

# **Modalidades de integración e incidencia en el hábitat del presupuesto participativo en La Plata.**

María Laura Pagani y María Julia Pantaleon.

Cita:

María Laura Pagani y María Julia Pantaleon (2019). *Modalidades de integración e incidencia en el hábitat del presupuesto participativo en La Plata. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/159>

**Eje 3: Estructura Social, demografía y población**

**MESA 36: Escenarios de nuevas centralidades urbanas y metropolización: Transformaciones territoriales y políticas habitacionales**

Modalidades de integración e incidencia en el hábitat del presupuesto participativo en La Plata.

**Pagani María Laura<sup>1</sup>, Pantaleón María Julia<sup>2</sup>**

**Resumen**

Los presupuestos participativos (PP), se enmarcan dentro de las políticas públicas de participación y permiten a la población de un territorio definir el destino de una parte de los recursos públicos. Si bien no es una política habitacional de vivienda, consideramos que su implementación permite intervenir en el hábitat de diferentes sectores sociales a partir de los proyectos generados. Es una herramienta que, según diversos autores, posibilita la inclusión de barrios generalmente excluidos y una distribución más justa de los recursos puestos a discusión pública. Al implementar un PP, el gobierno local, reconoce a la sociedad como parte constitutiva de los procesos de transformación de la ciudad, tanto en la identificación de problemas como en sus alternativas de abordaje, a partir de la formulación de propuestas y su priorización para ser ejecutadas.

Así, el PP puede ser un ámbito, donde se manifiesta la relación entre territorio – hábitat – políticas públicas. El territorio entendido como un espacio socialmente apropiado y transformado en función de necesidades expuestas; el hábitat pensado más allá de la vivienda, involucrando al entorno inmediato; y las políticas públicas como opción a problemas de la sociedad.

En este marco, se abordarán dos interrogantes: ¿Como es la relación entre el PP y la integración urbana y social?, y ¿qué incidencia tuvo en la transformación del hábitat de los en diferentes sectores de la ciudad?

---

<sup>1</sup> Pagani María Laura. Pagani María Laura. Dra en Ciencias Sociales (UNLP), Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO), Especialización en Gestión Pública (UNTREF). Docente en Sociología de las Organizaciones (UNLP). Docente de posgrado en diversas Maestrías. Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Investigadora Asociada de la CIC.

<sup>2</sup>Pantaleón María Julia. Arquitecta graduada de la UNLP. Cursó la Maestría en Ciencias del Territorio FAU – UNLP (tesis en elaboración). Inscripta al Doctorado FAU – UNLP. Becaria Doctoral de CONICET (2017-2022) Dir. Arq. Cremaschi Gustavo, Co-Dir: Dra. Lic. Pagani María Laura. Participa en proyectos de Investigación y Extensión. Lugar de trabajo: Laboratorio de Tecnología y Gestión Habitacional (LATEC – FAU – UNLP).

Se toma la experiencia de La Plata en el período 2008/2015, para lo cual se realizaron entrevistas a actores participantes, observaciones de asambleas, análisis documental y georreferenciación. El análisis se realiza explicando: el ingreso del PP a la agenda de gobierno (implica un análisis breve del contexto), cómo fue el desarrollo (organización estructural, territorial, la metodología, el presupuesto) y una breve presentación de resultados. Finalmente, se plantean algunas reflexiones finales.

**Palabras claves:** presupuesto, participación, territorio, integración, hábitat

### **Los presupuestos participativos y su vinculación con el hábitat y el territorio**

Existen diversas definiciones sobre PP, la mayoría de la bibliografía hace referencia a que su origen fue en Brasil a fines de los años '80 y que desde allí se expandió a diversos países de América y Europa.

En la Argentina, los modelos de intervención participativa deben comprenderse en el marco de los procesos de reforma estatal implementados a fines del siglo pasado, que dieron lugar a una fuerte redefinición de las relaciones Estado – sociedad. Los procesos de descentralización y focalización de políticas públicas contribuyeron en este marco a territorializar la distribución de bienes y servicios reforzando la dependencia de la población respecto de los sistemas políticos locales. Como señalan Cherny y Vommaro (2004), la esfera local presenta entonces nuevos clivajes políticos, nuevos liderazgos y experiencias innovadoras en la relación entre el gobierno y la comunidad.

Este cambio se acentuó sobre todo luego de la crisis que atravesó el país en 2001, con la emergencia de las asambleas barriales, comenzaron acciones de participación que intentaron canalizar las demandas populares. Posteriormente, la recuperación del papel del Estado tuvo lugar como fuerza orientadora en las políticas públicas desde el año 2003. Allí el principio participativo aparecía en los diseños institucionales, y ganaba lugar como garantía de democratización de las relaciones del Estado con la sociedad. En este contexto se enmarcaron los primeros presupuestos participativos institucionalizados, como una política novedosa, ya que promovía la participación de la sociedad en la gestión (el presupuesto) reservado hasta entonces a las máximas autoridades (Pagani, 2015).

En relación a los estudios sobre PP, existe numerosa bibliografía sobre casos de implementación del instrumento en territorios diversos. Algunos se centran en los temas de participación, otros en los diseños para su implementación, las cuestiones normativas y jurídicas, los montos disponibles y necesarios para su ejecución, etc. En esta ponencia nos interesa focalizar en aspectos del instrumento relacionados con los procesos de integración social y urbana, así como en las

transformaciones que pueden generarse o no en el hábitat a partir de esta herramienta. Esto forma parte de lo que algunos autores denominan dimensión territorial del PP (Cabannes, 2005; Carmona y Martínez, 2016), y que puede analizarse a partir de indagar como se realizó la distribución de los recursos implicados y la inclusión de diferentes barrios en el proceso. Para ello, nos interesa retomar un planteo de Pineda Nebot y Pires (2017: 436) respecto a puntos comunes que se identifican en distintas experiencias de los PP:

“- pretenden un mayor protagonismo de los vecinos de los municipios en los procesos de planificación y deliberación sobre el destino del dinero público local (...)

- adoptaban metodologías de debate público, dividiendo generalmente las ciudades en grandes regiones, a fin de deliberar sobre prioridades, con hincapié en el lugar donde se vive;

- se concentraban en el esfuerzo de invertir las prioridades, o sea, asegurar que los gobiernos locales priorizasen en gastos a favor de los grupos más pobres de la población, generalmente residentes en áreas periféricas de las ciudades”.

El supuesto sobre la priorización de gastos a favor de los grupos más vulnerables es una temática que ha tomado relevancia en el análisis de la extensa bibliografía sistematizada. Entre ellas se remarca que los PP permitirían: una redistribución más justa de los recursos (Caruso, Páez y Adaro, 2010; Prince y Jolias, 2013), la promoción de una mayor equidad social en la inversión pública al incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones gubernamentales (Souza, 2004), fomentar el protagonismo del sujeto “sobre el espacio que habita” y contribuir a la “habitabilidad de la ciudad”, en la medida que los espacios construidos provean de una serie de condiciones que los hacen apropiados para el desarrollo de la vida humana (Barragán, Sanz y Romero, 2015:370).

Asimismo, Cabannes (2005), toma la dimensión territorial (entre otras dimensiones) porque permite abordar las relaciones del instrumento con: la profundización de la descentralización, la incorporación del espacio rural del municipio en la gestión, la inclusión de los sectores más desfavorecidos de la ciudad (tanto en sus condiciones de infraestructura urbana como en lo referente a lo socioeconómico) en virtud de aminorar las desigualdades (Cabannes, 2005).

Por otro lado, y ya en el ámbito de estudios sobre municipios argentinos, es significativa la relación que establecen López Accoto, Martínez y Mangas (2018) de la dimensión financiero-distributiva del PP y su peso para la transformación del territorio. Esta dimensión que ellos proponen, y desarrollan en trabajos anteriores, apunta a conocer los montos asignados a esta política pública, su incidencia en el presupuesto global del municipio, los criterios de distribución de los recursos económicos en el territorio y el destino final de los mismos (Carmona; Martínez, 2013). Estos autores afirman que el PP implica una redistribución del gasto en función de favorecer a los

territorios más vulnerables. Sostienen que aun cuando esa distribución sea igualitaria en las diferentes regiones presupuestarias, el sólo hecho de que se realice en todo el territorio, tiene un carácter equitativo. Sin embargo, expresan que la distribución territorial de los recursos del PP de forma diferencial, es decir, con una mayor asignación a las zonas más desfavorecidas (con carencias en obras y servicios públicos y/o en cuestiones socioeconómicas) surge como necesidad (y recomendación política) para mejorar la equidad social y orientar el proceso con principios de justicia social.

De esta forma se intenta captar la complejidad de los problemas tal como se dan en la “realidad”(Catenazzi, 2011), al implementar una política pública teniendo en cuenta las características del territorio. En este marco el PP aparece como ámbito propicio para establecer la relación política pública – territorio – hábitat. El territorio es entendido como un espacio socialmente apropiado y transformado en función de necesidades expuestas; el hábitat pensado más allá de la vivienda, involucrando al entorno inmediato; y las políticas públicas como opción a problemas de la sociedad.

El territorio es el par espacio y sociedad (García y Rofman, 2009), es la categoría que contempla al espacio geográfico apropiado, puesto en valor y en el que se advierten las condiciones de un ejercicio de poder político. Alude al espacio efectivamente usado, resumen de las relaciones históricas entre sociedad y naturaleza (Gurevich, 2005). Esto tiene que ver la noción utilizada por Corboz (2001) de territorio como palimpsesto acentuando así la característica de proceso: “El territorio no es un dato: es el resultado de diversos procesos. Por una parte, se modifica naturalmente (en relación a los cambios de la naturaleza: se habla de una inestabilidad de la morfología terrestre). Por otro lado, sufre las transformaciones humanas” (Corboz, 2001:35). En este sentido es que interesa abordar cómo el PP incide sobre el territorio local y el hábitat, tomando una concepción de este que involucra a las viviendas y aquellas condiciones propias del entorno inmediato donde éstas se localizan y que posibilitan el desarrollo de las actividades cotidianas, es decir, equipamientos sociales, condiciones ambientales y de infraestructura urbana (Marengo; Elorza, 2010). Si bien esta definición amplía el campo de estudio, se propone para analizar la inclusión de diferentes barrios, tener en cuenta la llegada del instrumento a las áreas urbanas deficitarias críticas que según Barreto (2010) involucran a villas y asentamientos precarios y sus entornos más próximos, generalmente afectados por procesos de desinversión pública y privada, de desvalorización y de exclusión económica, social y cultural. Esta definición involucra en palabras del autor entender “la complejidad de factores relacionados que conforman estas condiciones, los cuales demandan un tipo muy especial de intervención, porque no conforman un mero problema habitacional, sino de exclusión multidimensional, en el que la vivienda es sólo un factor más entre

otros tantos, íntimamente relacionados entre sí”(Barreto, 2010:171). También se propone visualizar si este instrumento llegó de algún modo al área rural definida por la ley de Ordenamiento Territorial 8912/77.

### **Caracterización del caso de estudio**

La ciudad de La Plata es la capital de la provincia de Buenos Aires y cuenta con una población de 654.324 habitantes. La superficie es de 942 km<sup>2</sup>, compuesta por un casco urbano conformado por un cuadrado de 4 km de largo por 4 km de ancho, donde se asienta el 32% de la población, diseñado y planificado en los años '80 del siglo XIX; y una periferia que creció sin planificación y en algunos casos, sin acceso a servicios públicos y obras de infraestructura (cloacas, red de agua corriente, pavimento, etc).

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

Cabe mencionar que el partido de La Plata se encuentra conformado por 21<sup>3</sup> delegaciones municipales (denominadas Centros Comunales), la mayoría creadas a partir de la ordenanza municipal N°7888 del año 1992 modificada en el año 2010. La intención de esta organización fue la de promover el proceso de descentralización, producto de las reformas del Estado mencionadas con anterioridad, con el objetivo de promover un acercamiento entre la sociedad y el Estado, atendiendo las diversas problemáticas de los territorios comprendidos en el partido producto del crecimiento aludido. Esta delimitación administrativa del espacio físico del partido, se tomó como punto de partida para la organización de las regiones presupuestarias correspondientes al PP implementado en la ciudad.

### **El Presupuesto Participativo 2008/2015**

#### **El ingreso a la agenda**

El PP se inicia con una nueva gestión en el 2008, luego de que el municipio fuese gobernado por el mismo intendente, proveniente del peronismo, durante 16 años. El intendente electo Bruera en 2007

---

<sup>3</sup> Casco, Tolosa, Ringuet, Hernández, Gonnet, Gorina, City Bell, Villa Elisa, Arturo Seguí, El Peligro, Abasto, Etcheverry, Lisandro Olmos, Melchor Romero, San Carlos, Los Hornos, San Lorenzo, Villa Elvira y Arana.

obtiene el 25,7% de los votos (conformando una fuerza vecinalista denominada Frente Renovador Plantense), con una diferencia de 7% con su rival (que se presentaba a la cuarta reelección). En 2011 el intendente es reelegido por el Frente para la Victoria, años más tarde se aleja de este sector político y en 2015 se presenta como su candidato a intendente, perdiendo la elección.

El PP en sus inicios se enmarca en un esquema de implementación de políticas de alto impacto para aumentar la base de apoyo político territorial del reciente intendente, continuando con una modalidad de “contacto directo con el vecino” que se había usado durante la campaña. El PP se posiciona entonces como un eje central de la gestión en base a dos argumentos que se sostendrán a lo largo del tiempo: como una política para superar la crisis de la democracia representativa y como una nueva forma de gestionar la ciudad en cuanto a la relación con la comunidad y la toma de decisión respecto de los recursos.

*“El PP representa una nueva relación entre el municipio, las instituciones barriales y los ciudadanos (...) Una forma de superar la crisis de la democracia representativa formal (...) Se decide por los recursos desde abajo hacia arriba (...) Las obras no se van a decidir desde la Plaza Moreno sino desde las asambleas. Implica la construcción de un nuevo proyecto de ciudad para fortalecer el vínculo entre el Estado y el pueblo y terminar con el clientelismo político (...)”* (Registro de observación del acto de lanzamiento del PP en el Pasaje Dardo Rocha. Palabras del Intendente, 21/2/2008).

Asimismo, entre las fundamentaciones del Decreto que le da origen al PP nos interesa señalar aquellas que mencionan como objetivo las mejores condiciones de vida de los ciudadanos a partir de los proyectos que surjan del PP, así como el interés de llegar a los sectores más populares, tal como lo plantea la bibliografía señalada en el primer apartado.

*“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”* (Decreto N° 254/08).

## **Desarrollo del PP**

**Estructura organizacional:** en su primer año la organización de todo el PP estuvo bajo la dependencia de la Dirección Ejecutiva del PP. Para la edición 2009 se conforman dos de

competencias específicas que dependían directamente del intendente: el Consejo de Presupuesto Participativo (con la responsabilidad de organizar las asambleas y la consulta popular) y la Dirección Ejecutiva (que se encargaba de la ejecución de los proyectos). A inicios del 2014 y en el marco de un cambio general en el equipo de gestión municipal, se crea la Secretaría del PP, al frente de quien hasta entonces ocupaba un cargo en un área ligada a la obra pública y que participaba de forma activa en la ejecución de obras del PP.

**Organización territorial:** fue variando según la edición. Desde el inicio se tomó como base la delimitación de los Centros Comunales, a la que luego se le aplicó un criterio de cantidad de habitantes subdividiéndolas, para garantizar una máxima participación de los ciudadanos, conformando así regiones presupuestarias. Para ello se propuso que las delegaciones que superaban los 40.00 habitantes se las dividiera en 3 regiones presupuestarias, las de más de 15.000 habitantes 2 y las de menos de 15.000 habitantes quedarían sin subdividir. De esta forma en el año 2008 se llega a una organización territorial del PP en 35 regiones presupuestarias, en el año 2010 se alcanza una máxima división del territorio para la implementación de este instrumento alcanzando 43 regiones presupuestarias, en 2015 se vuelve a reducir la cantidad a 31. La división del territorio resulta un aspecto central para Cabannes (2005), quien plantea un debate en relación a si su división no promueve una fragmentación del espacio de la ciudad y el municipio.

Por su parte, la cantidad de asambleas por región también se fue modificando, originariamente eran entre 5 y 4 encuentros y en el año 2013 se realizó una sola asamblea.

**Metodología:** el PP platense, mantuvo a lo largo de la gestión de Bruera algunas características generales, por ejemplo, en las asambleas participaban los vecinos y podían presentar propuestas con dos criterios que actuaban de filtro: la competencia debía ser municipal y no sobrepasar el monto presupuestario de esa zona. Luego las áreas del municipio hacían un análisis técnico. En los momentos de mayor cantidad de encuentros, los proyectos se exponían en las asambleas y se explicaba si había variantes que incorporaban las áreas municipales. En los últimos años directamente seguía la etapa de votación donde estaban habilitados para votar todos los vecinos residentes de la ciudad mayores de 16 años. Las votaciones al inicio se realizaron en clubes, asociaciones, delegaciones municipales, luego sólo en escuelas públicas (en alguna ocasión también en delegaciones).

Durante estos años hubo distintas variaciones e innovaciones. Al inicio los proyectos eran abiertos a distintas temáticas (sociales, infraestructurales, medioambiente), con el correr de los años el PP se centró en obras de infraestructura barrial.

- En el ciclo 2008/2009 cada asamblea pudo elegir en forma directa proyectos cuyo costo no superara el 30% del presupuesto asignado, sin necesidad de enviarlos a la consulta popular.
- Las asambleas del año 2008/9 estaban coordinadas por militantes y referentes barriales. Este rol fue ejercido posteriormente por los mismos integrantes del Consejo del PP.
- Durante los primeros años se implementó el voto vía mensaje de texto.

**Presupuesto:** en relación a los montos asignados al PP el mismo se fue incrementando año a año: en 2008 significó un 2% del presupuesto total, en 2013 arribó a un 9,2% (máximo valor registrado) y en 2015 desciende a un 6% según informe del municipio (Sortino, 2015).

La distribución de los recursos también experimentó cambios según las diferentes ediciones. En 2008 se propone la distribución del monto en las 35 regiones presupuestarias con asambleas, en relación a la cantidad de población, a excepción del casco urbano que se asignó un monto fijo para cada una de sus 4 zonas (Pagani, 2015).

El mecanismo de asignación de los recursos designados a cada región presupuestaria, comenzó en 2008 siguiendo el orden de votación que expresaba las prioridades de los vecinos ante las diferentes propuestas. Se asignaba los recursos al proyecto más votado y luego, si quedaba dinero disponible para otras propuestas, se incluía la siguiente y así sucesivamente (Municipalidad de La Plata, Decreto N°343/08, Reglamento de Funcionamiento del Presupuesto Participativo).

A partir de la segunda edición, año 2009, la distribución de los recursos del PP se realizó en base al formato “*presupuesto base 0*”, es decir en base a las necesidades que se detectaban en las primeras sesiones que servían de panorama para conformar un diagnóstico.

En las asambleas desarrolladas en el año 2013, donde se trabajaba el PP 2014, desde el municipio aclararon que sólo se iba a ejecutar un proyecto por zona, independientemente del monto del mismo, por lo tanto, se incentivaba a presentar proyectos que involucren diversas acciones para intentar abordar la mayor cantidad de demandas (Pagani, 2015).

Posteriormente, la modalidad vuelve a cambiar volviéndose más discrecional y calculado de manera informal. Incluso en las asambleas se comunica el monto equivalente en cuerdas de asfalto, luminarias o mejoras de calle. Aquí intervienen más directamente los funcionarios que coordinaban el PP, realizando una propuesta de distribución previa, que luego se revisaba y ajustaba con la máxima autoridad municipal, el intendente.

## **Resultados**

Para presentar los resultados se exponen datos brindados por la municipalidad en cuanto a la cantidad de proyectos en las asambleas y los elegidos, la cantidad de participantes en las asambleas

y en la votación popular. Según el cuadro N°1 que se presenta a continuación, la mayor cantidad de proyectos fue presentada en la primera edición del PP disminuyendo año a año hasta llegar a su última edición a menos de la tercera parte. La participación en asambleas fue variando teniendo los números más altos de cantidad de participantes en 2010 y 2015. Por otro lado, la mayor participación en la votación de los proyectos se manifiesta en el año 2013.

**Cuadro N° 1: El PP en números**

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 en 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

Fuente: datos publicados por la Municipalidad de La Plata, Sortino, 2015.

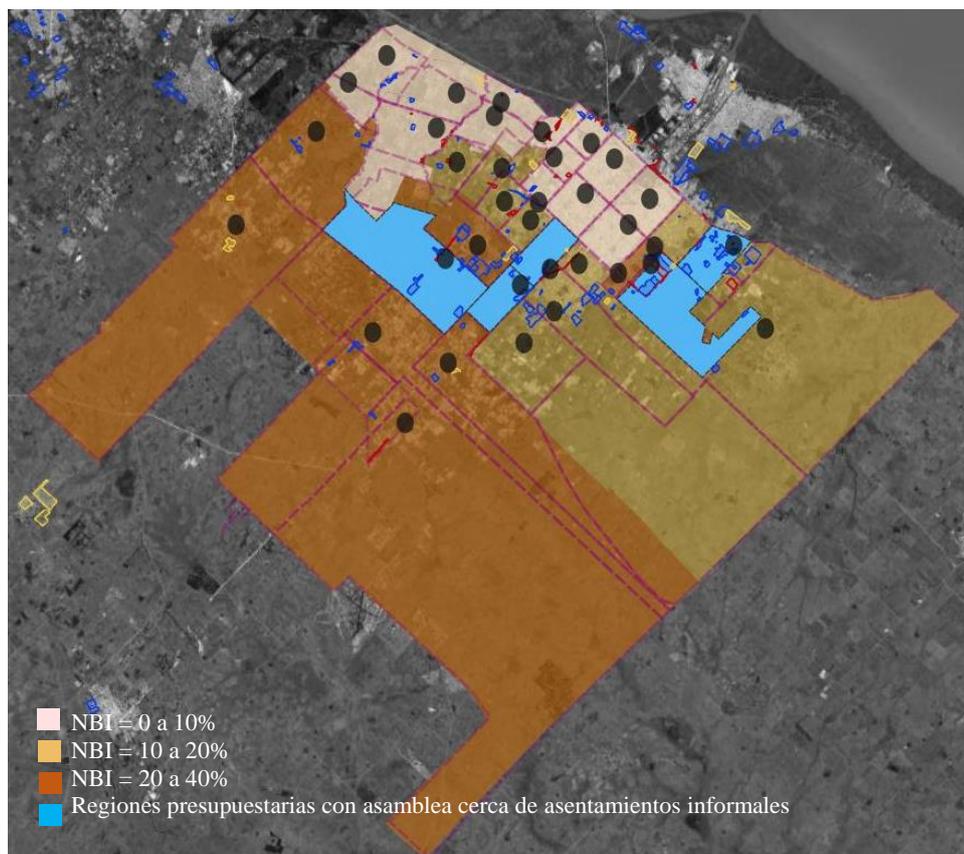


Fig1: Mapa: Lugares de asambleas de PP año 2008, NBI de los barrio y Asentamientos Informales según Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, disponible en <http://190.188.234.6/mapa/>.

Fuente: elaboración propia.

En la Fig. 1, se observa la organización territorial del PP en el año 2008 en 35 Regiones Presupuestarias donde se llevaron a cabo las asambleas. Realizando el mapeo pudimos reconocer que, si bien el PP no considera un tratamiento diferencial en la distribución de recursos en función de áreas con mayores niveles de NBI o situaciones deficitarias, algunas de las asambleas fueron llevadas a cabo en la cercanía de barrios con informalidad urbana<sup>4</sup> (5 cuadras de distancia o menos) como son los casos de Villa Elvira 2, Altos de San Lorenzo 2 y 3, San Carlos 3, Olmos 2 y Melchor Romero 2. De esta forma parte de los recursos del municipio llegaban a barrios tradicionalmente excluidos de los procesos de gestión de la ciudad. La cercanía del lugar de asamblea podría constituir un facilitador para la participación de estos sectores influyendo en la integración tanto social como urbana.

En relación a la distribución de los proyectos en las delegaciones municipales puede verse en la siguiente Fig. 2, donde se tomó el valor del año 2010 (año en el que se obtuvieron datos desagregados por zona) según la cantidad de proyectos presentados y se los compara con el nivel de NBI, con la intención de verificar si las áreas más vulnerables manifestaban mayor cantidad de demandas. Como resultado observamos que no existe una relación directa de estas variables.

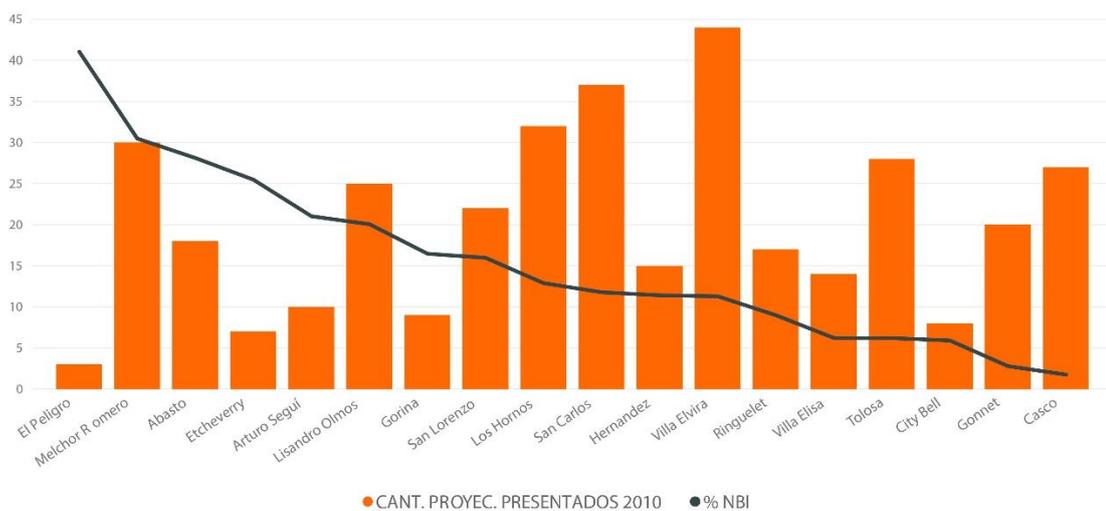


Fig. 2: PP 2010 cantidad de proyectos presentados por zona y NBI (censo 2010).

Fuente: elaboración propia.

<sup>4</sup> En relación a la definición de lo informal, esta condición se origina cuando la situación de tenencia o las condiciones urbanísticas no se ajustan a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y de la vivienda (Di Virgilio, Guevara, Arqueros, 2014). Esa informalidad puede ser dos maneras: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. La primera se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda, en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad (Clichevsky, 2000). La informalidad puede darse en diferentes sectores sociales y económicos de la población, pero en este trabajo interesa focalizar en los sectores de escasos recursos económicos con dificultades en el acceso a una vivienda digna. Por esto se toma el relevamiento de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, desarrollado en el marco de la Ley 14.449 “Ley de acceso justo al hábitat”, denominado Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios.

Asimismo, si comparamos a lo largo del tiempo la temática de proyectos elegidos en votación final (cuadro N° 2) observamos que hubo una tendencia a concentrar proyectos de infraestructura urbana. Esto según (Barragán Robles, Sanz Alcántara, Romero, 2016) atiende a demandas de primera necesidad correspondientes al espacio físico, dejando de lado las cuestiones referidas a lo recreativo y/o cultural, que emergen una vez que lo anterior esta subsanado. Aquí es importante considerar que la tendencia predominante por los proyectos “infraestructurales” fue condicionado por el análisis de viabilidad municipal a tal punto que en los últimos años el presupuesto asignado a cada asamblea era equivalente a tantas cuerdas de asfalto, mejorado de calles y luminarias. Es decir, los proyectos relacionados a talleres, eventos culturales o aquellos que implicaban incorporar personal, no podían ser aprobados, sólo los referidos a alguna obra concreta. De esta manera hasta los proyectos denominados acción comunitaria también se referían a infraestructura.

Además, se fueron identificando diferencias hacia el interior de este tipo de proyectos: hasta el 2010 tuvieron un gran peso los relacionados con lo vial (semáforos, luminarias, mejorado de calles, reductores de velocidad) y a partir de ese año comenzaron a incluirse otras obras de mayor envergadura como el asfalto y las cloacas (en especial en la periferia de la ciudad). La incorporación de estas obras fue posibilitada a partir del aumento del presupuesto que en los primeros 3 años se triplicó y, luego, se cuadruplicó (respecto del presupuesto total municipal).

Sobre la predominancia de proyectos catalogados como infraestructurales, referidos a obras públicas, se observa una coincidencia con el resto de los PP argentinos que se desarrollan en municipios con déficits infraestructurales (Couto, 2018).

**Cuadro N° 2: Tipos de proyectos presentados en diferentes ediciones de PP**

<b>Tipo de proyectos<sup>5</sup></b>	<b>PP 2008</b>	<b>PP 2009</b>	<b>PP 2010</b>	<b>PP 2011</b>	<b>PP 2012</b>	<b>PP 2013</b>	<b>PP 2014</b>	<b>PP 2015</b>
<b>Proyectos Infraestructura Urbana</b>	64,90%	48,50%	61,20%	77,50%	83,50%	87,50%	97%	94%
<b>Proyectos Acción Comunitaria</b>	35,10%	51,50%	38,80%	22,50%	16,50%	12,50%	3%	6%

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por la Municipalidad de La Plata, 2015.

Si comparamos el nivel de participación con asistencia a las asambleas y consideramos el NBI, las zonas que se encuentran por encima del promedio, en la mayoría de los casos presentan un

<sup>5</sup>“Infraestructura Urbana” incluye: asfalto, mejorado de calles, redes de agua, cloacas, construcción de puentes, veredas, bicisendas, instalación de luminarias, semáforos, obras hidráulicas, eliminación de barreras arquitectónicas, etc. “Acción Comunitaria”: refacción, equipamiento y/o construcción de centros de salud, bomberos, escuelas municipales, centros culturales, campañas respecto a espacios verdes, talleres etc (Sortino, 2012).

porcentaje de participación mayor a la media (casos más notables El Peligro, Etcheverry, Arturo Seguí, Abasto Olmos, Gorina, en menor medida Romero – resaltados en naranja). Un caso particular es Hernández<sup>6</sup> que, si bien no cuenta con un NBI muy alto, tiene la máxima participación. Los casos correspondientes a menor NBI (resaltados en azul) muestran en un comportamiento participativo menor a la media.

Las delegaciones que no están resaltadas, son las que no tienen un NBI muy superior a la media y que en sus niveles de participación tampoco superan a la media en el año 2010 (salvo Ringuelet).

### Cuadro N° 3: Participación y NBI

Localidad	NBI	% participación (cantidad de asistentes/población)
Abasto	28,12	18,6
Arturo Seguí	21,03	21,6
Casco	1,75	3,4
City Bell	5,9	9,9
El Peligro	41,05	19,5
Etcheverry	25,47	22,2
Gonnet	2,79	11,3
Gorina	16,46	15
Hernández	11,4	27,2
Los Hornos	12,88	5,8
Olmos	20,06	17
Ringuelet	8,99	17,6
Romero	30,47	14,5
San Carlos	11,78	10
San Lorenzo	15,96	7
Tolosa	6,2	13,3
Villa Elisa	6,22	13,2
Villa Elvira	11,29	10,2
Promedio	<b>8,41 (14,84)</b>	<b>14,27</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por la Municipalidad de La Plata, 2010.

Más allá de los resultados cuantitativos, el desarrollo de las asambleas barriales generaba también un nuevo anclaje territorial y de representaciones barriales. La apertura de espacios de participación

<sup>6</sup> Esta zona tuvo una convocatoria particular con un trabajo activo por parte de la delegación y de la escuela donde se realizaban las asambleas

a través de las asambleas otorgaba visibilidad a territorios donde el Estado no estaba presente (Fig.1). La ubicación de las mismas en la periferia y sostenerlas en el tiempo significó, desde la opinión de los funcionarios del PP, que el Estado local *“llegue a lugares sin ningún tipo de atención, donde se estaba afuera del Estado”* o donde *“en veinte o treinta años no se hizo una obra pública”* (Entrevista al Secretario del Consejo del PP, años 2011 y 2013).

Esta extensión de las asambleas en el territorio constituyó dificultades desde el punto de vista organizativo. La idea descentralizadora al interior del municipio requirió la distribución de recursos y, por lo tanto, implicó también la redistribución del poder territorial y su carácter dependía de las estructuras de decisión local en un espacio de poder que estaba sometido a la presión simultánea de públicos que demandaban atención a sus necesidades. De esta forma las asambleas se constituían en dispositivos de catarsis de demandas de larga data, donde surgían diversas tensiones entre sectores políticos y entre los propios vecinos que competían por los proyectos<sup>7</sup>. El barrio se constituía entonces en un espacio de socialización política. En este punto es interesante retomar los aportes de Lacarrieu (2004); Frederic (2004) y Grimson (2009) que problematizan una idea de participación y del territorio como unidad geográfica barrial uniforme y no conflictiva. En estos enfoques se toma en cuenta los procesos de diferenciación social y cultural y los distintos accesos y recursos materiales y simbólicos de poder que existen en el mismo. En este punto quisiéramos detenernos ya que uno de los interrogantes es acerca de si el PP promueve la integración social. A través del análisis de las relaciones sociales de las asambleas transcurridas a lo largo de 7 años, las situaciones fueron diversas, pero en la mayoría de los casos se generaban conflictos entre los participantes del mismo barrio y de barrios linderos. Estas tensiones entre actores se ocasionaban a partir de que algunos vecinos intentaban imponer sus proyectos, buscando apoyo entre los funcionarios municipales o buscando legitimar algunos sobre otros a partir de distintos criterios: la antigüedad en la residencia, el pago o no de impuestos, la movilización de apoyos políticos, etc.

### **Reflexiones finales**

Para cerrar la ponencia tomamos el interrogante inicial respecto de si el PP incidía sobre el territorio local, en cuanto a su integración social y urbana. Integración social en relación a la participación de diversos sectores de la población en las asambleas y capacidad de formular proyectos conjuntos que aborden temáticas y localizaciones heterogéneas; y urbana a partir del despliegue del instrumento en todo el territorio municipal, la conformación de proyectos en barrios con áreas deficitarias.

---

<sup>7</sup>Para ampliar las relaciones sociales generadas a partir de las asambleas revisar Pagani (2015)

En primer lugar, notamos una política de aplicar el PP en la totalidad del territorio municipal tomando como demarcaciones los Centros Comunales reconocidos en procesos de desconcentración administrativas previas. En distintas entrevistas realizadas esta cuestión es valorada tanto por actores estatales como de la comunidad. Sin embargo, la presencia de la asamblea en la periferia del casco urbano, y en lugares próximos a áreas deficitarias críticas, si bien facilita el acceso de la población con menores recursos y que éstos puedan presentar demandas según sus necesidades, por sí mismas no garantizan que estos espacios contribuyan a la integración urbana y social.

En segundo lugar y teniendo en cuenta aspectos enunciados por Cabannes (2005) sobre la dimensión territorial, como la incorporación del espacio rural al debate por recursos y a profundizar los procesos de descentralización podemos afirmar que las propuestas llegan a concretarse en áreas denominadas rurales por la ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, pero se focalizan en las urbanizadas de cada región presupuestaria. De este modo, las propuestas generadas tienden a ser de carácter urbano, dejando de lado demandas de lo rural y no pudiendo constituirse, el PP, en un instrumento que aborde la multiplicidad de los territorios de una localidad.

En tercer lugar, no hay criterio distributivo claro en favor de las zonas más precarias o áreas deficitarias críticas. Cuestión que se solucionaría a partir de una distribución diferencial del PP hacia el interior de las asambleas que contemple los niveles de NBI o las características específicas de estas zonas.

En cuarto lugar, la división del territorio sin una instancia más macro de la ciudad y sin la complementariedad de una herramienta de planificación global, genera muchas veces fragmentación y falta de visión integral, ya que no se planifican proyectos y obras para el total de la ciudad (Carmona y Martínez, 2016; Pagani, 2015; Pagani y Pantaleón, 2018). Asimismo, debería pensarse en intervenciones intersectoriales (hacia el interior de la administración local) e interjurisdiccionales (entre municipio, provincia y nación) que requieran coordinación de acciones con plazos temporales diferentes y superiores al anual.

Por último, se evidenciaron situaciones conflictivas en las relaciones sociales emergentes de los espacios asamblearios, que si bien en algunos casos se solucionaron negociando proyectos (por ejemplo, dividiendo cantidad de cuerdas de asfaltos de distintos barrios en una asamblea), lejos ésta esta situación del ideal deliberativo planteado como norte en la bibliografía.

Resta por nuestra parte analizar los usos de los proyectos en el territorio, retomando la concepción de Gurevich (2005) sobre el espacio geográfico apropiado.

## Bibliografía

- 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>
- Barragán Robles, Sanz Alcántara, Romero. (2016). Análisis de propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. *Revista Andaluza de Ciencias Sociales.*, 33 - 52.
- Cabannes, Y. (2005). Presupuesto participativo y finanzas locales. Porto Alegre: Red Urbal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Carmona; Lopez Accoto. (2018). El presupuesto participativo como objeto de estudio y política pública. En R. y. Carmona, El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública. (págs. 19-31). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Carmona R., Martínez C. (2016). El Presupuesto Participativo en la Argentina. Un análisis multidimensional en quince ciudades. *Revista de Direito da Cidade. vol. 08, nº 3. ISSN 2317-7721.*, 1096 - 1119.
- Carmona; Martinez. (2013). El presupuesto participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. Un balance en el escenario argentino reciente. ABRA. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional. Vol. 33, Nº.47., 26 - 36.
- Caruso P., Páez W., Adaro C. (2010). Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo. *Foro RedMuni*. Salta.
- Catenazzi, A. (2011). El territorio como entrada a los proyectos integrales. Buenos Aires: En: Gestión municipal y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Ministerio del Interior - BID.
- Cherny, N. y Vommaro, G. (2004). “Territorios, liderazgos, partidos: la política argentina a nivel subnacional”. En Cheresky, I. Blanquer, J. (comp) *¿Qué cambió en la política Argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Ed. Homo Sapiens, Rosario
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. In *Medio ambiente y desarrollo* (Vol. 28). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Corboz, A. (2001). El territorio como palimpsesto. En A. Corboz, El territorio como palimpsesto y otros ensayos. (págs. 15-36). Paris.
- Couto, B. (2018). “La participación ciudadana y la democracia local. Un estudio a través de distintas experiencias de presupuesto participativo”. En Carmona, Rodrigo y López Acotto, Alejandro (Comp.), El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública, Los Polvorines, Argentina, UGS.
- Di Virgilio, María Mercedes; Guevara, T.; Arqueros, M. S. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina , Brasil y A comparative analysis of the implementation of regulatory policies of informal settlements in Argentina , Brazil and Resumen. *Revista INVI*, 17–51. Retrieved from <http://www.scielo.cl/pdf/invi/v29n80/art02.pdf>
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos: Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- García, A., & Rofman, A. (2009). Agribusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la margina hacia la propuesta alternativa. CEUR/CONICET.
- Grimson, A. (2009). “Introducción: clasificaciones espaciales y territorialización de la política en Buenos Aires”. En Grimson, Ferraudi Curti y Segura (comp.) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gurevich, R. (2005). Espacio geográfico, territorio y paisaje. Tres conceptos, tres aproximaciones. En R. Gurevich, Sociedades y territorios en tiempos contemporáneos. Una introducción a la enseñanza de la geografía. (págs. 46-69). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica S. A.

- Lacarrière, M. (2004), "Construyendo participación y ciudadanía en el ámbito de las Comunas de ciudad de Buenos Aires". En Badía, G.; Escobar M. y Federic, S. (Editores), *Grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lopez Accoto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. (2018). El peso (y los pesos) del presupuesto participativo para transformar el territorio. En R. y. Carmona, El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública. (págs. 89-103). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Marengo, C., y Elorza, A. (2010). Calidad de vida y políticas de hábitat. *Bitácora Urbano / Territorial*, 17, 79–94.
- Municipalidad de La Plata. (08 de 02 de 2019). Plan Estratégico La Plata 2030. Obtenido de <http://planestrategicolaplata.org/pdf/MesaGA1.pdf>
- Pagani, M.L.; Pantaleón, M.J. (2018). " Presupuesto Participativo: cambios en la gestión local y transformación de territorios en la ciudad de La Plata". Publicado en: X Jornadas de sociología de la UNLP
- Pagani, M. L. (2015). "Vos proponés, vos decidís" : Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014). La Plata: Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctora en Ciencias Sociales. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1178/te.1178.pdf>.
- Pineda Nebot, C.; Pires, V (2017). ¿A qué llaman hoy presupuesto participativo? En: GIGAPP Estudios WorkingPapers. Año (2017), Núm.77, págs. 435-449
- Prince, A; Jolias, L; Doria, A. (2012). Presupuesto participativo en Argentina: análisis de su evolución y estudio de caso. *XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local"*(pp. 1-31). Buenos Aires: XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local", Universidad Nacional Arturo Jauretche, 18 y 19 de octubre de 2012. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/27051/Proceso\\_de\\_expansi%C3%B3n\\_urbana.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/27051/Proceso_de_expansi%C3%B3n_urbana.pdf?sequence=1) [consulta julio-agosto 2016]
- Sortino, C. (2015) El Presupuesto participativo en números. Municipalidad de La Plata.
- Sortino, C. (2012). El presupuesto participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas. Municipalidad de La Plata.
- Souza, C. (2004). "Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo" en Federalismo y Descentralización". En Badía, Gustavo; Escobar, Marcelo y Federic, Sabina (Editores) *Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- UTDT-CIPUV (2013). Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda, Atlas de Crecimiento Urbano [http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=9267&id\\_item\\_menu=18003](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=9267&id_item_menu=18003) [consulta julio – agosto 2016]