520 e/ 5 y 5 bis)
Romero 1	De 149 a 167 y de 38 a 512.	Septiembre 20	18.30 hs.	Escuela N° 13 (524 y 158)
Romero 2	De 167 a Ruta 36 y de 38 a 512.	Septiembre 22	18.00 hs.	Cooperativa de Agua (519 e/ 169 y 170)

A.3.1.2: Informe de situación PP 2008 – 2012



2008/2012: una síntesis

Con una inversión que supera los **180 millones de pesos**, a fines de 2012, cuando se haya realizado el total de proyectos elegidos en sus **cinco ediciones**, el Presupuesto Participativo de La Plata habrá impactado, directa e indirectamente, sobre la calidad de vida de **64.328 hogares**, lo que representa el **28,3%** del total de hogares registrados en el municipio.

Es el resultado de **207** proyectos presentados, discutidos, consolidados y elegidos por los ciudadanos, a lo largo de **688** asambleas barriales y **5** consultas populares. En este desarrollo, 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**.

El salto cualitativo de 2012

La quinta edición del Presupuesto Participativo de La Plata (2012) ha dado un salto cualitativo notable, en materia de impacto sobre la calidad de vida de la población: serán **37.680** los hogares (el **16,3%** del total de hogares del municipio) que este año mejorarán su calidad de vida, a partir de sus propias propuestas y decisiones, superando a las cuatro ediciones anteriores, que, en su conjunto, alcanzaron al **12%** de los hogares platenses.

El **72%** de estos proyectos se materializará en las localidades de la **periferia**, mejorando la calidad de vida de **27.300** hogares, mientras que el **28%** de los proyectos se realizará en el **caso urbano**, beneficiando a **10.380** hogares.

Es el resultado de proyectos más estudiados y más inclusivos, producto del considerable aumento de la partida presupuestaria decidida por el intendente, pero también efecto directo de una maduración ciudadana, que se proyectó en una mejor organización vecinal.

Presupuesto Participativo La Plata Estimaciones estadísticas

Indicadores	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto asignado (1)	7	14	20	40	100
Proporción s/ Presupuesto General	2,1%	3,4%	3,7%	6,1%	8,8%
Proyectos presentados	513	341	368	255	275
Proyectos elegidos	39	40	43	40	40
Proyectos Infraestructura Urbana (2)	64,9%	48,5%	61,2%	77,5%	83,5%
Proyectos Acción Comunitaria	35,1%	51,5%	38,8%	22,5%	16,5%
Asistencia a asambleas	3.342	3.200	5.230	2.682	3.570
Asistencia a Consulta Popular	17.686	29.574	45.037	49.561	51.104
Participación s/ población (3)	3,8%	6,3%	9,6%	9,9%	10,2%
Hogares favorecidos (4)	2.100	6.800	8.695	9.053	37.680
Satisfacción s/ total de hogares (5)	1%	3,1%	3,9%	4%	16,3%

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 señalan 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.

CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
51 N° 482 / 0221-4220150 / cpp@laplata.gov.ar

CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
51 N° 482 / 0221-4220150 / cpp@laplata.gov.ar

A.3.1.3: Informe de situación PP 2008 – 2015: El PP en números

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN NÚMEROS

INDICADORES	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuesto asignado ⁱ	7	14	20	40	100	120	125	150
Proyectos presentados	513	341	368	255	275	142	131	150
Proyectos elegidos	39	40	43	40	40	40	30	30
Proyectos Infraestructura Urbana ⁱⁱ	64,9%	48,5%	61,2%	77,5%	83,5%	87,5%	97%	94%
Proyectos Acción Comunitaria	35,1%	51,5%	38,8%	22,5%	16,5%	12,5%	3%	4%
Asistencia a asambleas	3.342	3.200	5.230	2.682	3.570	2.150	2.528	6.000
Asistencia a Consulta Popular ⁱⁱⁱ	17.686	29.574	45.037	49.561	51.104	52.017	32.198	34.000
Participación s/ población ^{iv}	3,8%	6,3%	9,6%	9,9%	10,2%	10,4%	6,5%	8%
Hogares favorecidos ^{1v}	2.100	6.800	8.695	9.053	37.680	53.860	29.920	30.512
Satisfacción s/ total de hogares ^{vi}	1%	3,1%	3,9%	4%	16,3%	22,8%	13,5%	15%

ⁱ En millones de pesos.

ⁱⁱ 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 y semáforos, eliminación de barreras arquitectónicas 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, etc.

ⁱⁱⁱ La disminución en la cantidad de votantes en la Consulta Popular 2014 y 2015 se debe a que sólo se habilitaron para el sufragio dos días, mientras que en las anteriores ediciones se votaba durante cuatro días.

^{iv} Población mayor de 16 años.

^v 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).

^{vi} El indicador "satisfacción sobre total de hogares" corresponde a la relación que se establece entre los "hogares favorecidos" y el total de hogares estimados en el municipio.

A.3.1.4: Estado de obras del municipio al año 2015

25/11/2015

La Municipalidad - Estado de Obras en Ejecución al 06/05/2015

ESTADO DE OBRAS EN EJECUCIÓN AL 06/05/2015



Exp.	Obra por	NOMBRE DE LA OBRA	Licitación	Fecha licitación	EMPRESA	EN EJECUCION	Proyecto	PLAZO	INSPECTOR	Monto contrato
1896758/13	GESTION	FRESADO Y NUEVA CARPETA ASFALTICA	PUBLICA 56/13	23/10/13	CAROLEO	X	FRESADO	180	ANTENUCCI/crusat	18.441.382
1861758/12	PP2013	LOS HORNOS 3	PUBLICA 19/14	09/06/14	PELQUE	X	Reasfaltado Av 60 de 161 a 167, Bici senda en 60 de 161 a 167, asfalto en 163 de 67 a 68, 68 de 161 a 163, 162 bis de 66 a 68, 160 de 64 a 65, 161 bis de 63 a 64, 164 de 58 a 60.		ANTENUCCI/basmachi	4.127.476
1903617/13	GESTION	BACHEO - CASCO 2	PUBLICA 60/13	16/12/13	CR	X	MANTENIMIENTO DE CALLES Y BACHEO	180	ANTENUCCI/basmachi	8.880.196
1914507/14	GESTION	APERTURA Y MEJORADO DE CALLES DE TIERRA	PUBLICA 6/14	09/04/14	CARDELLI	X	APERTURA Y MEJORADO DE CALLES EN EL PARTIDO DE LA PLATA	200	ANTENUCCI / ZARATE	6.820.360
1861713/12	PP2013	OLMOS 3	PUBLICA 46/13	6/9/123	TREVISIOL	X	Asfalto: 166 de 42 a 43, 168 de 41 a 43, 169 de 44 a 41, 43 de 166 a 167, 48 de 171 a 172, 49 bis de 171 a 172, 50 de 171 a 172, 51 de 171 a 172, 172 de 47 a 49, 172 de 49 a 50, 172 de 50 a 52, 42 de 167 a 170 y 41 de 167 a 169.	110	BASMACHI	4.155.212
1908008/13	PP2014	LOS HORNOS 1	PUBLICA 16/14	07/05/14	ALPIN	X	ASFALTO en 56 de 154 a 155; 57 de 154 a 155; 56 de 155 a 158; 56 bis de 157 a 158; 57 de 157 a 158; 57 bis de 157 a 158; 58 de 157 a 158; 69 de 152 a 154; 76 de 153 a 155; 153 de 75 a 76; 74 bis de 154 a 155; 74 de 152 a 153; 70 de 160 a 161; 160 de 70 a 71; 159 de 71 a 72; 68 de 159 a 160; 165 bis de 62 a 64; 159 bis de 71 a 72; 56 de 151 a 153; 152 de 56 a 57; 73 de 158 bis a 158; 72 bis 158 bis a 158; 158 de 67 a 68.	120	BASMACHI	5.666.985
1908015/13	PP2014	OLMOS 1	PUBLICA 29/14		PELQUE	X	ASFALTO: 205 de 47 a 49, 46 de 203 a 205, 52 de 197 a 199 cara norte, 190 de 50 a 52, 37 de 177 a 178 y borde de plaza, 177 e/ 37 y 38, 38 de 177 a 178, 41 de 184 a 185, 42 de 181 a 182, 38 de 197 a 198, 198 de 38 a 39, 38 de 199 a 200, 198 y 199 de 38 a 39, 184 bis de 37 a 38, 34 bis de 184 a 185, 183 bis de 33 a 35, 33 bis de 183 a 184, 35 bis de 183 a 184, 36 bis de 183 a 184, 183 bis de 37 a 38, 37 de		BASMACHI	9.914.705

A.3.1.4: Ejemplo de boleta de proyectos a votar en consulta popular de PP 2010

ABASTO 1
[DE RUTA 36 A 223]
[Y DE 511 A 448]

Ahora te toca a vos

VOTÁ en Estancia Chica (202 y 472) el 28 y 29 de noviembre, de 9 a 18 hs.

Si preferís hacerlo **MEDIANTE TU CELULAR** enviá un Mensaje de Texto al **6357** escribí la palabra **VOTO**, tu DNI y el número de **PROYECTO**

VOTO espacio **12555553** espacio **325**

MUNICIPALIDAD DE LA PLATA

Votación los días: 21/22 y 28/29 de noviembre

ABASTO 1
I DE RUTA 36 A 223 Y DE 511 A 448 I

PROYECTOS:

193 Luminarias faltantes en 150 metros sobre la calle 483 e/ 202 y 208; 472 de 208 a 215; de 208 y 515 hasta 513 y el cruce con la entrada a Estancia Chica; 460 de 206 a 208. Cestos comunitarios en 472 y 202; 483 y 202; 492 y 202; 460 y 208; 498 y 202. Mejorado en 483 de 202 a 208.

194 Bacheo en 202 de 460 hasta la entrada a Estancia Chica; 460 desde ruta 36 a calle 208.

VOTÁ poniendo una X sobre el número de proyecto que elegís

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2010
Juntos lo hacemos mejor

A.3.1.5: Instructivo de participación y Foro Consultivo 2012

FORO CONSULTIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Foro Consultivo del Presupuesto Participativo se implementó formalmente en 2012, con el objetivo de lograr la auto reglamentación (el Reglamento Participado) de este programa del gobierno municipal de La Plata, para lo cual se ha invitado a vecinos de las asambleas en que está organizado, que manifestaron su voluntad de intervenir en este procedimiento.

Además de proponer, discutir y decidir sobre la reglamentación del Presupuesto Participativo, el Foro también estableció el método de elección de sus integrantes a partir del próximo ciclo, de manera que se transforme en una herramienta permanente de colaboración.

Aunque de manera informal, este mecanismo ya se había realizado en 2009 y las conclusiones de aquellas jornadas fueron aplicadas a los siguientes ciclos del Presupuesto Participativo.

Integran el Foro Consultivo del Presupuesto Participativo durante el año 2012:

Abasto: Duarte, Mercedes; Foresi, Enrique; Loyza, Jorge; Morizio, Alicia.
Arana: Heredia, Miguel; Tarelli, Roberto.
Arturo Seguí: Le Moal, Patricia; Morano, María Isabel.
Casco: Ciancaglini, Mario; González, Analia; Iribarne, Julio; Kriscautsky, Paula; López Lombardi, Claudia; Papaleo, Luis; Screpis, Nicolás; Vitale, Luísa.
City Bell: Bogado, Rubén; Ferreyra, Paula; González Moreno, Antonio; López, Santiago; Morúa, Néstor; Pees, Omar; Prodan, Javier.
El Peligro: Moreno, Nancy; Mugica, Marcela.
Etcheverry: Fanessi, Aurora; Loguilo, Héctor Omar.
Gonnet: Casalanguida, Leandro; Vettori, Guido.
Gorina: Porras, Nancy.
Hernández: Montivero, Daniel; Mottin, Fabio.
Los Hornos: Domínguez, Vanesa; González, Anibal; Meza, Celia; Núñez, Carlos; Pereyra, Ricardo.
Olmos: Castillo, Zulma; Martínez, Sebastián; Pessino, Oscar; Ruiz, Graciela.
Ringuelet: Bergos, Mónica; Cervetto, Juan; Regueiro, Oscar; Rojas, Nicolás.
Romero: Pajot, Sergio; Rubio, Gloria.
San Carlos: Bustamante, Vanesa; Falbocca, Agustín; Giner, Hernán; Mariani, Luciana; Mendoza, Sonia; Rosales, Sergio; Téviz, Guillermo.
San Lorenzo: Busso, Carlos; Chaves, Carlos; Kih, Mariela.
Tolosa: Giunta, Claudia; Gómez, Julio; Páez, Lorena; Serrano, Edgardo; Valdeon, Marta; Vega, Juan Carlos.
Villa Elisa: Cuevas, Raúl; Peralta, Marta; Pérez, Virginia; Sberna, Daniel.
Villa Elvira: Chávez, Sandra; Gamarrá, Juana; Santana, Angela.

BREVE INSTRUCTIVO PARA INTERVENIR EN LOS PLENARIOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

- A los efectos del presente instructivo, el concepto de Asamblea refiere al territorio, mientras que el concepto de Plenario remite a la deliberación vecinal en cada una de ellas.
- Los plenarios de cada asamblea tienen por objetivo promover y materializar la deliberación pública de las necesidades y expectativas de su asamblea y definir prioridades en materia de políticas de inversión de recursos, en todas las áreas en que los plenarios lo consideren.
- Hay dos acciones posibles para los vecinos que concurren a los plenarios del Presupuesto Participativo:
 - Intervenir para presentar, discutir y definir proyectos propios. Cada vecino interviene, de manera individual o grupal, del siguiente modo:
 - Estableciendo un listado de problemas en el ámbito barrial y/o municipal.
 - Estimando cuál es el territorio y la población alcanzados por cada uno de ellos.
 - Solicitando al Consejo de Presupuesto Participativo, en su caso, la elaboración del o los proyectos que tiendan a resolver el o los problemas planteados.
 - Presentando al plenario uno o más proyectos.
 - Respetando la decisión final del plenario.
 - Intervenir para conocer, discutir y definir proyectos presentados por otros vecinos. Solo basta con asistir a la asamblea correspondiente y participar del plenario.
- El o los proyectos resultantes de los plenarios deben ser de competencia municipal y no pueden superar la partida presupuestaria asignada.
- El gobierno municipal concreta tantos proyectos como puedan ser contenidos por la partida asignada a cada asamblea, siguiendo las preferencias marcadas en la consulta popular, cuyo indicador es la cantidad de votos que obtuvo cada proyecto.

CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
51 N° 482 / 0221-4220150 / cpp@laplata.gov.ar

CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
51 N° 482 / 0221-4220150 / cpp@laplata.gov.ar

A.3.2.3.: Proyectos a ejecutar PP 2010

LA CIUDAD

Inauguran nuevo centro de salud en Altos de San Lorenzo

Está ubicado en 16 y 608. La obra fue propuesta y votada por los vecinos de Altos de San Lorenzo en el Presupuesto Participativo La sala de odontología del nuevo centro de salud



LA CIUDAD

Inauguraron 21 cuadras de asfalto en Villa Elisa

La obra se realizó como parte de la elección de los vecinos a través del Presupuesto Participativo El intendente Pablo Bruera encabezó hoy el acto de inauguración de las obras



EL INTENDENTE PABLO BRUERA ENCABEZÓ HOY EL ACTO DE INAUGURACIÓN DE LAS OBRAS

La Plata, lunes 10 de noviembre de 2014 | PAGINA 17

Presupuesto Participativo

Obras en ejecución

Pavimentación y trabajos hidráulicos:

- Oimos / 20 cuadras
- Abasto / 33 cuadras
- V. Elisa / A. Seguí - Av. Arana e/ Con. Belgrano y Diag. / 193
- Tolosa / 18 cuadras
- Gorina / 40 cuadras
- City Bell / 24 cuadras
- Los Hornos / 23 cuadras
- San Carlos / 20 cuadras
- Romero / 26 cuadras
- Villa Elisa / 22 cuadras y 12 de mejorado
- Villa Elvira / 604 de 4 a Rta. 11

Mejorado de calles:

- Arana / 54 cuadras
- El Peligro / 22 cuadras

Nuevo Centro de Salud Municipal en El Peligro

La Plata, miércoles 12 de noviembre de 2014 | PAGINA 18

Obras en ejecución Presupuesto Participativo

272 nuevas cuadras de asfalto

Todas con obras hidráulicas

LOCALIDAD	CUADRAS
Oimos	20
Abasto	33
V. Elisa / A. Seguí	22
Tolosa	18
Gorina	40
City Bell	24
Los Hornos	23
San Carlos	20
Romero	26
Villa Elisa	22
Villa Elvira	24

BIBLIOGRAFÍA

- Annunziata, R. (2013a). Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina : el caso del presupuesto Decision and Deliberation in Non-electoral Forms of Participation in Argentina : The Case of the Participatory Budget. *Estudios Políticos*, 43, 115-135.
- Annunziata, R. (2013b). Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 18(2), 247-280.
- Arocena, J. (1997). Globalización, Integración Y Desarrollo Local. *Persona y Sociedad, ILADES*, (Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local.), 13.
- Arteaga Arredondo, I. (2005). De Periferia a Ciudad Consolidada. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 9, 1-15. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74800909>
- Arzaluz Solano, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y sociedad, XVII*, 107-144.
- Barragan Robles, V., Sanz Alcántara, J. M., & Romero, R. (2016). Análisis De Propuestas Ciudadanas En Analysis of Citizen Proposals in. *Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 15, 33-52. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.12795/anduli.2016.i15.02> •
- Barragán Robles, V., Sanz Alcántara, J. M., & Romero, R. (2015). *Indicadores para análisis de las propuestas ciudadanas en presupuestos participativos . Hacia el derecho a la ciudad. 2015*, 363-380.
- Barreto, M. Á. (2010). El Concepto De «Hábitat Digno» Como Meta De Una Política Integral De Áreas Urbanas Deficitarias Críticas, Para La Integración Social Desde Los Derechos Humanos. *Revista INVI*, 25(69), 161-187. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582010000200005>
- Benko, G., & Pecqueur, B. (2001). Os recursos de territórios e os territórios de recursos. *Geosul*, 16(32), 31-50. Recuperado de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/14006>
- Blanco, J. (2010). *12. Espacio y territorio JORGE BLANCO*.
- Cabannes, Y. (2004). Presupuesto Participativo y finanzas locales. En *Programa de Gestión Urbana PGU -ALC / UN - HABITAT* (Vol. 137). Recuperado de <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4875&tipo=objetoMultimedia>
- Cabannes, Y. (2005). *Presupuesto Participativo y finanzas locales - segunda versión ampliada*.
- Cabannes, Y. (2007). Instrumentos de articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial. En *Algo está pasando en Europa... V Jornadas Internacionales sobre Presupuestos Participativos*.
- Cao, H., Blutman, G., Estévez, A., & Iturburu, M. (2007). *Introducción a la Administración Pública. Nación , Provincias, Municipios*. Buenos Aires.
- Carmona, R., & Lopez Accoto, A. (2018). *El Presupuesto Participativo en Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (1ª; E. UNGS, Ed.). Los Polvorines.
- Carmona, R., & Martínez, C. (2013). El Presupuesto Participativo Como Herramienta De Transformación Social, Política E Institucional. Un Balance En El Escenario Argentino Reciente. *Revista ABRA*, 33(47), 26-36. Recuperado de <http://revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/5585%5Cnhttp://revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/5585/5428>
- Carmona, R., & Martínez, C. (2014). Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires. *Región Y Sociedad*, 26(61). <https://doi.org/10.22198/rys.2014.61.a66>
- Carmona, R., & Martínez, C. (2016). El Presupuesto Participativo En La Argentina. Analisis

- Multidimensional En Quince Ciudades. *Revista de Direito da Cidade*, 8(3), 1096-1119. <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.23556>
- Caruso, P., Páez, W., & Adaro, C. (2010). Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo. *Biblioteca.Municipios.Unq.Edu.Ar*, 1-15. Recuperado de http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/CarusoRedMuni2010_2_.pdf
- Catenazzi, A. (2011). El territorio como entrada a los proyectos integrales. *Gestión Municipal y proyectos integrales entre lo estratégico y lo cotidiano*, 1-110. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/08/catenazzi.pdf>
- Catenazzi, A. (2013). Las redes de agua y saneamiento en la agenda urbana: encuentros y desencuentros. En I. de A. E. Nacionales (Ed.), *Infraestructuras urbanas en América Latina. Gestión y construcción de servicios y obras públicas* (1º). Quito, Ecuador.
- Cavalcanti Fadul, E. M., & Maia Muniz, R. (2000). Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, N° 18. Caracas., 18, 2000.
- CENOC, C. N. de de O. de la C. (2006). *Organizaciones de la sociedad civil en la política de población* (C. N. de C. de P. Sociales, Ed.). Buenos Aires.
- Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2017). Conceptualizando la gestión social. En *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. (1.ª ed., p. 408). Recuperado de http://www.ungs.edu.ar/ms_publicaciones/wp-content/uploads/2018/02/9789876302661-completo.pdf
- Clemente, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. En Universidad Nacional de General Sarmiento (Ed.), *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 119-136). Los Polvorines.
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. En *Medio ambiente y desarrollo* (Vol. 28). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Concejo Deliberante, M. de L. P. (2008). Ordenanza Municipal N°7888/ 1992. La Plata.
- Concejo Deliberante, M. de L. P. (2008). Decreto Municipal N° 254/2008. La Plata.
- Concejo Deliberante, M. de L. P. (2008). Decreto Municipal N° 354/2008. La Plata.
- Corboz, A. (2001). El territorio como palimpsesto. En *El territorio como palimpsesto y otros ensayos* (pp. 15-36).
- Coutinho, M. E. (2020). Las estructuras importan. La relevancia de la organización estatal para las políticas públicas en tiempos de incertidumbre (o la "nueva normalidad"). En Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (Ed.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos* (pp. 117-132). CABA.
- Couto, B., & Carmona, R. (2016). El Presupuesto Participativo en Argentina. Innovación en términos político-institucionales y de participación ciudadana. *Desenvolvimento em Questão*, 16(43), 234. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.43.234-262>
- Cravino, M. C., Del Río, J. P., Duarte, J. I., Fernández Wagner, R., Graham, M. I., Ostuni, F., ... Varela, D. (2009). Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio de hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires (Universida). Los Polvorines.
- Cunill Grau, N. (1991). Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos (CLAD., Ed.). Caracas.
- Dagnino, R. (1985). *Tecnología Social. Ferramenta para construir outra sociedade* (Vol. 95).
- De Melo Romão, W. (2014). PB FOR WHAT ? THE POLITICAL MEANING OF PARTICIPATORY

BUDGETING. *Congress of the Latin American Studies Association*.

- Dias, N., & Simone, J. (2019). *30 ANOS DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO MUNDO* (Oficina, Ed.). Recuperado de www.oficina.org.pt
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana* (U. A. M. Azcapotzalco, Ed.). México DF.
- Fedozi, L. (2015). Porto Alegre : Participación contra-hegemónica , efecto-demostración y desconstrucción del modelo. *Giro a la izquierda em los gobiernos locais de America Latina.*, 179-212.
- Fedozi, L. (2020). Presentación del libro: EL Presupuesto Participativo. Orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.ndteint.2014.07.001><https://doi.org/10.1016/j.ndteint.2017.12.003><http://dx.doi.org/10.1016/j.matdes.2017.02.024>
- Ford, A. (2007). *Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas*. 1-23.
- Frediani, J. C. (2009). *LAS NUEVAS PERIFERIAS EN EL PROCESO DE EXPANSIÓN URBANA . El caso de La Plata*. 5(5), 1-23.
- García Delgado, D. (1997). Hacia un nuevo modelo de gestión local. En F.-O. de P. Del, U. - Universidad C. de CBC, & Córdoba (Eds.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Recuperado de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/gdfgd.pdf>
- Geli, B., Virgili Bonet, J., & Virgili Bonet, T. (2008). El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación? *Universidad de barcelona, 1997*, 1-18.
- Goldfrank, B. (2006). *Los procesos de " presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. 26, 3-28.
- Goldfrank, B. (2012). Democracia participativa y sostenibilidad ambiental. *Nueva Sociedad*, (240), 87-109.
- Gurevich, R. (2005). Segunda parte. Espacio geográfico, territorio y paisaje. tres conceptos, tres aproximaciones. *Sociedades y territorios en tiempos contemporaneos. Una introducción a la enseñanza de la geografía*, (2010), 1-20.
- Harvey, D. (1967). *Harvey David -EL DERECHO A LA CIUDAD*. 23-39.
- Herzer, H. (2000). *El rol de los actores en la construcción y gestión de la ciudad*. Mar del Plata.
- Jajamovich, G. (2017). América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas. *Revista Quid 16*, (8), 160-173.
- Karol, J., Tauber, F., & Deluchi, D. (2014). *La ciudad en la región. Diagnóstico urbano / territorial y sus métodos*. (pp. 1-24). pp. 1-24. La Plata.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona, ediciones península. Barcelona.
- Lopez Accotto, A., & Carmona, R. (2018). *El Presupuesto Participativo En La Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (E. UNGS, Ed.). <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.23556>
- Lopez Accotto, A., Martinez, C., & Adaro, C. (2010). El Presupuesto Participativo en Argentina: Condicionantes y Opciones de Política. *Revista de las jornadas de ...*. Recuperado de http://www.ungs.edu.ar/foro_economia/wp-content/uploads/2011/03/UNGS-DemocraciaParticipativa-Accotto-Martinez-Adaro1.pdf
- Lopez Accotto, A., Martínez, C., & Mangas, M. (2018). Capítulo 5: El peso (y los pesos) del presupuesto participativo para transformar el territorio. En Ediciones UNGS (Ed.), *El presupuesto participativo en Argentina. transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (Vol. 8). <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.23556>
- Lucca, C. (2002). Las experiencias de planificación participativa a escala barrial en Argentina. *IV° Seminario Nacional de REDMUNI. Articulaciones interinstitucionales para el*

desarrollo local.

- Marradi; Archenti; Piovani. (2007). Cap. 14- Estudio de Casos. En *Metodología de las ciencias sociales* (pp. 237-246). Recuperado de <https://comycult.files.wordpress.com/2018/04/marradi-archenti-y-piovani-metodologia-de-las-ciencias-sociales-scan.pdf>
- Martino, H. (1999). *Concurso "experiencias positivas en gestión local 2*. La Plata.
- Miralles-Guasch, C., & Marquet Sarda, O. (2013). Dinámicas de proximidad en ciudades multifuncionales. *CYTET Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XLV(177), 503-512.
- Municipalidad de La Plata, C. D. (2010). *Ordenanza de Ordenamiento Territorial y uso del suelo para el Partido de La Plata - N°10.703*. Argentina.
- Municipalidad de La Plata, D. M. (1989). *Ordenanza Municipal N° 7162 - Creación de los Consejos Vecinales* (pp. 10-12). pp. 10-12. La Plata.
- Municipalidad de La Plata, I. (2010). *Plan Estratégico Proyecto | La Plata 2010*. La Plata.
- Municipalidad de La Plata, S. de P. (1999). *Presupuesto Participativo y Plan de Desarrollo Local - San Lorenzo*. La Plata.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina : hacia una estrategia de investigación* (p. 44 p.). p. 44 p.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*.
- Pagani, M. L. (2015). "Vos proponés, vos decidís". Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50125>
- Pagani, M. L. (2019). Balances de la participación ciudadana en la Argentina. Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos. *Revista Estado*, 12, 191-210.
- Pagani, M. L., & Pantaleón, M. J. (2019). La dimensión territorial del presupuesto participativo. *II Jornadas de Sociología de la UNMDP "La sociología ante las transformaciones de la sociedad argentina"*.
- Pagani, M. L., & Schuttenberg, M. (2004). Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación ciudadana. Estudio de caso del municipio de La Plata. *II Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Mendoza.
- Paparas, R. (2018). Una mirada al presupuesto participativo hacia dentro de las administraciones municipales: innovación, adaptación y asimilación. En *El presupuesto participativo en la Argentina Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (Universida, Vol. 1). <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.23556>
- Piana, R. S., & Furnari, D. (2018). Presupuesto Participativo En La Ciudad De La Plata. Un Estudio Comparado a Partir De Los Cambios Políticos 2014-2018. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, 13(3), 1245. <https://doi.org/10.5902/1981369434691>
- Pineda, C., & Fernández, C. J. (2004). Presupuesto local y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (28/29), 119-136.
- Pírez, P. (1994). CAPITULO II. GOBIERNO Y GESTION DE LA CIUDAD. En Centro Editor de América Latina (Ed.), *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la ciudad* (pp. 1-14). Bueno.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, (28), 1-12.
- Pírez, P. (2001). LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN ARGENTINA. MODALIDADES DE GESTION: TENDENCIAS, PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES. *Universidad Nacioal de Quilmes*, 51(1), 51. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/lsmea.pdf>
- Pírez, P. (2013). Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos.

- Cuaderno Urbano*, 14(14), 173. <https://doi.org/10.30972/crn.1414528>
- Plot, B. N. (2005). Gestión Pública y Participación Ciudadana en el Municipio de La Plata. *Geograficando: Revista de Estudios Geográfico*, 1-17. Recuperado de <http://geograficando.fahce.unlp.edu.a>
- Poggiere, H. (2000). *Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica*. Buenos Aires.
- Poggiere, H. (2011). *Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA)*. Metodologías (1° edición; E. Editorial, Ed.). Buenos Aires.
- 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"*.
- Provincia de Buenos Aires. (1973). *Digesto Municipal de La Plata. Código de Edificación. Ordenanza General 165*. Recuperado de <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/ordgral/og165.asp>
- Provincia de Buenos Aires (1996). *Ley 6.021: Régimen de Obras Públicas*. Boletín Oficial, 27 de Febrero de 1996.
- Ramella, L. (2015). Presupuesto con Adjetivos : Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos . *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 107-126. Recuperado de http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485090_articulo-1.pdf
- Reese, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Repetto, F. (2017). El marco institucional de la política monetaria en. En Prometeo (Ed.), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. (pp. 1-24). Buenos Aires.
- Robirosa, M. C. (2004). Articulación, negociación, concertación. *Mundo urbano*, 17, 2-9.
- Rocca, M. J., & Ríos, L. (2012). Proceso de expansión urbana. Ordenamiento Territorial en el partido de La Plata. *Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNLP*, 1-5. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/27051/Proceso_de_expansion_urbana.pdf?sequence=1
- Rodríguez Tarducci, R. (2018). Asentamientos informales en el Partido de La Plata: Una aproximación a las modalidades de ocupación del territorio. *Estudios Socioterritoriales*, 23(0249), 0-0.
- Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *VI CONFERENCIA REGIONAL DE ISTR PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*, 1-14. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/016.pdf>
- Rofman, A. (2016). *Participacion, politicas publicas y territorio*. Recuperado de https://www.unqs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/696_Participacion,_politicas_publicas_y_territorio_Web.pdf
- Rofman, A. (2018). Políticas municipales participativas en municipios del Gran Buenos. *Cuestion Urbana*, N° 2, 11-26.
- Rofman, A., & Foglia, C. (2014). *POLITICAS PARTICIPATIVAS LOCALES EN CIUDADES BONAERENSES, ARGENTINA*.
- 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*, (5), 41-61. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8920>
- Santos, M. (1995). *Milton Santos, Metamorfosis del Espacio Habitado*. <https://doi.org/B->

41.934-1996

- Santos, M. (2005). O retorno do território1. *Año Buenos Aires: CLACSO*, 6(16), 1515-3282. Recuperado de <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
- Secretaría de Auntos Municipales, A. (2014). Presupuesto Participativo. En *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad* (Vol. 0).
- Secretaría de Auntos Municipales, A. (2018). Desarrollo Urbano. En *Desarrollo urbano*. Recuperado de <http://www.seduma.yucatan.gob.mx/desarrollo-urbano/index.php>
- Segura, R. (2006). *Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico*. 0-25.
- Segura, R. (2011). La Trama Relacional De La Periferia De La Ciudad De La Plata. La Figuración "Establecidos-Outsiders" Revisitada. *Publicar*, (10), 86-106. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/view/1200/1056>
- Signorelli, G. V. (2016). El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de porto alegre y rosario. *América Latina Hoy*, 72, 103-128. <https://doi.org/10.14201/alh201672103128>
- Silveira, M. L. (2008). Globalización y territorio usado: imperativos y solidaridades. *Cuadernos del CENDES*, 25(69), 19. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4020660>
- Silveira, M. L. (2011a). Território Usado: Dinâmicas De Especialização, Dinâmicas De Diversidade. *Ciência geográfica*, 15, N° 1(1), 4-12.
- Silveira, M. L. (2011b). Territorio y ciudadanía : reflexiones en tiempos de globalización. *Unipluri/versidad - Versión Digital*, 11(3), 1-23.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Sociologias*, 8(30), 70-116. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>
- Sortino, C. (2013). *El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas* (p. 60). p. 60. La Plata.
- Sortino, C. (2015). *El presupuesto participativo en números*. La Plata.
- Sortino, C. *Entrevista al Ex Secretario de PP en La Plata, Carlos Sortino*. , (2020).
- Sousa Santos, B. (1998). *Presupuestación participativa. Hacia una democracia redistributiva*.
- Sousa Santos, B. (2004). *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo en Porto Alegre*.
- Souza Celina. (2004). Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo. En S. Badía, Gustavo; Escobar, Marcelo y Federic (Ed.), *Federalismo y Descentralización. Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada* (p. 161). Buenos Aires: Prometeo.
- Suárez, M. (2017). La importancia estratégica de los Presupuestos Participativos en los gobiernos locales de Córdoba, Gualguaychú, Paysandú y Montevideo. *De Prácticas y Discursos / Universidad Nacional del Nordeste / Centro de estudios Sociales*, 6(7), 1. <https://doi.org/10.30972/dpd.571204>
- Tamayo Sáez, M. (1997). Analisis de Políticas Publicas. En *La nueva administración pública. Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (compiladores)*. (pp. 282-312). Madrid.
- Tomadoni, C. (2006). A propósito de espacio y territorio. *Reflexiones*, 9(21), 133-139.
- Universidad Torcuato Di Tella, C. de P. U. y V. (2013). *Atlas de Crecimiento Urbano*. Buenos Aires.
- Ziccardi, A. (1999). Los actores y la participación ciudadana. *Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México*, 18, 1-9. Recuperado de <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiactoresparticipacion.pdf>

Ziccardi, A. (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. *Consejo Mexicano de Ciencias sociales*, 441.

Ziccardi, A. (2013). Desigualdad urbana, espacio público y participación de la ciudadanía. En J. B. Pinto (Ed.), *Reinvencao da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro.