



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

**TESIS**

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, ORDENACIÓN TERRITORIAL  
SUSTENTABLE Y MANIFESTACIONES DE LA COTIDIANEIDAD. La  
conversión de saberes locales como estrategia para gestionar espacios barriales  
postergados.**

**Observaciones en el Partido de Moreno entre 2013 y 2020.**

**AUTORA: Rosana Elisabet Zanca**

**DIRECTORA: Dra. Nélide da Costa Pereira**

**FECHA: 19 de junio de 2020**

ABSTRACT. This thesis is geographic in its competence, and falls within the field of Participated Territory Management. The research problem was related to the traces that the governmental institutional networks of a participatory budget (PP) leave, on the sustainability of the territorial planning, through the ways with which they channel community knowledge and perceptions. The investigation sought to clarify the possibility that neighborhood initiatives proposed in the context of this participatory tool were reformulated by the convening municipality, and then subsumed within a pre-established territorial planning. The review of conceptual references found that the thought elaborated by Michel Foucault around the idea of the institutional network of kidnapping, was the most appropriate to analyze the discursive reconfigurations that emerged from a PP. While the concept of sustainability, defined by the United Nations Development Plan, it allowed examining the factors that influence spatial reconfigurations that emerged from a participatory budget. The chosen case study referred to the territorial traces derived from the forms of implementation of the participatory budget in Moreno, Province of Buenos Aires, from 2013 to 2020. The kidnapping network implies an institutional setting within its intervention patterns, a subjection to its norms. In a participatory budget, this inclusive normalization is exercised on community knowledge, by the same government institutions that called them. The main effects of the kidnapping and the normalization exerted by the PP in Moreno determined: that the elaboration of an order of precedence on the basic territorial needs, it was assumed by those inhabitants who suffered them daily; that this municipal transfer of deficiency management it be perceived by the residents as granting a power to co-design the local spatial agenda (figure of the "deserving poor", rather than the "subject of rights"). The application of a participatory management tool, governed by sustainability, increased the normalizing force exerted by the institutional kidnapping network. The neighborhood participation was oriented towards the ratification of previous management programs, with reduced amounts, and not towards a sustainable territorial planning. Consequently, the forms of implementation of the participatory budget of Moreno meant a kidnapping, discreet in the discursive and explicit in the money, which became a territorial planning captivated by a will for truth, distant from local senses and perceptions.

RESUMEN. La presente tesis es geográfica en su incumbencia, y se inscribe en el campo de la Gestión Participada del Territorio. El problema de investigación estuvo referido a las improntas que las redes institucionales gubernamentales de un presupuesto participativo (PP) imprimen, sobre la sustentabilidad de la ordenación territorial, mediante las formas con que encauzan saberes y percepciones comunitarias. La indagación buscó esclarecer la posibilidad de que iniciativas vecinales planteadas en el contexto de esta herramienta participativa fueran reformuladas por el municipio convocante, para luego subsumirlas dentro de una ordenación territorial preestablecida. La revisión de referencias conceptuales halló que, el pensamiento elaborado por Michel Foucault en torno a la idea de *red institucional de secuestro*, era el más adecuado para analizar las reconfiguraciones discursivas surgidas de un PP. En tanto que la concepción de *sustentabilidad*, definida por el Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo, permitió examinar los factores que inciden en las reconfiguraciones espaciales surgidas de un presupuesto participativo. El caso de estudio elegido se refirió a *las improntas territoriales derivadas de las formas de implementación del presupuesto participativo en Moreno, Provincia de Buenos Aires, entre 2013 y 2020*. La red de secuestro implica un encuadre institucional dentro de sus patrones de intervención, una sujeción a sus normas. En un presupuesto participativo esta *normalización inclusiva* es ejercida sobre los saberes comunitarios, por las mismas instituciones gubernamentales que los convocaron. Los principales efectos del secuestro y la normalización ejercidos por el PP en Moreno determinaron: que la elaboración de un orden de precedencias sobre las necesidades territoriales básicas, fuera asumido por aquellos habitantes que las padecían a diario; que esta transferencia municipal de la gestión de carencias fuera percibida por los vecinos como concesión de una potestad para co-diseñar la agenda espacial local (figura del “pobre merecedor”, antes que del “sujeto de derechos”). La aplicación de una herramienta participativa de gestión, regida por la sostenibilidad, aumentó la fuerza normalizadora ejercida por la red institucional de secuestro. La participación vecinal fue orientada hacia una ratificación de programas de gestión previos, con montos reducidos, y no hacia una ordenación territorial sustentable. En consecuencia, las formas de implementación del presupuesto participativo de Moreno significaron un secuestro, discreto en lo discursivo y explícito en lo dinerario, que devino en una *ordenación territorial cautiva de una voluntad de verdad*, distante de los sentidos y percepciones locales.

# ÍNDICE GENERAL

<b>I. EN TORNO AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN: las intenciones, los interrogantes y el estado de la cuestión.....</b>	<b>1</b>
1. Introducción.....	2
2. Tema de investigación.....	4
3. El estado de la cuestión.....	5
4. Pregunta de Investigación.....	10
5. Objetivos generales y específicos.....	11
<b>II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO: la búsqueda de conceptos adecuados para enfrentar el problema.....</b>	<b>14</b>
6. ESPACIO, TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN: el concepto como signatura enraizada en el trabajo con los otros.....	15
6.1. La ordenación y el ordenamiento territorial: un inter-juego hacia posibilidades acordadas.....	16
6.2. Sustentabilidad territorial y gestión participada: el presupuesto participativo, un receptor de percepciones comunitarias de lo cotidiano.....	20
6.3. Espacio, territorio y circulación de poder: el discurso, estrategia empleada para administrar lo cotidianeidad.....	26
6.4. Crítica y genealogía: divergencias entre saberes técnico-gubernamentales y saberes cotidianos en el espacio vivido.....	37
7. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: la calidad de vida como expectativa de logro.....	44
7.1. El presupuesto participativo: un intento de redimir las distancias entre el planeamiento gubernamental y las percepciones comunitarias sobre el espacio vivido.....	44
7.2. Participación y deliberación: el presupuesto participativo, un vínculo entre expectativas comunitarias y las decisiones para gestionarlas.....	53
7.3. Vecinos, espacio vivido y participación: la cotidianeidad que rubrica improntas territoriales.....	57
7.4. Herramientas participativas para gestionar la calidad de vida: lo político-partidario como sesgo posible en la implementación de un presupuesto participativo.....	60
7.5. Redes de secuestro y saberes cotidianos convocados por el presupuesto participativo: el empleo de la normalización para adecuar percepciones locales a objetivos gubernamentales.....	65
7.6. Los atributos del presupuesto participativo y las expectativas de logro: la calidad de vida como elemento del diagnóstico y como mejora deseable en escenarios futuros..	67
<b>III- VALIDACIÓN DE CONCEPTOS Y PROPOSICIONES: planteo de suposiciones y diseño de procedimientos.....</b>	<b>96</b>
8. EL DISEÑO DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN: el modelo ternario como fase de validación.....	97
8.1. Hipótesis: supuestos en torno del problema.....	99
8.2. Justificación.....	99
8.3. Identificación de las unidades de análisis territoriales y discursivas.....	100

8.4. Definición de variables.....	100
8.5. Fuentes de información.....	103
8.6. Técnicas empleadas para la atribución de variables.....	106
➤ Observación mediante entrevistas semiestructuradas.....	106
➤ Observación mediante encuestas.....	108
➤ Observación directa.....	109
➤ Observación de documentos.....	109
8.7. El trabajo genealógico aplicado en esta tesis.....	109
8.7..1. Las entrevistas y encuestas: modelos y plan de análisis.....	112
✓ Guía genérica de las entrevistas.....	112
✓ Modelo de encuesta a vecinos de las localidades donde se implementó el PP.....	112
✓ Plan de análisis de las encuestas.....	114
<b>IV. VALIDACIÓN OPERATIVA Y EXPOSITIVA: el desarrollo del trabajo de tesis desde la exposición de resultados en su relación con suposiciones y conceptos de partida.....</b>	<b>116</b>
9. EL ESPACIO GEOGRÁFICO ANALIZADO: el Partido de Moreno, en la Provincia de Buenos Aires.....	117
9.1. Localización.....	117
9.2. Características generales de las bases naturales.....	119
9.3. El ordenamiento territorial de Moreno.....	122
9.3..1. Antecedentes de participación vecinal en la elaboración del ordenamiento territorial de Moreno.....	122
9.3..2. Ordenamiento territorial vigente en Moreno.....	126
9.4. El área urbana de Moreno.....	129
9.5. Indicadores demográficos.....	134
9.6. Infraestructura y servicios existentes.....	137
9.7. Estructura productiva local.....	138
9.8. Estructuras de la cultura política.....	141
10. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE MORENO: la apropiación de espacios participativos para la legitimación de una agenda pública preestablecida.....	147
10.1. Contexto de surgimiento: creación de la Secretaría de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria.....	147
10.2. Plan de Gobierno 2013 y la creación del PP.....	148
10.3. Los Planes de Gobierno de Moreno: antecedentes generales y de programas participativos específicos.....	150
10.4. Marco legal del PP de Moreno: contextos jurisdiccionales y ámbitos de aplicación.....	153
10.4.1. Normativas provinciales.....	153
10.4.2. Reglamento del Presupuesto Participativo de Moreno.....	154
10.5. La implementación del PP de Moreno: el secuestro y la normalización como medios para “ganar” infraestructura y equipamientos.....	156
10.5.1. Unidades territoriales consideradas, montos asignados y criterios distributivos empleados.....	156
10.5.2. Difusión general del inicio del PP en el distrito.....	157
10.5.3. Motivaciones de la población para involucrarse en el PP.....	158
10.5.4. Pautas establecidas para presentar un proyecto.....	164
10.5.5. Momentos institucionales de implementación.....	165
• Jornadas de Difusión o asambleas informativas.....	166

•	Jornadas de Capacitación.....	166
•	Jornadas de Asistencia Técnica.....	167
10.5.6.	Los criterios de viabilidad del municipio. La vinculación de los proyectos aprobados con las metas de los planes de gobierno en curso entre 2013 y 2015.....	168
•	La función de los técnicos.....	169
•	El papel del IDUAR (Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional) en el PP de Moreno: entre la cotidianeidad ascendente y la regulación académica.....	172
•	Jornadas de Exposición de Proyectos viables.....	175
•	Jornadas de Decisión Popular.....	176
•	Votantes habilitados.....	177
•	Logística de la votación: localización estratégica de las urnas y movilización de los votantes.....	177
10.5.7.	Los proyectos sometidos a votación.....	181
10.5.8.	Aporte de los proyectos ejecutados a la ordenación territorial sustentable.....	211
❖	Plaza deportiva y Skate Park Las Catonas.....	210
❖	Corredor Aeróbico Boulevard Acoyte y plaza.....	214
❖	Cultura Móvil.....	219
❖	Proyecto de Salud “Marcelo Larroque”.....	220
❖	Portal saludable y móvil de traslado.....	223
❖	Una plaza para el barrio La Esperanza.....	225
❖	Plaza “Crecer jugando”.....	228
❖	Corredor Aeróbico “Caminos Inclusivos”.....	230
❖	Polideportivo abierto Plaza de Villanueva.....	232
❖	Mejoras de calles en el barrio Bongiovanni.....	236
❖	Más veredas Haras Trujui II.....	238
10.5.9.	La ejecución de los proyectos elegidos.....	240
10.6.	Valoración de la experiencia del PP manifestada por los actores sociales participantes.....	249

## 11. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SAN MIGUEL Y MORÓN; un cotejo para revisar estrategias de gestión.....257

11.1.	El Partido de San Miguel y su contexto territorial: una breve reseña de su configuración.....	257
11.2.	El presupuesto participativo de San Miguel.....	258
❖	Contexto de surgimiento.....	259
❖	Marco normativo.....	261
❖	Motivaciones de la población para involucrarse en el PP.....	261
❖	Monto o porcentaje del presupuesto general destinado al PP.....	262
❖	Las etapas o instancias institucionales de cada ciclo del PP.....	262
❖	Criterios distributivos y de asignación de prioridades.....	263
❖	Medios de difusión de los proyectos sometidos a elección en el período considerado.....	266
❖	Votantes habilitados.....	266
❖	Medios de difusión de los resultados de la elección.....	266
❖	Mecanismos de control sobre la ejecución de los proyectos ganadores...266	
❖	Valoración de la experiencia del PP manifestada por actores sociales participantes.....	267
11.3.	El Partido de Morón y su contexto territorial: una breve reseña de su configuración.....	268
11.4.	El presupuesto participativo de Morón.....	269
❖	Contexto de surgimiento.....	269
❖	Áreas de intervención y de realización de los proyectos presentados.....	270

❖	Marco normativo.....	270
❖	Monto o porcentaje del presupuesto general destinado al PP.....	271
❖	Motivaciones de la población para involucrarse en el PP.....	271
❖	Las etapas o instancias institucionales de cada ciclo del PP.....	272
❖	Criterios distributivos y de asignación de prioridades.....	274
❖	Medios de difusión de los proyectos sometidos a elección.....	274
❖	Votantes habilitados.....	275
❖	Medios de difusión de los resultados de la elección.....	274
❖	Mecanismos de control sobre la ejecución de los proyectos ganadores...274	
❖	Valoración de la experiencia del PP manifestada por actores sociales participantes.....	275
12.	<b>PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE MORÓN, SAN MIGUEL Y MORENO: rasgos comunes de incidencia sobre la sustentabilidad.....</b>	<b>276</b>
12.1.-	Modalidades de aplicación, resultados de gestión y normalización de vivencias cotidianas en el camino comparativo.....	277
12.2.	Aspectos significativos de la comparación entre los presupuestos participativos de Morón, San Miguel y Moreno.....	281
<b>V. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN: acerca de la ordenación territorial cautiva de una voluntad de verdad.....</b>		<b>285</b>
13.	Conclusiones.....	286
14.	Corolario.....	311
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>312</b>
15.	Obras y medios de referencia consultados.....	313

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y MAPAS

i.	Gráficos	
1.	Pirámide de población de Moreno, según el Censo 2010.....	134
ii.	Cuadros	
1.	Tipología de los participantes de las asambleas del PP.....	64
2.	Grado de influencia de variables ligadas al proceso en la valoración realizada del PP.....	65
3.	Modelos de presupuesto participativo.....	81
4.	Criterios posibles para elaborar una tipología de presupuestos participativos.....	82
5.	Dimensiones de análisis propuestas por Carmona y Martínez.....	83
6.	Variables de análisis del PP referidas a la cultura política por Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero (2015).....	85
7.	Aspectos vinculantes entre los conceptos que contextualizan el problema de investigación.....	91
8.	Variables diseñadas para la investigación.....	101
9.	Fuentes de información.....	104
10.	Personas entrevistadas.....	106
11.	El trabajo genealógico aplicado a los datos.....	111

12. El análisis de la información según Samaja.....	114
13. Partido de Moreno. Población en viviendas particulares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según entidad.....	136
14. Peso relativo de los índices de NBI en la población de cada localidad y en la población total.....	136
15. Estructuras de la cultura política de Moreno.....	143
16. Etapas del presupuesto participativo de Moreno.....	168
17. El ciclo de la Tierra.....	173
18. Cuadro comparativo entre los Planes de Gobierno de Moreno y los proyectos del PP de Trujui sometidos a votación en 2013.....	182
19. Cuadro comparativo entre los Planes de Gobierno de Moreno y los proyectos del PP en Moreno Norte sometidos a votación en 2014.....	187
20. Cuadro comparativo entre los Planes de Gobierno de Moreno y los proyectos del PP en Trujui sometidos a votación en 2014.....	192
21. Cuadro comparativo entre los Planes de Gobierno de Moreno y los proyectos del PP en Cuartel V sometidos a votación en 2014.....	195
22. Cuadro comparativo entre los Planes de Gobierno de Moreno y los proyectos del PP de Paso del Rey sometidos a votación en 2014.....	199
23. Áreas técnicas correspondientes a los proyectos sometidos a votación durante el Ciclo 2013-2014 del PP .....	207
24. Áreas técnicas correspondientes a los proyectos sometidos a votación durante el Ciclo 2014-2015 del PP.....	208
25. Proyectos elegidos en el ciclo 2013/2014 del PP de Moreno.....	209
26. Proyectos elegidos en el ciclo 2014/2015 del PP de Moreno.....	209
27. Grado de ejecución de los proyectos elegidos.....	247
28. Características generales del Partido de San Miguel.....	258
29. Ejemplo de planilla general de votación (PP de San Miguel).....	262
30. Ejemplo de planilla de resultados de votación, prioridades en primero y segundo lugares.....	263
31. Ejemplo de planilla de resultados de votación, prioridad en tercer lugar.....	263
32. Ejemplo de planilla de resultados de votación, prioridad en cuarto lugar.....	264
33. Ejemplo de planilla de resultados de votación, prioridad en quinto lugar.....	264
34. Ejemplo de planilla de resultados de votación, prioridad en sexto lugar.....	265
35. Características generales del Partido de Morón.....	269
36. Cuadro comparativo entre los PP de Moreno, Morón y San Miguel...	282
iii. Mapas	
1. Localización de Moreno en el Área Metropolitana de Buenos Aires...	117
2. Localidades de Moreno.....	118
3. Barrios del Partido de Moreno.....	118
4. Relieve del Partido de Moreno.....	119
5. Hidrografía del Partido de Moreno.....	121
6. Evolución de las áreas del Partido de Moreno.....	125
7. Evolución de las áreas del Partido de Moreno.....	125
8. Zonas del Partido de Moreno en 2012.....	125
9. Zonificación del Partido de Moreno vigente desde 2015.....	126
10. Áreas del Partido de Moreno vigentes desde 2015.....	127



11. Centralidades del Partido de Moreno.....	133
12. Áreas urbanas de Moreno.....	133
13. Densidad poblacional del Partido de Moreno.....	135
14. Red de gas natural del Partido de Moreno.....	137
15. Red vial pavimentada en el Partido de Moreno.....	138
16. Red de agua corriente en el Partido de Moreno.....	138
17. Localización de los lugares de votación.....	179
18. Localización del Partido de San Miguel en el AMBA.....	257
19. Localización del Partido de Morón en el AMBA.....	268

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

1. Formulario para presentación de proyectos.....	204
2. Fotografía de vecinos exhibiendo su constancia de emisión de voto...210	
3. Feria de proyectos 2014, Paso del Rey.....	210
4. Fotografías del Skate Park tomadas el 23/05/2019.....	213
5. Memoria descriptiva del proyecto “Plaza deportiva y Skate Park Las Catonas”.....	213
6. Memoria descriptiva del proyecto “Corredor Aeróbico Boulevard Acoyte y Plaza”.....	215
7. El “Corredor Aeróbico Boulevard Acoyte y Plaza” en detalle.....	216
8. Fotografías de la obra del corredor, cuando estaba recién terminada...216	
9. Fotografía del sector de la plaza.....	218
10. Detalle de la memoria descriptiva en la zona del corredor.....	218
11. Fotografías de la inauguración del proyecto de escenario móvil.....	220
12. Fotografías de la Sala de rayos “Marcelo Larroque” en el día de su inauguración.....	222
13. Fotografías del Portal saludable y móvil de traslado.....	225
14. Fotografías del inicio de las obras de la plaza en el barrio La Esperanza.....	227
15. Memoria descriptiva del proyecto “Una plaza para el barrio La Esperanza”.....	228
16. Memoria descriptiva del proyecto “Plaza Crecer Jugando”.....	230
17. Fotografías del estado actual del proyecto “Caminos Inclusivos”.....	231
18. Memoria descriptiva del proyecto “Caminos Inclusivos”.....	232
19. Fotografías de la obra en la plaza de Villanueva, cuando fue inaugurada.....	234
20. Fotografía de la plaza tomada el 24/05/2019.....	235
21. Memoria descriptiva del proyecto “Polideportivo abierto plaza de Villanueva”.....	236
22. Fotografías de excavaciones para la colocación de caños de alcantarillado en el barrio Bongiovanni.....	238
23. Fotografía de una de las calles de Haras Trujui II donde se hicieron veredas.....	239
24. Diseño de la obra para el proyecto “Plaza temática del barrio Alem”..242	
25. Cartel municipal que anunciaba el inicio de obras en la plaza Alem, en diciembre de 2015.....	242
26. Detalle del cartel municipal que anunciaba el inicio de obras en la plaza Alem, en diciembre de 2015.....	243
27. Estado de la plaza del barrio Alem en diciembre de 2015.....	243

28. Diseño de la obra para el proyecto de “Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza Paseo del Bicentenario”.....	244
29. Fotografías de la Plaza “Paseo del Bicentenario”.....	244
30. Publicidad oficial sobre las obras del presupuesto participativo.....	246

“Deleuze escribió que una investigación filosófica implica al menos dos elementos: la identificación del problema y la elección de los conceptos adecuados para enfrentarlo (...) Significa en una palabra, buscar en todo evento la signatura que lo cualifica y especifica, y en toda signatura, el evento, el signo que la soporta y condiciona. Es decir, aún más en las palabras de Foucault, ‘mostrar que hablar es hacer algo, y no simplemente expresar un pensamiento’ ”.

Giorgio Agamben, *Signatura rerum. Sobre el método*

## **I. EN TORNO AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN: las intenciones, los interrogantes y el estado de la cuestión**

## 1. Introducción

Las apreciaciones de Agamben con respecto al método de investigación han contribuido a reforzar el camino de indagación trazado para desarrollar la presente tesis.

El problema de investigación, hoy abordado, constituye una nueva instancia en la senda académica iniciada con una Licenciatura en Geografía. Desde sus comienzos, este derrotero se orientó hacia la búsqueda y desocultamiento de significantes y sentidos presentes en la ordenación territorial de los espacios cotidianos. En esta continuidad investigativa, la cuestión de la ordenación territorial se enfocó, en esta tesis, sobre las improntas que le aportan la participación comunitaria, y la red de instituciones gubernamentales convocantes de la misma.

Desde fines del siglo pasado y durante el transcurso del presente se han desarrollado en el mundo en general y en América Latina en particular, experiencias de gobierno local que declaran a la participación ciudadana como insumo necesario, para una mejor gestión de la agenda pública. El modo de gobernar así concebido basa sus estándares de eficiencia en el acople entre actores, decisiones, sistemas institucionales y formas de implementación de las políticas públicas (Martínez Ravanal, 2006).

En esta modalidad de gestión, las instituciones gubernamentales y la experiencia que del espacio local cotidiano poseen los vecinos se vinculan, en mayor o menor medida, para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas. En este sentido, una modalidad de gestión local asociada a la participación comunitaria es el Presupuesto Participativo (en adelante, PP). En esta investigación se analizaron: las características con que funcionan los mecanismos institucionales de consulta, decisión y ejecución generados por la aplicación del PP, en el Partido de Moreno, durante 2013-2015; el grado de aceptación voluntaria que generan en los habitantes y organizaciones que participan del mismo; y, finalmente, la relación entre dichos mecanismos y la sustentabilidad territorial, en términos de *potenciación* (la plena participación de las personas en los procesos que conforman su vida cotidiana).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase en las referencias conceptuales, páginas 21 a 23.

La tarea de investigación incluyó la revisión y comparación entre las formas de implementación del PP en Moreno, Morón y San Miguel, durante el mismo lapso (2013-2015). La elección de los partidos de Morón y San Miguel, para el cotejo de prácticas institucionales referidas al PP, se debió a una serie de factores. En principio, Moreno y San Miguel se ubican en el mismo segundo cordón del Conurbano, y comparten algunas características en torno a su proceso de poblamiento e indicadores demográficos. La organización del presupuesto participativo en San Miguel motivó un pedido a las autoridades de Moreno, por parte de algunas entidades intermedias, para que se aplicara el PP en el municipio. Otro factor tenido en cuenta fue que Morón pertenece al primer cordón del Conurbano, pero su PP data de 2006, casi la misma época en que comenzó el presupuesto de San Miguel (2008). Ambas experiencias continúan, y están de alguna manera consolidadas (con sus modalidades particulares), o al menos ya no cursan la fase de prueba piloto. Además, Morón y San Miguel comparten algunas características referidas a la organización de sendos presupuestos participativos. Por estas razones se juzgó, como pertinente y enriquecedora, una comparación entre las formas de implementación de las tres experiencias.

Esta tesis se propuso, entonces, revisar la correspondencia y derivación entre la implementación del PP y el grado de sustentabilidad de las configuraciones territoriales resultantes. De este modo, la intención procedimental es analizar cómo se configura la implementación del PP de Moreno, especialmente en lo referido a las llamadas Jornadas de Capacitación, Asistencia Técnica y Decisión Popular. Estas Jornadas se consideran significativas, porque en ellas se definen los criterios de elegibilidad y viabilidad de los proyectos presentados por los vecinos. Estas iniciativas son presentadas por los habitantes, sobre la base de una experiencia amasada por el devenir cotidiano del espacio local. Se considera que las percepciones comunitarias sobre prioridades no resueltas de su lugar de residencia son un aporte insoslayable para decidir mejoras en la organización del territorio vivido.

Se considera pertinente aclarar que el uso de la palabra “comunitario”, en esta investigación, no pretende hacer una argumentación

sobre el concepto de comunidad, cuyo tenor sería objeto de una investigación específica de la Sociología, lo que excede al enfoque territorial de esta tesis. En virtud de ello, se eligen los vocablos “comunitario” y “vecino” como una forma más cotidiana que la evocada por el término “ciudadano”, para designar a quienes organizan los territorios donde transcurren la vida diaria y sus múltiples sentidos.

Con la ordenación territorial como eje de indagación, y desde la Ciencia Geográfica, la investigación presentada no se propuso evaluar la pertinencia y eficacia del presupuesto participativo como política pública. Y si bien se toman referencias conceptuales sobre la acción estatal en el PP, se recurre a ellas como a un insumo teórico para analizar el territorio. Una contrastación sobre esos aspectos respondería a una elaboración centrada en las Ciencias Políticas, lo que excede a los objetivos de esta investigación.

Otro insumo teórico, aquí considerado relevante, es el aportado por las elaboraciones conceptuales de Michel Foucault en torno a: *discurso*, *heterotopía*, *poder*, *genealogía*, *normalización* y *redes de secuestro*. No se incorporó la idea foucaultiana de *gubernamentalidad*, porque se considera que el concepto de *red de secuestro* da una cuenta más acabada de los mecanismos que diluyen, con mayor o menor sutileza, a la potenciación mencionada renglones arriba. Y pese a que las ideas de Foucault, ya mencionadas, son relevantes para desarrollar esta tesis, el objetivo de la misma no es el de validar empírica y expositivamente los conceptos foucaultianos que fueron tomados como marco referencial.

## 2. Tema de investigación

La indagación se relaciona con la visualización del acople del conocimiento teórico y empírico comunitario al saber político-administrativo en las instancias del PP, para el diseño de una agenda gubernamental en el Partido de Moreno. Dicho acople se incorpora al análisis, porque implica una concreción sustentable de la configuración espacial. Según la Geografía de la Percepción, la ciudad puede estudiarse desde la perspectiva de quien la transita guiado por sus percepciones personales; así la persona configura un espacio urbano subjetivo del que se

apropia, y se siente parte. Por eso se consideran importantes los acuerdos para la inclusión, en la ordenación territorial municipal, de las percepciones y demandas locales.

### 3. El estado de la cuestión

El acople de saberes comunitarios al saber político-administrativo en las instancias del PP, para el diseño de una agenda gubernamental consensuada, es un tema muy vinculado a la configuración del espacio urbano. A partir de la segunda mitad del siglo pasado, la creciente tasa de urbanización a nivel mundial ha dejado al descubierto nuevos desafíos políticos y sociales que deben resolver las ciudades. Una de las estrategias de resolución de problemas urbanos, desarrollada desde fines de la década del '80, ha sido la del Presupuesto Participativo. Esta modalidad de gestión concitó, desde sus inicios en la ciudad brasileña de Porto Alegre, y su adaptación y práctica en otras urbes del planeta, la atención de las Ciencias Sociales. La Sociología y las Ciencias Políticas son las ciencias que más se han esforzado en producir investigaciones que den cuenta de los procesos de toma de decisiones y de la circulación de saberes y poderes en las instancias del desarrollo del PP. Desde su creación, la experiencia de Porto Alegre ha sido replicada en el resto del mundo con adaptaciones locales, estudiadas por distintas líneas de investigación. Una de dichas líneas trabaja los conceptos de *redes institucionales* como modo de gobierno.

El gobierno mediante redes institucionales se basa en la idea de que autoridades y ciudadanos pueden actuar conjuntamente en el diseño, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas (Uvalle Berrones, 2009). Las redes institucionales son definidas como la acción pública que *“se construye de abajo hacia arriba, dando oportunidad para que los actores sociales y políticos tengan presencia real tanto en la definición de la agenda pública como en el cumplimiento de las políticas”* (Uvalle Berrones, 2009:47). Esto implica un *enfoque comunitario* de la gestión pública.

El enfoque comunitario es un modelo de gestión para “comprender e intervenir”, una “herramienta de perspectiva, no un modelo teórico

definitivo” (Martínez Ravanal, 2006), donde las instituciones de gobierno se rigen por una lógica instrumental, mientras que la comunidad se guía por una lógica subjetiva. Ambas lógicas pueden complementarse en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, planes y proyectos de intervención social, algo aplicable a la instrumentación de la democracia participativa.

Sintomer y Ganuza (2011) desarrollan la idea de que a través de la democracia participativa se construye un “saber político”, producto de entender dicha democracia como escuela de ciudadanía y ámbito de formación de “contrapoderes”. Nez (2009) también toma la idea de *saberes* y desarrolla el concepto de *saberes ciudadanos*, clasificándolos como de *uso, profesionales y militantes*. Ramella (2015) vincula al saber de uso con los contenidos de las asambleas de todo PP. Los autores mencionados hasta aquí utilizan el concepto de saber ciudadano y su papel en la formación de contrapoderes en el marco de la democracia participativa, pero no advierten sobre el riesgo de que dicho saber sea redireccionado o convertido para satisfacer metas propias del saber político-administrativo.

Quienes aportan líneas de investigación sobre la conversión y redireccionamiento de los saberes comunitarios señalan que las instancias participativas reguladas por el Estado conceden poca autonomía a los actores sociales involucrados, y que recurren a la democracia de proximidad pero “sin una politización destacable” (Annunziata, 2009). En realidad, el PP estaría ayudando a dominar los movimientos populares y enseñándoles a cooperar con las élites (Goldfrank, 2007) en sus intereses políticos y económicos. Dichos intereses dejan su impronta en el proceso de la planificación territorial. Este proceso necesita entonces movilizar un contrapoder que desafíe el reciclaje de discursos, dando lugar a una co-producción que introduzca al barrio y las diversas identidades, para fortalecer la organización de los habitantes y su capacidad de negociación; en especial, para empoderar a los pobres urbanos, desarrollando “contrapoderes discursivos” (Albrechts, 2015).

El diálogo intercultural y la hibridación del saber científico con los saberes y percepciones locales determinan que sean los actores sociales quienes definan y legitimen las prácticas de sustentabilidad territorial, en los



siguientes aspectos: la *transformación de la realidad* para lograr una mayor equidad social; la *intervención en la realidad* y no una mera planificación, donde el hecho de planificar suele ser un fin en sí mismo; la búsqueda de la *máxima racionalidad posible en la toma de decisiones*, a fin de lograr una gestión más eficaz y eficiente (da Costa Pereira, 2005).

La técnica grupal de *talleres participativos* ha sido empleada como instrumento válido y confiable para identificar y priorizar problemas territoriales, evaluar la posibilidad de la gestión local y configurar agendas consensuadas. Esto implica una concepción de la sustentabilidad territorial basada en una *metodología multicriterio* (da Costa Pereira, 2012). Esta metodología, que fue empleada en la elaboración comunitaria de mapas de riesgo para desarrollar planes de ordenación territorial sustentable, contempló acuerdos y convergencias que fueron corroborándose en el marco de proyectos de investigación del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján<sup>2</sup>, desarrollado entre 2014 y 2018. Una gestión de ordenación territorial sustentable que contenga las voces de los diversos actores es uno de los resultados esperables de la implementación del PP, a menos que la propuesta de la democracia participativa se desvirtúe, tras el objetivo de legitimar decisiones ya tomadas de antemano. Muchas veces el PP ha sido utilizado como una nueva manera de ligar la administración y la sociedad civil, antes que como una manera de transformar el gobierno (Ganuzza y Baiocchi, 2012). El PP puede ocultar una nueva forma de dominación, y depende entonces del ensamble de voces que el PP se perfeccione y tome la idea del “poder hacer” antes que del “poder sobre”, buscando la “armonía pública” (Ford, 2007). Pero la búsqueda de una armonía pública es a veces leída como una forma de mantener inalterable el estado de cosas, facultando una participación limitada para aliviar tensiones y presiones sociales (Diloretto, 2015). Este procedimiento consiste en adecuar a las normas gubernamentales las cuestiones

---

<sup>2</sup> Proyectos: \*Investigación y desarrollo territorial (3ra etapa) - Agendas ambientales y gestión participada de riesgos: componentes de relevancia para una ordenación ambiental desde multicriterios. (Disp. CDD-CS-UNLu 180/14) \*Gestión participada de riesgo. El principio de convergencia en la reescritura de enunciados sobre ordenación territorial (Disp. CDD-CS-UNLu 234/16) Directora: Dra. Nélica da Costa Pereira, Universidad Nacional de Luján.

manifestadas por los participantes de los PP, en una estrategia que Michel Foucault llamó *normalización* (Foucault, 1980: 63).

Un precedente del enfoque foucaultiano de la normalización, aplicado al ordenamiento territorial, se encuentra en un trabajo de Mariana Arzeno (2019). Esta autora señala que, para la administración pública argentina, los conflictos territoriales son sinónimo de un desorden, el cual debe ser resuelto por los distintos niveles de la gestión estatal. Los conceptos de “tecnología de gobierno” y “dispositivo disciplinar”, son retomados por Arzeno para referirse a “la regulación ordenatoria [que] busca territorialmente normativizar y circunscribir el conflicto ya instituido desde la base espacial dentro de nuestra sociedad” (Arzeno, 2019:8). Con un enfoque que remite a la escuela geográfica crítica, en este antecedente de investigación se retoma el concepto de *contraespacio*, de Ruy Moreira (Arzeno, 2019:13), asociándolo a “prácticas cotidianas de resistencia, de subsistencia, que transitan los márgenes de lo estatal, formal, donde el cuestionamiento al orden instituido pasa por una desobediencia” (Arzeno, 2019:13), que puede revestirse de una actitud silenciosa o bien asumir una confrontación manifiesta. Sigue diciendo el texto que, como “tecnología de gobierno [el ordenamiento territorial], tiene por fin estabilizar los conflictos, normalizar y normativizar las multiplicidades y administrar la base espacial intrínsecamente tensa y contradictoria” (Arzeno, 2019:14).

Desde su interpretación de Foucault, Arzeno desarrolla estas categorías para decir que el ordenamiento se crea en función de regularizar “hechos consumados”, o bien para prescribir, arbitrando entre los distintos criterios que actores no estatales tienen sobre los usos del suelo, presentes o futuros. La *normalización* y la *normativización* son consideradas por esta geógrafa como parte esencial del ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial es la normativa por la que se rige la ordenación. La ordenación territorial consiste entonces en la elaboración de los planes dentro del contexto establecido por la legislación, y en su ejecución según un proceso cíclico, continuo e iterativo, de diagnóstico, planificación y gestión (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014). Las ideas presentadas por Arzeno no estarían dando cuenta de aquellos casos en los que se convoca a la

formulación de proyectos de *ordenación* (no de *ordenamiento*) territorial, en el contexto de un PP.

Como iniciativas vecinales que expresan expectativas, necesidades y deseos de la población, la convocatoria pública para la presentación de los proyectos se fundamentaría, en principio, en la idea de que enriquezcan y perfeccionen la agenda de gestión municipal. Y enriquecer la agenda significaría mejorar los planes y programas de acción (*ordenación*) ya diseñados por la comuna, y beneficiar a la calidad de vida de las personas en su conjunto. Estos planes y programas deben ser flexibles (Gómez Orea, 2003; Gómez Orea, 2013; Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014).

Esta tesis se propone dar cuenta de que las propuestas vecinales convocadas luego son adaptadas a planificaciones previas; las que no siempre renuevan positivamente la visión (planes y programas de *ordenación*) con que la gestión pública considera al territorio. El hecho de que las iniciativas vecinales fueran normalizadas mediante una *ordenación* previa, aun cuando su concreción demandara pocos recursos municipales; y la circunstancia de que dicha *ordenación* acotase además la sustentabilidad territorial en términos de potenciación, es algo que solo puede ser explicado con mayor precisión por el concepto de *red institucional de secuestro*. El surgimiento de un posible “contraespacio” que redimiera, aún sin enfrentamiento alguno, antiguas y no sustentables postergaciones territoriales, es, desde el supuesto de base de esta investigación, lo que la red institucional de secuestro logra desactivar mediante una “inclusión normalizadora”.

Los antecedentes de investigación reseñados no aluden al riesgo de que el municipio practique una conversión discursiva de los saberes vecinales, para adaptarlos a los objetivos y programas de la gestión de gobierno. Esto asegura a las autoridades su control sobre la toma de decisiones en las distintas instancias del presupuesto participativo. La adecuación de las percepciones sociales a las metas prefijadas por el gobierno municipal, y su incidencia en el grado de sustentabilidad territorial alcanzado, se consideran claves para el análisis de los PP que se propone realizar en esta tesis.

#### 4. Pregunta de Investigación

Esta investigación busca aportar el uso de una herramienta hermenéutica para la búsqueda de significados<sup>3</sup> acerca de la sustentabilidad<sup>4</sup> en la ordenación territorial derivada de los procesos de consulta y decisión que se suceden en el marco de los PP. Para ello se estudió la forma en que, en el marco del PP, se recogieron y reelaboraron los saberes ciudadanos que se expresaron en las distintas instancias del mismo; y se observó su impacto territorial.

Estos saberes ciudadanos, su relevamiento y acople al saber vertido desde las instituciones de gobierno local han sido estudiados anteriormente por las Ciencias Sociales. Como ya se adelantó, autores como Ford (2007), Annunziata (2009) y Albrechts (2015) han alertado sobre la necesidad de que se genere empoderamiento en los ciudadanos consultados, y de que su consulta sea vinculante. También la confección de agendas ambientales según metodología multicriterio (da Costa Pereira, 2012) promueve el intercambio de percepciones acerca del territorio entre actores locales gubernamentales y no gubernamentales.

Habida cuenta de estos antecedentes, esta tesis se propuso utilizar categorías de análisis no empleadas hasta ahora para estudiar a los PP; categorías que evidencian cómo la apropiación, conversión y sujeción de los saberes locales a metas de planeamiento territorial prefijadas por entes gubernamentales, restan sustentabilidad a la ordenación de los territorios, en los que se ejecutan obras decididas en el marco de los PP.

La pregunta de investigación es entonces la siguiente: *¿cómo inciden las redes institucionales gubernamentales sobre la vinculación entre los saberes comunitarios y la ordenación territorial sustentable en el contexto de un presupuesto participativo?*

---

<sup>3</sup> Se entiende aquí a la hermenéutica como búsqueda interpretativa de concreciones en el espacio geográfico, que den significado al impacto de los PP en el ordenamiento territorial.

<sup>4</sup> En referencia al concepto de sustentabilidad ver las referencias conceptuales,

## 5. Objetivos generales y específicos

El interrogante de investigación planteado determinó la enunciación de objetivos que perfilaran el itinerario metodológico, y cuyo logro aportara elementos a la argumentación de la respuesta.

### *Objetivo general*

Observar el funcionamiento del PP de Moreno en relación con la dinámica y configuración territorial, indagando sobre: la conversión de saberes y percepciones locales, y sus efectos sobre la sustentabilidad de la ordenación de los territorios municipales involucrados.

### *Objetivos específicos*

#### ❖ *En torno del PP, de planes, proyectos y discursos de gobierno*

- Analizar las coincidencias y diferencias entre los Planes de Gobierno 2013, 2014 y 2015 de Moreno y el tenor de los proyectos considerados como viables dentro de los ciclos del PP, entre 2013 y 2015.
- Determinar el grado de sustentabilidad territorial aportado por los proyectos presentados y ejecutados en el marco del PP de Moreno, entre 2013 y 2020.
- Identificar el patrón de evolución territorial correspondiente al modo de implementación del PP en el municipio de Moreno, entre 2013 y 2020.
- Identificar los principios generales de gestión territorial que fueron utilizados por la red institucional que puso en práctica el PP en Moreno, entre 2013 y 2015.
- Analizar los discursos gubernamentales presentes en los argumentos utilizados para desestimar y/o modificar proyectos presentados en el marco del PP de Moreno, entre 2013 y 2015.
- Comparar las modalidades con que se aplicó el PP en los municipios de Morón, San Miguel y Moreno, entre 2013 y 2015, en lo concerniente a: su uso como estrategia de gestión; su abordaje de los discursos vecinales; su posibilidad de incidir en

la agenda de gobierno previamente establecida; sus instancias administrativas de instrumentación; cambios introducidos en la implementación del presupuesto participativo, desde su inicio hasta 2015.

❖ *En torno de percepciones y conversión de saberes*

- Identificar, en los testimonios obtenidos de vecinos de Moreno, las motivaciones de estos últimos para participar en la experiencia del PP, entre 2013 y 2020.
- Identificar las percepciones de los vecinos, acerca de las posibilidades que tuvieron para expresarse y debatir, en el marco de los ciclos del PP de Moreno, entre 2013 y 2020.
- Considerar las percepciones de los vecinos, acerca de la funcionalidad y habitabilidad de las áreas que fueron objeto de proyectos promovidos por ellos, en el marco del PP de Moreno, entre 2013 y 2020.

❖ *En torno de los efectos sobre la sustentabilidad territorial*

- Identificar proyectos presentados y no ejecutados que resolverían postergaciones territoriales en forma estable, en el marco del PP de Moreno, entre 2013 y 2020.
- Establecer qué proyectos ejecutados resolvieron postergaciones territoriales en forma estable, en el marco del PP de Moreno, entre 2013 y 2020.
- Determinar qué proyectos ejecutados gestionaron postergaciones territoriales en forma transitoria, en el marco del PP de Moreno, entre 2013 y 2020.
- Reseñar aquellos proyectos presentados que coincidieron con las metas preestablecidas por el Plan de gobierno, en el marco del PP de Moreno, entre 2013 y 2015.
- Analizar concepciones sobre la sustentabilidad territorial que se manifestaran de forma implícita o explícita en las

manifestaciones vecinales acerca de la implementación del  
PP de Moreno, entre 2013 y 2020.

“Es preciso añadir que los conceptos implican firmas, sin las cuales permanecen inertes e improductivos. Puede ocurrir, así, que lo que parece a primera vista un concepto, se revele como una firma (y viceversa). Hemos visto, en este sentido, que en la filosofía primera los trascendentales no son conceptos, sino más bien, firmas y ‘pasiones’ del concepto ‘ser’”.

Giorgio Agamben, *Signatura rerum. Sobre el método*

## **II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO: la búsqueda de conceptos adecuados para enfrentar el problema**



## 6. ESPACIO, TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN: *el concepto como signatura enraizada en el trabajo con los otros*

Las referencias conceptuales, tomadas como base para enfrentar el problema, se observan con la intención de verificar cuáles son las signaturas o huellas que dan vida a los conceptos, y viceversa. Esto es así porque según Agamben (y este es el desafío de evaluar el concepto adecuado), el grado cero de la elaboración de un concepto no es un signo, sino una signatura, que en ausencia o precariedad de un significado “continúa operando como exigencia de una significación infinita que ningún significado puede colmar” (Agamben, 2009: 108).

En este sentido se puede recurrir a la genealogía foucaultiana del conocimiento, que no se ocupa de los orígenes del mismo, sino que, por el contrario, significa “mantener los eventos en la dispersión que les es propia, demorarse en las infinitas derivaciones y en los errores que acompañan y determinan el sentido” (Agamben, 2009: 109-110). Así, el concepto se torna orientador de la mirada, fortalecedor y guía de la preconcepción surgida de las primeras observaciones. Entonces, el camino de la empiria convalida el enunciado, o, tal vez, motiva una reescritura.

Las prácticas científicas en general, y las de la Geografía en particular, son consideradas en esta investigación, y en todo el itinerario personal y académico que la precedió, como enraizadas en el trabajo con los otros. Esta postura epistemológica parte de la convicción de que ser con los otros es una cuestión implícita en la vida cotidiana de barrios, localidades, y de todos aquellos espacios atravesados por distintas prácticas humanas que los convierten en territorios.

La presente investigación se desarrolla a partir de la consideración de la sustentabilidad aplicada al territorio y su vinculación con los presupuestos participativos. Y se considera entonces que, el análisis de las formas por las que se concreta o no la sustentabilidad territorial, permiten desocultar las finalidades de las luchas, las palabras y los silencios que marcan su impronta en este espacio y lo hacen territorio. En este sentido se revisan conceptos que orientan la mirada para consolidar el objeto de estudio, y para perfilar el andamiaje procedimental de abordaje.

### 6.1. La ordenación y el ordenamiento territorial: un inter-juego hacia posibilidades acordadas

La ordenación del territorio (en adelante, OT) proyecta en el mismo las políticas sociales, culturales y económicas formuladas por la gestión de gobierno; su instrumento es la aplicación de las reglas de ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial elabora y aplica normativas que encuadran la producción y uso de espacios territoriales (da Costa Pereira, 1999). La OT es un proceso cíclico, continuo e iterativo, de diagnóstico, planificación y gestión del sistema territorial. El sistema territorial es la proyección, sobre el espacio geográfico, del desarrollo socio-económico y ambiental. Este sistema puede evolucionar en forma tendencial o de manera planificada. La evolución tendencial se debe a la falta o a la insuficiencia de una planificación pública, que resuelva conflictos y tenga objetivos a largo plazo. Por el contrario, la evolución planificada se da “en beneficio del interés común, de forma participada, concertada entre los agentes socioeconómicos (...) en un horizonte temporal de largo plazo (...) donde tanto o más importante que resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales” (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014: 5).

Un plan de ordenación territorial es un documento que la administración pública, para el caso argentino, desarrolla con una vigencia de varios años, sin un límite temporal fijo. Esta planificación “identifica, distribuye, organiza y regula las actividades humanas en el territorio al que se aplica, de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, para configurar un sistema armónico, funcional, bello y perdurable” (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014: 20). Para obtener una calidad de vida satisfactoria, un plan de OT debe emplear diversos instrumentos, a saber: planes integrales (por áreas funcionales, homogéneas o bien estratégicas), o sectoriales (relativos a unidades estratégicas definidas a partir de las potencialidades y problemas identificados, que las hacen singulares); y también normativas generales y específicas sobre usos del suelo. Además, un plan de OT generalmente se aplica mediante programas, subprogramas y proyectos, que debieran contemplar herramientas de reformulación, corrección y actualización, según eventuales cambios económicos y sociales acaecidos. Es necesario

también: establecer mecanismos de financiación para cada programa; prever los posibles impactos ambientales, junto con las necesarias medidas preventivas, correctivas o de mitigación (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014).

Algunos de las tareas específicos de la OT son:

- Realizar una oferta creciente de espacios públicos de calidad y de equipamientos en las áreas centrales y barrios consolidados urbanos;
- Al mismo tiempo, proteger, recuperar y mantener los ámbitos con valor patrimonial (Gómez Orea, 2013);
- Desarrollar políticas de mejora del hábitat construido, mediante procesos de regularización dominial, para integrar a los habitantes de villas y asentamientos a la ciudad (*Plan Estratégico Territorial*<sup>5</sup> –en adelante, PET-, 2011);
- Facilitar la “financiación de redes de infraestructuras y dotación de servicios urbanos, salud, vivienda, educación, equipamientos y transporte... con el fin de evitar la segregación social y los viajes diarios largos y costosos” (*Lineamientos para la planificación territorial* –en adelante, Lineamientos-, 2015: 43);
- Tener en cuenta la *capacidad de carga*, en base a la fragilidad y potencialidad que manifiesta el medio físico (Gómez Orea, 2013). En el Área Metropolitana de Buenos Aires se contempla en particular: el mantenimiento de las tierras fértiles; el control de la suburbanización y del loteo especulativo sobre terrenos inundables; y finalmente, el saneamiento de cuencas hídricas (Cappuccio y Mignaqui, 2014).

Un recurso para gestionar capacidad de carga es el *banco de suelo*. Esta herramienta permite: incidir en el precio del suelo, al ofrecer parcelas edificables; direccionar el crecimiento urbano hacia una zona específica; desarrollar una política habitacional, mediante la oferta de suelo a precios

---

<sup>5</sup> Si bien se encuentran disponibles avances posteriores del PET, se incluyen en este encuadre conceptual al Plan Estratégico Territorial de 2011 y a los Lineamientos para la planificación territorial de 2015. La intendencia que implementó el PP en Moreno gobernó ese distrito en el lapso comprendido entre ambos documentos. Por lo tanto, los mismos constituyeron el encuadre nacional de la OT para su implementación municipal.

bajos; permutar suelo, para poder actuar en zonas urbanas que requieran intervención; transferir suelo edificable a entes de interés público; auspiciar la transformación de zonas degradadas, comprando e interviniendo tierras ubicadas dentro de ellas (PET, 2011). Con los bancos de suelo se puede promover la “producción de hábitat popular inclusivo en los planes de ordenamiento territorial” (Lineamientos, 2015: 49). Como se verá más adelante, el municipio de Moreno implementa este mecanismo. El concepto de hábitat considerado por la administración nacional en 2015 lo definía como “un espacio que se construye materialmente a partir de la vivienda, equipamientos comunitarios y obras de urbanización e infraestructura, y socialmente, a partir de la interacción entre los individuos y grupos sociales que habitan un mismo territorio en el que sus prácticas sociales se ven plasmadas y producidas cotidianamente” (Lineamientos, 2015: 51). Organizaciones sociales que se ocupan de mejorar las condiciones de vida en barrios postergado del Conurbano, como la Asociación Civil Madre Tierra<sup>6</sup> definen así al hábitat: “Al referirnos a Hábitat estamos hablando de la posesión de un territorio desde donde se construye la alteridad, la relación con el Otro y con lo otro”.

La planificación de OT diseña un modelo territorial basada en tres escenarios futuros: el tendencial, generalmente indeseable; el ideal, generalmente inalcanzable; y uno intermedio, cuya materialización es posible (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014). A este respecto, es pertinente destacar que el ordenamiento territorial, cuya aplicación instrumenta la OT, es de índole taxativa en la mayoría de los casos. Es decir que circunscribe, en forma concluyente, la producción y uso del suelo en los territorios. En casos como el de los municipios bonaerenses, donde las realidades sociales, económicas y políticas, así como las cuestiones ambientales y bases naturales pueden diferir mucho entre un distrito y otro,

---

<sup>6</sup> La Asociación Civil Madre Tierra (ACMT) es una organización sin fines de lucro. Desde 1985 trabaja en zonas vulnerables de Moreno, Merlo, Ituzaingó, Hurlingham, Morón, Pilar, José C. Paz y La Matanza. Sus Programas de Acceso y Mejoramiento del Hábitat se enfocan en la construcción de barrios y viviendas, tendido de redes de servicios, instalación de infraestructura comunitaria y mejoramiento de las viviendas existentes. También promueve espacios de capacitación en la problemática del hábitat y la participación de grupos y organizaciones barriales en redes de asociaciones sobre el tema. En la página Web: <https://madretierra.org.ar/quienes-somos/>. Disponible el 30/01/2020.

el ordenamiento territorial es taxativo. La ordenación territorial no se aplica desde una ley que fije un marco referencial. El Decreto-Ley 8912, de ordenamiento territorial y uso del suelo de la Provincia de Buenos Aires, es un caso de normativa que limita y circunscribe; fija densidades de extensión y ocupación del suelo, así como la dotación de servicios esenciales. Vigente desde 1977, esta norma no habilita instancias de gestión participada, donde se considere al equilibrio territorial como un estado de situación epocal, o histórico. Dicho Decreto-Ley no considera que las iniciativas de la población desencadenan efectos modificatorios del equilibrio territorial, y producen nuevas realidades territoriales (da Costa Pereira, 1999). Las acciones de quienes viven y/o transitan en un territorio determinado incorporan elementos que hacen de él un escenario posible, habida cuenta de que abordan singularidades que la norma taxativa desconoce.

Los *territorios posibles* son los que “sintetizan el concreto real, el concreto vivido y el concreto pensado, existen en la medida que aportan elementos viables para producir cambios o transformaciones durables de la más diversa naturaleza y escala” (Bozzano, 2013: 6). Para que el territorio sea posible “lo real y lo vivido, como lo pensado debería tener un mínimo consenso en la sociedad involucrada (políticos, grupos sociales, actores económicos locales) como para producir transformaciones en el territorio” (Bozzano, 2013: 6). Las tareas de gestión para conducir el modelo territorial actual hacia el propuesto implican el diseño y verificación de indicadores de seguimiento y control (Gómez Orea, 2013). En muchas ocasiones, se deben sortear focos de tensión, referidos a: la articulación de políticas sectoriales y territoriales; la cohesión territorial de la gestión; la “sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial”; y la “gestión territorial democrática” (Massiris Cabeza, 2008: 24).

La gestión territorial que busque una mejor calidad de vida debe regirse por cinco principios: de coherencia, de referencia, de subsidiariedad, de contracorriente y de corresponsabilidad.

- Según el principio de coherencia, cada tipo de problema corresponde a un nivel jerárquico donde es previsto o resuelto;

- Según el principio de referencia, los planes de niveles territoriales superiores son referencia vinculante para los niveles territoriales inferiores;
- De acuerdo con el principio de subsidiariedad, cada problema y cada potencialidad deben abordarse en el nivel jerárquico más bajo posible, de modo que las instancias administrativas superiores solo actúen en lo que los niveles inferiores no actúen;
- El principio de corresponsabilidad determina que todos tienen responsabilidad en la forma en que evoluciona y se va formando el sistema territorial. “así los planes de OT se convierten en instrumentos de concertación entre intereses conflictivos, y de coordinación entre organismos sectoriales y territoriales de diferente rango” (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014: 6);
- El principio de contracorriente establece que los ámbitos territoriales inferiores participan en la concepción, la formulación y las determinaciones de los planes de niveles territoriales superiores.

La gestión territorial basada en el principio de contracorriente es una forma de gestión participada. Desde el momento en que, según se mencionó anteriormente, el hábitat es un territorio desde donde se construye la alteridad, la gestión de ese espacio territorial se enriquece con iniciativas de los otros. Estas iniciativas captan la singularidad del territorio, con la incorporación de eso Otro que escapa a las generalizaciones normativas. Un instrumento de la democracia participativa, como lo es el PP, habilita, desde su concepción, a la consideración de los aportes de los otros; para mejorar la calidad de la ordenación territorial, desde un juego de diálogo y posibilidades acordadas.

#### 6.2. Sustentabilidad territorial y gestión participada: el presupuesto participativo, un receptor de percepciones comunitarias de lo cotidiano

El concepto de sustentabilidad ha registrado y registra aún controversias sobre su fundamento teórico y objetivos. El término en inglés *sustainable* presente en los documentos referidos es traducido indistintamente como *sustentable* o *sostenible*. Sin embargo, el Plan de las

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) emplea el concepto de sostenibilidad como un aspecto de un concepto mayor, que es el de la *sustentabilidad*. Lo sustentable se compone, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de aspectos tales como: *productividad, equidad, sostenibilidad y potenciación*<sup>7</sup>. Estas características son definidas por el PNUD de la siguiente forma:

- La *productividad*, en relación con la participación de las personas en la generación de ingresos y crecimiento económico.
- La *equidad*, en el sentido de igualdad de oportunidades económicas y políticas, también implica la igualdad en el acceso a servicios y en la participación en el diseño de la agenda pública local.
- La *sostenibilidad* alude a la responsabilidad transgeneracional que garantice: la reposición de todas las formas de capital físico, la dignidad humana a través de la provisión efectiva de accesibilidad física y económica a los servicios básicos, y lo ambiental, que conjuga al espacio soporte de las acciones de ordenación con los recursos humanos que la llevan a cabo.
- La *potenciación* implica la plena participación de las personas en los procesos que conforman su vida. Se refuerza así el poder de lo local, que en el caso de esta investigación se relaciona directamente con las estrategias cotidianas que la comunidad desarrolla. Esta potenciación se relaciona con

---

<sup>7</sup> Este concepto de sustentabilidad comenzó a desarrollarse conceptualmente y a aplicarse empíricamente en el Proyecto de Investigación Construcción de escenarios de desarrollo local sustentable: estrategias habilitantes como alternativas de futuro (III etapa), Universidad Nacional de Luján, 2002-2004. Dirigido por Claudio Tuis y Nélica da Costa Pereira. La idea de potenciación, que fue relegada en el encuentro Rio+20, ha continuado siendo desarrollada y reforzada en proyectos que se desarrollan en el marco del Grupo Epistemología y metodología ampliada (CDDCS/UNLu 097/02) en la línea conceptual de gestión asociada del territorio. Las bases de estas ideas de sustentabilidad pueden observarse con detalle en United Nations Development Programme (1995). Human Development Report. New York: Oxford University Press. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr\\_1995\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr_1995_en_complete_nostats.pdf) Disponible el 15/01/2020.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000. Caracas: Oficina Central de Estadística e Informática del PNUD. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/venezuela\\_2000\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/venezuela_2000_sp.pdf) Disponible el 15/01/2020. United Nations Development Programme (1995). Human Development Report. New York: Oxford University Press. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr\\_1995\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr_1995_en_complete_nostats.pdf) Disponible el 15/01/2020.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000. Caracas: Oficina Central de Estadística e Informática del PNUD. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/venezuela\\_2000\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/venezuela_2000_sp.pdf) Disponible el 15/01/2020.

la producción de una ordenación territorial alternativa que determina una mayor calidad de vida.

La concepción de sustentabilidad adoptada implica que la potenciación da voz a los saberes (saberes *sometidos*, como se verá más adelante) de los “sujetos de derechos”. No se considera en esta tesis que la potenciación es sinónimo de *empoderamiento*. El origen de esta última palabra es el vocablo *empowerment* (en inglés, “conceder poder”). Pensar la potenciación, en el marco de un PP, como empoderamiento, es equipararla con una concesión gubernamental dirigida hacia el “pobre merecedor”. No se trataría de la expresión de un reconocimiento, del vecino participante en términos del *sujeto de derechos*. Sujeto que, junto con los otros, construye territorialidad en las acciones que ejerce en su entorno cotidiano:

“Los actores que antes interpelaban al Estado por derechos universales (...), son ahora colectivos anudados por vínculos ligados a solidaridades más primarias y fundamentalmente territoriales. (...) persona o grupo cuyas características encuadren dentro de categorías predeterminadas en base a déficit/carencias de ingresos (línea de pobreza), de acceso a servicios (NBI) o grupos vulnerables... desde el punto de vista del sujeto, aún investido como sujeto de derechos, se vea obligado a convertirse... [En un] Sujeto que, en su afán de supervivencia debe negociar a nivel local la obtención de beneficios (...) fluctuantes en el tiempo y casi siempre escasos. (...) permanecen todavía atados a la idea neoliberal de merecedores de la asistencia...” (Garello y Ponzone, 2016).

En esta investigación se considera que la definición del PNUD es la más adecuada para guiar el presente camino de indagación. Esto es porque se tiene en cuenta que la conceptualización del organismo de la ONU especifica dimensiones que hacen a la realización integral del ser humano, atendiendo no sólo a la sostenibilidad económica; tal es el caso de la *potenciación*. La *potenciación* implica a la democracia participativa analizada en esta tesis. Según el PNUD:

“El desarrollo humano sustentable implica no sólo crecimiento, sino distribución equitativa de sus beneficios; regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; potencia a las personas en vez de marginarlas; amplía las opciones y oportunidades y les permite su participación en las decisiones que afectan sus vidas”<sup>8</sup> (UNICEF, 1995: 7).

---

<sup>8</sup>UNICEF (1995): Estado Mundial de la Infancia 1995. Barcelona: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En la página Web de UNICEF: <https://www.unicef.org/spanish/sowc/archive/SPANISH/Estado%20Mundial%20de%20la%20Infancia%201995.pdf>. Disponible el 15/01/2020



Esta idea se relaciona con los fundamentos de la gestión asociada, una forma de cogestión entre Estado y sociedad que integra percepciones diferentes, a veces opuestas, a través de la construcción de consensos. Así se generan instancias para el desarrollo y capacitación de los actores más débiles, buscando reducir las asimetrías socioeconómicas que los separan de actores más favorecidos (Poggiese, 2011).

Según la Red URB-AL “uno de los mayores desafíos que los Presupuestos Participativos enfrentan es precisamente su relación con la Planificación Territorial y los Planes de Desarrollo, porque los Presupuestos Participativos son generalmente ejercicios de corto plazo que responden a las demandas más inmediatas de la población más necesitada y por lo general también a demandas de mejora del barrio o del distrito, y mucho menos a demandas estructurantes para la ciudad en su conjunto” (Cabannes, 2007:2). Coincidentemente, una de las críticas que Carmona hace a los PP argentinos es que su diseño institucional implica que dichos presupuestos generalmente resuelven problemas a escala barrial. No es una mirada distrital y de conjunto, que piense a la ciudad en sentido estratégico (Carmona en Carmona y López Acotto, 2018). La visión estratégica del conjunto del espacio geográfico municipal supondría una convocatoria integradora del PP, dirigida a todos los barrios del distrito. Este llamado a la población debería luego contener y concatenar a todas aquellas voces que respondan al mismo, de forma tal que resulte una gestión de OT impulsora de niveles crecientes de sustentabilidad.

Como se dijo en el apartado 6.1, las acciones previstas en el ordenamiento territorial incluyen como procedimiento al planeamiento de la OT. En el Plan Estratégico Territorial 2011 se considera a la sustentabilidad como objetivo rector de la ordenación territorial urbana. Y el PET 2011 es mencionado en otro documento oficial como “el producto del consenso entre las jurisdicciones provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, para definir los lineamientos generales para el logro

---

United Nations (2001). Indicators of sustainable development: guidelines and methodologies. En la página Web: <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indsmg2001.pdf>. Disponible el 15/01/2020.

de un territorio nacional equilibrado, sustentable y socialmente justo” (Lineamientos, 2015: 56). En el Plan Estratégico 2011 se resalta la necesidad de observar, simultáneamente, a la sociedad y al ambiente como lineamientos estratégicos de la OT: “Promover un modelo de urbanización sustentable supone conjugar a la inclusión social y la preservación ambiental como lineamientos estratégicos inseparables” (PET, 2011:133).

La sustentabilidad de la ordenación territorial es un elemento relevante para analizar una experiencia de PP. Yves Cabannes esbozó las siguientes propuestas para el logro de una mayor complementariedad entre los PP y la OT (Cabannes, 2007):

- A) Privilegiar proyectos de alta incidencia sobre el reordenamiento de la ciudad, por ejemplo:
  - Plazas públicas y lugares de socialización;
  - Regularización del suelo urbano;
  - Conjuntos habitacionales populares en barrios privilegiados y no privilegiados;
  - Obras estructurantes en el nivel macro y al mismo tiempo en el nivel micro, como por ejemplo aquellas de Macro y Micro Drenaje;
  - Planes Locales Integrales de Desarrollo micro local;
  - Refuerzo de las cadenas de producción local, como el apoyo a la transformación y la comercialización de los productos de la agricultura local.
- B) Definir Unidades de Planificación en número superior a las divisiones administrativas, para aproximar el Presupuesto Participativo a los barrios de la ciudad. El Presupuesto Participativo profundiza el proceso de descentralización, en su sentido pleno de devolución de poder, hacia niveles más próximos de la ciudadanía.
- C) Construir Presupuestos Participativos a partir de Plenarias Territoriales y Plenarias Temáticas, o de Presupuestos Participativos Específicos (por ejemplo, para Vivienda) que tiendan a dialogar con el conjunto del territorio municipal.

- D) Formular de manera participativa Planes Locales de Barrios, bajo la coordinación de las organizaciones sociales, para poder dar coherencia a todos los pedidos.
- E) Tener una visión territorializada de la exclusión, de la pobreza y del bienestar, en el municipio en su conjunto (y si fuese posible con respecto a la Región Metropolitana en su conjunto), a partir de métodos e índices del tipo Índice de Calidad de Vida Urbana, IQVU, o Índice de Vulnerabilidad Social, IVS; encuestas socio económicas; mapas de exclusión u otros. Es recomendable establecer esta visión al iniciar el proceso del Presupuesto Participativo; esta territorialización tendría que ser realizada a partir de unidades de planificación operativas para el PP.
- F) Territorializar la asignación de los recursos disponibles en el Presupuesto Participativo a partir de los resultados obtenidos con la territorialización de la pobreza y de la exclusión. Estos valores presupuestarios tendrían que ser indicados al iniciar el ciclo de debate, y aprobados anteriormente en el nivel del concejo municipal.
- G) Introducir y privilegiar criterios territoriales basados en los resultados de los Planes Parciales y de la territorialización de la exclusión y de la falta de bienestar.
- H) Inscribir de forma clara el Presupuesto Participativo en el Sistema de Planificación del Municipio y construir relaciones claras con los planes con que ya cuenta la ciudad: Planes de Desarrollo Municipal, Planes de Macro Drenaje, Planes de Saneamiento. Es importante que los PP no se vinculen solamente con los Sistemas de Participación Municipales.
- I) Definir relaciones fuertes con las Secretarías de Planificación Municipal.
- J) Capacitar a los ciudadanos en particular sobre los temas territoriales.
- K) Introducir en los reglamentos internos de los Presupuestos Participativos la posibilidad de financiar programas de

capacitación con los recursos del Presupuesto Participativo. Esto contribuiría a la sustentabilidad de la ordenación espacial.

La concepción de ordenación espacial descrita hasta aquí se manifiesta en la configuración de territorios deseados y plausibles. Esto es así porque el significado de la materialización territorial se produce a partir de una “cotidianeidad ascendente” (Zanca, 2006; Zanca, 2013<sup>9</sup>). Esta cotidianeidad contiene algo más que las percepciones de un espacio vivido que busca ser incluido en los PP. Es una capacidad de cohesión social, generadora de redes de potenciación. Contribuye a redimensionar la ordenación del espacio local, porque plasma en él políticas de vida, articuladoras de redes cada vez más densas de tejido social. De esta manera el poder circulante en el presupuesto participativo no se constituye como dominio, sino en un poder ser con los otros.

### 6.3. Espacio, territorio y circulación de poder: el discurso, estrategia empleada para administrar lo cotidianeidad

Las prácticas territoriales responden a estrategias de lucha para concretar la “voluntad de poder ser”, y es tarea del trabajo científico desvelar “las imposturas que simulan racionalizaciones pero esconden apetencias de dominio [que] amenazan todo discurso, toda idea y toda práctica” (Mombrú en Díaz, 2012: 163). Dichas racionalizaciones pugnan por administrar, sujetando a normas y objetivos planificados, los espacios que la cotidianeidad transformó en territorios.

El concepto de espacio geográfico que se adopta en esta investigación es el de espacio social, en términos de Lefebvre (2013). Es

---

<sup>9</sup> Se concibió a la cotidianeidad ascendente en el contexto de una investigación anterior (2006) y el concepto fue consolidándose en producciones académicas posteriores. Lo que se postula como cotidianeidad ascendente conlleva una representación espacial crítica, generadora de estrategias habilitantes. Estas estrategias buscan subsanar las diferencias entre la realidad cotidiana y la planificación de ordenación. En cierto sentido, este concepto surgió al retomar la idea de lo que Soja llama *espacio vivido* o de representación (Soja, 1996). Pero esta mirada acerca de la cotidianeidad no implica solo ese espacio vivido acuñado por Soja. No se refiere tampoco a una simplificación conceptual que aluda a la “organización participativa del espacio local”. La cotidianeidad ascendente logra realizarse plenamente cuando su visión, sobre la conceptualización y normativización del espacio local, ingresa en la agenda gubernamental, y deviene en materializaciones territoriales sustentables.

decir, que no se considera al espacio como estático, sino como algo dinámico, con incidencia sobre los hechos sociales y a su vez, permeado por ellos.

El espacio social es resultado de una secuencia y de un conjunto de operaciones, lo que lo hace mucho más que un simple objeto. La naturaleza, la cultura y la historia no alcanzan para explicar acabadamente al espacio social, dado que inciden en él mediadores, acciones grupales, razones del conocimiento, ideologías, representaciones y redes sociales con sus extensiones.

Existe un error teórico que consiste en considerar al espacio sin concebirlo. Esto encubriría ilusiones ideológicas, que intentan mostrar al espacio como neutro:

“Hacernos olvidar que existe un sujeto total que actúa para mantener y reproducir sus propias condiciones, a saber, el Estado (apoyado sobre clases sociales y fracciones de clase). Se puede olvidar también que existe un objeto total, el espacio político absoluto, el espacio estratégico que busca imponerse como realidad cuando no es más que una abstracción –si bien una abstracción dotada de enormes potencialidades en la medida en que es lugar y medio del Poder” (Lefebvre, 2013:149-150).

No hay un espacio social, sino un conjunto innumerable de ellos. Existe una ilusión que considera al espacio social como algo abstracto; el usuario abstrae su experiencia vivida del espacio. Es necesaria entonces una crítica del espacio vivido, dado que es más que un escenario: “(...) el espacio es a lo ‘vivido’ lo que al organismo vivo es su propia forma, íntimamente ligada a las funciones y estructuras” (Lefebvre, 2013:149).

La forma del espacio social es el resultado entre el encuentro y la simultaneidad. El espacio urbano concentra y acumula a las masas, los productos-mercancía, los actos y los símbolos, en una “centralidad dialéctica” (Lefebvre, 2013: 150). Cabannes (2007:11) dice que “a través de obras estructurantes o de impacto local, el Presupuesto Participativo es una contribución, directa e indirecta, a un reordenamiento de espacio de la ciudad”.

Oszlak (1991) nos habla del *derecho al espacio urbano*; se refiere especialmente a este derecho en los pobres. Para este autor, el derecho al uso y disposición del espacio urbano alude a:

“(…) la capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio, capacidad que puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan o a la participación en los procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados adyacentes” (Oszlak, 1991; 23).

Para ejercer este derecho a la ciudad no es necesario ser propietario. Para Oszlak ejercer el derecho al espacio urbano implica considerar al propietario, al ocupante ilegal amparado o tolerado por el Estado y a una serie de situaciones intermedias entre las anteriores. El derecho al espacio urbano significa aspectos vinculados a la localización de la vivienda o a la infraestructura económica (educación, recreación, fuentes de trabajo, servicios de salud, transporte, entre otros servicios públicos. Si estos servicios se localizan inequitativamente en el espacio urbano, las posibilidades de acceso a ellos, según el lugar de residencia, varían significativamente:

“(…) el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o la actividad” (Oszlak, 1991; 24).

Este derecho se ejerce sobre bienes inequitativamente situados, dado que la estructura urbana tiende a reproducir la estructura social a la que se yuxtapone (Oszlak, 1991).

Milton Santos (1980) desarrolla ideas similares. El espacio geográfico que Santos busca definir es un conjunto de formas representativas de relaciones sociales del pasado y del presente. El espacio es así un campo de fuerzas que se desarrollan en forma desigual en los distintos territorios a considerar. Es un hecho social, y como tal es un hecho histórico, que produce sentidos, y a su vez es determinado por la historicidad de las prácticas que en él se vierten. Es también:

(…) un revelador que permite además ser descifrado por los mismos a los que revela; y al mismo tiempo, atribuye un sentido a otras cosas. Según esta acepción el espacio es un hecho social, un factor social y una instancia social (Santos, 1980: 146).

“El espacio geográfico impone a cada cosa un conjunto de relaciones porque cada cosa ocupa un lugar concreto en el espacio” (Santos, 1980: 153). Desarrollando aún más este concepto, Milton Santos nos habla de

*rugosidades del espacio*, refiriéndose al espacio geográfico como el testigo de un momento del mundo, describiendo a dichas *rugosidades* como aquellos vestigios que la historicidad de la vida social marcó en el espacio. O, si se quiere decir de otra manera, de aquellas huellas visibles en un paisaje que revelan las actividades cotidianas, desarrolladas a través del tiempo en un territorio determinado. Esto significa que, y sin caer en el determinismo geográfico<sup>10</sup>, las formas espaciales son simultáneamente resultado y condición de los procesos, ya que la estructura espacial es activa, aunque su autonomía es relativa, como la de toda estructura social. Santos dice que:

“El espacio es una forma, una forma durable que no se deshace paralelamente al cambio de los procesos; al contrario, algunas cosas se adaptan a las formas pre-existentes, mientras que otros crean nuevas formas para insertarse en ellas (Santos, 1980: 154)”.

El recorte más inmediato del espacio geográfico es el territorio local. Foucault (1976) asocia al territorio con el poder, idea que se retoma en esta tesis para analizar la circulación del poder en los territorios donde inciden las formas de implementación del PP, en lo que respecta a estrategias de actores gubernamentales y no gubernamentales:

“Territorio, es sin duda una noción geográfica, pero es en primer lugar una noción jurídico-política: lo que es controlado por un cierto tipo de poder” (Foucault, 1980:116).<sup>11</sup>

Es necesario entonces rescatar los sustentos de los discursos que operan sobre el territorio, para ver las estrategias de quienes los vierten en términos de administrar la cotidianeidad de quienes transitan y viven esos espacios. Foucault resume dichas ideas en estos términos:

“Existe una administración del saber, una política del saber, relaciones de poder que pasan a través del saber y que

---

<sup>10</sup> “(...) el llamado determinismo geográfico que es no sólo una aceptación de la influencia del medio físico sobre las actividades del hombre, sino también una búsqueda del riguroso encadenamiento causal existente entre los factores físicos y los fenómenos humanos.” Concepto desarrollado en CAPEL, Horacio y URTEAGA, Luis, (1991); *Las Nuevas Geografías*. Barcelona, España, Salvat Ediciones.

<sup>11</sup> *Questions a Michel Foucault sur la Géographie*. **Revista Herodote**, N° 1, primer trimestre, 1976. Págs. 71-85., en FOUCAULT, Michel (1980): *Microfísica del poder*. Madrid, Ediciones La Piqueta. La **Revista Hérodote** fue fundada en 1976 y es la principal revista de Geografía en Francia en la actualidad. Sus artículos están disponibles en <http://www.herodote.org>. El equipo de **Hérodote** incluye geógrafos, politólogos, historiadores, etnólogos, urbanistas, sociólogos.

inmediatamente si se las quiere describir os reenvían a estas formas de dominación a las que se refieren nociones tales como campo, posición, región, territorio. Y el término político-estratégico indica cómo lo militar y lo administrativo se inscriben efectivamente ya sea sobre un suelo, ya sea en forma de discurso. Quien no plantease el análisis de los discursos más que en términos de continuidad temporal se vería necesariamente abocado a analizarlos y a considerarlos como la transformación interna de una conciencia individual. Construirá así una gran conciencia colectiva dentro de la cual ocurrirían las cosas. Intentar descifrarlo (al discurso), por el contrario, a través de metáforas espaciales, estratégicas, permite captar con precisión los puntos en los que los discursos se transforman en, a través de y a partir de las relaciones de poder” (Foucault, 1980: 117).

En *El orden del discurso*, Foucault explica la relación entre discurso y poder. Foucault sostiene que “en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad” (Foucault, 2005: 14). A partir de esta idea Foucault desarrolla el concepto de *procedimientos de exclusión*. Existen para Foucault tres grandes sistemas de exclusión que afectan al discurso: la palabra prohibida, la separación de la locura y la voluntad de verdad.

El primer procedimiento de exclusión al que se refiere Foucault es *lo prohibido*. No se tiene derecho a decirlo todo, no se puede hablar de cualquier cosa. En forma de tabú, del ritual de la circunstancia y del derecho exclusivo del sujeto que habla se teje una malla, dice Foucault, que es más densa si a la política (y a la sexualidad) se refiere. Las prohibiciones sobre el discurso indican su relación con el deseo y el poder. El discurso no sólo manifiesta o encubre el deseo, sino que también es el objeto del deseo. Traduce las luchas y aquello por lo que se lucha. Otro principio de exclusión es la separación y el rechazo. Foucault ejemplifica esto hablando de la oposición entre razón y locura. El discurso del loco no puede circular como el de los otros; cuando el médico escucha al alienado lo hace con un silencio alerta, que hace que la separación persista. La oposición entre lo verdadero y lo falso es el tercer sistema de exclusión. Si se plantea la cuestión de saber cuál ha sido y cuál es en los discursos la voluntad de verdad, en la historia aparece un sistema de exclusión histórico y coactivo. En siglos XVI y XVII



apareció una voluntad de saber que imponía al sujeto conocedor una cierta forma de mirar y que prescribía el nivel técnico que los conocimientos deberían tener para ser verificables y útiles, como si la voluntad de saber tuviera una historia, que no es la de las verdades coactivas.

Esta voluntad de verdad se apoya en instituciones y está acompañada por “la forma que tiene el saber de ponerse en práctica en una sociedad, en la que es valorado, distribuido, repartido y en cierta forma atribuido. (...) esta voluntad de verdad apoyada en una base y una distribución institucional, tiende a ejercer sobre los otros discursos (...) una especie de presión y de poder de coacción” (Foucault, 2005: 22). De los tres sistemas de exclusión que afectan al discurso: la palabra prohibida, la separación de la locura y la voluntad de verdad, Foucault se ha dedicado más extensamente al último, explicando que desde hace siglos los dos primeros sistemas derivan en él. Continúa diciendo este autor que la palabra prohibida y la separación de la locura no dejan de volverse más inciertos ya que, atravesados por la voluntad de saber, ésta se refuerza cada vez más. En el discurso verdadero lo que está en juego son el deseo y el poder; no puede reconocer la voluntad de verdad que lo atraviesa; y la voluntad de verdad impuesta a la sociedad disimula la verdad que quiere. Dice Foucault:

“Así no aparece ante nuestros ojos más que una verdad que sería riqueza, fecundidad, fuerza suave e insidiosamente universal. E ignoramos por el contrario la voluntad de verdad, como prodigiosa maquinaria destinada a excluir” (Foucault, 2005: 24).

También existen otros procedimientos de control del discurso y que son internos, ya que son los discursos mismos los que ejercen su propio control. Estos procedimientos actúan como principios de clasificación, de ordenación y de distribución. El primero que explica Foucault es el comentario. Existe en las sociedades una nivelación entre discursos: los discursos dichos cotidianamente y que desaparecen con el acto que los ha pronunciado; y los discursos que originan actos nuevos de palabras que los reanudan, los transforman o hablan de ellos “que, indefinidamente, más allá de su formulación, son dichos, permanecen dichos, y están todavía por decir” (Foucault, 2005: 26). Se trata de los textos religiosos, jurídicos,

literarios y científicos. Esta diferencia no es constante: no existen discursos considerados permanentemente fundamentales o creadores y aquellos que sólo repiten o comentan. Esta relación tiene múltiples formas. Por ejemplo, la exégesis jurídica es muy diferente del comentario religioso; una misma obra literaria puede dar lugar simultáneamente a discursos muy diferentes. El comentario permite construir indefinidamente nuevos discursos. Basándose en la permanencia siempre reactualizable, el sentido múltiple u oculto del primer texto, la riqueza que se le atribuye, funda una posibilidad abierta de hablar. La función del comentario es la de decir lo que estaba subsumido en el primer texto, que sin embargo, ya había sido dicho. Dice Foucault (2005: 29):

“El comentario conjura el azar del discurso al tenerlo en cuenta: permite decir otra cosa aparte del texto mismo, pero con la condición de que sea ese mismo texto el que se diga, y en cierta forma, el que se realice. (...) Lo nuevo no está en lo que se dice, sino en el acontecimiento de su retorno.”

Otro procedimiento interno de control del discurso es el autor, considerado como el principio de “agrupación del discurso, como unidad y origen de sus significaciones, como foco de su coherencia” (Foucault, 2005: 29). Este principio no actúa en siempre ni en forma constante: existen discursos que circulan sin que su sentido deba ser avalados por un autor como conversaciones cotidianas, decretos o contratos que tienen necesidad de firmas pero no de autor, etc. Donde conocer la autoría es indispensable, ésta no tiene siempre la misma función, dice Foucault. En el discurso científico medieval la atribución a un autor era indicador de su veracidad, pero desde el siglo XXVII, esta función no existe más que para dar el nombre a un teorema, a un efecto, a un ejemplo, etc. En cambio, en el discurso literario la función del autor se refuerza cada vez más. Se exige saber quién escribió el texto, se pide que el autor revele su sentido oculto que lo vincule con su vida personal y con sus experiencias vividas. “El autor es quien da al inquietante lenguaje de la ficción sus unidades, sus nudos de coherencia, su inserción en lo real” (Foucault 2005: 31). El individuo que escribe un texto asume la función del autor: lo que escribe y lo que no está comprendido en la función que cada época atribuye a un autor. El comentario limitaba el azar del discurso mediante la repetición. El principio

del autor limita el azar mediante una identidad que tiene la forma de la individualidad y del yo.

En lo que Foucault llama las *disciplinas*, a las que diferencia de las *ciencias*, hay otro principio de limitación que permite construir en un estrecho margen. La organización de las disciplinas se opone a los principios del comentario y del autor. Se opone al principio del autor porque se define mediante reglas y definiciones, técnicas e instrumentos, en un sistema anónimo. Además, en una disciplina, a diferencia del comentario, lo que se supone al comienzo no es un sentido a ser descubierto, sino lo requerido para elaborar nuevos enunciados. Para que haya disciplina es necesario formular indefinidamente nuevas proposiciones. Para pertenecer a una disciplina, una proposición debe formar parte de un cuerpo teórico. Una proposición debe cumplir exigencias para poder pertenecer a una disciplina, debe *estar en la verdad*. No se está en la verdad más que siguiendo “las reglas de una policía discursiva que se debe reactivar en cada uno de sus discursos” (Foucault, 2005: 38). La disciplina controla la producción del discurso, fijando sus límites mediante una reactualización permanente de las reglas. Se tiende a ver en la multiplicidad de los comentarios de un autor a un conjunto infinito de recursos para la creación de los discursos; esto favorece que se olvide la función de dichos discursos como principios de coacción.

Existe un tercer grupo de procedimientos que permite controlar los discursos, y determina las condiciones de su uso, al imponer a quienes los dicen cierto número de reglas; no se permite de esta forma, para todo el mundo, el libre acceso a ellos. Nadie puede entrar en el orden del discurso si no cumple ciertos requerimientos, ya que no todas las partes del discurso son igualmente accesibles e inteligibles (Foucault, 2005). La forma más visible de estos sistemas de restricción es el ritual, que define la calificación que deben poseer los individuos que hablan; define los gestos, los comportamientos, las circunstancias, y los signos que deben acompañar al discurso. La función de las sociedades de discurso es conservar o producir discursos, para hacerlos circular en un espacio cerrado, distribuyéndolos según reglas estrictas. En el orden del discurso verdadero se ejercen formas

de apropiación del secreto y de la no intercambiabilidad. Puede ser el caso del acto de escribir; el sistema de la edición y el personaje del escritor se enmarcan en una sociedad de discurso coactiva (Foucault, 2005). En una sociedad de discurso el número de individuos que hablaba era limitado, cuando no establecido, y era entre aquellos donde el discurso podía circular y transmitirse.

Las doctrinas son lo contrario de una sociedad de discurso, ya que tienden a la difusión y aparentemente la única condición requerida es reconocer las mismas verdades y aceptar reglas de conformidad con los discursos válidos. Pero también la pertenencia a una doctrina cuestiona al enunciado y al sujeto que habla, y a uno a través del otro. “Cuestiona al sujeto que habla a través y a partir del enunciado” (Foucault, 2005: 44). La doctrina vincula a los individuos a ciertas clases de enunciados y se sirve de ciertas clases de enunciación para vincular a los individuos entre ellos, y diferenciarlos así de los restantes. “La doctrina efectúa una doble sumisión: la de los sujetos que hablan a los discursos, y la de los discursos al grupo, cuando menos virtual, de los individuos que hablan” (Foucault, 2005: 44). El enunciado es “una función de existencia que pertenece en propiedad a los signos y a partir de la cual se puede decidir, a continuación, por el análisis y la intuición, si casan o no, según qué reglas se suceden o se yuxtaponen, de qué son signo, y qué especie de acto se encuentra efectuado por su formulación (oral o escrita)” (Foucault, 2008:115). Se busca en las palabras para encontrar visibilidades, para encontrar esos enunciados (Díaz, 2005).

La adecuación social del discurso se establece a través de la educación. La educación en la distribución del discurso, en lo que permite y en lo que impide está signada por las distancias, las oposiciones y las luchas sociales. Un sistema educativo es una forma política de mantener o de modificar la adecuación de los discursos con los saberes y los poderes que implican. Un sistema de enseñanza es una ritualización del habla, una calificación y fijación de las funciones para los sujetos que hablan, una distribución y una adecuación del discurso con sus poderes y saberes. El temor reverencial al discurso de la civilización occidental se debe a que “Todo pasa como si prohibiciones, barreras, umbrales, límites, se

dispusieran de manera que se domine, al menos en parte, la gran proliferación del discurso, de manera que su riqueza se aligere de la parte más peligrosa y que su desorden se organice según figuras que esquivan lo más incontrolable” (Foucault, 2005: 50).

Cada época organiza el discurso según un lenguaje determinado, es decir, que el lenguaje es histórico. El lenguaje es materialidad que se sitúa en campos de utilización, integrándose en operaciones y estrategias. Para disipar el temor al discurso Foucault propone una serie de principios metodológicos: trastocamiento, discontinuidad, especificidad, y exterioridad (Díaz, 2005). El *trastocamiento* estudia enrarecimientos del discurso, por oposición a la costumbre de considerar una fuente única de discursos. La *discontinuidad* considera a los discursos como prácticas que se cruzan, se yuxtaponen y excluyen, ignorando que hay un discurso reprimido subyacente, cuyo sentido oculto debería liberarse. La *especificidad* consiste en concebir al discurso como una violencia hacia las cosas, y no como si fuera un cómplice en el conocimiento, como si existiera una adecuación no forzada entre las palabras y las cosas. La *exterioridad* consiste en no buscar un exterior oculto en las palabras, sino considerar las apariciones externas del discurso, que presentan los límites, regularidades y aleatoriedades del discurso (Díaz, 2005). Estos cuatro principios descriptos se disponen en dos conjuntos: *crítico* y *genealógico*.

Con respecto al conjunto crítico, este parte del trastocamiento para evidenciar a qué necesidades responden las formas de exclusión y delimitación, para ver cómo se producen los mecanismos que excluyen de los discursos a determinadas palabras o ritos. El conjunto genealógico se basa en la discontinuidad, especificidad y exterioridad, para ver cómo se han formado los discursos, el rol de los sistemas de coacción, y para analizar los discursos como acontecimientos. El análisis debe basarse entonces en cuatro conceptos: acontecimiento, serie, regularidad y condiciones de posibilidad. Se describen a continuación (Díaz, 2005):

- Acontecimiento: se refiere a la materialidad del discurso. En esta materialidad siempre produce un efecto. El efecto consiste en la

relación, la coexistencia, la dispersión, la acumulación de elementos naturales.

- Serie: no se trata de relaciones de sucesión o simultaneidad, sino de sistematizaciones discontinuas.
- Regularidad: si las series discursivas discontinuas mantienen regularidad, no pueden establecerse entre sus componentes nociones de causalidad mecánica. El azar interviene en la producción de acontecimientos.
- Condiciones de posibilidad: indagar acerca de ellas permite reconocer las prácticas que constituyeron el acontecimiento y las condiciones históricas en que se producen los discursos.

Estas cuatro nociones propuestas por Foucault son opuestas a las que este filósofo considera que son utilizadas tradicionalmente, para estudiar la historia de las ideas: *creación, unidad, originalidad y significación*. Donde la filosofía considera una creación, Foucault considera un *acontecimiento*, que es histórico. Allí donde se busca la unidad (de tema, por ejemplo), Foucault analiza una *serie de acontecimientos*. En lugar de originalidad, Foucault habla de la *regularidad para tratar un tema*. Y Foucault piensa como *condiciones de posibilidad histórica* aquello que la filosofía llama *significación de los acontecimientos*.

En el siguiente apartado se abordarán los elementos de la crítica y la genealogía foucaultianas, aquí considerados relevantes para analizar las construcciones y redes de conversiones discursivas aplicadas por un PP. La genealogía foucaultiana permite develar las incidencias y materializaciones sobre el espacio territorial de la cotidianeidad. Mientras que la crítica contribuye a evidenciar los mecanismos institucionales que gestionan redes de exclusión e inclusión sobre determinadas palabras o discursos, para administrar el acontecimiento de su materialidad.

#### 6.4. Crítica y genealogía: divergencias entre saberes técnico-gubernamentales y saberes cotidianos en el espacio vivido

Para Foucault, el esclarecimiento de los discursos que se manifiestan mediante las prácticas del presente, debe abordarse desde su origen histórico. Las prácticas territoriales que se analizan en esta tesis son el resultado de discursos, que operan sobre el entorno de la vida diaria; las estrategias de quienes formulan esos discursos responden a distintos espacios de poder habilitados. La genealogía foucaultiana contribuye a desocultar el enraizamiento de los diversos grados y habilitantes de ese poder, entendido como posibilidad de incidencia, sobre el territorio donde la vida cotidiana deja su impronta.

El trabajo genealógico consiste en realizar un análisis partiendo de una cuestión presente, retrotrayéndose en la historia, para detectar prácticas discursivas y no discursivas emergentes. Se retoman así las ideas de Nietzsche, buscando un comienzo, una invención, y no un origen metafísico. En la genealogía de Foucault la palabra *origen* significa comienzo, invención histórica y producción en el tiempo; no se puede emplear como equivalente a *fundamento* o *esencia*. Para hacer genealogía se necesita de la historia, y “*Se descubre, así, que en la raíz de lo que conocemos y de lo que somos, no están en absoluto la verdad ni el ser, sino la exterioridad del accidente*” (Díaz, 2005: 86).

Para Foucault el cuerpo es donde se inscriben los sucesos. La genealogía es un análisis de la procedencia y se encuentra en la articulación entre el cuerpo y la historia. Su función es mostrar al cuerpo impregnado de historia y a la historia como destructora del cuerpo. La genealogía muestra la tensión entre determinadas fuerzas, la cual genera la emergencia. Por ejemplo, de la dominación de unos hombres por otros, emerge la diferenciación de los valores; de la dominación de una clase por otra, surge la idea de libertad; de imponerle a las cosas una duración distinta a la que tiene, emerge la lógica. La genealogía busca hacer la historia de las interpretaciones que conforman el devenir de la humanidad, y para eso la emergencia es considerada un suceso. El suceso para Foucault no es un mero fenómeno, sino que “*está imbricado en las prácticas discursivas*”

(Díaz, 2005: 87). En las clases de Foucault recogidas en el texto *Defender la sociedad*, este autor explica con gran detenimiento el vínculo existente entre las prácticas discursivas, su adecuación social y los saberes cotidianos. Dice Foucault que los contenidos históricos de los saberes cotidianos, de los saberes locales, ocultos bajo la sistematización que hacen de ellos las instituciones, deben ser recuperados:

“(....) sólo los contenidos históricos pueden permitir recuperar el clivaje de los enfrentamientos y las luchas que los ordenamientos funcionales o las organizaciones sistemáticas tienen por meta, justamente, enmascarar. De modo que los saberes sometidos son esos bloques de saberes históricos que estaban presentes y enmascarados dentro de los conjuntos funcionales y sistemáticos, y que la crítica pudo hacer reaparecer por medio, desde luego, de la erudición” (Foucault, 2000: 21).

Por eso Foucault llama a estos saberes *saberes sometidos*, en el sentido de que han sido solapados bajo el ropaje de discursos eruditos, (aunque de alguna manera estos últimos se han nutrido de aquellos, aun cuando los descalifiquen como desprovistos de rigor científico):

“Y por saber sometido entiendo dos cosas. Por una parte, quiero designar, en suma, contenidos históricos que fueron sepultados, enmascarados en coherencias funcionales o sistematizaciones formales. (...) me refiero, igualmente, a toda una serie de saberes que estaban descalificados como saberes no conceptuales, como saberes insuficientemente elaborados: saberes ingenuos, saberes jerárquicamente inferiores, saberes por debajo del nivel del conocimiento o de la cientificidad exigidos” (Foucault, 2000: 22).

La genealogía es para Foucault el minucioso trabajo de develar el *acoplamiento* entre el saber erudito, científico, y los saberes cotidianos, las *memorias locales*. Esta es la forma de rescatar el *saber histórico de las luchas*, continúa diciendo Foucault:

“Se trataba del saber histórico de las luchas. En el dominio especializado de la erudición, lo mismo que en el saber descalificado de la gente, yacía la memoria de los combates, la memoria, precisamente, que hasta entonces se mantuvo a raya. Y así se dibujó lo que podríamos llamar una genealogía o, mejor, así se dibujaron unas investigaciones genealógicas múltiples, a la vez redescubrimiento exacto de las luchas y memoria en bruto de los combates; y esas genealogías, como acoplamiento del saber erudito y el saber de la gente, sólo fueron posibles, e inclusive sólo pudieron intentarse, con una condición: que se eliminara la tiranía de los saberes



englobadores, con su jerarquía y todos los privilegios de las vanguardias teóricas” (Foucault, 2000: 22).

Y lo que Foucault llama luchas no se refiere a una lucha de clases, sino a la confrontación de prácticas discursivas. El rescate de estos saberes históricos permite diseñar tácticas para elaborar, en el momento presente de la sociedad, *proyectos de conjunto*:

“La genealogía sería, entonces, con respecto al proyecto de una inscripción de los saberes en la jerarquía de poder propia de la ciencia, una especie de empresa para romper el sometimiento de los saberes históricos y liberarlos, es decir, hacerlos capaces de oposición y lucha contra la coerción de un discurso teórico unitario, formal y científico. (...) En dos palabras, yo diría lo siguiente: la arqueología sería el método propio del análisis de las discursividades locales, y la genealogía, la táctica que, a partir de esas discursividades locales así descritas, pone en juego los saberes liberados del sometimiento que se desprenden de ellas. Esto, para restituir el proyecto de conjunto” (Foucault, 2000: 24).

Si bien el análisis de la lucha de clases no es el cometido de esta tesis, el enfoque de la sustentabilidad territorial (y en particular la potenciación) abordado en la misma puede vincularse con un aspecto de la estratificación social. Específicamente, con uno de los procesos causales que explican la formación de las clases sociales: la “apropiación de oportunidades”. Olin Wright define a esta última como un proceso que relaciona atributos y condiciones de vida individuales. La edad, la educación, la ubicación geográfica, las condiciones materiales en que se vive (viviendas construidas con materiales de mala calidad, casas bien construidas y confortables, urbanizaciones cerradas) son atributos que conforman las oportunidades y opciones de la gente (Olin Wright, 2010). No se pretende, con esta referencia conceptual, caer en determinismo alguno. En realidad, se cita la cuestión de la “apropiación de oportunidades” porque puede vincularse con la búsqueda que los vecinos más postergados hacen para tener ocasión de expresar discursos, expectativas, necesidades y deseos; así como también se relaciona con el modo en que dicha oportunidad sea o no efectivamente habilitada en el marco de un PP. También esto guarda relación con el hecho de que estas expresiones puedan ser consideradas o no, en aquella agenda de análisis de factibilidad

confeccionada por el municipio que implementa un presupuesto participativo.

Soja (2014) analiza la vinculación entre el espacio geográfico y los discursos a partir de los trabajos de Foucault, retomados por Lefebvre y seguidos por él mismo. Explica que hay tres cualidades ontológicas fundamentales en la existencia humana, de las que se deriva todo conocimiento: la cualidad social/societal, la cualidad temporal/histórica y la cualidad espacial/geográfica. Tradicionalmente se han enfatizado las dimensiones social e histórica, y la dimensión espacial ha pasado desapercibida; se ignora así la dialéctica en que está inmerso todo ser-en-el-mundo. Actualmente esta tendencia se estaría modificando, con la vinculación entre los tres aspectos mencionados. Está surgiendo una conciencia crítica acerca de que, desde nuestro nacimiento, somos seres espaciales; a lo largo de nuestras vidas nos esforzamos en modelar el espacio en que vivimos. El desarrollo geográfico desigual está vinculado, según Soja, a la “fricción de la distancia”. Las acciones humanas sobre el espacio buscan incrementar la proximidad y propinuidad. Estas acciones tienden a ser nodales, aglutinadas en torno a un centro, lo que genera desigualdades espaciales, ventajas y desventajas.

Las desventajas y ventajas relacionadas con nuestra ubicación en el espacio se vinculan a cuestiones tales como la raza, la clase social o el sexo. A partir de esto suelen surgir los reclamos por el *Derecho a la ciudad*, los que buscan lograr un mayor control sobre las fuerzas que moldean el espacio urbano. Se trata de una búsqueda de la reapropiación espacial de la sociedad burocrática, a través del urbanismo y las políticas sociales, dice Soja, retomando a Lefebvre. El habitante urbano tiene derechos específicamente espaciales, por el simple motivo de su residencia urbana: participar directamente de los hechos que atañen a la producción del espacio urbano, acceder y usar de las ventajas del centro urbano, evitar toda forma de segregación espacial y acceder a todos los servicios públicos básicos (Soja, 2014).

Foucault desarrolló antes que Lefebvre una perspectiva para analizar la espacialidad humana. En una conferencia de 1967 llamada “*Des espaces*

*autres*”,<sup>12</sup> publicada después de su muerte, ocurrida en 1984, desarrolló el concepto de *heterotopología*. Foucault vio a todas las geografías, desde las producidas cotidianamente, a las que llamó “pequeñas tácticas del hábitat”, hasta el conflicto geopolítico, como llenas al mismo tiempo de injusticia y represión, y de oportunidades liberadoras. Las *heterotopías* surgen de la intersección del espacio, el conocimiento y el poder. Las geografías son resultados y no solo un fondo de la vida social. Para Foucault todo espacio es una *heterotopía* y la *heterotopología* es una forma de mirar e interpretar todos los espacios y sus efectos (Soja, 1984). Foucault (1984) describe a las *heterotopías* en contraposición a las utopías. Las utopías son los emplazamientos sin lugar real. Pero en toda civilización existen lugares reales, que son una especie de contra-emplazamientos, especies de utopías efectivamente realizadas. Todos los otros emplazamientos reales que se pueden encontrar en una cultura están a la vez representados, cuestionados e invertidos; lugares que están fuera de todos los lugares, aunque sean localizables. Estos son las *heterotopías*.

Foucault describe las heterotopías mediante una caracterización llamada *heterotopología*, y a través de los cinco principios con los que define a esta última:

1. Primer principio: no hay cultura en el mundo que no constituya heterotopías. De acuerdo con ello, la invocación de la democracia participativa (se concrete esta o no) también produce heterotopías, “espacios otros”.
2. Segundo principio: cada heterotopía tiene un funcionamiento determinado en la sociedad, y la misma heterotopía puede tener un funcionamiento u otro. Por ejemplo los cementerios son “la otra ciudad”, donde cada familia posee su morada después de la muerte. Así también, la ordenación territorial que se busca modificar desde el PP es funcional a algunos sectores y a otros no, de ahí la búsqueda de cambios que dejan improntas espaciales.

---

<sup>12</sup> Foucault, M. (1984); *Des espaces autres*, en **Architecture, Mouvement, Continuité**, n° 5. Traducción al español por Luis Gayo Pérez Bueno, publicada en revista **Astrágalo** N° 7, septiembre de 1997.

3. Tercer principio: la heterotopía yuxtapone en un solo lugar real múltiples emplazamientos. A eso se refería Milton Santos cuando hablaba de las “rugosidades espaciales”, ya descritas.
4. Cuarto principio: las heterotopías están asociadas a cortes del tiempo; operan sobre heterocronías. Heterotopía y heterocronía se organizan en forma compleja. Los museos, las áreas verdes protegidas, los inmuebles declarados patrimonio cultural, los referentes históricos y territoriales presentes en la toponimia de los lugares, las bibliotecas, son heterotopías donde el tiempo se amontona y superpone sobre sí mismo.
5. Quinto principio: las heterotopías tienen un sistema de apertura y uno de cierre que las aíslan y las vuelven penetrables. O uno se halla allí confinado como en el caso de la prisión o hay que someterse a ritos y a iniciaciones, como en el caso de ser aceptado o rechazado tácitamente cuando se concurre a lugares asociados a cierta pertenencia de clase (Foucault, 1984).

Las heterotopías son una función territorial respecto del espacio geográfico próximo restante. Foucault (1984) habla en términos espaciales de *emplazamiento*, para estudiar la circulación de poder inherente a la codificación de las relaciones de proximidad, de los habitantes de un territorio; codificación que también incluye a esas personas, sus actitudes e intereses. Al respecto dirá:

“El problema del emplazamiento humano no plantea simplemente en términos demográficos si habrá lugar suficiente para el hombre en el mundo sino también el problema de qué relaciones de proximidad, qué tipo de almacenamiento, de circulación, de identificación, de clasificación de elementos humanos, debe ser tenido en cuenta en cualquier situación para llegar a un fin determinado”.

El territorio es el ámbito donde transcurre la vida cotidiana, a partir de la que los actores sociales construyen un saber, basado en principio en la experiencia de ese espacio geográfico, compatible con el “tercer espacio” o “espacio vivido”, que desarrolla Edward Soja (1996) retomando a Foucault (1984). El espacio vivido o de representación es aquel territorio que contiene simbolismos de la vida social; es donde se refleja una mayor subjetividad de los individuos, debido a que afloran los sentimientos dados

por la experiencia, por las prácticas sociales; es un espacio propio que construye cada persona en relación con su comunidad. Según Lefebvre, el espacio vivido nunca se conoce por completo. Sólo se puede aprender sobre los tiempos y espacios vividos poco a poco sin quedar nunca satisfechos, avanzando siempre por más. Sin adoptar la perspectiva del espacio vivido, el pensamiento espacial crítico no puede alcanzar los mismos niveles de percepción y comprensión que en una perspectiva histórica crítica (Soja, 2014). La implementación del PP impacta directamente sobre ese espacio vivido, y es parte de las estrategias empleadas por la democracia participativa.

## 7. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: la calidad de vida como expectativa de logro

En esta investigación se acuerda con la idea de David Smith (1980), acerca de que la tarea del geógrafo es analizar la calidad de vida en el espacio geográfico. Para este autor, la geografía humana se trata del estudio de “quién consigue qué, dónde y cómo” (Smith, 1980:30), y este es el significado que se le atribuye al tema de la calidad de vida en un contexto espacial. El “quién” considera a la población del espacio geográfico en estudio, en este caso son los habitantes de las localidades convocadas al PP; esta primera consideración se basa en las características comunes de cada grupo poblacional. Dichas características pueden ser, por ejemplo, los indicadores demográficos y socioeconómicos que agrupan las personas que viven y transitan los espacios, en particular los espacios barriales, para luego resignificarlos en territorios. El “qué” plantea la cuestión de conocer qué es lo que da satisfacción a las expectativas, necesidades y deseos de estas personas. Se toman las palabras “expectativas”, “necesidades” y “deseos” según las definiciones de la Real Academia Española (RAE). Así, la expectativa es entendida como “posibilidad razonable de que algo suceda”, por ejemplo el acceso a aquellos servicios e infraestructura públicos que razonablemente se espera sean provistos por el Estado, en sus distintas jurisdicciones. La necesidad es entendida como “aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir” o bien, “carencia de las cosas que son menester para la conservación de la vida”, como por ejemplo, la necesidad de la higiene urbana, y de la creación y mantenimiento de espacios verdes públicos. Los deseos son entendidos como “movimiento afectivo hacia algo que se apetece”; aquí aparece, como se verá en la validación operativa, la cuestión del espacio soñado por quienes tratan de mejorarlo, los anhelos de realización personal, barrial y/o para toda la localidad.

### 7.1. El presupuesto participativo: un intento de redimir las distancias entre el planeamiento gubernamental y las percepciones comunitarias sobre el espacio vivido

Después de más de veinticinco años de experiencias de presupuesto participativo en todo el mundo, es evidente que el PP se ha convertido en

punto de referencia para la combinación de la democracia participativa y la representativa. Los primeros modelos de presupuesto participativo buscaban interactuar de manera más directa con la población, para contrarrestar la rigidez del modelo representativo. “La inclusión de la participación es más un medio que un fin para la búsqueda de una administración con intereses más diversos, transparentes y redistributivos” (Barragán Robles, Sanz Alcántara, y Romero, 2015: 366).

El acercamiento entre gobernantes y ciudadanos conscientes de sus necesidades y preferencias, se alcanza a través de la deliberación pública, que permitiría resolver conflictos de manera de aproximarse a la ciudadanía que se manifiesta en forma individual y colectiva. La influencia individual se caracteriza por el rol pasivo-reflexivo del ciudadano, donde recibe más y aporta menos, donde a través de una audiencia se tratan asuntos que les afectan. El modelo de decisión colectiva incluye mayor participación, y una reflexión que se comparte en las asambleas de barrios, donde se genera opinión pública (Vélez Romero, 2009).

La participación ciudadana debería ser entonces parte de un modelo por el que el Estado crea y mantiene espacios de mediación, para que las personas estén habilitadas para incidir en la política, también dentro de los programas de gobierno municipales (Vélez Romero, 2015). Existen dos estrategias para dar voz a la ciudadanía: la pluralista y la deliberativa. La estrategia pluralista busca aumentar la interrelación entre los grupos de interés y las instituciones representativas, para que los habitantes logren un mayor control entre comicios. La estrategia deliberativa busca crear ámbitos donde la ciudadanía pueda, a través de la deliberación y discusión pública, definir los intereses de la comunidad (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016).

Estas dos concepciones democráticas coinciden en el intento por empoderar al ciudadano, pero tienen características propias. Pateman explica que “la deliberación es necesaria para la democracia pero no suficiente” (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016: 144). Los partidarios de la democracia deliberativa soslayan la importancia que tienen los sistemas políticos como contexto de los foros de deliberación y “siguen dejando

intactas las estructuras institucionales convencionales” (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016: 144).

La democracia participativa, según Pateman, es “la discusión... acerca de los cambios que harán que nuestra propia vida social y política sea más democrática, que proporcionarán oportunidades para que los individuos participen en la toma de decisiones en su vida cotidiana, así como en la ampliación del sistema político. Se trata de la democratización de la democracia” (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016: 144-145). Con la democratización latinoamericana comprendida entre las décadas de 1970 y 1990 surgió en el continente la teoría de la *participación ciudadana institucional*. La participación ciudadana institucional incluye las acciones ciudadanas individuales o colectivas que buscan influir directamente en las decisiones gubernamentales, así como en la rendición de cuentas mediante el uso de mecanismos acordes a las normas vigentes.

Sousa Santos y Avritzer “subrayan la importancia de los procesos de intensificación democrática que se vienen dando en estos países [de América Latina] pero, a la vez, remarcan las vulnerabilidades y ambigüedades de la participación toda vez que es objeto de cooptación y/o integración en espacios institucionales que le quitan todo o parte su potencial democrático y se convierte en una herramienta de control social organizada de arriba hacia abajo” (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016: 145).

Las expresiones *participación social* y *participación ciudadana* suelen emplearse como sinónimos. Sigue vigente en muchos estudios la noción de ciudadanía de Thomas Marshall, la que incluye derechos civiles, sociales y políticos. El jurista Luigi Ferrajoli precisa que, en realidad, los derechos mencionados conciernen a todas las personas, y no tan solo al grupo que ejerce la ciudadanía (Clemente, 2016: 123). Las políticas focales y asistencialistas de la década de 1990 apelaron a la *participación ciudadana*. Para Clemente “Se trata de un concepto que contribuyó a la despolitización de la participación en torno a reivindicaciones de carácter social (mejoramiento urbano, servicios públicos, salud, educación, etc.)... se inscribe la idea de contraprestación, como carga y/o retribución de parte de los beneficiarios de una política social” (2016: 123).



Otro concepto presente en los estudios sobre estrategias participativas es el de *participación popular*. En América Latina la corriente pedagógica de la *educación popular* hizo aportes significativos sobre la participación popular como instrumento de transformación social. En esto es ineludible la impronta de Paulo Freire, quien impulsó la relación entre la actividad pedagógica y la formación de dirigentes sociales. Para esta corriente de la educación popular, la participación de la población es imprescindible para lograr cambios estructurales. Por eso es central la comunidad organizada a través de los movimientos sociales “que disputan con su acción organizada aspectos neurálgicos del poder” (Clemente, 2016: 125).

Clemente opta por la expresión *participación social* e indica que la misma supone que: “los sujetos individuales actúen como sujetos sociales y colectivicen sus estrategias para alcanzar sus objetivos” (2016: 126). Para la autora “los sujetos que participan en el campo de las políticas sociales lo hacen según motivaciones que podrían sintetizarse en tres tipos: según sean de representación, adhesión y/o reproducción” (2016: 126).

- Las motivaciones de representación parten de la delegación de intereses comunes, en personas elegidas por consenso de los representados. Consisten en formas de asociación entre pares, que buscan colectivizar los resultados de la participación, generada por necesidades de trabajo, salud, vivienda, entre otras, y también por cuestiones de vecindad o proximidad territorial.
- Las motivaciones surgidas de la adhesión se refieren a la participación respecto de un sistema de ideas (partidarias, religiosas, filantrópicas, etc.). Algunos ejemplos son: la militancia política, la militancia u observancia de los principios de una religión y el voluntariado filantrópico. Señala Clemente que “la asociación es el modo de reproducir un sistema de ideas y maneras de transformar la realidad” (2016: 126).

Con la política de Estado mínimo, preconizada en la década de 1990, se produjo una variante de la participación, en forma de voluntariado y

contraprestación, que apelaba a la figura del “pobre merecedor”. Hoy esta figura ha sido reemplazada por la de “sujeto de derechos” donde el Estado provee subsidios directos e indirectos a los más necesitados. La implementación de programas incluye para Clemente (2016) la accesibilidad como categoría de análisis. Según la autora “La accesibilidad es un vínculo que se construye entre los sujetos y los servicios... y que, por concepto, supone encuentros y desencuentros entre las instituciones, sus servicios y los sujetos destinatarios” (Clemente, 2016: 128). La accesibilidad puede clasificarse de dos maneras, según la perspectiva de los usuarios: una *dimensión individual* y otra *colectiva*. La *dimensión individual* se refiere a las expectativas de las personas que esperan una respuesta a su problema de acceso a servicios. La *dimensión colectiva* implica las diferentes organizaciones sociales e instituciones no gubernamentales, que actúan como mediadoras entre las personas y las instituciones políticas, para gestionar las prestaciones.

Clemente destaca “la importancia de que existan escenarios organizados de participación que actúen como mediadores entre los pobladores y las instituciones responsables de materializar las prestaciones sociales” (Clemente, 2016: 129). Durante el proceso de formación de las barriadas suburbanas, el sujeto de la participación social era mediado por las sociedades de fomento y/o asociaciones vecinales, que se organizaban para generar progreso en su vida cotidiana comunitaria, por ejemplo actuando para lograr la regularización dominial, los servicios de agua corriente, saneamiento, educativos y de salud. El Estado también impulsa redes territoriales de asistencia que articulan lo estatal y lo no estatal para completar, ampliar y/o asegurar prestaciones sociales en zonas cuya cobertura se le dificulta (Clemente, 2016). Concluye Clemente: “La acción mancomunada entre el Estado y las organizaciones sociales, tanto de base como intermedias, construye accesibilidad. El desafío es trasladar esa experiencia a escenarios donde la crisis no sea el principal motor para la acción conjunta” (Clemente, 2016: 129).

Según Carmona y Martínez (2014:174-175) “los motivos que explican la proliferación de experiencias participativas... se relacionan con

las restricciones de las formas clásicas de participación, previstas en los modelos de democracia representativa. Esta singularidad se hace evidente en la escasa capacidad para articular la legitimidad general, obtenida en los procesos electorales, con la requerida cotidianamente para dar cuenta de los temas que surgen en el plano social”. Pero la legitimidad buscada a través del PP se ve seriamente amenazada cuando los acuerdos alcanzados para la realización de determinados proyectos no son respetados:

“(…) el presupuesto participativo, una vez implementado, habilita un canal de reclamos y demandas que deben ser atendidos o como mínimo registrados por las autoridades bajo algún compromiso de resolución. De lo contrario, el instrumento se vuelve un arma que deslegitima a la gestión, al reflejar todo aquello que ‘quiere o necesita’ la ciudadanía y no logra obtener, lo que reduce sus chances de permanecer en el tiempo. En este sentido, los niveles de ejecución de los proyectos son variables, pero se evidencia la crisis de legitimidad que provoca la subejecución”.

(Couto en Carmona y López Acotto, 2018: 68-69).

Recomendar el modelo de democracia participativa y revisar los fundamentos de la democracia representativa no significa postular “una ruptura con el Estado Liberal y sus instituciones, sino que más bien, plantea una superación o reelaboración de las principales debilidades político institucionales que se observan en las democracias representativas en relación con los ciudadanos” (Montecinos, 2012:3).

Para entender la crisis de representación, en función de la cual se apuesta a mecanismos de democracia directa, es necesario rescatar algunas aproximaciones teóricas en ese sentido. La representación política es el reemplazo de un sujeto político por otro, es decir la participación de un proceso en nombre de otro, lo que no significa necesariamente un vínculo democrático entre representante y representado. Es fundamental determinar quién debe ser el representante, cómo se lo selecciona, cuál es el vínculo entre representante y representado y cómo debe realizarse la representación.

La participación ciudadana aparece entonces motorizada por factores políticos, sociales y económicos, así como también por los rasgos singulares de cada individuo que decide participar, “tomar parte”. La participación implica siempre un acto social, colectivo y producto de una decisión personal. Es fundamental tener en cuenta la influencia que ejerce la sociedad

sobre el individuo y la voluntad del individuo de influir en la sociedad. En los ámbitos académicos y políticos comenzó entonces a hablarse de la calidad democrática como asociada especialmente a mecanismos ciudadanos de control y participación con respecto a las cuestiones públicas.

Algunos de estos mecanismos surgen como una relación de control; en otros el ciudadano se involucra casi completamente en la elaboración, implementación y control de las políticas públicas ejecutadas desde el Estado. En esa situación de control y cogestión aparecen espacios informativos, consultivos, propositivos y participativos (Maurich, Triguboff, Eberhardt y Urdinez, s/d). Se describen a continuación:

- Espacios informativos: apuntan a una mayor transparencia de la gestión pública, permitiendo conocer más detalladamente el modo en que se llevan a cabo los actos de gobierno y obligando a los funcionarios a una gestión más transparente.
- Espacios consultivos: son las instituciones relacionadas con la solicitud de opinión de los ciudadanos sobre temas específicos. Estos mecanismos son más o menos vinculantes y a veces son pedidos por la ciudadanía o a veces se convocan desde el poder legislativo o ejecutivo. En el caso de una consulta popular vinculante convocada por iniciativa ciudadana, predominarán la cogestión y la participación. Por el contrario, si no fuera vinculante y propuesta desde el poder ejecutivo, se tratará de control y representación.
- Espacios propositivos: habilitan la posibilidad de elaborar y proponer una política pública o una decisión de gobierno desde los habitantes comunes, sin cargo electivo. Esto incluye a la iniciativa legislativa, por la que se puede elevar un proyecto al poder legislativo; también la revocatoria de mandato, que permite adelantar el cese del mandato de un representante elegido por voto popular.
- Espacios participativos: incluyen principalmente al presupuesto participativo y al plan estratégico. “El plan estratégico supone un trabajo articulado entre el Estado local, las organizaciones de la

sociedad y el sector privado en función de potenciar las posibilidades de desarrollo que tiene un territorio o una región... apunta al trabajo de los próximos diez o veinte años de una comunidad, surge de un diagnóstico integrado y de una visión compartida (no como el programa estratégico que puede surgir del diagnóstico de un área específica)” (Arroyo, en Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 10). Estos mecanismos buscan la cogestión y son creados desde el Estado para involucrar a la ciudadanía en la planificación, la ejecución y el control de las políticas públicas. Aunque tienden a la cogestión, predomina claramente el poder de los representantes por sobre la opinión de los ciudadanos que participan desde su opinión personal o en nombre de alguna organización social.

Una de las cuestiones a tener en cuenta es el alcance jurisdiccional de las herramientas, no se equiparan la cogestión en el nivel de los gobiernos locales, y el control en el nivel nacional.

“(...) las iniciativas de nivel nacional favorecen una mayor convocatoria, participación y legitimidad en relación con los grados de participación que involucran. Podríamos decir, una mayor legitimidad “cuantitativa”. Por otro, las propuestas de nivel local, al permitir un contacto más cercano entre el gobierno y la ciudadanía, facilitan un mejor abordaje, debate y difusión del tema en discusión respecto de la segunda, conteniendo, de esta manera, una legitimidad más de tipo ‘cualitativa’ ”.

Maurich, Triguboff, Eberhardt y Urdinez, s/d

Sintomer (en Güell; 2007) indica que la democracia participativa enfrenta ciertos desafíos, entre otros, los siguientes: de la eficiencia, de la participación, de la instrumentalización y de la deliberación. A continuación se describirán estos aspectos. Con respecto a la eficiencia, Sintomer dice que es frecuente el hecho de oponer la eficiencia a la democracia, en nombre de la competencia profesional. Según esta perspectiva los ciudadanos comunes no están formados para afrontar problemas públicos. Pero el autor destaca que los PP pueden contribuir a la eficiencia de la “proximidad”, al interactuar con las personas y sus saberes, y así se favorece la modernización del Estado. Donde mejor se ven los efectos es en el barrio; el

problema es que sin modernización de la burocracia pública, el impacto del presupuesto participativo en términos de eficiencia será limitado.

Con respecto a la participación, Sintomer puntualiza que en los PP se suele dar la paradoja de exigir a los ciudadanos que se interesen en la política, pero se los induce a que no participen en ella cuando se los excluye del poder de decisión efectivo. La utilidad de las herramientas participativas debe ser analizada entendiendo “que lo participativo de una intervención no es un fin en sí mismo... Es el tipo de transferencia lo que define su impacto, y la participación es parte de éste” (Clemente, 2016: 131-132).

Por otra parte, uno de los desafíos más serios que debe afrontar la democracia participativa es el del institucionalismo. En el PP de Porto Alegre hay mecanismos que permiten saber quién decide sobre qué y cómo se pueden resolver los desacuerdos. La estructura participativa es auto-gestionada y hay una voluntad política que advierte contra la instrumentalización. En países como Francia o Alemania, en cambio, los temas tratados y la organización de los debates dejan un espacio para la expresión ciudadana, pero la mayoría de las veces es el gobierno municipal quien decide. En conclusión, sin un movimiento social que pueda pesar en las grandes decisiones, los peligros de instrumentalización existen (Sintomer en Güell; 2007). Sintomer aclara, en este sentido, que a medida que más gente participa de una asamblea más difícil es que la discusión sea profunda y rica.

Por eso, muchos presupuestos participativos articulan momentos abiertos y discusiones en pequeños grupos. A veces, la proximidad de la instancia de participación, por ejemplo en el barrio, puede producir el efecto “Nimby” (“*not in my backyard*”, no en mi patio trasero). Se trata de un efecto de localismo que dificulta la visión a largo plazo y prioriza las soluciones coyunturales, donde muchas veces los efectos de las decisiones son parches, pero no posibilidades de desarrollos a futuro que eviten la reiteración de las dificultades abordadas. Para la mayoría de los participantes del PP las experiencias llevan a debate pequeñas obras de infraestructura. Y una vez circunscripto el debate a estos términos, muchos municipios rechazan las posibilidades de deliberación. “Desde el punto de

vista de los políticos, podemos entender que éstos tienen poca confianza en un proceso que deja a la ciudadanía decidir sin coerciones sobre la ciudad” (Ganuza y Francés, 2013: 27).

#### 7.2. Participación y deliberación: el presupuesto participativo, un vínculo entre expectativas comunitarias y las decisiones para gestionarlas

El PP propone racionalizar la informalidad de la participación para permitir a la ciudadanía tomar decisiones directamente. En los modelos burocráticos los participantes no deliberan, por lo que el proceso de toma de decisiones tiene lugar a través de la burocracia determinante de los resultados. Es decir que no se conocen los procesos intermedios. La deliberación es mejor valorada por los participantes cuando les permite un mayor control de los resultados y la calificación de las decisiones tomadas bajo criterios consensuados. La deliberación en asambleas públicas, facilitadora de la participación abierta de la ciudadanía, se acerca mucho a los ideales habermasianos. Por otra parte, los llamados Consejos del PP, donde los participantes debaten sobre las reglas y criterios de justicia redistributiva que servirán para priorizar las propuestas de las asambleas, son una forma sencilla de estructurar el debate público. La naturaleza territorial de los PP y el carácter abierto a la participación ciudadana individual e parecen favorecer la inclusión de sectores sociales históricamente excluidos de los procesos clásicos de representación política, incluso de instancias participativas institucionalizadas: personas empleadas y autónomos en trabajos poco calificados, desempleados, jubilados y aplicados a tareas del hogar (Fedozzi y Borges Martins, 2015).

Por otra parte, la tradición y tipo de estructuras participativas involucradas inciden en el contenido de las propuestas vecinales de agenda pública. En localidades con una arraigada tradición participativa vecinal (protagonizada por clubes y sociedades de fomento, por ejemplo) surgen proyectos deportivos y artísticos, generalmente. Si influyen movimientos u organizaciones de reivindicación presentes en la zona, las demandas sociales son más profundas y su resolución no siempre puede darse dentro de la estructura local de un PP (Couto en Carmona y López Acotto, 2018).

Es importante entonces desarrollar algunas ideas sobre la deliberación. Uno de los usos actuales del término *deliberación* apela al significado que le daba Aristóteles: la deliberación como una discusión realizada para tomar decisiones colectivamente. Más allá de las modalidades finales que zanjen la discusión, como puede ser una votación, las opciones entre las que debieron elegir los deliberantes son en parte determinadas, modificadas, comparadas y puestas en competencia por medio de varias tomas de la palabra. Hay deliberación desde que hay discusión con vistas a tomar una decisión en forma colectiva. Urfalino (2013) describe dos modelos de deliberación: conversacional y del arte oratorio.

1. Conversacional: la deliberación implica que haya discusión libre (sin excluir a ningún argumento) y abierta (afecta a todos los miembros del cuerpo social). Además todos los participantes son igualmente oradores y oyentes y el respeto a la fuerza del mejor argumento. Con respecto al mejor argumento, esto significa usar los argumentos sin apelar a las emociones, la sinceridad de los interlocutores, la búsqueda del bien común (deliberación cooperativa) y no una deliberación agonística que busca siempre el triunfo del propio punto de vista.

El modelo conversacional ha sido expresado por Elster (Urfalino, 2013) como una interacción estratégica, que se caracteriza por cuatro aspectos relevantes:

- La argumentación liga al orador con el oyente, cada uno está obligado a convencer a los demás.
- Los miembros del jurado no tienen intereses personales en la cuestión que influyan sobre ellos.
- Se soslaya toda cuestión interna que no sea la de tomar la decisión.
- Esta situación de argumentación es muy frágil, ya que tal ausencia de incidencias externas es prácticamente imposible.



2. Del arte oratorio: la deliberación implica el sello institucional que se impone en la selección de los participantes y en la determinación de lo que puede ser dicho. También son características de esta modalidad la asimetría entre oradores (pocos) y oyentes (muchos) y la desigualdad. A diferencia del modelo anterior se apela a las emociones como estrategia autorizada de persuasión, no se presupone la sinceridad de los oradores y es una deliberación claramente agonística. Esto implica revisar los sentidos en los que circula el poder en el marco del PP.

Desde este punto de vista habermasiano, el PP sería una traducción más racional del proceso comunicativo “de abajo arriba mediante arreglos institucionales que formalizarían y estructurarían la deliberación en el espacio público” (Ganuza y Francés, 2013: 50).

Las críticas al giro deliberativo generalmente expresan dos cosas: que la deliberación no sería deseable, o que no podría afrontar acabadamente la distribución equitativa del poder de influencia. De estas dos críticas se cuestiona la legitimación dada por el giro deliberativo porque no todo el mundo quiere hablar o siente necesidad de hacerlo, o no entiende la necesidad de acuerdo con los políticos.

Ganuza y Francés (2013) proponen retomar las ideas de Kapoor, para analizar los procedimientos participativos utilizados en actividades realizadas en nombre del desarrollo. Esto se haría empleando los principios comunicativos de Habermas:

- Inclusión: nadie puede ser excluido de una discusión que le interesa;
- No coerción: nadie puede ser presionado al argumentar y contraargumentar;
- Apertura: cada participante puede iniciar y continuar la discusión sobre cualquier tema relevante.

Estos elementos permitirían valorar adecuadamente los resultados obtenidos en un presupuesto participativo. No se privilegiaría como indicador el consenso o la argumentación, sino los procedimientos que permiten lograrlos.

El problema es que Habermas realiza su planteo con respecto a la comunicación en un espacio informal, y el dilema es cómo llevar esas condiciones a un espacio estructurado y formal.

El problema mayor es que el PP estrecha relaciones entre gobernantes y gobernados y si no hay mediación de organizaciones sociales el vínculo se hace directo. Esta relación generaría problemas de legitimación, ya que se afecta el papel legislativo y de la oposición política (Ganuza y Francés, 2013).

En sus inicios, en la experiencia del PP de Porto Alegre los representantes velaban para mantener los recursos públicos existentes, o lo que se llamaría gastos rígidos (tres cuartos del presupuesto de la ciudad), fuera de debate. Es decir, los representantes establecían los límites dentro de los cuales se deliberaba. Aunque esto se opone a la apertura habermasiana, es importante decir que esta forma se estructuró el espacio público, y se acopló el debate formal a las decisiones ejecutivas, llevando a la deliberación más allá de la informalidad.

“En los últimos años, incluso una de las experiencias más antiguas como la de Porto Alegre pasa por una fase en la que se cuestiona su continuidad. El triunfo en las elecciones de 2004 de una coalición de centro derecha parecía cuestionarla. Sin embargo, a pesar de los numerosos intentos de neutralizar el presupuesto participativo y de integrarlo en un nuevo proyecto llamado Governança Local, este se ha mantenido perdiendo su papel de actor principal (...) aunque, en opinión de algunos expertos, convertido en una parodia” (Pineda y Pires, 2012: 53). En la gestión local la gobernanza es más evidente cuando el municipio puede resolver más eficazmente las necesidades de sus habitantes, y habilita así espacios de discusión e inclusión (Carmona y Martínez, 2016). El Presupuesto Participativo promueve el desarrollo local, una mayor participación comunitaria y un mejor funcionamiento democrático. Sin embargo, “La aplicación del Presupuesto Participativo como instrumento democratizador no respondería a un modelo único e incuestionable” (Carmona y Martínez, 2016: 101).

Según Ganuza y Francés, se hace necesario un marco crítico para valorar cómo la administración ejerce el poder mediante la experiencia participativa. Este análisis no sería desde el punto de vista de los participantes, sino desde el punto de vista de los arreglos institucionales que buscan estructurar el debate público, con el objeto de facilitar la influencia de la ciudadanía en las decisiones ejecutivas. Los ejes del análisis crítico serían los siguientes:

- El PP adquiere sentido desde una cultura local. Analizar el modo en que surge el PP permite conocer mejor su forma de implementación y su relación con las estrategias políticas anteriores.
- Considerar los procedimientos habilitados para consolidar el debate público entre vecinos con las decisiones ejecutivas de la administración local.
- La idea de inclusión es un límite de la democracia y una de las condiciones de los procedimientos deliberativos. También es importante en una experiencia que busca implicar a los ciudadanos en debates sobre decisiones administrativas. A diferencia de los representantes, cuyas decisiones fueron legitimadas desde los comicios, la legitimidad de las decisiones del PP se realiza en el proceso deliberativo efectuado. Aquí se analiza la pluralidad y el grado de exclusión de los participantes.
- Se analiza además si el espacio es no coercitivo y en qué medida los participantes pueden argumentar y contraargumentar libremente.

### 7.3. Vecinos, espacio vivido y participación: la cotidianeidad que rubrica improntas territoriales

En este punto cabe aclarar las connotaciones que existen de la palabra “vecino”, y su relación con la participación en la gestión del territorio urbano, en las que se ha reparado para avanzar en la descripción del PP de Moreno.

“En las sociedades contemporáneas hablar de vecino significaría relacionarlo con un territorio (cargado de sentidos subjetivos y objetivos), que podemos denominar barrio, nadie se identificaría como vecino cuando no comparten una cercanía territorial e identitaria (...) al poner por sobre otras categorías, como habitantes o ciudadanos, el término vecino (...) está negando en todos sus términos la condición sociopolítica de los sujetos en la ciudad, es decir no importa si es un ciudadano, o una asamblea de ciudadanos o habitantes (...), son todos iguales en tanto son vecinos, vecinos que dependen de la acción concreta de un Estado porque no son responsables de la construcción de este, en tanto no son considerados como ciudadanos o habitantes capaces de accionar políticamente para una transformación; es decir el vecino (...) no es un sujeto o actor sociopolítico” (Berardi, 2013).

Con respecto a esta tesis se ha decidido que el uso de las palabras *vecino* y *ciudadano* respecto de los participantes del PP de Moreno es indistinto para el logro de los objetivos de la investigación.

En el diseño de políticas y programas participativos es necesario tener en cuenta que el hecho participativo implica un conflicto de intereses de los actores. Algunos aspectos inherentes al proceso son: el sentido, la temporalidad, el potencial y el factor crítico (Clemente, 2016):

- Sentido: el hecho participativo es un “vehículo para”; la relación entre interés y resultado debe estar anticipada de modo tentativo por los sujetos e instituciones intervinientes.
- Temporalidad: es necesario tener en cuenta que los procesos participativos cumplen ciclos y no son lineales. Por eso deben preverse, en la convocatoria a procesos participativos, el desgaste y la inestabilidad de la participación.
- Potencial: se refiere a diseñar un proceso que pueda avanzar e incorporar participantes a través del tiempo. También significa ampliar el campo de acción de la política aplicada y construir interacciones con otras áreas de la gestión hacia las que emerjan nuevas demandas y proyectos.

- Factor crítico: remite a que las personas e instituciones intervinientes asuman la necesidad de problematización, debate y acción sobre las causas y soluciones posibles de los problemas por los cuales han decidido involucrarse en la propuesta participativa. Este factor es el que distingue a una política participativa de otras propuestas, que apelando a la lógica de los derechos no politizan el proceso con el riesgo de alimentar “una relación clientelar en el sentido literal de esta palabra” (Clemente, 2016: 132-133).

Las propuestas que los vecinos formulan en el marco de los PP muestran improntas locales; brindan información acerca de las características formales de los mecanismos del presupuesto participativo, de los participantes y del medio en que viven estos últimos. En las propuestas presentadas por los vecinos se pueden distinguir tres dimensiones: interna, subjetiva y funcional (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015).

- Dimensión interna: las propuestas constituyen el canal de comunicación por medio del que los habitantes indican sus prioridades a la administración municipal. De esta forma dan contenido al PP (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015).
- Dimensión subjetiva: puede ser individual o colectiva, dado que la reflexión y deliberación se hace sobre el barrio y sus posibles mejoras.” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015).
- Dimensión funcional: se refiere a la incidencia que pueden ejercer los pobladores en su realidad cotidiana, por ejemplo en lo referido al acceso al agua y saneamiento (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015).

Un análisis de las propuestas ciudadanas efectuadas en presupuestos participativos implica considerar “elementos de referencia de aceptación mayoritaria, como equipamientos y necesidades básicas, así como elementos de la vida en sociedad que requieren de una mayor interpretación y dependen de mediciones diversas, como son las relaciones interpersonales, la convivencia, el ocio, la participación política o la equidad” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 368).

El presupuesto participativo se basa en una distribución política y otra material. La distribución material favorece el acceso a las posibilidades económicas, sociales y culturales existentes en la sociedad. La distribución política posibilita ejercer derechos y libertades. Para acceder a ambas dimensiones, política y material: es necesaria una cultura y una participación ciudadanas que realice propuestas que permitan acceder “a los bienes políticos que se proponen en el sistema democrático, combinando así las reglas democráticas representativas y participativas” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 368).

#### 7.4. Herramientas participativas para gestionar la calidad de vida: lo político-partidario como sesgo posible en la implementación de un presupuesto participativo

Las variables para analizar con respecto a los PP incluyen a las necesidades materiales básicas y los espacios de construcción de ciudadanía, dentro de un concepto más inclusivo que es la calidad de vida. Esto implica realizar “un análisis multifuncional en el que se tiene que conocer cómo viven los sujetos, sus condiciones objetivas de existencia y qué perspectivas de transformación de estas condiciones tienen, así como evaluar el grado de satisfacción que se consigue” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 369).

Vinculadas a la calidad de vida existen ocho necesidades básicas: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015). “Por esta razón las necesidades no se entienden exclusivamente en un esquema de carencia, sino también sobre una idea de potencia, de activadores y movilizados de la ciudadanía a favor de la resolución de sus problemas. Resaltando de este modo su aspecto personal y a la vez colectivo” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 370).

En el marco del presupuesto participativo la satisfacción de la necesidad no es la única meta; las estrategias para lograr la misma permiten

estimular propuestas de mayor envergadura o “satisfactores sinérgicos” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 371).

Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero proponen los siguientes indicadores para analizar un PP:

- “Aspectos decisivos para el bienestar general de las personas: trabajo, educación, sanidad, vivienda, servicios básicos y equipamientos.
- Aspectos relacionados con el medio, con la calidad ambiental: calidad ambiente atmosférica, el ruido, la calidad del agua, etc.
- Aspectos relacionados con los aspectos psicosociales fundamentalmente del ámbito interactivo de los sujetos: relaciones familiares, relaciones interpersonales, ocio, tiempo libre, etc.
- Aspectos referentes al orden socio-político: participación social, la seguridad personal y jurídica, etc. (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 371)”.

Los indicadores necesarios para el análisis deben enfocarse, sobre todo, en los recursos y las posibilidades habitacionales que se generan. La habitabilidad es “un atributo de los espacios construidos en la medida en que provean de una serie de condiciones que los hagan apropiados para el desarrollo de la vida humana, tanto de los individuos como de los grupos, y en un sentido tanto físico como simbólico” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 371-372). La habitabilidad incluye dos categorías generales: las referidas a la estructura espacial de la ciudad (propuestas sobre movilidad, accesibilidad, o dotación de equipamientos) y las referidas a calidad ambiental urbana. Esto implica considerar propuestas que influyan en el modelo de asentamiento mediante la reducción de la necesidad de desplazamientos o que eviten el mono-funcionalismo espacial de ciertas áreas así como su aislamiento (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 372). Por otro lado, la calidad ambiental urbana requiere de estrategias que reduzcan los impactos ambientales en la ciudad.

La calidad de la vida social incluye las necesidades relacionadas con los factores socioeconómicos que inciden en la calidad de vida: “servicios y posibilidades de mejora colectiva y comunitaria, así como a los espacios que

se abren en torno a los aspectos psicosociales, fundamentalmente del ámbito interactivo” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 372).

El impacto de los presupuestos participativos no sólo es evaluable en cuanto a si revisten una ampliación democrática, sino además con respecto a la capacidad de marcar prioridades de gasto en los presupuestos municipales; según se observen o no “criterios de justicia social y alteración de las prioridades de gasto hacia los sectores tradicionalmente menos atendidos” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 373).

“La puesta en marcha de diseños evaluativos, implica un aumento en el costo de los recursos económicos que el proyecto requiere. Esto, en conjunto con la magnitud del proceso y la falta de capacidades técnicas, muchas veces desalienta a ponerlas en práctica” (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016: 159).

Para el caso de evaluación de PP argentinos, los responsables municipales de las experiencias de Córdoba, Corrientes y La Plata las califican como “buenas”; las de Morón y San Martín fueron consideradas “muy buenas”. Estos juicios de valor se sustentan en las siguientes razones:

- El PP acerca el gobierno al territorio.
- El gobierno puede conocer opiniones y propuestas que de otro modo no hubiera conocido.
- El PP permite anticiparse a los conflictos y problemas.
- El PP legitima las propuestas y políticas públicas municipales.
- El PP facilita el diseño de proyectos más realistas y con mayor posibilidad de éxito.
- El PP produce decisiones consensuadas con sectores tradicionalmente excluidos y crea una cultura que valore la participación y el debate político.

Sin embargo, algunos funcionarios manifiestan que el PP “desgasta recursos tanto técnicos como políticos”; que “los conflictos de intereses públicos y privados son bastante frecuentes”; y señalan el “aumento del trabajo burocrático de la administración local, que implica la puesta en



marcha y el desarrollo de estos mecanismos” (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016: 161).

Las investigaciones acerca de la naturaleza, resultados y perspectivas del PP pueden, según Pineda y Pires, encuadrarse en tres períodos, a saber:

- Un primer período donde las investigaciones sobre el PP “destacaban las virtudes y bondades del presupuesto participativo e identificaban los factores de éxito que permitirían su desarrollo” (Pineda y Pires, 2012: 53).
- Un segundo período donde el interés de las investigaciones se dirige al “diseño de las experiencias y los problemas de su implantación en otros países, prestando una especial atención a los requisitos previos que deben cumplir los lugares para tener éxito” (Pineda y Pires, 2012: 53).
- Un tercer período donde se estudia el vínculo existente entre las instituciones participativas y las representativas, las condiciones de sostenibilidad de las experiencias, cómo medir y evaluar su desarrollo y calidad, y la definición formal de lo que es un PP.

La búsqueda de una definición sobre el presupuesto participativo ha planteado controversias político-ideológicas y territoriales. Para evitar estas situaciones, los investigadores plantean como solución la elaboración de tipologías, “ya que ellas permiten que los distintos casos puedan ser debidamente encuadrados y comparados entre sí” (Pineda y Pires, 2012: 53). El aumento de experiencias autodenominadas como *presupuesto participativo* en todo el mundo, con características políticas, económicas, culturales y sociales diversas, y las dificultades para sostener la continuidad de los presupuestos iniciados, hace necesaria una conceptualización del PP, a partir de los elementos que le dan existencia. Pineda y Pires explican que una definición de PP debe contextualizarse históricamente. De otra forma, “lo que algunos llamarán presupuesto participativo será negado por otros, según las diferentes concepciones y objetivos adoptados. (...) Con [la contextualización] se evita lo que de otra manera no sería posible: la eliminación de casos concretos menos pretenciosos o la inclusión forzada de

aquellos que no merecen figurar en la lista de experiencias (por ejemplo, las tentativas oportunistas que llevan el nombre de presupuesto participativo pero no se comprometen ni siquiera mínimamente con sus fundamentos)” (Pineda y Pires, 2012:59).

Según Ganuza y Francés, en general los PP no logran acercar la participación a nuevas personas; no lograron una participación distinta de la que se tenía, dado que el perfil de los participantes es similar al de los que ya solían participar en cuestiones del espacio local. Además hay un sesgo notable entre los participantes simpatizantes con el partido gobernante. Los PP transmiten a la ciudadanía una imagen politizada, la cual dificulta la participación de aquellos que no son simpatizantes del gobierno. Al respecto, estos autores elaboran una tipología de participantes usuales, y clasifican la valoración que éstos hacen del PP:

Cuadro 1. Tipología de los participantes de las asambleas del PP  
Fuente: Ganuza y Francés, 2013:217.

<i>Tipología de los participantes de las asambleas del PP</i>	
<i>Por su experiencia en el proceso</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es el primer año que participa.</li> <li>2. No es el primer año en que participa.</li> </ol>
<i>Por el grado deliberativo desempeñado en las Asambleas</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ha asistido a reuniones pero sin comprender el funcionamiento (participante desorientado).</li> <li>2. Ha comprendido el funcionamiento, pero no ha hecho propuestas ni ha votado las decisiones (participante contemplativo).</li> <li>3. No ha realizado propuestas, pero ha votado propuestas de otros (participante valorativo).</li> <li>4. Ha realizado propuestas y ha participado en las votaciones (participante propositivo).</li> <li>5. Además de proponer y votar, ha animado a otros asistentes a apoyar una propuesta específica (participante dinamizado).</li> </ol>

<i>Grado de influencia de variables ligadas al proceso en la valoración realizada del PP</i>		
<i>Influencia alta</i>	<i>Influencia moderada</i>	<i>Influencia nula</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma de participación en el PP.</li> <li>• Grado de confianza en que el Municipio ejecute las decisiones aprobadas del PP.</li> <li>• Forma de elaboración de las propuestas dentro de las asambleas.</li> <li>• Se valoran más las experiencias donde se propone, delibera y vota.</li> <li>• Existencia de un órgano de representación dentro del PP (mejor valoración si hay órganos compuestos de personas elegidas en las asambleas).</li> <li>• Porcentaje de participantes en referencia al total de la población (más alto, más valorado)</li> <li>• Percepción del grado de información municipal (más valorado cuando más se percibe la difusión de la información).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objeto de las propuestas sometidas a debates (más valoración cuando se debate infraestructura, por ejemplo).</li> <li>• Impacto (alcance) territorial de las propuestas (más valoración si es urbano).</li> <li>• Existencia de un reglamento de PP</li> <li>• Conocimiento del porcentaje del presupuesto municipal que se decide en el PP (más valoración de aquellos que no lo conocen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegación municipal de la que depende el PP.</li> <li>• Existencia de mecanismos de control y seguimiento de acuerdos.</li> <li>• Existencia de mecanismos de devolución de información y rendición de cuentas.</li> </ul>

Cuadro 2. Grado de influencia de variables ligadas al proceso en la valoración realizada del PP. Fuente: Ganuza y Francés, 2013:217.

#### 7.5. Redes de secuestro y saberes cotidianos convocados por el presupuesto participativo: el empleo de la normalización para adecuar percepciones locales a objetivos gubernamentales

Para Foucault el poder es algo múltiple y se trata de un juego de fuerzas que excede a la violencia. La violencia destruye o cambia objetos, pero el objetivo del poder es la relación de fuerzas. Las relaciones de poder se dan de forma que unos conducen las acciones de los otros. Es una relación entre acciones, y entre sujetos de acción. Si uno de los participantes de la lucha de poder no es libre, padece la esclavitud, la relación no es de poder, porque hay “una saturación” en una de las partes (Díaz, 2005: 89). Las relaciones de poder son relaciones de lucha agónica, no antagonica; son una incitación recíproca y permanente. Por eso Foucault estudió las instituciones a partir de la forma en que se ejerce el poder en ellas, y no estudió el poder desde las instituciones. Las fuerzas del poder se definen por su capacidad de afectar a otros y por su propia capacidad de resistencia. El poder genera efectos activos, tales como: incitar, producir, suscitar y obligar. Los efectos reactivos son: ser incitado, ser suscitado y ser obligado a producir; no son la contracara de

los efectos activos, como podría parecer, sino su opuesto, ya que cada fuerza afectada tiene capacidad de resistencia. Esto ocurre dentro de un diagrama o sistema en continuo desequilibrio, que “Es la oposición de fuerzas que componen el poder”; dado que “Saber y poder se presuponen recíprocamente” (Díaz, 2005: 102). El poder prima sobre el saber porque las dos formas de este último, (ver y decir), son una relación de poder de forma indirecta. La práctica de poder no se reduce a la práctica de saber, ya que las relaciones de poder sólo se conocen cuando son ejercidas.

Las redes por las que circula el poder son movidas por fuerzas políticas que tiran de ellas en un sentido determinado. Cuando la tracción sobre la red es más fuerte hacia el poder institucional las redes son *redes de secuestro*, las cuales conllevan *normalización*. Normalizar los saberes comunitarios hace que el acople de éstos con aquéllos institucionales no sea equitativo, sino de secuestro. Esta red de secuestro, de acuerdo con Foucault, se involucra en el control de la vida cotidiana de los individuos:

“He aquí por qué opondré la reclusión al secuestro; la reclusión del siglo XVIII, dirigida esencialmente a excluir a los marginales o reforzar la marginalidad, y el secuestro del siglo XIX cuya finalidad es la inclusión y la normalización. Lo verdaderamente nuevo e interesante es, en realidad, el hecho de que el Estado y aquello que no es estatal se confunde, se entrecruza dentro de estas instituciones. Más que instituciones estatales o no estatales habría que hablar de red institucional de secuestro, que es infra-estatal... ¿Para qué sirven esta red y estas instituciones? (...) tienen la curiosa propiedad de contemplar el control, la responsabilidad, sobre la totalidad o la casi totalidad del tiempo de los individuos” (Foucault, 1980: 63).

En instituciones como el PP, el secuestro limita en gran parte la posibilidad de crítica en forma de desobediencia creativa. La red arrastra los saberes convocados hacia la autoridad establecida; con respecto a la sustentabilidad territorial, esto ocurre en desmedro de los componentes de equidad y potenciación, tan invocados por quienes recomiendan la aplicación de la democracia participativa o dicen aplicarla. Las instituciones de secuestro extraen el saber que los ciudadanos participantes del PP forman, para reescribirlo y acumularlo en nuevas normas, creando una nueva clase de poder, que expulsa a algunos individuos y acepta a otros. De todas formas, es importante señalar, en relación con la operatoria de las redes institucionales de secuestro generadas por instancias participativas como el PP, que:

(...) “más allá de la retórica política con la que se suele enmarcar la oferta participativa, los objetivos específicamente políticos de la participación ciudadana –fortalecimiento organizativo, radicalización democrática, ‘empoderar a los de abajo’, promoción de una cultura ciudadana– tienden a ser colocados en un segundo plano, o puestos a convivir con perspectivas que entienden la participación, sobre todo, como una herramienta para ganar eficacia y transparencia en la provisión de los servicios públicos, modernizar el conjunto de la gestión más allá de los tradicionales paradigmas de gobierno y, en suma, para procurar una adecuada gobernanza de los asuntos públicos” (Ramírez y Welp, 2011: 12-13).

El uso de la palabra *normalización* que propone esta tesis tiene connotaciones mucho más amplias que las expresiones “reciclaje de discursos”, “forma de dominación” o “armonía pública”. Según Arzeno (ver *El estado de la cuestión*, página 8) el empleo de la normalización sirve al ordenamiento territorial, para mitigar conflictos entre las diversas representaciones sociales del espacio. Los proyectos formulados en un PP generalmente abordan cuestiones de ordenación territorial y materialización de dichas representaciones sociales. Existe la posibilidad de que iniciativas vecinales planteadas en un presupuesto participativo sean reformuladas por el municipio, para ser subsumidas dentro de la ordenación preestablecida por el mismo. Esto significa una intervención gubernamental sobre los saberes y percepciones de los vecinos, acerca de antiguas y no sustentables postergaciones territoriales. La normalización ejercida es una parte de esta situación, pero no es sinónimo de toda la operatoria de las instituciones del PP. Se trata además de un accionar que logra un discreto reencuadre de las percepciones locales manifiestas. Es una conversión e inclusión de saberes, dentro de una agenda municipal preestablecida. Todo este proceder gubernamental se explica con mayor precisión mediante el concepto de red institucional de secuestro. Dicha red desarrolla así una “inclusión normalizadora” de las percepciones vecinales.

#### 7.6. Los atributos del presupuesto participativo y las expectativas de logro: la calidad de vida como elemento del diagnóstico y como mejora deseable en escenarios futuros

El PP ha sido definido de diferentes formas. En todas las definiciones de PP es posible hallar referencias a: su carácter flexible; su capacidad de ajustar su metodología de implementación anualmente; la participación de los ciudadanos y la participación ciudadana universal en la toma de decisiones, asignación y control de los recursos

(Ramella, 2015). Martínez (Carmona y López Acotto, 2018), señala que la definición de PP invocada por cada administración comunal que lo implementa, está sesgada por la visión que dicho gobierno tiene sobre la participación ciudadana con respecto a la generación de políticas públicas, al cogobierno y a la relación entre estado y sociedad:

“... el presupuesto participativo en la Argentina presenta un bajo contenido ideológico y se identifica con una visión instrumental, lo que da cuenta de su adopción por fuerzas políticas con ideologías muy dispares, cuando no directamente contrapuestas” (Martínez en Carmona y López Acotto, 2018: 35).

“La vinculación del presupuesto participativo con una determinada gestión de gobierno más que con un partido político determinó que los riesgos a su continuidad partiesen sobre todo del recambio del Ejecutivo municipal, aun en relación con dirigentes de la misma fuerza partidaria. En estos términos, el mecanismo participativo intervino fundamentalmente como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales antes que conformar una consistente plataforma político-ideológica de sostén programático” (Carmona en Carmona y López Acotto, 2018: 53).

En algunas experiencias de PP, como las de Lanús y La Plata, el PP fue impulsado fuertemente por el intendente, e incluso se crearon secretarías u otras dependencias municipales específicas para la implementación del presupuesto participativo. En algunos casos estas nuevas áreas no tuvieron una buena coordinación con el resto de las oficinas municipales. En otros casos el PP generó una reestructuración del organigrama municipal, y se rediseñaron los distintos sectores de las administraciones comunales. El PP fue utilizado en Argentina como medio de legitimación de las administraciones municipales, con un diseño institucional que hace que resuelva problemas a escala barrial, y no abarque al conjunto del distrito (Carmona en Carmona y López Acotto, 2018). La legitimación basada en la cercanía con determinados sectores, necesidades, intereses y/o barrios, puede generar una visión fragmentada que diluye, en parte, el sentido comunitario:

“Sin embargo, hay que considerar también que la ‘legitimidad de proximidad’ puede derivar en lógicas de fragmentación diversas, que dificulten la construcción de lo común. Yendo en la dirección de actores específicos, temas específicos, y experiencias singulares, el riesgo de esta nueva de legitimidad es la pérdida de inscripción de las particularidades reconocidas en una visión general y colectiva de la ciudadanía”.

(Annunziata, 2014: 89)

La implementación de un PP también encarnaría el valor que se le da al mismo como herramienta para evaluar la imagen de la gestión, mediante la convocatoria al “saber de la experiencia” de los vecinos comunes:

“(…) este tipo de dispositivo descansa en la idea de que nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él, de manera que dicho ‘saber de la experiencia’ justifica y organiza las prácticas participativas... El ‘saber de la experiencia’ aparece también como una necesidad de conocimiento y de información de la propia gestión (...) que consiste en prestar atención a la experiencia singular de los ciudadanos, concediendo un lugar privilegiado al testimonio y al relato... que encuentra su forma institucionalizada en un dispositivo como el PP, concebido como un espacio exclusivo para la toma en consideración de las experiencias singulares”.

(Annunziata, 2014:83)

Según Adriana Rofman, el PP implica “la habilitación de espacios de participación directa o semidirecta (ya sea vinculante o consultiva) de los ciudadanos respecto de la asignación del presupuesto en ámbitos locales, organizados territorialmente” (Ramella, 2015).

“(…)las relaciones que se establecen entre los actores de la sociedad civil y los organismos públicos contienen las marcas de los contextos socio-territoriales en que se desenvuelven, a la vez que construyen una espacialidad propia (...) La estructura socioeconómica del territorio, el grado de desarrollo de la institucionalidad política local y las características del mundo asociativo de la sociedad civil, entre varias otras condiciones territoriales, inciden en el despliegue de los instrumentos de políticas de diseño participativo en el ámbito local”.

Rofman et al., 2016: 76-77

Según Rofman et al. (2016), para caracterizar las iniciativas participativas, el análisis debe enfocarse en dos grandes variables, que son las políticas públicas que contextualizan la experiencia, y los actores que participan de ella. A su vez, estas variables se desdoblaron en otras más específicas, que son: la estructura intergubernamental que contiene a las acciones estatales, el contexto político local, la inscripción política y territorial de los participantes no estatales, y las modalidades de participación.

Las iniciativas de gestión participativa pueden clasificarse en:

- Intrínsecamente participativas: su objetivo principal es promover la participación ciudadana, y buscan ampliar la participación directa de la ciudadanía en las cuestiones estatales.
- Instrumentos participativos insertos en políticas de diversas áreas de la administración.

- Políticas de promoción del desarrollo social y económico: consideran a la participación como estrategia para lograr el desarrollo.

Con respecto a la última clase de iniciativas, algunos autores consideran válido que, en el marco de los presupuestos participativos, la priorización de soluciones ante necesidades, expectativas y deseos que experimentan los vecinos, esté a cargo de ellos mismos. En cierta forma, esto significaría convalidar la adecuación discursiva, apelando, desde los gobiernos locales, al “espíritu comunitario y de desarrollo de las localidades, en donde se propone ‘negociar solidaridades’; es decir, convencer al otro/a a través del diálogo, percibir la realidad ajena tanto como la propia” (Butler y Picasso, 2011: 73).

En función de los objetivos de las políticas, los actores involucrados y el lugar que ocupan las herramientas participativas en la estrategia política, Rofman et al (2016) clasifican los mecanismos participativos en: políticas de participación ciudadana, políticas socio-productivas de desarrollo local, políticas de desarrollo productivo basadas en la articulación público-privada y mecanismos participativos de gestión. A continuación se describe cada uno de estos instrumentos:

- *Políticas de participación ciudadana*: pretenden incrementar el protagonismo de la sociedad buscando la ampliación de la democracia. Son ejemplos de ello los presupuestos participativos y los planes estratégicos.
- *Políticas socio-productivas de desarrollo local*: su meta es mejorar la inclusión social de los sectores empobrecidos, a través de la participación de la población social y territorial. Se proponen el desarrollo de microemprendimientos económicos para los sectores vulnerables y las mesas de cogestión, entre otras iniciativas.
- *Políticas de desarrollo productivo basadas en la articulación público-privada*: generalmente son consejos, agencias mixtas, consorcios, etc.
- *Mecanismos participativos de gestión*: implican la participación acotada de la ciudadanía en el proceso de gestión de políticas, cuyo diseño general es centralizado. Algunos ejemplos son los consejos, los foros, etc.

Las políticas participativas implican la articulación del Estado con distintos actores sociales, en varias modalidades de participación. Los actores no estatales intervinientes



representan intereses y visiones muy diferentes: son individuos y familias con escasos ingresos, organizaciones comunitarias, ciudadanos individuales que participan de las instancias de consulta e instituciones del campo científico y tecnológico que operan con una lógica propia del sector (Rofman et al., 2016). Clemente (2016:123) define a la participación social como “un conjunto de prácticas de movilización y organización cuyo objeto es colectivizar tanto las prácticas de los sujetos sociales como, principalmente, sus resultados”. Dichos resultados se refieren a las condiciones en que se produce la vida, las que son favorecidas y mejoradas a través de la participación. Clemente advierte que no existen diferencias entre la participación social y la participación política, ya que ambas estarían mutuamente implicadas. A pesar de ello, cuando las personas participan de instancias que hacen a la mejora de su vida cotidiana, suelen manifestar que no lo hacen en forma de adhesión partidaria, sino como una búsqueda solidaria del bien común. Citando a Giacomo Sani, Clemente (2016) especifica que la participación política se refiere a las situaciones en las cuales las personas se involucran en prácticas que remiten a la disputa de poder.

Sintomer (Güell, 2007), individualiza “tipos-ideales” de presupuesto participativo: *managerial, modernizador, de la democracia de proximidad, del empoderamiento y de la democracia participativa*:

- El *modelo managerial* se basa sobre la cooperación entre lo público y lo privado. El presupuesto participativo implica ciudadanos, u ONG's, o bien colectivos que los representan; pero son considerados como actores privados secundarios. No hay movimientos sociales fuertes y el presupuesto participativo no es un instrumento de justicia distributiva.
- El *modelo modernizador* considera tres tendencias de modernización de la Nueva Gerencia Pública: criterios del mercado en la gestión pública, las reformas internas de la estructura administrativa y la inclusión de los ciudadanos como vectores de la modernización. El Estado está muy presente, y la participación es un proceso desde arriba y no hay movimientos sociales fuertes. El presupuesto participativo no tiene valor deliberativo, sino consultivo. No se trata de lograr justicia social, por lo que las clases populares no juegan un papel muy grande y la dinámica no está politizada.

- El *modelo de la democracia de proximidad* implica que el presupuesto participativo permite en los barrios y pueblos administrar con la gente. Por otro lado, la proximidad tiene un sentido político: las decisiones parecen más legítimas cuando el diálogo entre los políticos y los ciudadanos es más intenso y cercano. Sin embargo, el poder deliberativo queda exclusivamente en las manos de los gobernantes o de los técnicos: la participación es solamente consultiva.
- El *modelo del empoderamiento (empowerment)* existe cuando unas ONG's tienen el poder de financiar el proceso, o cuando se trata de un desarrollo comunitario independiente, o autónomo, en relación con el Estado. En este modelo, la autonomía de la sociedad civil es fuerte y el dispositivo participativo tiene valor deliberativo. Los ciudadanos participan en la toma de decisiones y, muchas veces, en la realización de los proyectos. Hay un movimiento desde abajo, y la dinámica de institucionalización de la participación genera una tendencia a la profesionalización de los líderes del proceso. Este modelo produce efectos de justicia social.
- En el *modelo de la democracia participativa* la dimensión política es muy fuerte e implica la creación de nuevas estructuras que articulen las instituciones clásicas de la democracia representativa con instituciones de democracia directa o semidirecta. Las nuevas instituciones tienen valor deliberativo o, por lo menos, permiten una codecisión. Se articulan movimientos desde abajo y desde arriba. El PP presiona a favor de la modernización y produce efectos de justicia social. Sin embargo, cabe destacar que “La evidencia muestra que, dado que es la voluntad política el elemento esencial para sostener este mecanismo de participación en la mayoría de los países de América Latina, el límite entre la utilización instrumental del presupuesto participativo y su uso sustantivo es extremadamente frágil. Este aspecto confirma la incapacidad institucional que ha existido hasta ahora para poder consolidar estos mecanismos participativos en otros niveles de gobierno que no sean los locales” (Montecinos, 2009: 164).

Existen dos estilos de diseño institucional de PP en Latinoamérica: el modelo deliberativo o de la nueva izquierda y el modelo liberal o consultivo.

- El modelo deliberativo o de la nueva izquierda, es representativo de la experiencia brasileña. Incluye a ciudadanos y dirigentes no tradicionales en el proceso de

discusión del presupuesto municipal, su funcionamiento es flexible y no se transforma en un conjunto de reglas y límites impuestos. Facilita el proceso de descentralización, que en Brasil se encuentra más desarrollado que en el resto de los países de América Latina.

- El modelo liberal o consultivo se registra en Perú, Guatemala, Nicaragua, México y Chile. Sin embargo, existen casos en Perú (ILO), Ecuador (Cotacachi) y Chile (Buin), que son semejantes al brasileño (Montecinos, 2009).

Pineda y Pires (2012) establecieron una serie de elementos básicos para elaborar tipologías de PP, a saber:

- “Objetivos del proceso participativo: transparencia, control, consulta, deliberación, otros o varios.
- Fases del proceso presupuestario en los que se da la participación: planificación plurianual, elaboración, ejecución, aprobación, evaluación o control, varios.
- Objeto de deliberación de las reuniones y asambleas ciudadanas: parte de las inversiones, totalidad de las inversiones, todos los gastos, gastos e ingresos, directrices de políticas públicas, otros o varios.
- Iniciativa de la implantación del proceso participativo: alcalde, concejales, sociedad civil, asociaciones de vecinos, otros o varios.
- Criterios para poder participar: ser vecino, elector, representante de asociaciones, miembro de asociación, trabajar o estudiar en el municipio, otros o varios.
- Ámbito de las deliberaciones: territorial, temático, públicos específicos, otros o varios.
- Formas de participación: investigación y encuestas, reuniones y asambleas presenciales, canales virtuales y reuniones con responsables de políticas públicas.
- Formas de regulación de la participación ciudadana y de sus impactos sobre el presupuesto público: autorregulación, ley o norma local, ley o decreto de nivel superior, no regulado, otros o varios.
- Poder de iniciativa para presentar propuestas para su deliberación en el proceso participativo: gobierno local, población, todos los interesados, todos los interesados y que estén capacitados para ello, asociaciones, otros o varios” (Pineda y Pires, 2012: 59-60).

Según Pineda y Pires (2012) estos elementos evidencian la naturaleza de la relación entre el gobierno y la comunidad en el marco del PP, y permitirían así diferenciar las distintas experiencias del mismo. Con respecto a la fortaleza del PP, y en relación con un marco regulatorio municipal y un personal comunal idóneos, Montecinos plantea que deben considerarse “la indiferencia u hostilidad hacia el PP por parte de muchos alcaldes, y la falta de personal calificado en muchos de los gobiernos municipales, especialmente en los pequeños” (Montecinos, 2009: 154).

“En estos casos se puede observar que, dada la obligación legal de aprobar parte del presupuesto local y regional mediante la vía del presupuesto participativo y, sumado a ello, la escasa convicción local de algunos alcaldes y técnicos por ‘compartir poder de decisión’, se produce una captura de los recursos fiscales destinados a presupuesto participativo por parte de líderes locales. O, en su defecto, se provoca una manipulación y excesiva incidencia de los actores técnicos y políticos en el manejo de la agenda local que se somete a la metodología de presupuesto participativo” (Montecinos, 2009: 155).

Para Schneider y Diaz Rosaenz es decisiva la existencia de normativa municipal (Cartas Orgánicas Municipales y/u ordenanzas) con respecto a la promoción de la participación institucional en el ámbito local, se trate o no del PP. También estos autores consideran importante que el PP cuente con una dependencia específica, tal como una dirección o subsecretaría, que lo gestione, y busque la coordinación en forma de “red institucional municipal que se genera a través de la intervención de otras administraciones locales” (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016:155); para que se complementen en los distintos momentos de la experiencia. De esta forma “las distintas áreas intervienen desde el inicio en la planificación de la participación, en la capacitación de los agentes municipales, en el armado de los talleres de trabajo grupales, en la evaluación de las propuestas/proyectos elaborados por los participantes y en la ejecución de los mismos” (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016:156).

Una tipología basada en los objetivos del PP debería elaborarse a partir de metas básicas, que busquen mejorar las gestiones presupuestaria y de gobierno, para así lograr un mayor control por parte de la sociedad, es decir: transparencia, fiscalización, consulta y deliberación (Pineda y Pires, 2012).

- *Transparencia presupuestaria*: existe cuando los resultados del cobro de impuestos y del uso de los recursos públicos están a disposición de cualquier individuo interesado en conocerlos, y son comprensibles para este último.

“Sin transparencia no puede darse presupuesto participativo, ya que es necesario que los ciudadanos conozcan en qué están participando para poderlo hacer; además de ser uno de los mayores valores de estas prácticas al haber conseguido visibilizar el presupuesto público como una decisión política importante” (Pineda y Pires, 2012: 61).

- *Fiscalización presupuestaria*: en la democracia representativa es un control de un poder sobre el otro, y en el presupuesto participativo el control es ejercido por los ciudadanos (Pineda y Pires, 2012).
- *Consulta*: el gobierno toma decisiones después de someter propuestas a la crítica y revisarlas teniendo en cuenta las opiniones recibidas. La voluntad política de respetar los resultados de las consultas puede variar de un caso a otro y según el período de gobierno. La consulta puede evolucionar hacia procesos de deliberación (Pineda y Pires, 2012).
- *Deliberación*: es, en el caso del PP, la “posibilidad de los ciudadanos de decidir junto al gobierno el destino de los recursos públicos, aparece como un elemento definidor ampliamente aceptado por las prácticas de presupuesto participativo en todo el mundo, de forma que algunos no consideran como tal a las prácticas que se limitan a la transparencia y/o a la fiscalización; es decir, cuando el elemento de deliberación compartida está presente no se cuestiona la validez de la práctica como presupuesto participativo” (Pineda y Pires, 2012: 62). Pero si a la deliberación no se unen la transparencia y la fiscalización, peligra la ejecución de las decisiones (Pineda y Pires, 2012).

Cabannes y Goldfrank destacan que los PP necesitan de una base institucional mínima para poder funcionar satisfactoriamente. Según Goldfrank existen siete condiciones clave para garantizar el éxito de un PP en América Latina, a saber (Montecinos, 2009):

- voluntad política del alcalde y los técnicos involucrados en el manejo del presupuesto público;
- capital social, existencia de organizaciones civiles dispuestas a participar en los temas municipales;

- que el personal municipal sea competente en metodología de presupuestos participativos;
- el tamaño reducido del municipio o de los distritos de planificación;
- existencia de recursos fiscales suficientes para responder a las demandas y proyectos públicos surgidos del presupuesto participativo;
- plataforma legal que incentive la participación ciudadana.

Una tipología basada en la fase del proceso presupuestario en que se produce la participación ciudadana debería tener en cuenta las siguientes fases: elaboración, aprobación, ejecución y evaluación (Pineda y Pires, 2012).

- *Elaboración*: en ella se concibe la propuesta presupuestaria, se establecen prioridades y las mismas se adecuan a los recursos estimados para el período considerado. Generalmente es la fase deliberativa en la que participan los habitantes. No se cuestionan los mecanismos de la democracia representativa, sino que se amplía el nivel de protagonismo de los ciudadanos (Pineda y Pires, 2012).
- *Aprobación*: la propuesta presupuestaria debe ser aprobada por el municipio. En esta fase no hay participación de los habitantes, sino debates político-partidarios (Pineda y Pires, 2012).
- *Ejecución presupuestaria*: las decisiones se materializan o no, y esto determina el éxito del presupuesto participativo, si se hace efectivo o no el respeto a la voluntad popular. La intensidad y calidad de la participación de la fase de no siempre se mantienen en la de fiscalización o control (Pineda y Pires, 2012).
- *Evaluación*: generalmente no es considerada en las experiencias de presupuesto participativo (Pineda y Pires, 2012).

Una tipología basada en el objeto de deliberación/consulta o fiscalización debe considerar: “una parte de las inversiones, todas las inversiones, todos los gastos, ingresos y gastos o las directrices de las políticas públicas” (Pineda y Pires, 2012: 64).

- El tipo básico de presupuesto participativo es el que considera un porcentaje del presupuesto general del municipio. Generalmente, el monto se calcula restando el gasto corriente y las inversiones a los ingresos estimados (Pineda y Pires, 2012).
- El municipio también puede disponer una cantidad fija para el PP. Si la cantidad es alta, el poder deliberativo de la población es elevado, y viceversa, lo que genera frustración en los habitantes. Un problema que puede registrarse es el descenso de capacidad de inversión del municipio respecto de un proyecto en marcha surgido del PP (Pineda y Pires, 2012).
- Un modelo más avanzado del PP abarca todos los recursos que el municipio puede invertir, pero implica el riesgo de excluir inversiones esenciales que no son visibles. Además, en este caso, “La lógica predominante entre los que reivindican la atención inmediata de sus necesidades va en la dirección de reducir costes para ampliar las inversiones, lo que no siempre es posible o deseable. Lo que es posible... es permitir el control de la productividad de los gastos, teniendo como objetivo eliminar ineficiencias y, con eso, reducir los costes, transfiriendo posteriormente lo ahorrado a inversiones” (Pineda y Pires, 2012: 65).

Una tipología basada en la fuente de poder que impulsa la aplicación del PP debería tener en cuenta los siguientes actores: el intendente, los ediles, asociaciones de vecinos u otras entidades, entre otros (Pineda y Pires, 2012):

- Cuando el PP es impulsado por el intendente, esto evidencia un liderazgo político fuerte para la puesta en marcha del proyecto, y facilita la implicación de todas las áreas del municipio; algo que no siempre sucede en las experiencias de presupuesto participativo.
- Existen otros casos donde el PP es propuesto por uno o varios concejales, generalmente del partido gobernante, y a veces pertenecientes a la oposición.
- En otros lugares la iniciativa es compartida entre el intendente y uno o varios concejales del mismo partido.

Una tipología basada en los criterios para la habilitación de los participantes del PP considera condiciones tales como: vecino, elector, mandatado por una organización, miembro de la estructura gubernamental municipal, o una combinación de ellas (Pineda y Pires, 2012):

- La condición de vecino es la más aceptada para participar. En las primeras experiencias no se hablaba de la edad de los participantes, pero con el tiempo se ha considerado una edad mínima para poder participar del PP. En los presupuestos españoles estas edades oscilan entre los 16 años (en las comunas de Santo Domingo de la Calzada, Elche, Paterna o Arenys de Mar), los 14 años (en Novelda, Antequera, Sayalonga, Torreperogil), los 12 años (en Parets del Vallés) y los 6 años (en Teba, Leganés); (Pineda y Pires, 2012).
- Otra condición tenida en cuenta es la de elector, de acuerdo a la edad mínima prevista en la legislación electoral. Esta opción es utilizada en varios países, pero no en España (Pineda y Pires, 2012).
- En otros casos se exige que la participación sea respaldada por el aval de una organización vecinal o de una asociación, normalmente integrada por vecinos. En estos casos el número de participantes disminuye (Pineda y Pires, 2012).
- Hay experiencias que combinan las opciones anteriores. Por ejemplo, en Madrid se exige ser vecino o representante de una asociación inscrita en el ayuntamiento; en otras comunas, la exigencia es la de ser vecino o miembro de una asociación, y en Málaga, por ejemplo, la condición es la de ser vecino o representante de una asociación inscrita en el ayuntamiento, miembro de una asociación, o bien trabajar en el municipio (Pineda y Pires, 2012).
- Mayoritariamente se exige el carácter de vecino, y en segunda instancia, el de representante o miembro de una asociación (Pineda y Pires, 2012).



Una tipología basada en el ámbito de discusión de las prioridades del PP debería considerar estas opciones: territorial, temática, públicos específicos (mujeres, niños, jóvenes...) o mixto (Pineda y Pires, 2012):

- Originalmente, el presupuesto participativo se basa en criterios territoriales para definir prioridades. Los municipios se dividen en regiones y sub-regiones y en ellas se organizan encuentros y reuniones para la elección de obras y servicios.
- Se puede emplear también el criterio temático (salud, educación, seguridad pública, empleo, etc.), que contribuye a relativizar la importancia, a veces excesiva, que los demandantes dan a las reivindicaciones planteadas, basadas exclusivamente en carencias detectadas a partir del lugar donde se vive.
- La combinación de las opciones anteriores es bastante aceptada, aunque la participación de públicos muy diferentes, y la necesidad de consensuar criterios muy heterogéneos para definir las prioridades, dificulta la tarea.
- El criterio de grupos específicos de personas implica que las mismas necesitan una atención y metodología especiales: niños, jóvenes, inmigrantes.

Una tipología basada en las formas de participación del PP debería considerar estas opciones: investigaciones y encuestas, reuniones y asambleas, canales virtuales y reuniones con responsables de las políticas públicas (Pineda y Pires, 2012):

- Las investigaciones y encuestas para conocer la opinión de la población sobre las prioridades a resolver “no deja de ser un tipo de presupuesto participativo usado en algunos países (como, por ejemplo, Portugal y Gran Bretaña), a pesar de que, en general, se le suele dar mayor valor al debate mediante la realización de reuniones y asambleas” (Pineda y Pires, 2012: 71). La consulta por medios electrónicos constituye un “presupuesto participativo virtual... Los mecanismos de participación virtual pueden utilizarse para atraer a un tipo de público poco acostumbrado a las asambleas presenciales o que por diversas circunstancias no pueden asistir a ellas, pero

que desean participar” (Pineda y Pires, 2012: 71). Sin embargo, las deliberaciones presenciales siguen siendo sumamente importantes en el presupuesto participativo.

Una tipología basada en las formas de regulación del proceso del PP debería considerar estas opciones: autorregulación, reglamento local, ley o decreto de nivel de poder superior (central o autonómico) y no regulado (Pineda y Pires, 2012):

- Regulados por ley o por reglamentos internos discutidos de común acuerdo entre los participantes: la adopción de una metodología mixta permite regular mejor la obligatoriedad de la participación, la periodicidad, los plazos, las obligaciones de todos los participantes, los procedimientos para la elección de delegados o los criterios para el establecimiento de prioridades, antes que emplear una sola modalidad regulatoria.
- En la mayoría de los casos, en el primer año del PP se siguen normativas emanadas del municipio.

Una tipología basada en el origen de la iniciativa de presentación de propuestas del PP debería considerar estas opciones: del gobierno, de los ciudadanos, de todos los que estén interesados y tengan capacidad para proponer o de las asociaciones (Pineda y Pires, 2012):

- Si la iniciativa es del gobierno, el mismo puede someter a debate una propuesta completa con todos los programas y proyectos, o bien puede recabar primero criterios de la población con los que después se elaborará una propuesta completa. También es posible una combinación de ambas estrategias.
- Si la iniciativa es de la población, surgen disensos y confrontaciones, lo que requiere un esfuerzo de síntesis y la generación de una visión de conjunto. El municipio puede determinar áreas temáticas en las cuales las propuestas de la población pueden incluirse, para concentrar las iniciativas.
- Una alternativa es que la iniciativa de la población y la del gobierno se conformen por separado y que luego se habiliten instancias de discusión

para compatibilizar las distintas posturas. “Resueltas las divergencias, el gobierno elabora su presupuesto y si constata que las demandas son muy superiores a la capacidad de financiación existente, tiene que realizar recortes” (Pineda y Pires, 2012: 75).

De los nueve criterios utilizados en el análisis de experiencias españolas por Pineda y Pires, los autores no encontraron modelos puros, sino tres tipos ideales, donde lo que más diferencia a los distintos modelos es la cantidad y variedad de objetivos. Se resume en el siguiente cuadro:

*Modelos de presupuestos participativos*

<b>Objetivo</b>	<b>Objeto</b>	<b>Iniciativa de implantación</b>	<b>Formas de participación</b>
Deliberación	Una parte de las inversiones	Uno o varios concejales del equipo de gobierno	Reuniones y asambleas Canales virtuales
Deliberación Consulta	Una parte de las inversiones	Varias opciones	Reuniones y asambleas Canales virtuales
Transparencia Deliberación Participación	Una parte de las inversiones Una parte de los gastos	Alcalde	Reuniones y asambleas Investigaciones y encuestas Canales virtuales Reuniones con responsables de políticas públicas

Cuadro 3. Modelos de presupuestos participativos. Fuente: Pineda y Pires, 2012: 77.

Pineda y Pires sostienen que es necesario que se avance en el desarrollo de mecanismos de relación entre la población y el gobierno municipal, para que las formas de participación sean incorporadas a la gestión pública del municipio en cuestión. Y esta necesidad se extiende a la continuidad y fortalecimiento de las experiencias, que son uno de los mayores problemas de los PP. Muchas veces el uso de esta herramienta de gestión se vuelve un fin en sí mismo: la centralidad recae en el proceso y no en las metas por las que se realiza el mismo. Sin embargo, Pineda y Pires destacan como aspectos positivos de un presupuesto participativo, en el caso de una eficaz implementación: satisfacción de los ciudadanos que participan, mayor transparencia del presupuesto municipal, cambios en la cultura política y en los mecanismos de gestión.

Cuadro 4. Criterios posibles para elaborar una tipología de presupuestos participativos

<i>Objetivo</i>	<i>Fases</i>	<i>Objeto de deliberación</i>	<i>Iniciativa de implantación</i>	<i>Habilitación de los participantes</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Formas de Participación</i>	<i>Regulación</i>	<i>Iniciativa de las propuestas</i>
Transparencia	Plurianual	Una parte de los recursos	Intendente	Vecino	Territorial	Investigaciones y encuestas	Autorregulado	Gobierno local
Control	Elaboración	Monto de los recursos locales destinado a inversiones	Concejal o equipo del Gobierno	Elector	Temático	Reuniones y Asambleas presenciales	Ley o reglamento local	Población
Consulta	Aprobación	Gastos	ONG-asociación	Representante de asociación	Público específico	Canales virtuales	Ley o decreto emanado de una jurisdicción superior a la local	Todos los interesados
Deliberación	Ejecución	Ingresos y gastos	Asociaciones vecinales	Integrante de una asociación	Mixto	Reuniones con Responsables del gobierno municipal	No regulada	Todos los interesados que tengan medios para participar
Otros	Control/ evaluación	Directrices de políticas públicas	Otras asociaciones	Pertenecen a áreas del Gobierno del municipio	Otros	Otros	Otros	Asociaciones

Fuente: Pineda y Pires, 2012: 86-90.

Carmona y Martínez analizaron el PP en el Conurbano Bonaerense en base a cuatro dimensiones de análisis: político-institucional, intra-burocrática, participativa y financiero-distributiva.

Cuadro 5. Dimensiones de análisis propuestas por Carmona y Martínez

<i>Dimensión</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>
<b>Político-institucional</b>	<p><i>El PP y las relaciones políticas del territorio</i></p> <p><i>El PP y los modelos de democracia</i></p> <p><i>Diseño institucional y formas de implementación del PP</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación del PP con una fuerza partidaria en particular.</li> <li>• Lugar del legislativo en el proceso</li> <li>• Influencia del PP en la relación entre el Intendente y el Concejo Deliberante</li> <li>• Apoyo político del PP al interior del gobierno municipal</li> <li>• Protagonismo de las organizaciones sociales del territorio</li> <li>• Alcance</li> <li>• Potencialidad PP como instrumento de innovación democrática la generación de nuevos derechos; importancia en términos de democracia de “proximidad”</li> <li>• Tipo de diseño institucional del PP</li> <li>• Anclaje institucional</li> <li>• Etapas del proceso</li> </ul>
<b>Intra-burocrática</b>	<p><i>Impacto del PP en el aparato municipal</i></p> <p><i>PP y formas de funcionamiento</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos de la ejecución del PP en la estructura municipal</li> <li>• Incidencia del PP en la modernización administrativa</li> <li>• Equipos técnicos involucrados</li> <li>• Adecuación de las otras áreas de gobierno</li> </ul>
<b>Participativa</b>	<p><i>Estructuras participativas</i></p> <p><i>Dinámica y tipos de participación</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tradición de las instituciones sociales locales</li> <li>• Presencia de redes ciudadanas</li> <li>• Existencia de movimientos sociales de reivindicación</li> <li>• Rasgos socioeconómicos de la población que participa en el PP</li> <li>• Perspectiva del municipio; nivel de participación</li> <li>• Tipo de participación predominante</li> <li>• Grados de apertura en la toma de decisiones y formas de selección e implementación de los proyectos</li> <li>• Fortalecimiento de nuevos actores a</li> </ul>

	<i>Espacios de articulación multiactoral</i>	partir del PP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza de las relaciones establecidas y tipo de espacio de articulación</li> <li>• Modalidades de trabajo predominantes</li> <li>• Resultados alcanzados</li> </ul>
<b>Financiero-distributiva</b>	<i>Impacto del PP en el presupuesto municipal</i>  <i>Criterios de distribución del PP</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia financiera del PP en el presupuesto total</li> <li>• Evolución de la relevancia financiera en el tiempo</li> <li>• Relevancia financiera en relación a los gastos de capital</li> <li>• Criterios generales de distribución</li> <li>• Criterios específicos de distribución territorial</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a Carmona y Martínez, 2016.

De todas las definiciones de presupuesto participativo consultadas se elige la de Adriana Rofman como guía de la indagación, por considerar que su contenido hace referencia a los distintos rasgos que puede tomar la participación según el lugar en que se aplique (directa, semidirecta, vinculante o consultiva) y al hacer mención de la territorialización puesta en juego, elementos que remiten a la hipótesis principal. Los distintos proyectos, que son el fin último del presupuesto participativo, están encuadrados dentro de las posibilidades que marcan las reglamentaciones de los PP, establecidas por los distintos distritos en los que se aplica. Las propuestas de los habitantes guardan información útil para entender, comprender y evaluar los resultados de las experiencias de presupuesto participativo (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015). Las evaluaciones de las experiencias de presupuesto participativo requieren el análisis de elementos tales como: lo presupuestario, lo administrativo, la cultura política, el empoderamiento ciudadano y el derecho a la ciudad (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015). De estas variables, la presente investigación prioriza a la cultura política, pues fortalece el supuesto de que la potenciación es un factor preeminente de la sustentabilidad territorial generada por un ciclo de PP:

Cuadro 6. Variables de análisis del PP referidas a la cultura política, en Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero (2015)

Elementos para el estudio comparado de las propuestas			
VARIABLES	DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	INDICADORES
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 (campanas 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: 374

El estudio de las propuestas de los habitantes en el marco del PP es diseñado por Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero (2015) en base a tres grandes grupos de variables:

- *Análisis de la calidad de vida:* las propuestas vecinales brindan información acerca de las necesidades sentidas y sobre las preferencias de una población con respecto a las características del medio en que vive.
- *Análisis del impacto en la política municipal:* los recursos del municipio, el porcentaje afectado al PP y el nivel de ejecución de las propuestas evidencian el compromiso político de la gestión municipal, el empoderamiento logrado por la ciudadanía, y si se registró un aumento de la justicia social.
- *Análisis de la cultura política, cambios y evolución de los presupuestos participativos y de la participación ciudadana:* en términos ideales, el presupuesto participativo busca “una mejora en la administración, la inclusión de la ciudadanía en la reflexión acerca del destino del presupuesto municipal y la promoción una gestión más eficaz de los recursos, con el fin de mejorar la relación entre gobernantes y gobernados al aumentar la transparencia y eliminar las relaciones clientelares... profundizar en la democracia a través del fomento de una ciudadanía activa” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 375).

Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero (2015) proponen analizar las propuestas según las siguientes variables:

- Variables descriptivas: caracterizan a la propuesta: año de presentación, nombre de la propuesta.
- Variables localizadoras: amplían la descripción, indicando la zona de presentación, el tipo de inversión, etc. Aportan información sobre los mecanismos de cumplimiento de los presupuestos participativos, su importancia dentro del presupuesto municipal y su impacto en el medio urbano.
  - Zona de presentación de la propuesta: lugar físico de presentación, urbano o rural. Esto permite conocer necesidades no cubiertas y preferencias y si la distribución del PP incluye zonas urbanas o rurales relegadas.
  - Organismo responsable: vincula la propuesta a la repartición municipal responsable de su ejecución. Esta variable permite saber el grado de implicación de las instituciones participantes y habilita un mayor control por parte de la población.
  - Tipo de inversión: ofrece información sobre el tipo de decisiones institucionales sobre el proceso del PP, lo que se vincula con la calidad de la experiencia. Por ejemplo, las inversiones en actividades tienen como finalidad actuaciones no materiales. En cambio, las inversiones en obras se dirigen a realizar obras nuevas o de reposición.
  - Ejecución de la propuesta: permite conocer el estado final de la propuesta y el compromiso de los organismos gubernamentales con el proceso.
  - Presupuesto: es el costo de la propuesta y se vincula con el nivel de compromiso que adquieren las instituciones. Si esta información es pública favorece la transparencia de los procesos.
  - Nivel de ejecución: es fundamental para conocer el estado en el que las propuestas se encuentran, es decir, no realizadas, en ejecución y realizadas (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 375-376).

Para evaluar las experiencias de PP, Schneider y Diaz Rosaenz (2016) proponen analizarlas según cuatro principios:



- la voz: grado en que los PP promueven la participación activa de grupos desfavorecidos, y posibilitan un proceso de aprendizaje deliberativo;
- el voto: por el que los participantes pueden intervenir en la decisión pública;
- la justicia social: el grado y el modo en que el proceso se orienta a disminuir las desigualdades sociales;
- la rendición de cuentas: promoción de la transparencia y el control de los ciudadanos de las actuaciones de gobierno.

La tendencia generalizada en los presupuestos participativos es que cuentan con recursos limitados. Además, la posibilidad de una mayor cobertura de planificación, en base a una mayor importancia en los proyectos a encarar no se tiene en cuenta, generalmente. Es necesaria entonces la vinculación de las metas de un PP con la planificación integral de la ciudad. De otra manera, los temas decididos en los procesos resuelven las necesidades inmediatas y no construyen escenarios en el largo plazo. Los recursos acordados para los PP se destinan a cuestiones de largo alcance cuando las propuestas son motorizadas por habitantes de localidades, zonas o barrios donde el tejido social posee mayor incidencia política (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015). Con respecto al manejo de recursos dentro de un PP, Cabannes (2007) sugiere decidir a partir de la “inversión de prioridades”. La inversión de prioridades es un caso estudiado por la Teoría de la Planificación, se da cuando dos tareas de distinta prioridad comparten un recurso, y la tarea de menor prioridad bloquea el recurso antes que la de prioridad mayor. En consecuencia, la tarea de mayor prioridad puede no cumplir sus requisitos de tiempo preestablecidos. El valor asignado a la prioridad de una tarea es el máximo entre su prioridad básica y las prioridades de las tareas a las que bloquea. Una tarea solo puede usar un recurso si su prioridad supera al techo de todos los recursos en uso por otras tareas (Aciti, 2008).

En el caso de la cobertura de necesidades y demandas planteadas en el marco de un PP, el requisito temporal será más o menos apremiante, por lo que la inversión de prioridades es una decisión atravesada por la oportunidad política y los programas de gobierno existentes. Esta coyuntura determina los criterios territoriales y distributivos que se aplican:

“Se refiere a los cambios de orden de prioridades, en términos políticos (por ejemplo, los que antes no tenían el poder ahora pueden decidir sobre el presupuesto, y acceder al poder), de políticas (por ejemplo políticas sociales llegan a ser de más prioridad), distributivas (distribuye más justamente recursos públicos para quien tiene menos) territoriales (por ejemplo tradicionalmente las inversiones no llegaban a los barrios pobres o a las zonas rurales y ahora sí” (Cabannes, 2007:29).

Cabannes propone zanjar la cuestión mediante un *Índice de accesibilidad / percepción para las obras del Presupuesto Participativo*, a saber:

- *Accesibilidad*: se propone ponderar los aspectos de cobertura, con base a los contingentes poblacionales próximos y su relevancia social.
- *Percepción*: se propone reflexionar sobre la eficacia del Presupuesto Participativo como un agente de inversión de prioridades en la reducción de las desigualdades detectadas referidas al acceso a ingresos, a vivienda, a servicios de saneamiento básico y servicios públicos como los de salud, educación, seguridad y esparcimiento.

El método apela a la georreferenciación de las áreas de intervención, para mensurar cada dos años el impacto de las inversiones sobre ellas; además, así se puede observar la distancia existente entre los habitantes y la localización de las obras financiadas y concluidas por el PP. Los guarismos obtenidos indicarían el impacto real del presupuesto participativo para la mejoría de la calidad de vida de la gente; sin embargo, no revelan el nivel de ingresos de los beneficiados y en general, la proximidad de las obras del PP está en relación directa con los niveles de pobreza (Cabannes, 2007). Otra manera de medir la inversión de prioridades territoriales hacia los barrios más pobres es identificar el valor y el porcentaje relativo de los recursos del presupuesto participativo que les fueron destinados. Esto además permite una rendición pública de cuentas sobre las contribuciones aportadas por el PP (Cabannes, 2007). Las prioridades discutidas en territorios limitados implican el riesgo de privilegiar demandas limitadas a escala barrial “en detrimento de pedidos que interesan la ciudad en su conjunto y que tienen un valor estructurante” (Cabannes, 2007:15). Las Asambleas Temáticas que generalmente se desarrollan en los presupuestos permiten minimizar este peligro, ya que se convocan para determinar, en lo posible, temas que interesan a toda la ciudad.

Una vez seleccionadas en las asambleas temáticas las obras y los servicios a ejecutar, deben preverse mecanismos para el monitoreo y seguimiento de su concreción. Estos ejercicios colectivos de acuerdo y supervisión permitirían incorporar a la visión integral de la ciudad aquellos territorios tradicionalmente excluidos (Cabannes, 2007).



Las referencias conceptuales desarrolladas en las páginas anteriores se vinculan entre sí, de acuerdo con los siguientes aspectos: *discurso y verdad*, *gestión del sistema territorial y calidad de vida*. Dichos aspectos permitieron fortalecer las vinculaciones en torno a: *ordenación territorial*; *ordenación territorial sustentable*; *presupuesto participativo*; y *red institucional de secuestro*. Se evidenciaron así una serie de lazos considerados relevantes para el desarrollo de la investigación, los cuales fueron hallados entre:

- El inter-juego hacia posibilidades acordadas entre la población y la gestión gubernamental respecto del territorio;
- El presupuesto participativo, como receptor de percepciones comunitarias de lo cotidiano, en el marco de una gestión participada;
- La administración de lo cotidiano mediante la revisión y orientación de los discursos acerca de espacios, territorios, necesidades, expectativas y deseos;
- El desocultamiento de los acoples entre los saberes eruditos y los saberes cotidianos.

La ordenación territorial se produce en forma sustentable cuando las políticas gubernamentales se proyectan en el territorio, como factores de una creciente calidad de vida, superadora de una situación previa de bienestar. Cuando la planificación de la OT está referenciada en un ordenamiento territorial flexible, se adecua a las particularidades del lugar en cuestión. En los casos en que la gestión del territorio convoca las voces de la población involucrada, el tratamiento que reciban estos discursos puede significar que esa gestión sea participada, o bien, que no ocurra así. En algunas oportunidades, estas situaciones pueden generar un círculo virtuoso de intercambios entre los discursos gubernamentales y aquellos de los pobladores. En otras ocasiones, las percepciones y demandas de la población son resignificadas y administradas por el poder que las convoca. Estos discursos vecinales son entonces objeto de un encuadre institucional, que los adecua a

programas de gobierno ya diseñados. Cuando esto ocurre en el contexto de un presupuesto participativo, la OT resultante es una ordenación territorial secuestrada; es decir, delimitada por una red institucional de secuestro.

La red de secuestro aplicada por las instituciones del PP tamiza las percepciones vecinales, con discursos que suelen invocar a los principios de corresponsabilidad y contracorriente. Es decir, que la red institucional del presupuesto participativo apela a una responsabilidad extendida hacia la comunidad, en cuanto a la priorización de necesidades territoriales; y alienta una relatoría de experiencias sobre el espacio vivido, que son redirigidas en función de la voluntad de verdad del estado local. La evolución del territorio surgida de estos contextos institucionales se manifiesta de modo tendencial. O sea, se dirige hacia horizontes temporales inmediatos, sin aportar soluciones estables a problemas presentes, ni estrategias preventivas de problemas potenciales. De esta forma, el principio integral de desarrollo sustentable no se tiene en cuenta, toda vez que el sentido de pertenencia es reorientado hacia los sentidos y saberes de la autoridad establecida. Esto también implica limitar significativamente dos factores de la sustentabilidad territorial: la potenciación, y la equidad.

La potenciación es la plena participación de las personas en los procesos que conforman su vida; es reducida o suprimida, según el caso, cuando la autoría de los discursos vecinales es una variable de ajuste para adecuarlos a la red institucional que lleva adelante el PP. Esto incide, además, en el logro de equidad territorial, debido a que el tamiz institucional implementado excluye a las percepciones vecinales de un necesario monitoreo sobre la OT resultante de la aplicación del presupuesto participativo. No se alcanzan entonces consensos genuinos que permitan transformar al espacio en un territorio posible. A todo esto se suma la posibilidad latente de cooptación, ejercida en función de pertenencias partidarias y/o liderazgos territoriales de los participantes. Es poco frecuente que se incorporen al PP personas distintas de las que siempre se involucran de algún modo en las gestiones gubernamentales locales. La participación convocada de esta forma se convierte en un fin en sí misma, y no en un medio para mejorar la gestión del territorio. En el siguiente cuadro se desarrolla la vinculación conceptual presentada:

Cuadro 7. Aspectos vinculantes entre los conceptos que contextualizan el problema de investigación.

Fuente: elaboración propia

Aspectos vinculantes	Ordenación territorial	Ordenación territorial sustentable	Presupuesto Participativo	Red institucional de secuestro
<p><b>Discurso y Voluntad de verdad</b></p>	<p>La OT proyecta en el territorio las políticas sociales, culturales y económicas formuladas por la gestión de gobierno; aplica las reglas de ordenamiento territorial, las cuales encuadran la producción y uso de espacios territoriales (da Costa Pereira, 1999).</p> <p>Evolución tendencial del sistema territorial: es causada por la falta o la insuficiencia de una planificación de la OT (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014).</p>	<p>Las iniciativas participativas están signadas por las políticas públicas; los distintos actores participantes; las instituciones del gobierno; el contexto político local; la pertenencia política y territorial de los participantes no estatales; y los modos de participación (Rofman et al. 2016).</p> <p>La OT debiera considerar las iniciativas de la población, que pueden producir nuevas realidades territoriales (da Costa Pereira, 1999). (...); y es necesario que parta de “un mínimo consenso en la sociedad involucrada (políticos, grupos sociales, actores económicos locales) como para producir transformaciones en el territorio” (Bozzano, 2013: 6).</p> <p>El hábitat es una “posesión de un territorio desde donde se</p>	<p>El modelo de decisión colectiva implica participación y reflexión compartidas en asambleas barriales que generan opinión pública (Vélez Romero, 2009).</p> <p>Las propuestas vecinales brindan información acerca de las necesidades sentidas y sobre las preferencias de una población respecto a las características del medio en que vive (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015).</p> <p>Algunos autores consideran válido que, en el marco de los presupuestos participativos, la priorización de soluciones ante necesidades, expectativas y deseos que experimentan los vecinos, esté a cargo de ellos mismos. En cierta forma, esto significaría convalidar la adecuación discursiva, apelando, desde los gobiernos locales, al “espíritu comunitario y</p>	<p>El discurso traduce las luchas y aquello por lo que se lucha. La voluntad de verdad impuesta a los discursos de la sociedad disimula la verdad que se quiere. Se crea una nueva clase de poder, que expulsa a algunos individuos y acepta a otros (Foucault, 2005).</p> <p>El principio del autor limita el azar mediante la exigencia de saber quién es el autor, para que revele el sentido oculto que vincula al discurso emitido con su vida personal y con sus experiencias vividas (Foucault, 1980).</p> <p>El secuestro limita en gran parte la posibilidad de crítica en forma de desobediencia creativa; la</p>

		construye la alteridad, la relación con el Otro y con lo otro” (Asociación Civil Madre Tierra).	de desarrollo de las localidades, en donde se propone ‘negociar solidaridades’, es decir, convencer al otro/a a través del diálogo, percibir la realidad ajena tanto como la propia” (Butler y Picasso, 2011: 73).	red arrastra los saberes convocados hacia la autoridad establecida (ver página 65 de esta tesis).  La inclusión normalizadora restringe la generación de improntas territoriales sustentables (ver páginas 9 y 66 de esta tesis).
<b>Gestión del sistema territorial</b>	<p>El plan de OT debe aplicar planes integrales o sectoriales y normativas generales y específicas sobre usos del suelo, sobre tres escenarios futuros: tendencial (en general, indeseable); ideal, en general, inalcanzable; e intermedio, de concreción posible (Gómez Orea, 2013); (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014).</p> <p>La OT debiera considerar las iniciativas de la población, que pueden producir nuevas realidades territoriales (da Costa Pereira, 1999); y es necesario que parta de “un mínimo consenso en la sociedad involucrada (políticos, grupos sociales, actores económicos locales) como para producir transformaciones en el territorio” (Bozzano, 2013: 6).</p>	En el monitoreo de políticas territoriales la participación permite determinar la pertinencia y eficacia de los planes y proyectos implementados (PET, 2011).	<p>La participación debiera ser un medio y no un fin para una gestión transparente y redistributiva (Barragán Robles, Sanz Alcántara, y Romero, 2015).</p> <p>La participación ciudadana debería ser parte de un modelo en el que el Estado crea y mantiene espacios para que los individuos puedan incidir en los programas de gobierno municipales (Vélez Romero, 2015).</p>	

	<p>Según el criterio de contracorriente, los ámbitos territoriales inferiores participan en la concepción, la formulación y las determinaciones de los planes de niveles territoriales superiores (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014).</p> <p>Según el criterio de corresponsabilidad, todos tienen responsabilidad en la evolución y formación del sistema territorial (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014).</p>			
<b>Calidad de vida</b>	<p>Evolución planificada del sistema territorial: se da “de forma participada (...) en un horizonte temporal de largo plazo (...) donde tanto o más importante que resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales” (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014: 5).</p>	<p>El significado de la calidad de vida en un contexto espacial habla acerca de “quién consigue qué, dónde y cómo” (Smith, 1980:30). Son criterios de gestión territorial: coherencia, referencia, subsidiariedad, contracorriente y corresponsabilidad. (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014).</p> <p>El Estado impulsa redes territoriales de asistencia que articulan lo estatal y lo no estatal para asegurar prestaciones sociales en zonas de difícil cobertura. “El desafío es trasladar esa experiencia a escenarios donde la crisis no sea el principal motor para la acción conjunta” (Clemente, 2016: 129). (...) “lo participativo de una intervención</p>	<p>“Quién” es la población de los espacios barriales en las localidades donde se implementó el PP con caracteres demográficos, sociales y económicos comunes. “Qué” es aquello que da satisfacción a las expectativas, necesidades y deseos de las personas, como el acceso a servicios e infraestructura públicos, la higiene urbana, la creación y mantenimiento de espacios verdes públicos y los anhelos de realización personal, barrial y de la localidad (ver página 43 de esta tesis).</p> <p>“...las necesidades no se entienden exclusivamente en un esquema de carencia, sino también sobre una idea de potencia, de activadores y</p>	<p>“Los actores que antes interpelaban al Estado por derechos universales (...), son ahora colectivos anudados por vínculos ligados a solidaridades más primarias y fundamentalmente territoriales. (...) persona o grupo cuyas características encuadren dentro de categorías predeterminadas en base a déficit/carencias de ingresos (línea de pobreza), de acceso a servicios (NBI) o grupos vulnerables... desde el punto de vista del sujeto, aún investido como sujeto de derechos, se vea obligado a convertirse...</p>

		<p>no es un fin en sí mismo (...) Es el tipo de transferencia lo que define su impacto, y la participación es parte de éste” (Clemente, 2016: 131-132).</p> <p>“El desarrollo sustentable promueve el equilibrio entre las variables del crecimiento económico, equidad social y calidad ambiental, en un espacio geográfico definido y delimitado por pautas institucionales, legales y por el sentido de pertenencia de la comunidad. La equidad social a la que alude el desarrollo sustentable se considera en dos dimensiones temporales: la intergeneracional, que hace referencia al futuro, y la intrageneracional, que invita a actuar en el presente” (Lineamientos, 2015: 36). Esto supone “(...) también el de asumir la responsabilidad de distribuir equitativamente los costos y beneficios de la urbanización” (PET, 2011: 133). “Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, conservación, transformación y uso del suelo tienen como finalidad común la utilización de este recurso conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable” (Lineamientos, 2015: 16).</p>	<p>movilizadores de la ciudadanía a favor de la resolución de sus problemas.” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 370).</p> <p>El PP busca “(...) mejorar la relación entre gobernantes y gobernados al aumentar la transparencia y eliminar las relaciones clientelares...” (Barragán Robles, Sanz Alcántara y Romero, 2015: 375).</p> <p>En general los PP no logran la participación de nuevas personas; hay una presencia notable de simpatizantes del partido gobernante y transmiten una imagen politizada que disminuye la participación de los no simpatizantes (Ganuza y Francés, 2013).</p> <p>La participación encierra contradicciones y debilidades “toda vez que es objeto de cooptación y/o integración en espacios institucionales que le quitan todo o parte su potencial democrático y se convierte en una herramienta de control social organizada de arriba hacia abajo” (Sousa Santos y Avritzer, en Schneider y Diaz Rosaenz, 2016: 145).</p>	<p>[En un] Sujeto que, en su afán de supervivencia debe negociar a nivel local la obtención de beneficios (...) fluctuantes en el tiempo y casi siempre escasos. (...) permanecen todavía atados a la idea neoliberal de merecedores de la asistencia...” (Garello y Ponzzone, 2016).</p>
--	--	---	--	---



		<p>Lo sustentable se compone, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de aspectos tales como: productividad, equidad, sostenibilidad y potenciación. La potenciación implica la plena participación de las personas en los procesos que conforman su vida (United Nations Development Programme, 1995); (da Costa y Tuis-directores-, 2002).</p>	<p>La participación ciudadana para una mejor gestión de la agenda pública busca la eficiencia en el acople entre actores, decisiones, sistemas institucionales e implementación de políticas públicas (Martínez Ravanal, 2006).</p> <p>Los Presupuestos Participativos deben integrar el Sistema de Participación Municipal y también el Sistema de Planificación del Municipio (Cabannes, 2007).</p> <p>La participación debiera ser un medio y no un fin para una gestión transparente y redistributiva (Barragán Robles, Sanz Alcántara, y Romero, 2015).</p>	
--	--	---	--	--

“Tradicionalmente nos formamos la siguiente idea: el conocimiento es una operación en el mundo de los signos, de los símbolos, de las representaciones mentales, que suponen dos componente, en un extremo o polo la empiria y por otro lado, el polo de la teoría (...)En la forma que propongo de presentar al conocimiento, la teoría no se aplica a la empiria sino al objeto modelo a través del cual se nos ofrece la empiria (...) Como se ve, no sólo de teoría y observaciones vive la ciencia: también de pre comprensiones, de metáforas y modelizaciones...”  
(Samaja. 1998a)<sup>13</sup>  
(Samaja. 1998b)<sup>14</sup>

### **III- VALIDACIÓN DE CONCEPTOS Y PROPOSICIONES: planteo de suposiciones y diseño de procedimientos**

---

<sup>13</sup> Samaja, Juan (1998a). Examen de los criterios para examinar la noción de “método de investigación” y de “métodos cualitativos de investigación”. Clases grabadas y transcriptas por Geny Chueque y Ketty Estcheverry para la Carrera de especialización en docencia universitaria. Mar del Plata. Pág. 19 y 49.

<sup>14</sup> Samaja, Juan y Ynoub, Roxana (1998b). Todos los métodos el método (Borradores). Pág. 26.

## 8. El diseño del objeto de investigación: el modelo ternario como fase de validación

Desde la revisión de conceptos que situaron la mirada para enfrentar el problema de definido, se modula el objeto de investigación. Se dice “modula” y no “modela” en un intento de enriquecer el objeto modelo del trabajo de indagación geográfica; hacia un refuerzo de las ideas y un esquema de relaciones metodológicas en torno de una racionalidad ampliada, que contenga las lógicas vecinales, políticas y científicas. Que contenga los conceptos emanados de la autoridad académica, pero también, y necesariamente, el de “los otros” que intervienen en el juego de territorialidades:

“Otra manera de expandir (en lugar de reducir) de modular (en vez de moldear) desde los proyectos indagativos es considerar el devenir de lo real como rizoma. La concepción heredada en filosofía de la ciencia concibe el objeto de investigación alejado de la realidad. Y piensa la realidad de un gran árbol sostenidos por una raíz pivotante por un principio único que, según las circunstancias, es un método inmutable o una teoría inobjetable ... A diferencia del árbol y la raíz que siempre fijan un orden establecido, el rizoma concatena eslabones biológicos, políticos, económicos, sexuales, urbanísticos, intelectuales, artísticos, cognoscitivos y lingüísticos”.

(Díaz, 2012: 317).

El objeto de esta investigación, constituido por las formas de implementación del PP de Moreno y sus improntas en el espacio geográfico local, requiere del análisis de contextos sociales y políticos. El enfoque epistemológico adoptado busca entonces relevar cotidianidades y normativas que operan territorialmente, lo que requiere una validación empírica significativa. Empero, este enfoque no es inicialmente deductivo, ni tampoco inductivo. Para describir el objeto empírico de esta tesis, y atribuir las variables que lo caracterizan, se apeló al modelo ternario de investigación. Para este modelo, la producción del conocimiento no comienza con una regla inteligida, ni con la intuición del resultado particular de su aplicación, sino con lo que Peirce (Samaja, 1999) denomina “caso”. A partir de esto se pone en juego un sistema de pre-comprensiones. La pre-comprensión del problema de investigación toma la forma de reflexión filosófica, de hermenéutica de textos relevantes y de visión panorámica de las ideas previas. Y se complementa con la deducción y con el control empírico con base en la inducción - en esta instancia contextualizada-, en un proceso cuyas fases y momentos son iterativos y se retroalimentan entre sí, hasta lograr la sistematización teórica y, finalmente, la comprensión.

Los métodos aplicados para reflexionar (sobre el territorio, en esta investigación) admiten y reconocen creencias basadas en pensamientos contextuales y en la praxis de la que se extraen los modelos del objeto de estudio. Los modelos se construyen a partir de lo que Peirce (Samaja, 1999) llama “métodos de fijar creencias”, que aunque se definan por separado se complementan entre sí. Son estos métodos: de la tenacidad, de la autoridad, de la reflexión y de la eficacia.

El método de la tenacidad explica que una creencia es tenaz porque se instala por una fuerte intuición del investigador. En este trabajo se refiere a la convicción íntima de que: cuando las percepciones vecinales convocadas por un PP, acerca de los espacios barriales, son transformadas, adecuadas, por el municipio correspondiente, la sustentabilidad de la ordenación territorial resultante experimenta limitaciones. La íntima convicción acerca de la necesidad de estudiar esta cuestión se basa en la tradición o autoridad.

El método de la autoridad explica que una creencia se instala por referencia a tradiciones generadoras de principios. Estos principios remiten al mundo de la vida<sup>15</sup> del investigador. En el caso de esta tesis, desde ese mundo de la vida siempre se creyó que el Estado debe garantizar la provisión de servicios e infraestructura básicos, y que dicha provisión es un derecho y no una concesión. Por otra parte, estos principios se manifiestan en la firme convicción de: que la consulta a los saberes y expectativas de la población debiera partir de la decisión de considerarlos seriamente; y que los compromisos que hayan sido asumidos por las autoridades, ante esa población, deben ser honrados con la ejecución de acciones que los materialicen.

Las creencias buscaron fundamentarse en la autoridad emanada de las referencias conceptuales. Se estableció una analogía o relación de semejanza entre el caso estudiado y las categorías “red de secuestro”, “normalización”, y “discurso” elaboradas por Michel Foucault. Y estas categorías se trabajan sobre la base de la Geografía, donde la indagación

---

<sup>15</sup> Aquí la noción de mundo de la vida tiene una referencia habermasiana y se toma como correlato de los procesos de entendimiento. Los conceptos de mundo y las correspondientes pretensiones de validez, constituyen el armazón formal del cual se sirven las personas en su acción comunicativa para afrontar en su mundo de la vida las situaciones que en cada caso se han tornado problemáticas, es decir, aquellas sobre las que se hace menester llegar a un acuerdo. Estos dichos se pueden revisar en Habermas J., (1989). Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. Madrid: Cátedra.

se nutre con la consideración de la calidad de vida como inseparable una ordenación territorial sustentable.

De esta forma, del cotejo entre las afirmaciones iniciales y los referentes conceptuales surge el método de la reflexión, que busca la esencia del objeto de la investigación, y permite la enunciación de la hipótesis.

### 8.1. Hipótesis: supuestos en torno del problema

*Dado que en las instancias de implementación del PP de Moreno los discursos de los vecinos participantes sufren una conversión y adecuación a metas de organización territorial prefijadas por las autoridades locales, puede decirse que:*

- *Este caso se explica en términos de lo que Foucault llama red institucional de secuestro y normalización, los que operan sobre los saberes vecinales consultados<sup>16</sup>;*
- *Dichos secuestro y normalización limitan la sustentabilidad de la ordenación territorial resultante del PP en el municipio considerado.*

### 8.2. Justificación

Esta investigación se propone sumar a las herramientas de análisis de las experiencias de PP comúnmente utilizadas el aspecto de la normalización de los saberes vecinales intervinientes, como factor que incide en la voluntad y estrategias deliberativas de aquellos miembros de la comunidad participante y en la sustentabilidad del territorio que habitan. Este aporte metodológico se considera significativo para revisar los mecanismos de legitimación de las políticas públicas locales, basados en la proximidad con los ciudadanos y la apropiación de sus saberes.

Se considera importante analizar cómo contribuye dicha apropiación a promover un lazo político entre los gobernantes y aquellos que, a pesar de descreer de la posibilidad de una mayor equidad y democratización, se involucran en las instituciones de la democracia participativa. El conocimiento construido en base a estos análisis permitió explicar el

---

<sup>16</sup> Tal como se aclaró en la Introducción, se eligió la palabra “vecino”, como una forma más cotidiana que la evocada por el término “ciudadano”, para designar a quienes organizan los territorios donde transcurren la vida diaria y sus múltiples sentidos.

proceso de la formación de las voluntades, que es lo que finalmente legitima la toma de decisiones.

### 8.3. Identificación de las unidades de análisis territoriales y discursivas

El objeto empírico de esta tesis está constituido por las formas de implementación del PP de Moreno (ejecutadas entre 2013 y 2015) y sus improntas en el espacio geográfico local. El análisis de este presupuesto participativo fue efectuado entre 2013 (año en que se inició la aplicación de esta herramienta de gestión en dicho distrito) y 2020, cuando finalizaron las observaciones efectuadas acerca de la ordenación territorial, en las zonas del municipio en que se instrumentó el PP. La recolección e interpretación de información acerca del objeto de investigación fueron abordadas mediante técnicas cualitativas en su mayoría.

La contrastación comprendió el relevamiento de datos territoriales, sociales, políticos y económicos, y discursos que sobre el PP y sus implicancias (deliberativas y de sustentabilidad) poseen los actores sociales involucrados. Las unidades de análisis territorial consideradas fueron las siguientes: en el nivel supra-unitario, el Partido de Moreno; en el nivel unitario, las localidades de Moreno elegidas por el municipio para aplicar el presupuesto participativo; y por último, los barrios cuyos proyectos resultaron ganadores de la votación en el PP (nivel de anclaje).

Las unidades de análisis consideradas acerca de los discursos que circularon durante la implementación del presupuesto fueron: los testimonios y opiniones expresados durante encuestas y entrevistas, por vecinos y autoridades involucrados; las comunicaciones oficiales sobre el PP, vertidas en la página Web del municipio, en folletería y en los Planes de Gobierno Municipales, en los años 2013, 2014 y 2015; la información periodística de la época y página de Facebook del intendente que impulsó el PP en Moreno.

### 8.4. Definición de variables

Como características, elementos y atributos del objeto de investigación, las variables seleccionadas fueron predominantemente cualitativas, y se enfocaron en dar

cuenta de los discursos orales y escritos que circularon en el PP durante el período analizado. A continuación se presenta un cuadro resumen con las variables diseñadas para la investigación:

<i>Variable</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Medición</i>
<b>Instancias de implementación del PP de Moreno</b>	Nivel de participación de actores	Tipos de saberes aportados	Existencia de manifestaciones de saberes: político-administrativos, de uso, militantes, no militantes y profesionales en las Jornadas del PP; expresados en testimonios de funcionarios y asistentes a dichas Jornadas.
		Tipos deliberativos de participantes ( <i>desorientado, contemplativo, valorativo, propositivo o dinamizado</i> )	Elección de alguna de las opciones presentadas en el siguiente cuestionario de encuesta: 1. <i>Asistió a reuniones pero sin comprender su funcionamiento</i> (identifica al tipo desorientado). 2. <i>Comprendió el funcionamiento de las reuniones, pero no hizo propuestas ni votó las decisiones</i> (identifica al tipo contemplativo). 3. <i>No hizo propuestas, pero votó propuestas de otros</i> (identifica al tipo valorativo). 4. <i>Hizo propuestas y participó en las votaciones</i> (identifica al tipo propositivo). 5. <i>Además de proponer y votar, alentó a otros asistentes a apoyar una propuesta determinada</i> (identifica al tipo dinamizado).
	Nivel de realización efectiva de las Jornadas pautadas para el PP	Frecuencia anual con que se realizaron las distintas clases de Jornadas de Difusión, Capacitación y Decisión	Existencia de registros oficiales impresos o en la página Web del Municipio, respecto de las jornadas realizadas. Consulta a los coordinadores distritales del PP. Respuestas de vecinos a las siguientes preguntas: 1. <i>¿Cuántas Jornadas de Difusión del Presupuesto Participativo recuerda que hayan sido convocadas en su barrio?</i> 2. <i>¿Cuántas Jornadas de Capacitación del Presupuesto Participativo recuerda que hayan sido convocadas en su barrio?</i> 3. <i>¿Cuántas Jornadas de Asistencia Técnica del Presupuesto Participativo recuerda que hayan sido convocadas en su barrio?</i> 4. <i>¿Ha asistido a alguna de ellas? (SÍ-NO/ Justificar respuesta)</i>
<b>Conversión de los saberes comunitarios</b>	Adecuación de la iniciativa vecinal a objetivos político-administrativos previamente establecidos por el Municipio	Adaptaciones gubernamentales de las iniciativas ciudadanas a través de la modificación de proyectos por causas presupuestarias y/o políticas	Existencia de registros escritos de las Jornadas del PP. Testimonios de funcionarios, técnicos municipales y de los impulsores de proyectos rechazados y/o modificados. Admisión explícita, por parte de técnicos y funcionarios, del condicionante presupuestario y/o programático en la determinación de viabilidad de las iniciativas vecinales presentadas.
			Existencia de registros escritos de las Jornadas del PP.



		Adaptaciones gubernamentales de las iniciativas vecinales por razones de índole técnica.	Testimonios de los impulsores de proyectos rechazados por razones técnicas. Testimonios de los técnicos consultados. Entrevistas a los vecinos u organizaciones impulsoras de los proyectos.
		Adaptaciones gubernamentales de las iniciativas vecinales a través de la modificación de proyectos por motivos ideológicos	Entrevista a los vecinos y/u organizaciones comunitarias que presentaron proyectos en el PP para determinar su grado de conformidad con la participación permitida y sus apreciaciones sobre las causas de la misma.
<b><i>Sustentabilidad de la ordenación territorial derivada del PP en el Municipio de Moreno</i></b>	Grado de productividad aportado por el PP a la ordenación territorial	Impacto en la creación de fuentes de trabajo por parte de los proyectos sometidos a votación	Existencia de registros y testimonios orales y/o escritos acerca del trabajo y mano de obra a emplear en los proyectos vecinales calificados como viables. Entrevistas a los vecinos u organizaciones impulsoras de los proyectos.
	Grado de equidad aportado por el PP a la ordenación territorial	Impacto generado por los proyectos sometidos a votación en el acceso a los servicios públicos	Existencia de registros escritos sobre la convocatoria a Jornadas de Decisión y sobre el resultado de las mismas. Testimonios de vecinos u organizaciones impulsoras de los proyectos que estuvieran referidos a generar o mejorar servicios públicos
	Grado de potenciación aportado por el PP a la ordenación territorial	Impacto territorial de la falta de ejecución de proyectos elegidos y de la ejecución de proyectos no elegidos	Existencia de registros escritos sobre la convocatoria a Jornadas de Decisión y sobre el resultado de las mismas. Entrevistas a los vecinos del lugar donde correspondía emplazar el proyecto en cuestión para verificar su realización. Y además, para conocer la justificación que las autoridades dieron a los habitantes de la zona sobre la necesidad de efectuar o suspender las obras.
	Incidencia de los proyectos presentados sobre la sostenibilidad ambiental	Efectos sobre el cuidado ambiental de los proyectos calificados como viables	Existencia de registros escritos sobre la convocatoria a Jornadas de Decisión y sobre el resultado de las mismas. Entrevistas a los vecinos u organizaciones impulsoras de los proyectos, para conocer su visión sobre la calidad ambiental aportada por los proyectos y su mantenimiento, en caso de ser ejecutados.

Cuadro 8. Variables diseñadas para la investigación

## 8.5. Fuentes de información

Para abordar el objeto de estudio se efectuaron observaciones, entendidas como todos los procedimientos efectuados para examinar, obtener y registrar aquellas fuentes y datos considerados relevantes para esta investigación. De esta manera, el período de observaciones concernientes al tema específico de la presente tesis, se extendió desde 2013 (cuando comenzó la experiencia del PP en Moreno -las observaciones sobre otros procesos de ordenación territorial en dicho municipio se iniciaron en 2003-), hasta el año en curso.

Se consultaron fuentes primarias y secundarias de información, y para su valoración e interpretación se aplicaron sobre ellas el trabajo hermenéutico y el genealógico. Se abordó entonces la polisemia propia del lenguaje cotidiano, intentando desocultar condicionamientos histórico-culturales en las palabras expresadas y en los silencios mantenidos acerca de las prácticas y las percepciones territoriales. El trabajo de indagación desarrollado desde la genealogía implica un análisis que, partiendo de la cuestión presente, busca prácticas discursivas y no discursivas históricas, anteriores (da Costa Pereira, 2012) que alimentan los actuales prejuicios de valor y esquemas de control. A continuación se detalla cuáles fueron las fuentes de información consideradas para esta investigación:

<i>Fuente de información</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Observación mediante entrevistas semiestructuradas a personajes considerados clave: Secretario de Participación Comunitaria y Organización Social de Moreno, coordinadora del PP de Moreno.	Permite conocer el punto de vista personal de los funcionarios y los fundamentos administrativos de la gestión municipal actual. Permite ver continuidades y discontinuidades con la gestión entre los años 2013 y 2015.	Dificultad en concertar las entrevistas y en que los funcionarios tengan disponibilidad de tiempo para ser entrevistados. Probabilidad de recoger una versión “políticamente correcta” de los hechos, que minimice inconvenientes y desacuerdos registrados en la gestión del PP.
Observación mediante entrevistas a miembros de organizaciones intermedias y ciudadanos participantes y/o en condiciones de participar de las Jornadas del PP de Moreno para: conocer qué proyectos apoyaron y por qué razón; conocer las motivaciones que los llevaron a participar y su balance de las actuaciones propias y de las autoridades intervinientes.	Obtención de datos primarios, evitando el sesgo presente en documentos oficiales, sobre los logros y tareas pendientes del PP.	Posibilidad de resistencia a expresarse por parte de ciudadanos disconformes y desconfianza de ciudadanos militantes que adhieren a la gestión municipal.
Observación mediante entrevista a los asesores técnicos que calificaron los proyectos rechazados.	Información primaria en crudo, sin la edición de los comunicados y actas registrados por escrito.	Dificultad de concertar las entrevistas. Tiempo que demanda la entrevista frente al tiempo efectivamente concedido por el entrevistado
Observación documental de los Planes de Gobierno del Municipio de Moreno de 2014 y 2015.	Fácil acceso, ahorro de tiempo y bajo costo. Ventajas de costo reducido al no tener que generar los datos.	Sesgo oficialista en la información brindada. Intencionalidad de la institución que elabora el documento.
Observación documental de las últimas	Posibilidad de cotejar	Problemas de accesibilidad o de

novedades del PP, a través del sitio Web del Municipio, los archivos digitales Web y las publicaciones impresas sobre las instancias de difusión, capacitación y votación.	ocularmente el estado de situación con las carencias iniciales señaladas por los vecinos.	inseguridad en las zonas visitadas. Intencionalidad de la institución que elabora el documento.
Observación documental de documentos sobre las características de los proyectos ganadores de las votaciones del PP	Ventajas de costo reducido, al no tener que generar los datos.	
Observación directa de la localización territorial de los resultados de proyectos del PP terminados. Entrevista a los vecinos de la zona.	Posibilidad de cotejar ocularmente el estado de situación con las carencias iniciales señaladas por los vecinos.	Problemas de accesibilidad o de inseguridad en las zonas visitadas.
Observación directa de áreas señaladas por los vecinos como disfuncionales.	Ídem.	Ídem.
Observación documental de la cartografía referida a áreas de uso del suelo, zonificación y localización de proyectos ganadores de las votaciones del PP	Fácil acceso, ahorro de tiempo y bajo costo. Ventajas de costo reducido al no tener que generar los datos.	Falta de actualización de la cartografía consultada.
Observación mediante entrevista a los vecinos y/u organizaciones comunitarias que presentaron proyectos en el PP para determinar su grado de conformidad con la participación permitida.	Permite recabar los datos en forma directa sobre los hechos, luego de un lapso que morigera los ánimos de los disconformes.	Visión sesgada de la situación debido a intereses económicos y/o políticos de los consultados.

Cuadro 9. Fuentes de información

## 8.6. Técnicas empleadas para la atribución de variables

- Observación mediante entrevistas semiestructuradas

Las entrevistas semiestructuradas fueron elegidas para conocer: formas de implementación del PP; discursos esgrimidos por los participantes gubernamentales y no gubernamentales; y estrategias de adecuación, de las iniciativas y discursos comunitarios, a los objetivos gubernamentales definidos previamente a la consulta del PP. Así entonces, se plantearon temas referidos a lo que se deseaba saber, para facilitar el desarrollo flexible de las respuestas y las repreguntas necesarias.

Se decidió la realización de entrevistas focales a los vecinos promotores de los proyectos elegidos, o bien a informantes clave residentes en los barrios donde debieran emplazarse las obras. Para determinar quiénes serían entrevistados se consultaron a algunos de los actores sociales ya visitados y se recorrieron los barrios donde se ubicarían/ubicaron las obras aprobadas. En este último caso se puso especial cuidado en dirigirse a las instituciones intermedias: escuelas, parroquias, sociedades de fomento; o bien comercios donde se sugiriesen nombres de vecinos. La elección de estas instituciones obedeció a que las mismas conocen bien el campo social de donde se nutren: alumnos, socios, feligreses, clientes. A continuación se detalla qué personas fueron entrevistadas con respecto al PP, y los motivos por los cuales se las entrevistó:

Cuadro 10. Personas entrevistadas

<b>Persona entrevistada</b>	<b>Razones para entrevistarla</b>
<b>Presidente de la Asociación Mutual El Colmenar</b>	Integró el <i>Movimiento por La Carta Popular</i> , que impulsaba la implementación del Presupuesto Participativo en Moreno, entre otros distritos.
<b>Referente del movimiento cultural <i>El Culebrón Timbal</i></b>	Integró el <i>Movimiento por La Carta Popular</i> , que impulsaba la implementación del Presupuesto Participativo en Moreno, entre otros distritos. Participó de la organización del Presupuesto Participativo en los municipios de San Miguel y en San Martín.
<b>Integrante de la comisión directiva de la <i>Cooperativa Comunidad Organizada</i></b>	El presidente de <i>El Colmenar</i> mencionó su participación en las Jornadas del Presupuesto Participativo de Moreno.
<b>Exsecretario de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria de Moreno</b>	La dependencia que dirigía tenía a su cargo la implementación del Presupuesto Participativo de Moreno.
<b>Secretario del Consejo de Administración de la <i>Cooperativa Pucará de Trujui</i></b>	Integra una organización social tradicional de la localidad en donde se hizo la prueba piloto del Presupuesto Participativo de Moreno.

<b>Exconcejal de Moreno por el Partido Socialista</b>	Es miembro de la oposición y el hecho de entrevistarle permitió conocer una lectura no oficial del proceso de implementación del Presupuesto Participativo de Moreno.
<b>Experto Alejandro López Accotto</b>	Dirigió una Diplomatura en PP de la UNGS destinada a funcionarios nacionales y municipales.
<b>Expertos municipales</b>	Entrevista a personal del equipo técnico del IDUAR-MORENO. Aportó visiones técnicas del proceso y relatos sobre detalles de un proyecto específico.  Entrevista al Subsecretario de Obras Públicas de Moreno. Permitted conocer las características de los proyectos del área que más proyectos del PP concentró.
<b>Miembros del Club La Victoria</b>	Entrevista a miembros del Club frente al cual se ejecutó el proyecto de la plaza “Crecer jugando”, del PP 2014. Permitted conocer el nombre de la persona promotora del proyecto, señalada por los entrevistados como vinculada a la política local. Asimismo, permitió constatar que algunas personas desconocen que la votación del proyecto correspondía a un PP.
<b>Miembros de la Sociedad de Fomento Lomas de San José</b>	Permitted conocer el grado de información que la institución barrial tenía acerca de la propuesta sometida a votación (Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario) y la participación comprometida.
<b>Presidenta de la Fundación Defensores del Chaco</b>	Entrevista a la presidenta de una fundación creada por uno de los promotores de la Carta Popular, y del presupuesto participativo en Moreno. Permitted conocer el punto de vista de la institución respecto del PP concretado y la existencia de participación en el mismo.
<b>Miembro de la Comisión vecinal del barrio El Quijote</b>	Permitted conocer la visión de promotores de proyectos no ganadores. Además, evidenció las posibilidades de participación asociadas a la proximidad de otros barrios participantes más consolidados.
<b>Miembro del personal del CIC (Centro Integrador Comunitario) La Bibiana, donde se instaló una sala de rayos X a partir de un proyecto del PP</b>	Ya era miembro del personal cuando se inauguró la sala de rayos, lo que hizo de él un personaje clave para conocer algunos detalles acerca de como se concretó el proyecto.
<b>Vecino del barrio Villanueva que apoyó el proyecto del Corredor aeróbico “Caminos Inclusivos”</b>	Vive cerca del lugar donde se localizó el proyecto. Fue señalado por gente del lugar como persona comprometida con el progreso del barrio.
<b>Vecina del barrio Villanueva, vive frente al Polideportivo abierto-plaza ejecutado en el marco del PP y frente a la escuela primaria del barrio</b>	Cuando se presentó el proyecto del PP integraba la Comisión Cooperadora de la Escuela que está frente al Polideportivo-plaza, y fue informada por los impulsores de la iniciativa acerca de las características del proyecto.
<b>Vecino del barrio Villanueva, promotor de dos proyectos ejecutados en el marco del PP: “Polideportivo abierto-plaza” y “Cultura Móvil”</b>	Al ser promotor de ambos proyectos, se le preguntó por sus motivaciones, estrategias de difusión del proyecto y eventual movilización del votante. Además brindó las características iniciales de la idea-proyecto, algunas de las cuales no estuvieron presentes en la versión sometida a votación.
<b>Ex referente del Plan FinEs en el barrio La Esperanza, de Moreno</b>	Como referente del Plan FinEs, y docente en la escuela del barrio hace unas dos décadas, conoció los usos del suelo dados al lugar donde se hizo la plaza. El espacio verde público fue un proyecto promovido dentro del PP.

	Además, la iniciativa se utilizó como contenido transversal dentro de las asignaturas del citado plan de terminalidad educativa.
<b>Promotora del proyecto de la plaza “Crecer jugando”</b>	Fue señalada por miembros del Club La Victoria como promotora del proyecto y como militante política.
<b>Vecina del barrio La Perla</b>	Fue la promotora del proyecto “Cámaras de seguridad y botón antipánico”, ganador del PP, y que finalmente no fue ejecutado.
<b>Vecina del barrio Santa Brígida</b>	Vive a una cuadra de donde se determinó la localización de una urna para votación de iniciativas del PP. El proyecto en cuestión estaba referido a la construcción de veredas en los barrios Haras Trujui I y II, que además incluiría a Santa Brígida, según testimonios de vecinos.
<b>Vecino del barrio Santa Brígida</b>	Vive a media cuadra de la esquina donde se determinó la localización de una urna de votación del PP, para el proyecto de construcción de veredas en los barrios Haras Trujui I y II .
<b>Vecina del Barrio José C. Paz</b>	Participante de las Mesas Barriales de la zona. Vive a dos cuadras de la plaza del barrio, que formaba parte de un proyecto ganador, el que no fue ejecutado.
<b>Vecino del barrio José C. Paz</b>	Fue señalado por la anterior como vecino que se preocupaba por la mejora de las calles y bocacalles, y del progreso del barrio, en general.
<b>Concejal oficialista en ejercicio de su mandato (2015- 2019)</b>	Mencionado por el anterior como vecino del barrio José C. Paz, que años antes participó, como integrante de una cooperativa del plan “Argentina Trabaja”, en la construcción de la plaza del barrio.
<b>Vecina del barrio Bongiovanni</b>	Mencionada por un comerciante del lugar como una de las vecinas más antiguas del barrio. Vive a dos cuadras del lugar donde se habría localizado la ejecución del proyecto de mejora de calles.
<b>Vecino del complejo Las Catonas</b>	Fue mencionado por otros vecinos como participante de la Mesa Barrial de la zona y como promotor del proyecto “Plaza deportiva y skate park Las Catonas”.
<b>Vecina del barrio Lomas de San José</b>	Varios vecinos la señalaron como promotora del proyecto “Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario”.

- Observación mediante encuestas

La encuesta mediante cuestionario es una técnica de observación mediante la cual se recogen datos de una población de la que se pretende explorar, describir, predecir y/o explicar una serie de características. En este trabajo de investigación se eligió esta técnica dentro de una instancia exploratoria. La intención fue identificar en qué medida la población de las localidades y barrios de Moreno tuvo conocimiento de la existencia del PP, implementado en ese distrito entre 2013 y 2015. Con los resultados de las encuestas se elaboró una categorización de las percepciones vecinales.

Se aplicaron los formularios de encuesta a setenta personas. Se administraron en las distintas cabeceras de recorridos de colectivos ubicadas en el Centro de Transbordo Moreno, dado que allí confluyen habitantes de los distintos barrios del municipio, así

como personas que sin residir en el mismo lo transitan diariamente. También se tomaron encuestas en los barrios La Esperanza, El Quijote, Alem, Lomas de San José, Parque Trujui y La Perlita. Se llegó a la saturación, dado que todas las personas consultadas desconocían la expresión “presupuesto participativo”, aun cuando hubo quienes recordaron haber participado en el mismo, pero desconociendo su denominación. En estos últimos casos los encuestados manifestaron, coincidentemente, que se habían acercado a “votar para que hicieran una obra para el barrio”, porque les avisaron que fueran a hacerlo el día en que la urna se hallaba cerca de sus domicilios.

- Observación directa

Se eligió esta técnica para reconocer y luego describir los espacios en donde se ejecutaron las obras públicas pautadas desde el PP. Se buscó así inferir los significados que estas materializaciones tienen, para las concepciones sobre los factores de sustentabilidad (aun cuando no los identifiquen con esos nombres) que poseen la comunidad y al municipio. Al mismo tiempo se realizó observación directa de los barrios visitados, y en los casos en que fue posible (por razones de seguridad) utilizar una cámara fotográfica a la vista de los ocasionales transeúntes, se tomaron fotografías de las obras realizadas.

- Observación de documentos

Se eligió esta técnica para realizar un análisis de contenidos y de discursos presentes en los registros escritos acerca de las distintas Jornadas del PP, los volantes impresos para difundir cada proyecto, los informes finales del PP desde 2013 a 2015, a través de comunicaciones oficiales o de artículos periodísticos.

#### 8.7. El trabajo genealógico aplicado en esta tesis

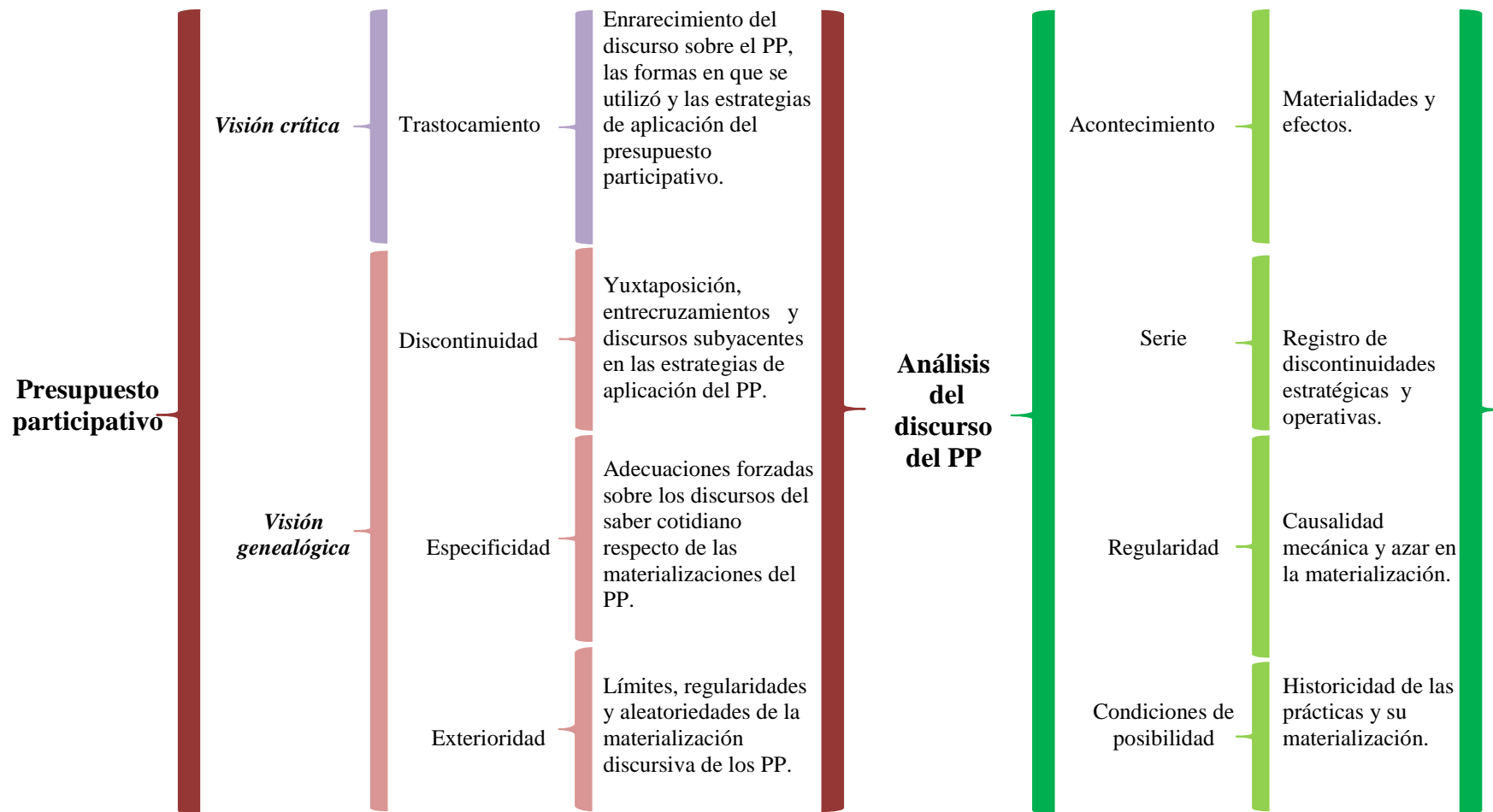
Toda práctica ha tenido un origen. Cuando se hace genealogía hay que considerar los detalles de los comienzos de las prácticas, “para poder descubrir que en la raíz de lo que se conoce no siempre se asienta la verdad, sino casi siempre la exterioridad del accidente” (da Costa Pereira, 2005: 81). Es necesario entonces conocer las condiciones y circunstancias en las que surgieron, se conformaron en discursos y se materializaron en prácticas; en el caso de esta tesis, prácticas territoriales.

El trabajo genealógico se realizó según cuatro principios y cuatro nociones, ya adelantados en el marco de referencias conceptuales. La aplicación de los mismos permitió establecer: cómo se produjo el enrarecimiento del discurso sobre el PP; las



formas en que se utilizó dicho discurso, tanto en su forma manifiesta como en aquella subyacente, a través de las estrategias de aplicación del presupuesto participativo; la yuxtaposición y los entrecruzamientos discursivos; las adecuaciones aplicadas a los discursos del saber cotidiano, sobre las materializaciones del PP.

A continuación, con un cuadro resumen se da cuenta de cómo fueron implementados estos principios y nociones de análisis:



Cuadro 11. El trabajo genealógico aplicado a los datos Fuente: Elaboración propia sobre la base de Da Costa Pereira, Nélide (2018). Esquema para el trabajo genealógico. Apuntes para los alumnos. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján

8.7.1. Las entrevistas y encuestas: modelos y plan de análisis

- ❖ Guía genérica de las entrevistas (modificada según el devenir de las distintas charlas, pero partiendo siempre del hecho de que el entrevistado seleccionado estaba informado acerca de la experiencia del PP de Moreno):
  - ¿Cómo surgió el PP de Moreno?
  - ¿Fue a alguna reunión del Presupuesto Participativo de Moreno?
  - ¿Qué opina de la implementación? ¿Qué cambiaría? ¿Qué rescataría?
  - ¿Había sesgo partidario en los criterios argumentados para avalar o desestimar un proyecto?
  - ¿Había agitadores partidarios en las Jornadas del PP?
  - ¿Hubo proyectos elegidos que no se ejecutaron o están a medio ejecutar?
- ❖ Modelo de encuesta a vecinos de las localidades donde se implementó el PP

Información personal

Edad.....

Ocupación.....

.....

Localidad/barrio.....

1. ¿Oyó hablar del Presupuesto Participativo de Moreno? (Marcar con una cruz)

A. Sí.....

¿Cómo se enteró?.....

.....

B. No..... FIN DE LA ENCUESTA

2. ¿Participó de alguna reunión del Presupuesto Participativo?

A) No..... FIN DE LA ENCUESTA

B) Sí.....

a) Marcar con una cruz la frase que mejor explique su participación en las reuniones del Presupuesto Participativo:

i. Asistió a reuniones, pero sin comprender el funcionamiento de las mismas.

ii. Comprendió el funcionamiento de las reuniones, pero no hizo propuestas.

iii. No hizo propuestas, pero votó proyectos de otros.

iv. Hizo propuestas, presentó proyectos y participó en las votaciones.  
SIGUE EN PREGUNTA N° 4

V. Además de proponer y votar, alentó a otros asistentes a apoyar una propuesta determinada.

4. ¿Qué obras proponía su proyecto para el barrio?

5. ¿Por qué consideró necesarias estas obras?

6. ¿Su proyecto fue modificado antes de ser sometido a votación?

No..... FIN DE LA PREGUNTA

Sí.....Las modificaciones se debieron a (Marque con una cruz):

a. Cuestiones técnicas

b. Cuestión de costos y dinero disponible

c. Su proyecto fue fusionado con otro

d. Otras razones no mencionadas que usted señalaría como el motivo principal

i.

¿Cuáles?.....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

7. Marcar con una cruz:

a. ¿Recuerda cuántas Jornadas de Difusión del Presupuesto Participativo fueron convocadas en su barrio?

No.....

Sí..... ¿Cuántas?.....

b. ¿Recuerda cuántas Jornadas de Capacitación del Presupuesto Participativo fueron convocadas en su barrio?

No.....

Sí..... ¿Cuántas?.....

c. ¿Recuerda cuántas Jornadas de Capacitación del Presupuesto Participativo fueron convocadas en su barrio?

No.....

Sí..... ¿Cuántas?.....

d. ¿Ha asistido a alguna de ellas?

No.....

Sí.....

¿Cuál/es?.....

8. Con relación al nivel de participación y de posibilidad de opinar en las reuniones del Presupuesto Participativo usted está (marcar con una cruz y justificar la elección):

a. Extremadamente conforme.....

¿Por qué?.....

b. Muy conforme.....

¿Por qué?.....

c. Bastante conforme.....

¿Por qué?.....

- d. Disconforme.....  
 ¿Por qué?.....  
 e. Otro...  
 ¿Cuál?.....¿Por  
 qué? .....

❖ Plan de análisis de las encuestas

De acuerdo con Juan Samaja (Samaja, 2005: 280-296) el análisis adopta dos dimensiones: genética y estructural. El análisis de la información obtenida mediante encuestas se desarrolló de acuerdo con la propuesta metodológica del mencionado autor:

Cuadro 12. El análisis de la información según Samaja

Dimensión genética	Dimensión estructural		
	Análisis centrado en los valores	Análisis centrado en las variables	Análisis centrado en las unidades
Esquema exploratorio	Búsqueda de sistemas de clasificaciones.	Examen grueso de las distribuciones de frecuencia	Conceptualización de los sujetos posibles.
Esquema descriptivo/analítico	Elaboración de escalas.	Caracterización de las distribuciones de frecuencia.	Análisis multivariado.
Esquema Explicativo/comprendido	Discusión de la significación de los indicadores.	Verificación de hipótesis causales	Análisis funcional, comparativo e histórico-estructural. Exposición del modelo de interpretación.

El análisis centrado en el valor busca la sistematización y codificación de la información, con el objeto de construir una variable. Esta variable puede constituir un medio más que un fin, atendiendo a los objetivos de la investigación. En el caso de esta tesis, las formas de implementación del PP fueron atribuidas por una serie de variables indicadoras, como es el caso de “tipos deliberativos de participantes (desorientado, contemplativo, valorativo, propositivo o dinamizado)”. Los resultados de las encuestas exploratorias fueron objeto de un análisis centrado en el valor, que buscó corroborar, modificar o bien desestimar esta

tipología (o parte de ella) para el caso del PP de Moreno. Porque si bien la medición de los indicadores parte de categorías preestablecidas, obtenidas de las referencias conceptuales, los comportamientos y manifestaciones observados pueden arrojar categorías nuevas. Se consideró posible que surgiera de estos instrumentos de medición una nueva variable indicadora no considerada, respecto de los niveles de participación, que resultara conveniente incluir, en el momento descriptivo/analítico. La significación de estas categorías fue desarrollada en el esquema explicativo/ comprensivo.

El análisis centrado en la variable establece las frecuencias con que aparecen los valores obtenidos luego de las mediciones. Por ejemplo, con respecto a los tipos de participantes, se estableció, con un enfoque cualitativo, con qué frecuencia se registró cada tipo medido, y aquellos nuevos que hubieran emergido. Y en el esquema explicativo/comprensivo se relacionaron estos análisis con hipótesis causales.

El análisis centrado en las unidades de análisis, en este caso incluyó las unidades de análisis territorial, y las unidades de análisis discursivas ya mencionadas. El trabajo sobre estas unidades en la fase exploratoria busca conceptualizarlas. En el esquema descriptivo, se abordó el comportamiento de cada unidad de análisis con respecto a las variables. Se describió la materialización de los discursos vertidos en el contexto del PP (obras hechas, obras pendientes, su estado actual, por ejemplo) en relación con su aporte a la sustentabilidad de cada territorio observado.

*¿Una ambulancia o una plaza? Votando derechos para transformarlos en privilegios<sup>17</sup>*

“La última experiencia del PP se llevó a cabo en Cuartel V y se llegaron a presentar más de 10 propuestas. El detalle de los mismos daba cuenta de cómo el estado diluía sus responsabilidades y ‘cedía’ su obligación de garantizar derechos básicos a la supuesta ‘decisión popular’, que tenía que elegir entre una ambulancia, un jardín o una plaza. La mejor receta para desdibujar la conciencia de clase es confundir a las comunidades con que es su elección acceder a determinados derechos y que depende de su voluntad que eso suceda”.

#### **IV. VALIDACIÓN OPERATIVA Y EXPOSITIVA: el desarrollo del trabajo de tesis desde la exposición de resultados en su relación con suposiciones y conceptos de partida**

---

<sup>17</sup> Nota de la Agencia de Noticias Red Acción, disponible el 13/04/2018. <http://www.anred.org/?p=93658>

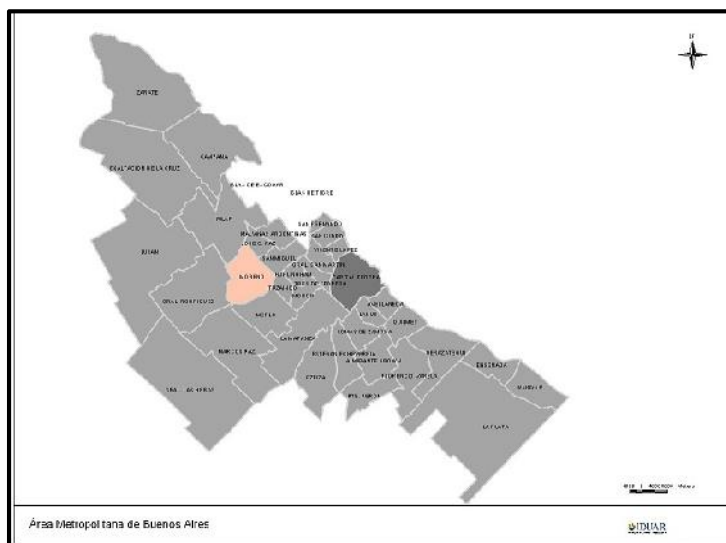
## 9. EL ESPACIO GEOGRÁFICO ANALIZADO: el Partido de Moreno, en la Provincia de Buenos Aires

El municipio de Moreno es uno de los partidos del Conurbano Bonaerense cuya situación económico-social es una de las más desfavorables. Posee más de cinco indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) por encima del promedio provincial y un Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita bajo, lo cual muestra su baja riqueza y su alta pobreza estructural. Los ingresos propios del municipio son reducidos; entre 2008 y 2013 constituían el 30% de sus ingresos, por debajo del 40% promedio del Conurbano. Como resultado, el gasto promedio por habitante en este distrito en 2013 llegaba apenas a \$1660, una cifra muy inferior al promedio del Conurbano: \$2577. Este contexto local fue escenario de una política participativa, el PP, basada en un porcentaje de los recursos propios del distrito.

### 9.1. Localización

El Municipio de Moreno se encuentra ubicado en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y su extensión es de 186,13 km<sup>2</sup>. Limita al noreste los Partidos de José C. Paz y San Miguel; al este con Ituzaingó; al sudeste con Merlo; al sur con Marcos Paz; y al oeste con General Rodríguez y Pilar. La ciudad cabecera, Moreno, dista 42 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

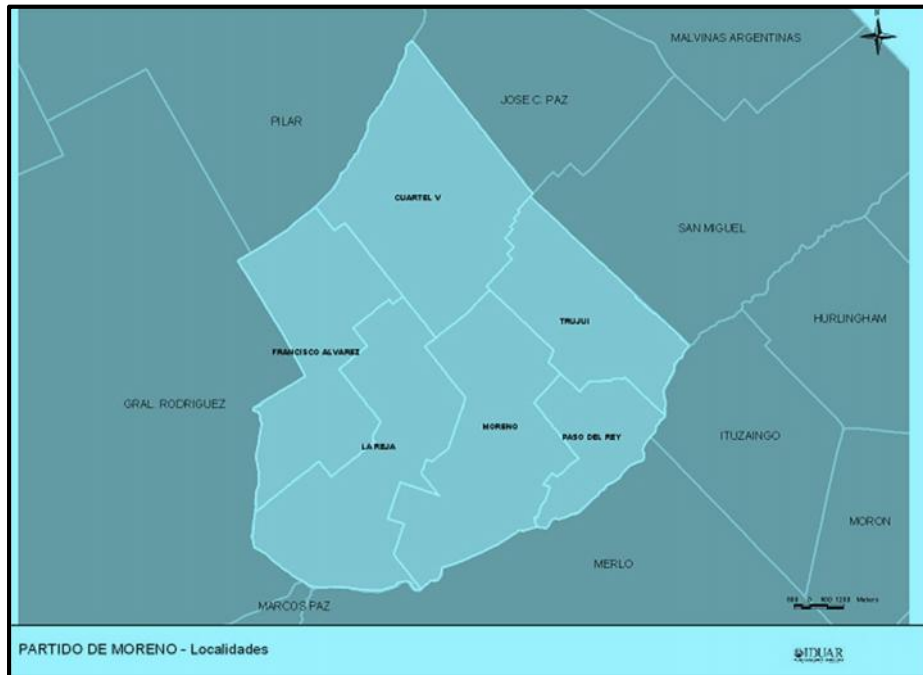
Mapa 1. Localización de Moreno en el Área Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: IDUAR, 2007.

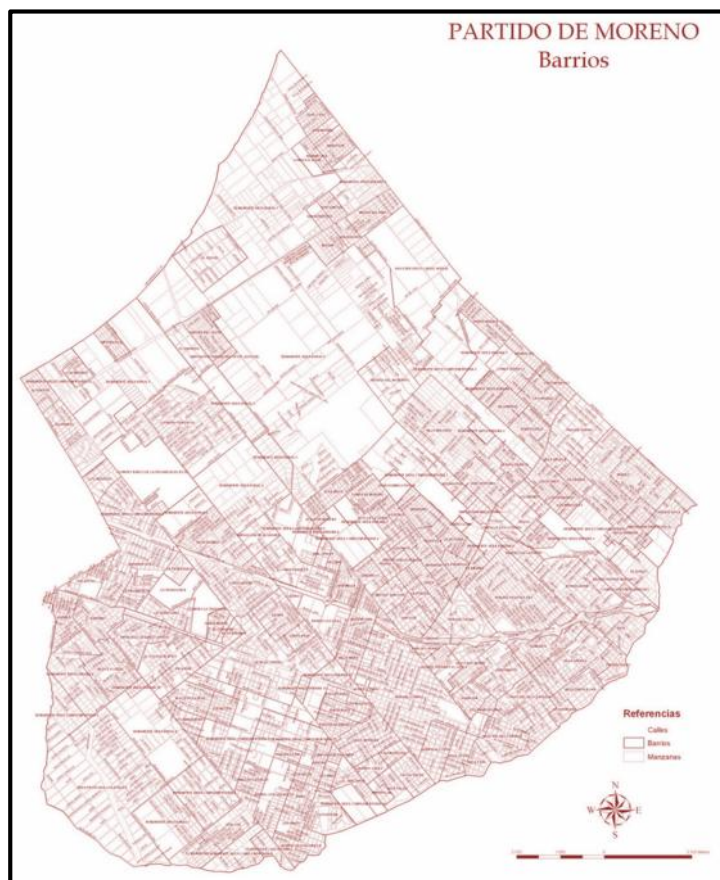


Mapa 2. Localidades de Moreno



Fuente: IDUAR, 2007.

Mapa 3. Barrios del Partido de Moreno



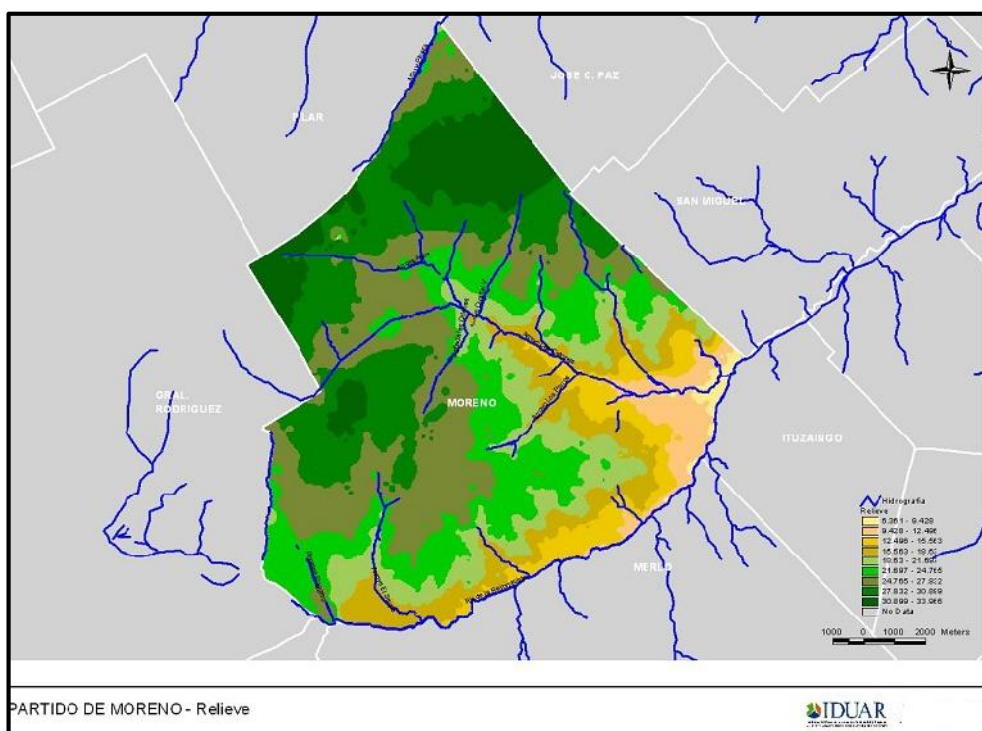
Fuente: Municipalidad de Moreno, 2019.

## 9.2. Características generales de las bases naturales

El clima de Moreno es de tipo templado húmedo (clasificación de Köppen): su temperatura media anual es de 17° C. Presenta inviernos suaves y veranos calurosos. La temperatura media del mes de julio es de 11° C y la del mes de enero es de 23° C. El volumen promedio de las precipitaciones es de 1.100 mm anuales; las precipitaciones mínimas se producen entre junio y julio, y las máximas, en entre noviembre y abril. Los vientos provienen del anticiclón del Atlántico Sur. Los vientos locales más característicos son la sudestada y el pampero.

Moreno presenta terrenos altos y bajos, lomadas y valles fluviales, propios de la Pampa Húmeda, y los pequeños desniveles que posee la superficie constituyen importantes drenajes de agua. La altura media sobre el nivel del mar es de alrededor de 20 m; las máximas alturas son levemente superiores a los 30 m y localizan al noroeste; las alturas menores son de 12 metros aproximadamente y se ubican sobre la margen izquierda del Río Reconquista.

Mapa 4. Relieve del Partido de Moreno



Fuente: IDUAR, 2007.

Más del 90% del territorio del Partido pertenece a la cuenca del Río Reconquista. El resto del distrito pertenece a la cuenca del Río Luján, como es el caso del arroyo Pinazo, que bordea el norte de la localidad de Cuartel V. También pueden mencionarse varios arroyos pequeños, algunos permanentes y otros temporarios: el arroyo Trujui, y las cañadas de Bajo Hondo, Sambrizzi y Del Cañón (IDUAR, 2007). Moreno es surcado por el Río Reconquista, que tiene una extensión de 45 kilómetros. En 1959, el entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Oscar Alende, encomendó un estudio para solucionar el problema de las inundaciones causadas por las crecidas del río. En 1964 los resultados de dicho estudio señalaron que debía construirse una presa reguladora del cauce del Reconquista.

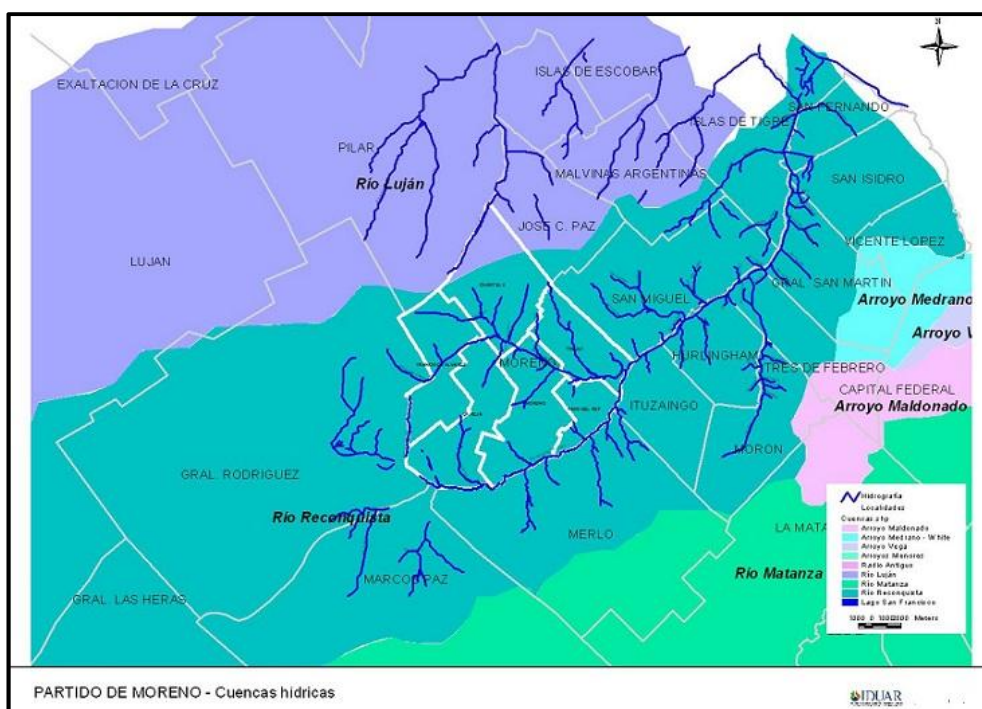
Entre 1967 y 1972 se construyó la presa, llamada Presa Ingeniero Roggero, en memoria de quien la diseñó. Se solucionó y ordenó así el problema de las inundaciones, que afectaban particularmente a los vecinos de Paso del Rey, localidad de Moreno que se encuentra a 14,53 m sobre el nivel del mar. El río fluye desde el embalse de la presa, el lago San Francisco, el cual recibe las aguas de los arroyos Irigoyen, La Horqueta, El Durazno y La Choza. El lago posee 260 hectáreas de superficie, de las cuales 120 pertenecen al partido de Moreno, y su cota es de 17,5 metros sobre el nivel del mar. El dique posee un murallón de 1.500 metros de extensión, veinte vertederos y dos compuertas que permiten el escurrimiento del agua. Existe además una presa auxiliar, el Dique Cascallares, ubicado 3,5 km al este de la Presa Roggero. En Moreno se halla el parque municipal Dique Ingeniero Roggero, que incluye la Reserva Municipal Los Robles, un área protegida por la Provincia de Buenos Aires, y el Museo de Sitio Francisco Javier Muñiz. Aguas abajo de la Presa Roggero el río Reconquista recibe a los arroyos del Sauce, Torres, Las Catonas, Los Perros y Morón.

Por Decreto Provincial 554/94 se creó la Unidad de Coordinación del Proyecto Río Reconquista (UNIREC), con el objeto de coordinar, ejecutar y supervisar las acciones que demandara la instrumentación del “Proyecto de Saneamiento Ambiental y Control de las Inundaciones del Río Reconquista”. La UNIREC, con sede en la Ciudad de La Plata, tenía por función supervisar y ejecutar la implementación del Proyecto de

Saneamiento ambiental y control de las inundaciones en el río Reconquista. En 2001, con la sanción de la Ley provincial N° 12.653, se puso en funcionamiento el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC). Este ente creó consejos consultivos por cada municipio, para que la población debatiera la recuperación de la Cuenca. En 2006 se aprobó el Programa de Saneamiento ambiental de la Cuenca del río Reconquista, mediante el Decreto N° 3002/06 de la Provincia<sup>18</sup>.

Con respecto a las aguas subterráneas, Moreno está comprendido en un solo acuífero, formado por tres subacuíferos: Epipelche, Puelche e Hipopuelche. El Epipelche alcanza los 25 metros de profundidad e incluye a la napa freática. El Puelche se halla a 25 - 120 metros de profundidad. El Hipopuelche se encuentra a mayores profundidades que los anteriores.

Mapa 5. Hidrografía del Partido de Moreno



Fuente: IDUAR, 2007.

El alto nivel de urbanización del partido hace que en la actualidad se conserve muy poco de su flora y fauna autóctona. Antiguamente predominaban en esta zona pumas, jaguares, zorros, vizcachas y cuises. Especies vegetales autóctonas eran: abrojo, talas, algarrobo, espinillos,

<sup>18</sup> Fundación Metropolitana (2014). Con un nuevo crédito del BID ¿toman impulso las obras de saneamiento de la cuenca del río Reconquista? En Informe Digital Metropolitano, <https://metropolitana.org.ar/idm/con-un-nuevo-credito-del-bid-toman-impulso-las-obras-de-saneamiento-de-la-cuenca-del-rio-reconquista/> Disponible el 26/05/2020.

coronillas, chañares, entre otros. Pero su existencia hoy es prácticamente nula.

### 9.3. El ordenamiento territorial de Moreno

#### 9.3.1. Antecedentes de participación vecinal en la elaboración del ordenamiento territorial de Moreno

Desde la implementación del decreto-ley bonaerense N° 8.912/77<sup>19</sup> hasta 1990, el Código de Zonificación del Partido de Moreno tuvo un diseño de tipo preventivo. Entre 1990 y 2008 estuvo en vigencia otro Código de Zonificación, vinculado con el rápido proceso de urbanización del distrito en particular, y del Conurbano Bonaerense en general, registrado en ese lapso. Los cambios en el uso del suelo de Moreno ocurridos durante ese tiempo determinaron “nuevas formas y funciones tanto del uso del suelo, la edificación, las situaciones de competencia y equilibrio entre la producción, el comercio, estabilización del periurbano y el acceso al suelo seguro y la vivienda”. Estos nuevos aspectos registrados en la configuración espacial del municipio impulsaron la actualización del Código de Zonificación de Moreno (IDUAR, 2017).

El municipio emprendió entonces distintas acciones: en mayo y junio de 2008 realizó reuniones internas con las áreas municipales competentes en cuestiones de ordenamiento, las cuales elaboraron sus diagnósticos; trabajó en articulación con la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial (DOUT) y la Asesoría General de Gobierno bonaerenses; entre julio y noviembre del mismo año inició un proceso que llamó *Ronda de Consultas*, por el que fueron convocadas distintas entidades para que hicieran propuestas sobre la nueva zonificación; dichas propuestas fueron vertidas en gráficos presentados ante la comunidad, en una Audiencia Pública a la que aquella fue convocada. Las entidades que participaron de la *Ronda de Consultas* fueron las siguientes:

- Bloques políticos del Concejo Deliberante de Moreno: Frente para la Victoria, Unión PRO-VUM y Coalición Cívica;
- Sociedad de Arquitectos de Moreno;
- Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires-Distrito III;

---

<sup>19</sup> Normativa bonaerense, regulatoria de los usos del suelo.

- Asociación de Abogados de Moreno;
- Escribanos;
- Unión Empresarial de Moreno (UEM);
- Unión de Comerciantes y Profesionales de Moreno Norte;
- Unión de Comerciantes y Profesionales de Moreno (UCPM);
- Centro de Comerciantes de Trujui;
- Centro de Martilleros;
- Colegio de ingenieros;
- Cámara de la Construcción de Moreno;
- Consejo Profesional de Agrimensura- Colegio de Distrito I;
- Bomberos Voluntarios de Moreno;
- Productores Frutihortícolas;
- Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS);
- Universidad Nacional de La Plata (UNLP);
- Universidad de Buenos Aires (UBA);
- Universidad de Morón;
- Universidad Nacional de Luján (UNLu);
- Instituto Universitario Nacional del Arte (IUNA), hoy Universidad Nacional de las Artes (UNA);
- Asociación Civil Madre Tierra;
- Fundación Pro Vivienda Social.<sup>20</sup>

Con la sistematización de los aportes realizados por las entidades antedichas se llegó a una “propuesta de consensos”, donde fueron definidas las “Cualidades del futuro”, cuya consideración se estimó necesaria para la definición del contenido del nuevo código, a saber: equilibrio territorial; gobernabilidad; identidad; sustentabilidad; sociabilidad; y competitividad. A continuación se describe la estimación y alcances previstos para cada cualidad:

---

<sup>20</sup> La Fundación Pro Vivienda Social (FPVS) es una organización sin fines de lucro fundada en el año 1992 por un grupo de empresarios con el objetivo de contribuir a solucionar el problema de la pobreza mediante el mejoramiento de la vivienda y las condiciones de vida de los sectores con menores ingresos. Ejecuta los siguientes programas: Microcréditos para mejoramiento de vivienda; Negocios Inclusivos; y Mejoramiento de baños y cocinas. En: <https://www.facebook.com/FundacionProViviendaSocial/> . Disponible el 30/01/2020.

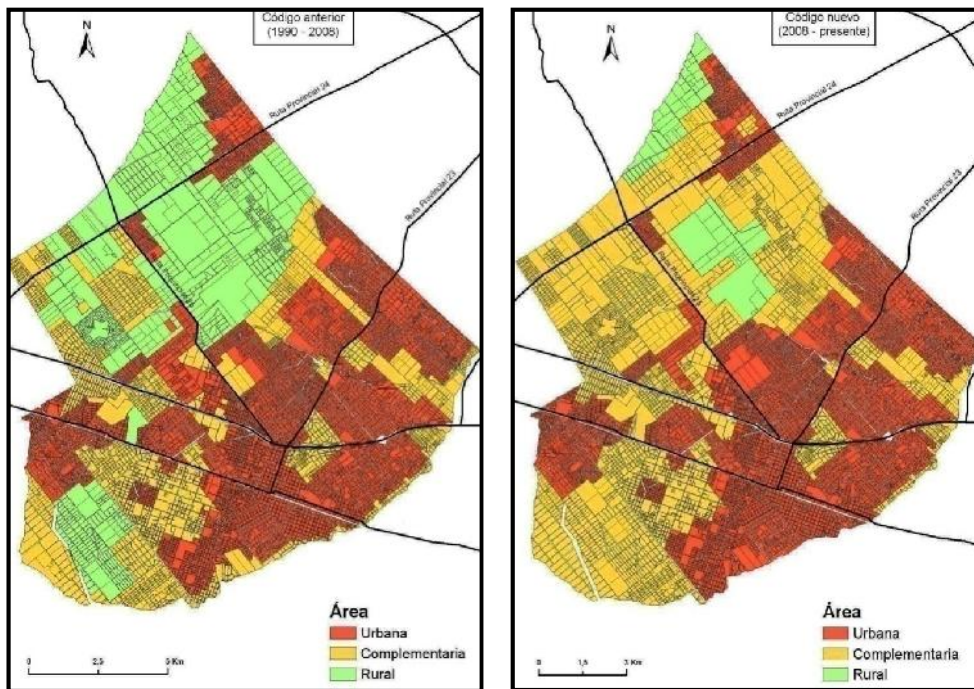
- El equilibrio territorial contempló el derecho a la ciudad y la integración de los tres modelos de ciudad: *comarcal*, *global*, *popular* e *intersticial* (ver estos conceptos en el apartado 8.5);
- La cuestión de la gobernabilidad incluyó el “contrato social con la gestión, la participación ciudadana y el desarrollo institucional”;
- En cuanto a la identidad, la misma se refirió a la “recalificación urbana, puesta en valor del patrimonio cultural y memoria del imaginario de la comunidad local”;
- La concepción de sustentabilidad abordada estuvo referida a la “minimización de recursos no renovables de acuerdo con la nueva Agenda Urbana Ambiental y la calidad del entorno urbano”;
- El tema de la sociabilidad se puntualizó como el “acceso al suelo seguro y a una vivienda de calidad, el acceso igualitario a la salud y a la educación y la mitigación de la pobreza urbana”;
- La competitividad contempló el “desarrollo del perfil productivo del partido, la igualdad de oportunidades de empleo, la operatoria equilibrada del mercado de suelo y la redistribución equitativa de la renta urbana” (IDUAR, 2017).

Finalmente, el Código de Zonificación resultante, (en 2012) se representó en la siguiente cartografía:

Mapas 6 y 7: Evolución de las áreas del Partido de Moreno

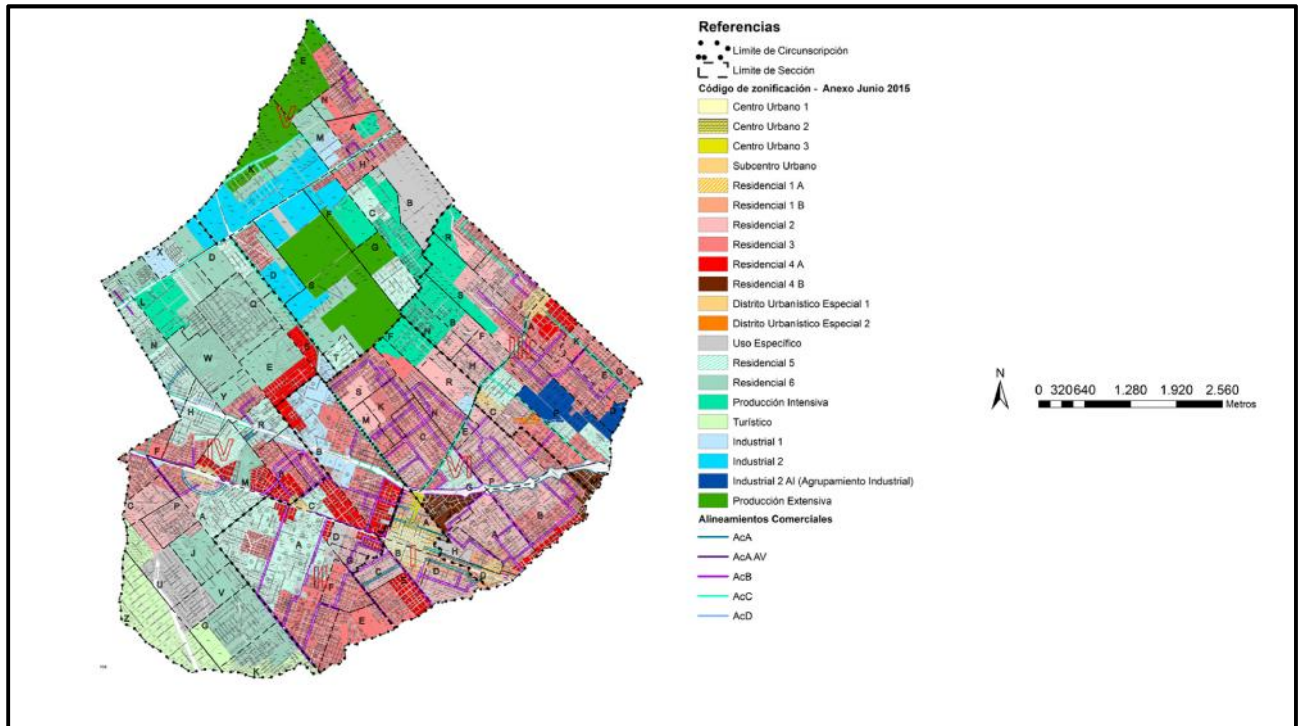
Mapa 6

Mapa 7



Fuente: IDUAR, 2017.

Mapa 8: Zonas del Partido de Moreno en 2012



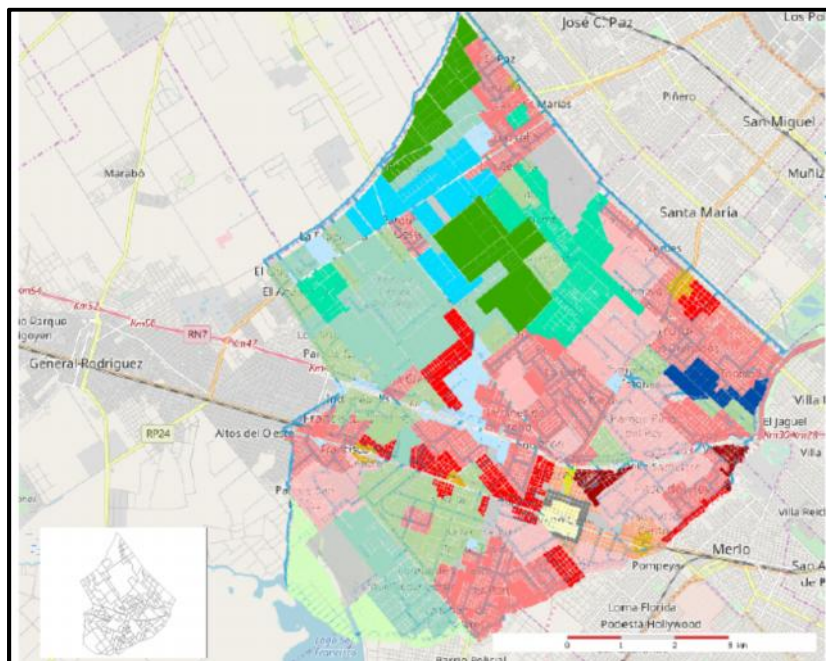
Fuente: IDUAR, 2017.



### 9.3.2. Ordenamiento territorial vigente en Moreno

En 2015 se produjo una nueva actualización del Código de Zonificación, por la que se amplió la superficie del área complementaria. De esa forma se tomaron previsiones para el desarrollo potencial del Distrito, y se dio respuesta al requerimiento de suelo para uso industrial. También se contempló con esta actualización el tratamiento escalado para pequeños emprendimientos, la reformulación de alineamientos comerciales y la consideración de la nueva red de infraestructura. Se actualizó el nomenclador de usos y se consideró la densificación del centro y los sub-centros (IDUAR, 2017).

Mapa 9. Zonificación del Partido de Moreno vigente desde 2015



Fuente: Municipalidad de Moreno, 2019.

## Referencias

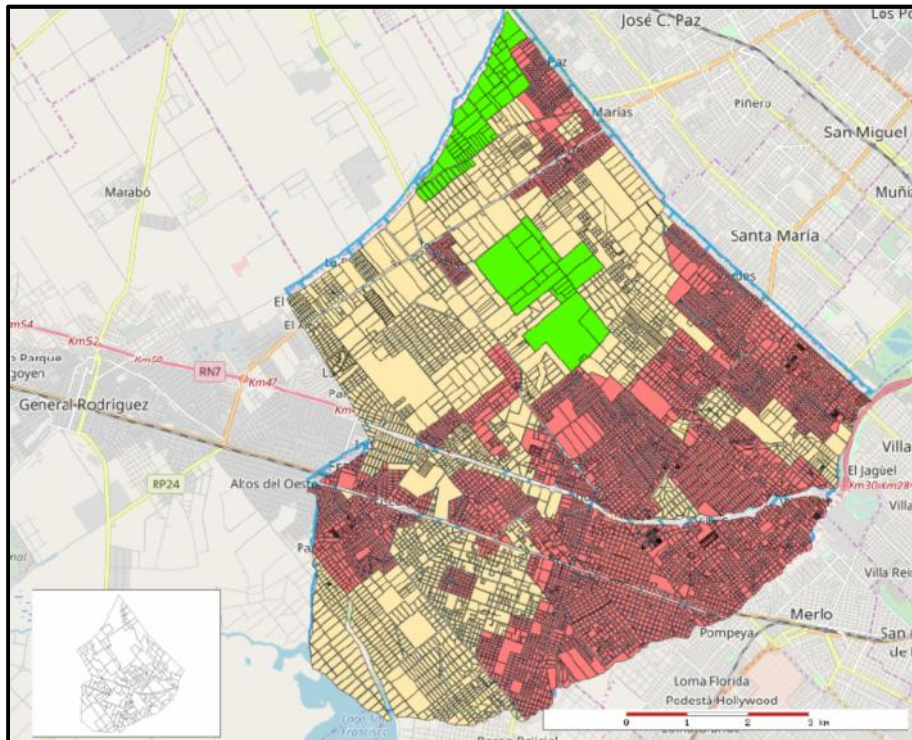
### Limite de Barrio

 Limite de Barrio

### Zonificación 2015 zonas

-  Industrial 1
-  Industrial 2
-  Industrial 2 AI (Agrupamiento Industrial)
-  Producción Extensiva
-  Producción Intensiva
-  Centro Urbano 1
-  Centro Urbano 2
-  Centro Urbano 3
-  Subcentro Urbano
-  Distrito Urbanístico Especial
-  Residencial 1 A
-  Residencial 1 B
-  Residencial 2
-  Residencial 3
-  Residencial 4 A
-  Residencial 4 B
-  Residencial 5
-  Residencial 6
-  Turístico
-  Uso Específico

Mapa 10. Áreas del Partido de Moreno vigentes desde 2015



Fuente: Municipalidad de Moreno, 2019.

## Referencias

### Limite de Barrio

 Limite de Barrio

### Zonificación 2015 areas

 Urbana  
 Complementaria  
 Rural

El ordenamiento territorial que rige para Moreno incluye además a la ley 14.449 (Ley de Acceso Justo al Hábitat -en adelante, LAJH-) de la provincia de Buenos Aires, aprobada en noviembre de 2012. Esta ley reitera el derecho de todos los habitantes de la provincia a tener un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan su integración, de acuerdo con el inciso 7 del artículo 36 de la Constitución de la Provincia. La LAJH establece para el territorio bonaerense cuatro principios básicos: el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad; y el reparto equitativo de las cargas y beneficios producidos por los procesos de desarrollo urbano. En función de estos principios, dicha ley impulsa una intervención pública más activa en los procesos de producción de la ciudad; define instrumentos para contar con recursos específicos (tierra, dinero u obras) que inciden en los mercados inmobiliarios; y establece herramientas participativas para la gestión territorial. (HCD bonaerense, 2013; CELS, 2017; Madre Tierra, 2016). La ley crea el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat y promueve, además, iniciativas de producción social del hábitat, a saber: urbanizaciones planificadas; microcréditos; medidas de integración socio-urbana para villas y asentamientos; creación de zonas especiales de promoción del hábitat social para ser aplicadas a predios ocupados.

La aplicación de la LAJH depende en gran parte de los municipios para la implementación obligatoria de mecanismos participativos: debates, audiencias y consultas públicas, mesas de gestión con la población de villas y asentamientos. Los entes descentralizados, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, los convenios urbanísticos específicos, los bancos de materiales, etc., son dispositivos municipales adicionales

previstos por esta ley (HCD bonaerense, 2013; CELS, 2017; Madre Tierra, 2016). En Moreno, la aplicación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat fue regulada por dos ordenanzas municipales, posteriores a los dos ciclos durante los que se implementó el PP. Se trata de la ordenanza 5686/16, sobre “Organización, participación y planificación barrial en Mesas de Tierra y Hábitat” y la ordenanza 5682/16, sobre “Gestión asociada en la elaboración de consensos: Creación del Consejo Municipal del Hábitat” (IDUAR, 2017).

#### 9.4. El área urbana de Moreno

Moreno está dividido en 279 barrios -186 oficiales y 93 Ocupaciones- (IDUAR, 2017) que se agrupan en las siguientes localidades: Moreno, La Reja, Francisco Álvarez, Cuartel V, Trujui y Paso del Rey. El área urbana ocupa alrededor del 50% del distrito y concentra la mayor densidad poblacional del municipio. El área complementaria, aledaña a la urbana, se encuentra en expansión y representa un 23% de la superficie del Partido. El área rural se caracteriza por su escasa densidad poblacional y por el uso preferencial de la tierra para actividades agropecuarias y forestales. Además, existen nuevas urbanizaciones cerradas que abarcan el 27% restante del total de la superficie. El área urbana de Moreno puede clasificarse en: comarcal, global, popular y marginal (IDUAR, 2017). A continuación se describe cada una:

- La ciudad comarcal es el sector vinculado al trazado del Ferrocarril Sarmiento, en torno a las estaciones Paso del Rey, Moreno, La Reja y Francisco Álvarez. Este modelo urbano está vinculado con las familias fundadoras, y con las actividades primarias (chacras, tambos), etc. Actualmente el eje de desarrollo urbano en la ciudad comarcal es de tipo comercial, y con un predominio de usos residenciales de clase media (IDUAR, 2017).
- La ciudad global (referida al fenómeno de la globalización), se manifiesta en las autopistas, las urbanizaciones privadas y las grandes superficies ocupadas por el sector terciario (comercios, actividades lúdicas y gastronómicas -tales como supermercados y shopping centers-). La suburbanización del uso residencial en la

década de 1990 determinó el surgimiento de numerosos clubes de campo y barrios cerrados en Moreno. Esta circunstancia se explica por la buena conectividad vial del partido y la presencia de tierra vacante en zonas con buena calidad ambiental, existentes en el distrito (IDUAR, 2017).

- La ciudad popular se originó en las décadas de 1950, 1960 y 1970. Particularmente en estas dos últimas, los grandes loteos populares con escasas obras de infraestructura fueron numerosos. Las migraciones internas hacia la región metropolitana incentivaron el fenómeno. En estas tierras predominó la urbanización caracterizada por la autoconstrucción de las viviendas y el trabajo asociativo para las obras de mejoramiento barrial, principalmente a través de las sociedades de fomento. Este proceso de consolidación urbana continúa hasta el presente (IDUAR, 2017).
- La ciudad marginal se ubica en áreas intersticiales cercanas a zonas bajas, cuya ocupación se debió a distintos motivos: acciones especulativas, segregaciones espaciales, especulación inmobiliaria, pobreza, desempleo y carencia de infraestructura básica. Los loteos desmedidos; la relocalización de los habitantes desplazados de las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires (a fines de la década de 1970); la multiplicación de barrios populares, potenciada por las carencias de empleo, de infraestructura y de recursos, son algunas materializaciones de aquellas causas. En este contexto surgió el proceso de toma de tierras, que al principio se limitó a terrenos fiscales dispersos. Pero en la década de 1980 comenzaron a registrarse tomas organizadas de terrenos baldíos abandonados, ubicados dentro de la trama urbana, o bien contiguos a la misma (IDUAR, 2017).

Los modelos de ciudad descriptos (comarcal, global, popular e intersticial) guardan correspondencia con lo que el municipio llama “Centralidades Definidas”: Moreno Centro; Cruce Castelar; Cruce Derqui; Paso del Rey; La Perlita – Las Flores; Cruce del Acceso Oeste con la ruta provincial n° 23; Cruce del Acceso Oeste con Camino del Buen Ayre; Cruce

de la ruta provincial n° 25 con la ruta provincial n° 24; e intersección de la ruta provincial n° 23 con la calle 2 de Abril (IDUAR, 2017).

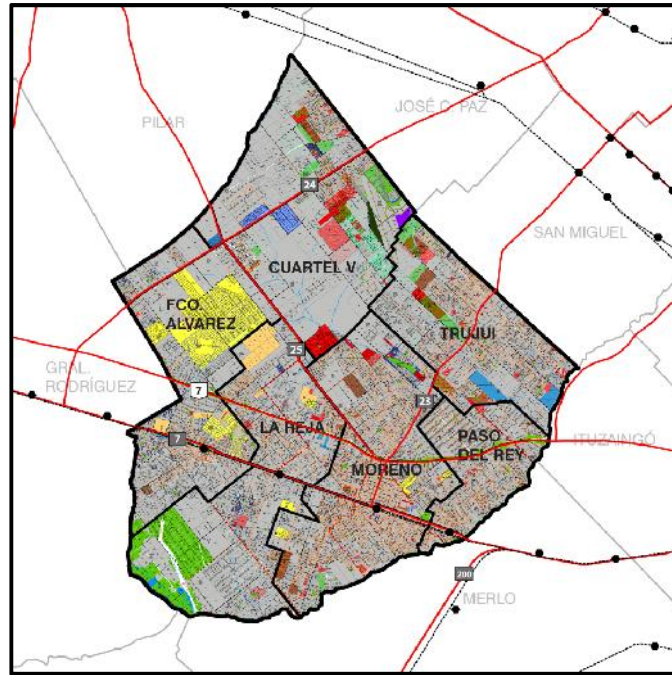
- Moreno Centro es el centro cívico e institucional del distrito, donde se desarrollan las principales actividades comerciales, financieras, jurídicas y de servicios. Contiene una importante oferta cultural. Es nodo cabecera de conexión regional en transporte e intercambio de pasajeros, especialmente desde la inauguración en 2006 del Centro de Tránsito Multimodal (CTM), en la estación Moreno del Ferrocarril Sarmiento (IDUAR, 2017).
- Cruce Castelar es un nodo de relación interdistrital de Moreno con los partidos de San Miguel y General San Martín. La población de Moreno se traslada más hacia estas zonas que hacia el centro de su municipio de residencia. Cruce Castelar tiene una alta densidad poblacional e importante actividad comercial, que abastece a numeroso público proveniente de los barrios y partidos aledaños. Su población numerosa ha convertido a la zona en una sede administrativa local secundaria: cuenta con una comisaría, un registro civil y un centro cívico propios (IDUAR, 2017).
- Cruce Derqui constituye un centro de referencia para la población de la localidad de Cuartel V, antes que la cabecera del partido. Esto se debe a que el Cruce Derqui se encuentra más cerca de los Partidos de José C. Paz y Pilar que de Moreno Centro, y posee actividad comercial, además de una amplia oferta de transporte de pasajeros (IDUAR, 2017).
- Paso del Rey tuvo un primer desarrollo como ciudad comarcal a través del ferrocarril, y fue uno de los primeros asentamientos poblacionales de Moreno. Actualmente es un importante centro comercial, cultural, recreativo y administrativo, que tiene una comisaría y un registro civil propios (IDUAR, 2017).
- La Perlita – Las Flores son puntos potenciales de desarrollo, que poseen una creciente actividad comercial y de servicios. En los últimos censos se verificó un aumento importante de su población (IDUAR, 2017).

- El cruce del Acceso Oeste con Ruta 23 es el principal eje de conexión entre Moreno y el resto de los partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires. Posee una creciente actividad comercial, y muchísimo movimiento de transporte público y privado (IDUAR, 2017).
- El cruce del Acceso Oeste con el Camino del Buen Ayre, el cruce de la ruta provincial n° 25 con la ruta provincial n° 24, y la intersección de la ruta provincial n° 23 con la calle 2 de Abril, son considerados como centralidades potenciales por la comunicabilidad y accesibilidad que brindan. Además, son lugares donde diversas actividades comerciales tienen un progresivo desarrollo, lo que genera un paulatino crecimiento poblacional (IDUAR, 2017).
- Estación La Reja – Estación Francisco Álvarez son centros tradicionales históricos vinculados al ferrocarril. Aun cuando la población es menos numerosa que en las centralidades anteriores, poseen un gran potencial de desarrollo, ya que tienen grandes loteos de uso residencial. Esto genera un aumento significativo de población y el consecuente incremento de las actividades comerciales (IDUAR, 2017).

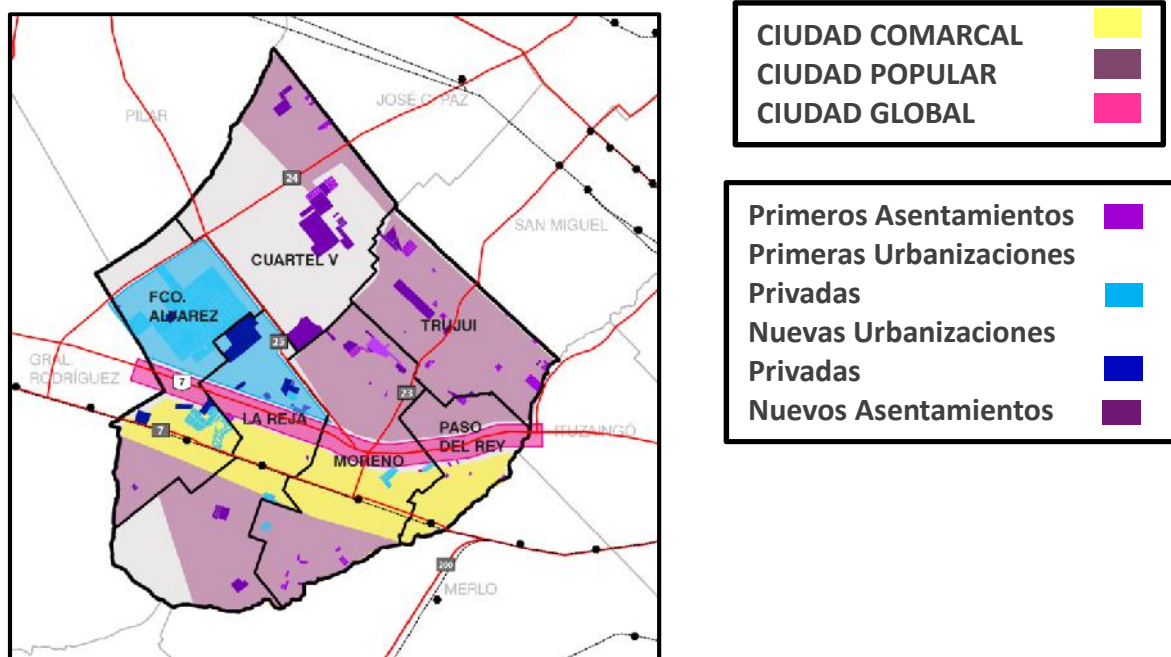
Para resolver carencias territoriales en torno a algunas de estas centralidades, en el contexto del PP se presentaron varios proyectos. Con el Cruce Castelar como eje, se propuso para la zona la colocación de cestos de residuos, como una forma de resolver la gestión de los mismos en un área de elevado tránsito peatonal y vehicular. En las inmediaciones del eje La Perlita – Las Flores se propuso la instalación de refugios para paradas de colectivos en los barrios Cuatro Vientos, Malaver, San Cayetano y San Carlos. Se sugirió también la instalación de juegos en la Unidad Sanitaria del barrio Las Flores y la creación de una sala de rayos X en los alrededores de la intersección de la ruta 23 con la calle 2 de abril, ubicada a 4,82 km del Hospital Municipal. Se postuló la construcción de una plaza en el barrio La Esperanza; la creación de circuitos deportivos en los barrios El Quijote, Colminac y Parque del Oeste; y la recuperación de espacios verdes en el barrio Los Molinos; todos estos proyectos estaban contemplados para los alrededores del cruce entre las rutas provinciales 25 y 24. Para las

inmediaciones del Cruce Derqui los vecinos promovieron la realización de una plaza temática en el barrio Alem y una serie de mejoras en la plaza del barrio José C. Paz. La mayoría de estas iniciativas se refería a problemas de infraestructura.

Mapa 11. Centralidades del Partido de Moreno. Fuente: IDUAR, 2017.



Mapa 12. Áreas urbanas de Moreno. Fuente: IDUAR, 2017.

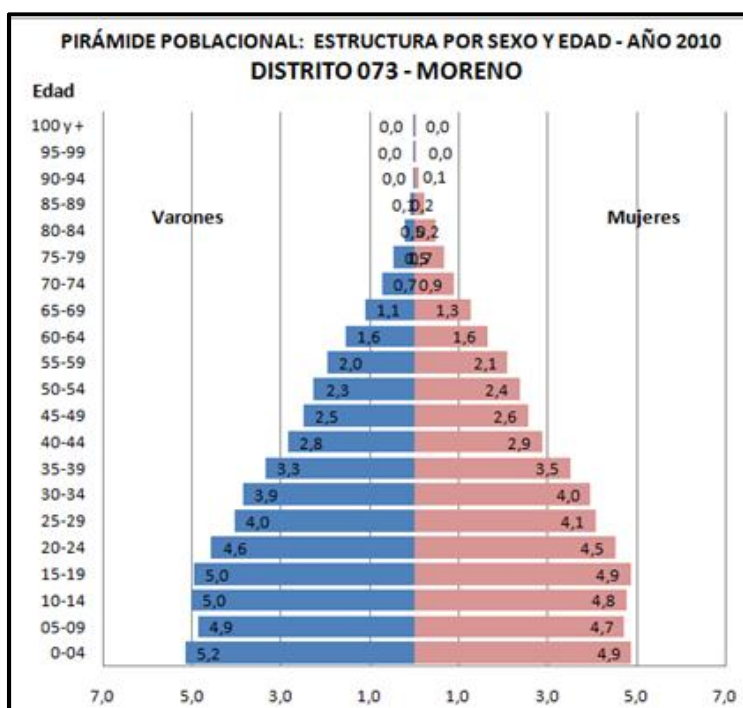




## 9.5. Indicadores demográficos

La población del Partido de Moreno es de 451.170 habitantes, según el Censo 2010, y de 516.093 habitantes, según estimaciones municipales de 2017. La variación del número de pobladores en el lapso 1970-2017 fue de 353% (IDUAR, 2017). La pirámide poblacional revela un incipiente estancamiento en las edades tempranas, pero la forma que adopta la gráfica revela una población aún joven, especialmente en las cohortes de población económicamente activa.

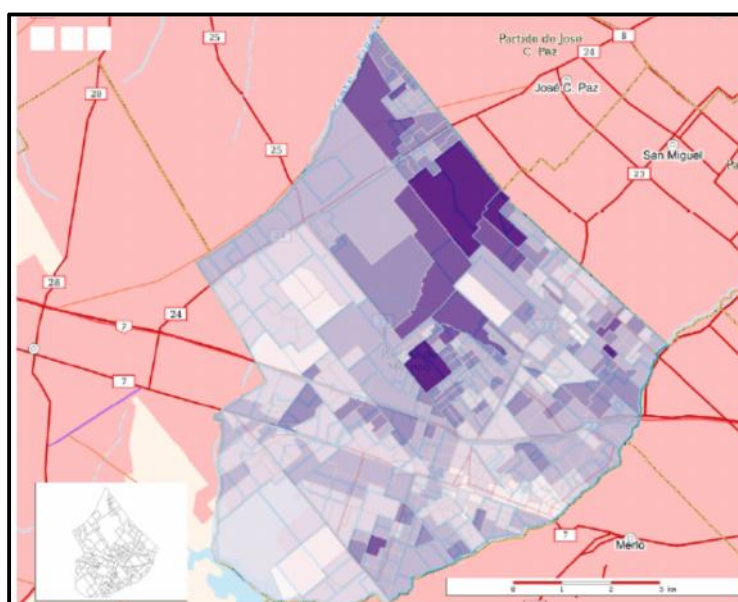
Gráfico 1. Pirámide de población de Moreno, según el Censo 2010



Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Estadística, 2011.

La densidad poblacional (2.818 Hab/Km<sup>2</sup>) es mayor en los barrios de constitución reciente, especialmente en aquellos surgidos como asentamientos. Las mayores concentraciones se dan en las localidades de Cuartel V y Trujui, tal como se observa en el siguiente mapa:

Mapa 13. Densidad poblacional del Partido de Moreno



Fuente: Municipalidad de Moreno, 2019.

## Referencias

### Limite de Barrio

— Limite de Barrio

### Población Total

□ - 500  
□ 500 - 1000  
□ 1000 - 1500  
□ 1500 - 2000  
□ 2000 - 3000  
□ + 3000

Un indicador demográfico considerado por el municipio de Moreno, durante la implementación del PP, fue el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El mismo se tuvo en cuenta para elegir a la localidad de Trujui como la primera en donde se aplicó el presupuesto participativo, como experiencia piloto, en el ciclo 2013/2014.

Aun cuando las estadísticas indican que el mayor nivel de NBI se registra en la localidad de Moreno, la realidad indica que el sector de Moreno Centro Sur (donde se encuentra el centro político, administrativo y económico del distrito) tiene una población residente con muy pocos indicadores de NBI. Lo que incrementa el valor del índice es que se considera a toda la localidad, lo que incluye al sector de Moreno Norte. En esta última zona, el trabajo de campo realizado permitió observar mayores

situaciones de pobreza, y un área de cobertura reducida en lo que a los servicios básicos respecta. De hecho, el PP se implementó en Moreno Norte, pero no en Moreno Centro Sur. La localidad de Trujui registra en su totalidad un valor elevado de NBI, y fue objeto de implementación del PP en sus dos ciclos.

Cuadro 13. Provincia de Buenos Aires, Partido de Moreno. Población en viviendas particulares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según entidad. Año 2010.

Entidad	Población en viviendas particulares	Población con al menos un indicador de NBI
<b>Población total</b>	451.170	74.519
<b>Cuartel V</b>	48.497	11.699
<b>Francisco Álvarez</b>	33.940	5.514
<b>La Reja</b>	47.606	8.690
<b>Moreno</b>	171.189	25.002
<b>Paso del Rey</b>	44.512	6.248
<b>Trujui</b>	105.426	17.366

Fuente: datos provistos por la Dirección de Estadísticas Poblacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 03/01/2018.

Cuadro 14, Peso relativo de los índices de NBI en la población de cada localidad y en la población total

Entidad	Peso relativo de NBI en el total de la población distrital
<b>Total de población del partido</b>	16,51 %
<b>Cuartel V</b>	2,59 %
<b>Francisco Álvarez</b>	1,21 %
<b>La Reja</b>	1,92 %
<b>Moreno</b>	5,54 %
<b>Paso del Rey</b>	1,38 %
<b>Trujui</b>	3,84 %

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por la Dirección de Estadísticas Poblacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 03/01/2018.

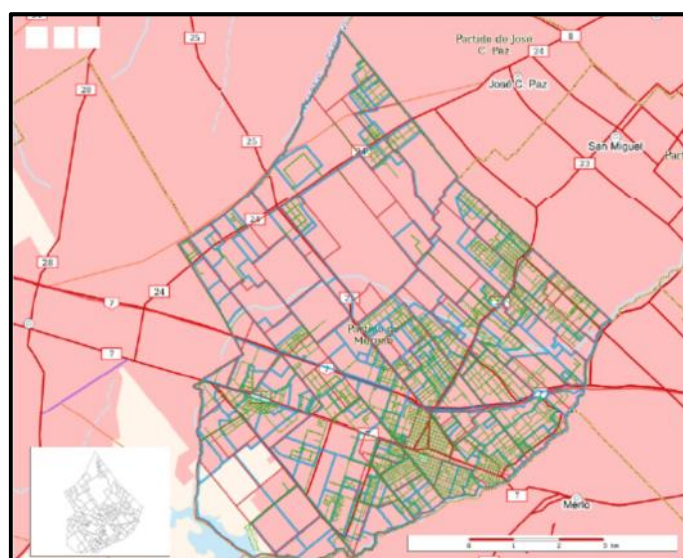
## 9.6. Infraestructura y servicios existentes

La red primaria vial del distrito se compone por: la Ruta N° 5 (Av. Mitre) que permite la comunicación con General Rodríguez y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la Autopista del Oeste (Av. Gaona, actual Ruta Nacional N° 7) que comunica con Luján y el oeste de la Provincia; la Ruta provincial 23 (a San Miguel); la Ruta provincial provincial 24 (se dirige a José C. Paz); y la Ruta provincial 25 (que se dirige hacia la Ruta Nacional N° 8 y a José C. Paz).

En cuanto a las líneas de media y baja tensión, en 2014 se colocaron nuevos transformadores por un monto de 30 millones de Pesos, con fondos del Ministerio de Planificación Federal.

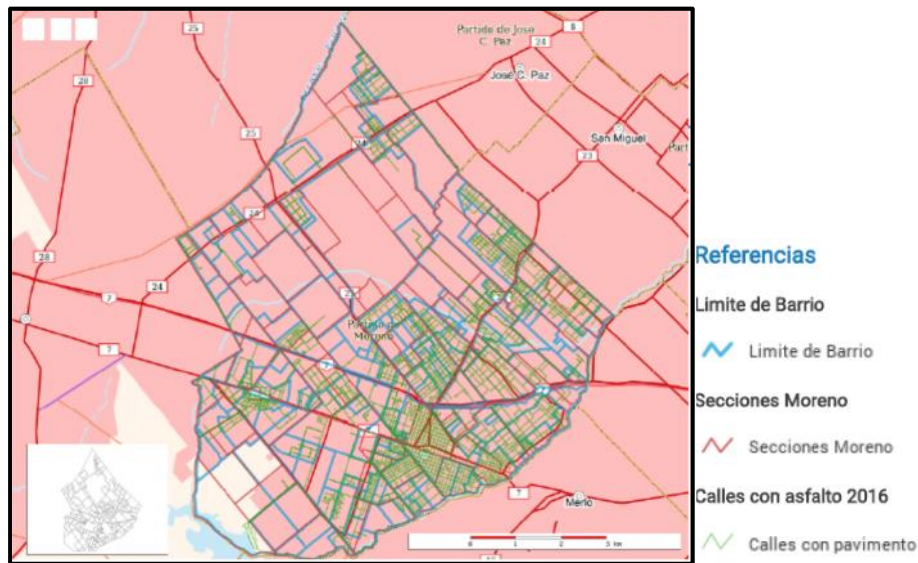
El servicio de agua de red solo alcanza al 41 % de los hogares del distrito y el servicio de gas de red abarca al 32,0 % de los mismos (datos del Censo 2010, disponibles en la página Web del Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC-). Un 83,70 % de la red vial está pavimentado. A continuación se observa la distribución espacial de las estadísticas mencionadas:

Mapa 14. Red de gas natural del Partido de Moreno



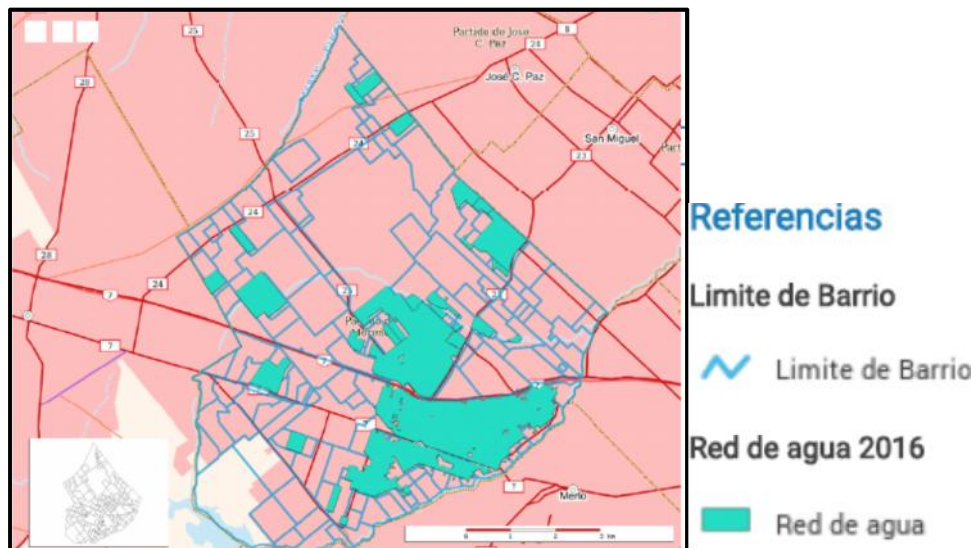
Fuente: Municipalidad de Moreno, 2019.

Mapa 15. Red vial pavimentada en el Partido de Moreno



Fuente: municipalidad de Moreno, 2019.

Mapa 16. Red de agua corriente en el Partido de Moreno



Fuente: municipalidad de Moreno, 2019.

### 9.7. Estructura productiva local

Dentro de la estructura productiva local, los aspectos más salientes del partido de Moreno durante el período considerado son la existencia de: parques industriales -públicos y privados-, organismos locales de impulso a la producción, e instituciones de crédito y micro-crédito. Durante el período de implementación del PP se consolidó el Sector Industrial Planificado I, propiedad del municipio. Se encuentra en un predio de 35 hectáreas,

ubicado sobre la Ruta Provincial 24, a 1.400 metros del cruce con la Ruta Provincial 25. Ocupa 291.744,25 m<sup>2</sup> y se subdivide en 40 parcelas de uso industrial, que suman 201.961,01 m<sup>2</sup> y 5 parcelas para equipamiento industrial y comunitario, que suman 12.804,66 m<sup>2</sup>. Otros agrupamientos industriales dentro del distrito son: el parque industrial privado del Oeste-KIM (Moreno); el parque industrial Privado del Buen Ayre, en 2013 con una superficie de 38 has.; el parque industrial privado La Reja TROQUEL COR, creado en 2013 y con una superficie de 6.24 has. El Parque Industrial Municipal I es un Parque industrial Eco-Eficiente. Está destinado a empresas que no tengan ningún riesgo de daño al ambiente. El Parque industrial Municipal II, Parque industrial Eco-Eficiente, estaba aprobado pero pendiente de implementación en 2015.

El Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) es un organismo descentralizado que se ocupa de la “formulación, ejecución y supervisión de políticas, planes y proyectos que favorezcan el desarrollo económico y productivo del Partido de Moreno”, según la página Web del municipio. Algunos objetivos del IMDEL son:

- Apoyar a los agentes económicos locales con los medios e instrumentos a su alcance, para lograr la expansión de sus actividades productivas o de comercialización de bienes y servicios y la generación de nuevos puestos de trabajo.
- Asistir a los productores locales en el aprovechamiento de las oportunidades de financiamiento preferencial y los instrumentos de asistencia de cualquier índole brindados por terceros.
- Organizar y ejecutar emprendimientos productivos o de comercialización de bienes y servicios sustentables, desde el punto de vista técnico, económico, financiero y ambiental, ya sea en el ámbito local o en mercados regionales, nacionales o internacionales.
- Contribuir a la generación de nuevos puestos de trabajo estables, especialmente, procurando la reubicación de los actuales beneficiarios de los programas institucionales de empleo.

- Procurar la creación de una marca e imagen asociada, que certifique la excelencia de los productos locales, con el fin de desarrollar factores de diferenciación que favorezcan su comercialización.

Con respecto al último objetivo, desde antes del período 2013-2015, y hasta el presente, existe la marca “Hecho en Moreno” (HEM). Se trata de una marca asociativa de emprendedores locales que ofrecen productos tales como: remeras, camisas, bombachas de campo, tejidos, cuadernos artesanales, almohadones, organizadores, tazas sublimadas, cartucheras, porta cosméticos, billeteras, bolsos, mates, jarros y tazones de cerámica. La producción de los emprendedores recibía hasta 2015 el apoyo del Municipio, sobre todo a través del área de Economía Social, hoy desaparecida, al menos con esa denominación. Además, los miembros de HEM en lapso del PP eran asesorados y acompañados por el IMDEL, a través del Centro Municipal de Diseño de Productos (CeDiDePro).

Entre las instituciones que financian a los pequeños productores es fundamental considerar al Banco Social de Moreno. Es una entidad municipal, pública, de microcrédito, que surge con la intención de promover al sector de la economía popular, dado que el mismo no puede muchas veces cumplir con los requisitos de los programas tradicionales de apoyo a la microempresa (Basterrechea, s/d). La principal actividad es la de servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler que abarca el 25,2% del Producto Bruto Geográfico<sup>21</sup> (PBG) municipal (Battaglia y Pippia, 2016:18). En 2012 el PBG de Moreno era de \$2.872.230.530 (Anuario Estadístico de la Provincia de Buenos Aires, 2014).

El sector industrial genera el 13.2% del PBG. El 70.8% del valor agregado industrial del municipio corresponde a la elaboración de productos químicos. Los sectores con potencial para un mayor desarrollo futuro son: producción hortícola y florícola (grandes plantineras y viveros); en 2012 se

---

<sup>21</sup>“El Producto Bruto Geográfico (PBG) es igual a la suma de los valores agregados brutos de todas las unidades institucionales residentes dedicadas a la producción, entendiéndose por residente a una unidad institucional que se encuentra en el territorio económico de una jurisdicción y mantiene un centro de interés económico en ese territorio, es decir, realiza o pretende realizar actividades económicas o transacciones a una escala significativa, indefinidamente o durante un período prolongado de tiempo, que normalmente se interpreta como un año”. Concepto citado por el ex Ministerio de Economía, disponible en: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/sidep/fichas\\_metodologicas/ficha\\_2\\_1.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/sidep/fichas_metodologicas/ficha_2_1.pdf)

inauguró el Mercado Concentrador de frutas y hortalizas sobre la Ruta 25; la producción cunícola, que cuenta con un frigorífico municipal; empresas de logística, comunicación y depósitos en los parques industriales.

Las características generales del Partido de Moreno en cuanto a sus bases naturales, usos del suelo, demografía, infraestructura, servicios existentes y estructura productiva local, constituyen una referencia para diagnosticar la situación que se intentaría modificar con un presupuesto participativo. De acuerdo con Barragán Robles, Romero y Sanz Alcántara (ver referencias conceptuales, página 60) las características mencionadas constituyen indicadores que sirven para analizar los resultados de la aplicación de un PP: aspectos relacionados con el trabajo, educación, sanidad, vivienda, servicios básicos y equipamientos; aspectos relacionados con la calidad del aire, del ruido, del agua; aspectos relacionados con el ámbito interactivo, tales como relaciones familiares, relaciones interpersonales extra familiares, el ocio y el tiempo libre. Los aspectos referidos al orden socio-político: participación social, seguridad personal y jurídica, constituyen otro elemento de diagnóstico que se desarrollará en el siguiente apartado.

#### 9.8. Estructuras de la cultura política

Se considera necesario incorporar a la precedente caracterización sobre el Partido de Moreno una revisión de la cultura política imperante en el lapso considerado en esta indagación. Dicha cultura política se relaciona estrechamente con la potenciación, factor de la sustentabilidad territorial considerado central en esta tesis. El condicionamiento o restricción de la potenciación limita a su vez las improntas sustentables en la calidad de la vida cotidiana, supuesto de base para la presente investigación.

El abordaje del control de gestión pública no es iniciativa del municipio, por ejemplo en forma de rendición de cuentas, mediante boletines digitales visibles en su página Web, o de Facebook. Los casos minuciosos de revisión de cuentas son acciones implementadas por la oposición. En este sentido, esta última propuso un relevamiento para evaluar la tarea del ejecutivo municipal: “Ponele la nota West”, que incluía un



formulario en forma de boletín escolar de calificaciones, para ponderar la calidad de gestión en diferentes temas.

Otras formas de consulta pública fueron las audiencias convocadas por la oposición para evaluar con la población el tema de la recolección de Residuos Sólidos Urbanos y el transporte público de pasajeros en la jurisdicción comunal. Estos temas son causa de reclamo y controversia desde hace muchos años en el Partido de Moreno, en cuanto a los costos, frecuencias de prestación y la licitación para la provisión de ambos servicios. Dichas licitaciones siempre fueron adjudicadas a las mismas empresas desde hace más de quince años (Zanca, 2006; Zanca, 2013).

También el municipio desarrolló, durante el lapso considerado, una audiencia informativa. La misma convocó a vecinos de los barrios Santa Brígida y Haras Trujui, junto al IDUAR, para difundir los alcances del plan PROMEBA III. “El Programa Mejoramiento de Barrios III tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población”, explica la página oficial de este programa<sup>22</sup>. Esto indicaría una exposición oficial y no una consulta (tampoco vinculante), sobre mejoras barriales en dos barrios con carencias de infraestructura y servicios, no solo observadas en el trabajo de campo; son las razones que convierten a esta clase de lugares en objetivos de aplicación para el PROMEBA.

El ejecutivo siempre presentó, en el período de estudio y ante el Concejo Deliberante, el informe del ejercicio de cada presupuesto anual. Las acciones de auditoría fueron llevadas a cabo por ediles opositores. En el siguiente cuadro se presentan los datos obtenidos con respecto a todas estas cuestiones:

---

<sup>22</sup> Ministerio del Interior. <https://www.argentina.gob.ar/interior/promeba>. Disponible el 13/09/2019.

Cuadro 15. Estructuras de la cultura política de Moreno.

Variable	Dimensión	Sub-dimensiones		Indicador		
Calidad de vida y habitabilidad de la ciudad	Cambios y avances en la estructura política	Participación	Diseño de la agenda pública	Nivel de participación juvenil en la agenda local	Implementación de programas estatales para la participación juvenil en las diferentes escalas jurisdiccionales de incidencia.	El 75 % de escuelas de gestión estatal intervino en el Parlamento Juvenil del Mercosur <sup>23</sup>
				Nivel de participación general en la agenda local	Existencia de programas de priorización de obras de mejoramiento barrial	Programas de Presupuesto Participativo y de Mesas Barriales <sup>24</sup>
			Abordaje municipal de cuestiones de equidad y género	Grado de institucionalización de la problemática de equidad y género	Existencia de organismos municipales que aborden la problemática de equidad y género	Comisión multisectorial formada para asesorar, analizar y monitorear proyectos sobre el tema <sup>25</sup>
					Existencia de normativa municipal sobre la problemática de equidad y género	Ordenanza 5.519/15 <sup>26</sup>
			Control de la gestión pública	Grado de modificación de los gastos presupuestados	Porcentaje de sobregasto rechazado por la oposición en 2014.	Gastos excedidos en un 40 % del presupuesto aprobado <sup>27</sup> .

<sup>23</sup> Municipalidad de Moreno: [www.moreno.gov.ar](http://www.moreno.gov.ar). Disponible el 2/08/2019.

<sup>24</sup> Ídem 3.

<sup>25</sup> Ídem 3.

<sup>26</sup> Ídem 3.

<sup>27</sup> Periódico digital Desalambrar. <https://www.desalambrar.com.ar>. Disponible el 1°/08/2019.

				Nivel de acceso a los datos sobre los gastos de gestión	Auditoría del gasto 2014 por parte de la oposición (Bloque PRO).	Informe presentado ante el HCD. <sup>28</sup>
				Nivel de control de acciones de gestión en las distintas áreas del municipio	Existencia de encuestas donde los vecinos emitan una valoración de la gestión de gobierno	Libres del Sur y el Partido Socialista hicieron en 2013 la Consulta “ <i>Ponele la nota a West</i> ”, sobre salud, transporte, basura, seguridad, calles, alumbrado, trámites <sup>29</sup> .
			Consulta pública	Nivel de implementación de audiencias públicas	Existencia de audiencias públicas por los problemas con la recolección de los RSU	Organizada por Libres del Sur, Partido Socialista y Coalición Cívica en 2014 <sup>30</sup>
					Existencia de audiencias públicas por los problemas con el transporte sobre: accesibilidad, boleto universitario y terciario, tramitación del pase de discapacitados, seguridad para los choferes, frecuencias; costos, arreglo de calles, refugios, subsidios recibidos por la empresa que monopoliza los recorridos comunales.	Convocada por el Frente Amplio UNEN en 2015 <sup>31</sup> .

<sup>28</sup> Periódico digital Desalambrar. <https://www.desalambrar.com.ar>. Disponible el 1º/08/2019.

<sup>29</sup> Periódico digital Desalambrar. <https://www.desalambrar.com.ar>. Disponible el 1º/08/2019.

<sup>30</sup> Periódico digital Desalambrar. <https://www.desalambrar.com.ar>. Disponible el 1º/08/2019.

<sup>31</sup> Periódico digital Desalambrar. <https://www.desalambrar.com.ar>. Disponible el 1º/08/2019.

				Nivel de participación en audiencia pública sobre programas de acción	Existencia de audiencias públicas por los problemas con la falta o destrucción de la infraestructura básica.	Audiencia informativa con vecinos de Santa Brígida, Haras Trujui y el IDUAR, sobre alcances del plan PROMEBA II <sup>32</sup> .
--	--	--	--	---	--	---

Fuente: elaboración propia.

---

<sup>32</sup> Periódico digital Desalambrar. <https://www.desalambrar.com.ar> . Disponible el 1º/08/2019.

■

Dado que la habitabilidad de un territorio radica en: la estructura espacial; la cuestión ambiental, los espacios de interacción social, la economía, condiciones sociales y políticas del partido de Moreno, las condiciones de base previas al desarrollo del presupuesto participativo hicieron que la participación vecinal en el PP resultara cautiva de un listado significativo de carencias territoriales. Los ingresos propios escasos, y la alta dependencia de otras jurisdicciones (Nación y Provincia) para el desarrollo de las obras de infraestructura más acuciantes, no habilitaron la presentación de iniciativas con impacto a largo plazo, además del hecho de que la Ley de Acceso Justo al Hábitat, de 2012 (significativa para la calidad de la OT de Moreno, al menos en lo que su texto expresa), no fue objeto de una normativa municipal regulatoria, hasta 2016. Es decir, una vez concluida la experiencia de PP. Esto también contribuyó a desdibujar la posibilidad de que la participación convocada generase nuevos horizontes en lo referido al “derecho a la ciudad”, y a la sustentabilidad de la ordenación territorial.

## 10. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE MORENO: la apropiación de espacios participativos para la legitimación de una agenda pública preestablecida

En este capítulo se da cuenta, en un esquema descriptivo, de cómo se implementó el PP de Moreno, como invocación a la participación vecinal, luego de varios años en que organizaciones sociales con trayectoria en el distrito lo solicitaran infructuosamente (Zanca, 2013). La implementación del PP, en sus distintos momentos, semejó más bien una forma de priorizar, mediante votaciones, metas previstas por el planeamiento de un municipio con recursos escasos e indicadores socio-económicos desfavorables.

La apropiación de espacios participativos sería una constante en esta experiencia. Dicha apropiación, como se verá más adelante, no solo provendría del esquema institucional de implementación, en lo atinente a la “contienda electoral” para legitimar y priorizar la ejecución de la agenda pública ya determinada. Además, los espacios de presentación de iniciativas habrían experimentado distintas apropiaciones: por parte de algunas personas que ejercían cargos electivos en ese momento, y que promovieron proyectos; por parte de algunos “mediadores políticos” o “punteros”, que habrían conducido políticamente, y con respecto al traslado de votantes, el destino de algunos proyectos que representarían una muestra de su caudal de movilización.

En cuanto a la naturaleza de cada iniciativa, su versión habilitadora del acceso a las instancias de votación mostraría otro aspecto de la apropiación de la participación; su arreglo técnico y presupuestario, la mayoría de las veces en detrimento de las expectativas, necesidades y deseos de la población involucrada.

### 10.1. Contexto de surgimiento: creación de la Secretaría de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria

En Moreno la implementación del PP fue una decisión política del intendente. En diciembre de 2011 el jefe comunal creó la Secretaría de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria, cuyo cometido era el diseño y la implementación del presupuesto participativo. En 2012 la Secretaría se abocó fundamentalmente al trabajo

con las Mesas Barriales, en las que se apoyó para el trabajo del PP, iniciado en 2013. Según testimonio del exsecretario de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria:

“Estuvimos sólo dos años. En realidad en 2012, cuando arrancamos con la Secretaría fue en diciembre de 2011. Y el primer año no hicimos presupuesto participativo porque nos abocamos más... Primero hicimos las Mesas Barriales, y después se arrancó el Presupuesto Participativo, en el año 2013”.

Entrevista del 12/08/2016.

Según el periódico digital *Desalambrar* de Moreno:

“Varios aspectos de la flamante Secretaría de Participación Comunitaria son copia fiel del trabajo que realiza la Dirección de Entidades Intermedias, que queda bajo esa órbita, como el registro actualizado de instituciones, historial, objeto, actas, estatutos, registros contables, datos fundacionales, ayuda y subsidios recibidos. Para el control señala hacer cumplir las normas para su funcionamiento, ayudar al fortalecimiento de las instituciones del distrito, asesorar técnicamente para la regularización formal de las instituciones y favorecer la participación de las entidades en organismos federados”.<sup>33</sup>

La Secretaría de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria, según el Plan de Gobierno 2013, se encargaba de:

- “1- Generar y favorecer el funcionamiento de ámbitos que propicie el diálogo con los vecinos, entidades y organizaciones de la sociedad con el gobierno municipal.
- 2- Definir y poner en funcionamiento programas, proyectos y estrategias de capacitación y comunicación popular.
- 3- Diseñar y dar comienzo a la implementación del Presupuesto Participativo.
- 4- Implementar la agenda de reuniones periódicas entre vecinos, organizaciones sociales y miembros del gabinete municipal”.<sup>34</sup>

## 10.2. Plan de Gobierno 2013 y la creación del PP

En el año 2013 el Intendente de Moreno impulsó la implementación del PP. Al mismo tiempo lo combinó con una herramienta de gestión llamada “Mesas Barriales”. Estas Mesas comenzaron a desarrollarse en Moreno con la aplicación del Plan Ahí (Plan Nacional de Abordaje Integral). Según el Ministerio del Interior, el Plan consistía en que “Los distintos ministerios que componen Consejo Nacional de Coordinación de

<sup>33</sup> <http://desalambrar.com.ar/arc/Otra-area-creada>. 21 de enero de 2012. Consulta: 7-10-16.

<sup>34</sup> <http://desalambrar.com.ar/arc/Actualizaciones> Consulta: 7-10-16

Políticas Sociales, en conjunto con los gobiernos provinciales y locales, acompañan la conformación y consolidación de las Mesas de Gestión Local. En estos espacios, conformados por instituciones, organizaciones sociales, municipios y vecinos, la comunidad identifica las distintas problemáticas sociales para luego definir las posibles estrategias de acción y participar junto al estado en la concreción de las mismas”<sup>35</sup>.

Luego de finalizado el Plan nacional, el Municipio siguió convocando a las Mesas por cuenta propia. En su Plan de Gobierno 2013, el Municipio definía a las Mesas como: “espacios que posibilitan el consenso y la participación en el diseño y definición de agenda pública”, con el objetivo de “Consolidar espacios de participación y diálogo entre instituciones y organizaciones barriales con el gobierno local para la conformación de proyectos colectivos centrados en valores constructores de comunidad, integración y justicia Promueve al mismo tiempo el protagonismo de vecinos y organizaciones en torno a la resolución de problemas y aspiraciones de la comunidad”.

En el mismo Plan de Gobierno se expresaba que “El Gobierno Local propone esta herramienta [el PP] por la que los vecinos y organizaciones discuten y deciden acerca de la utilización de una parte del presupuesto del año próximo. El proyecto amplía la participación en la toma de decisiones y apunta a la consolidación democrática”. Algunas de las metas mencionadas en dicho documento eran:

- articulación permanente con las Mesas Barriales;
- armado del reglamento del PP (integrando las visiones de las distintas áreas del gobierno);
- redacción de un instructivo sobre los mecanismos de participación;
- realización de un diagnóstico participativo de problemas y alternativas de soluciones;
- organización de un taller informativo participativo por zona para conocer las ideas de los vecinos;
- asambleas con los vecinos de mayo a julio;
- un taller por zona para diseñar los proyectos comunitarios;

---

<sup>35</sup>Consulta 20/08/2017

<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/progmasinfo.php?programa=306&idName=municipios&idNameSubMenu=municipiosMun&idNameSubMenuDer=municipiosMunGuia&idNameSubMenuDerNivel2=&idNameSubMenuDerPrincipal>



- presentación de los proyectos por zona;
- habilitación de dos lugares por zona para votar durante dos semanas consecutivas;
- difusión de la presentación de proyectos;
- preparación del lugar;
- elección zonal de los proyectos ganadores.

### 10.3. Los Planes de Gobierno de Moreno: antecedentes generales y de programas participativos específicos

El Partido de Moreno fue, durante la década de 1990, escenario de políticas sociales nacionales e internacionales focalizadas. propias de la época, al igual que ocurrió en otros lugares desfavorecidos del Conurbano y en el resto del país. A través de la mayoría de estos programas se buscaba resolver los problemas de los pobres, gestionar el “alivio de la pobreza”.

Algunos otros programas tuvieron un componente de participación y asambleísmo, con intervención de organizaciones sociales locales y nacionales. En una entrevista realizada en la Secretaría de Desarrollo Social, dos miembros del personal técnico de esa dependencia consideraron esta última clase de programas como un antecedente (al menos, en su espíritu), del PP de Moreno:

“Me parece que del Presupuesto Participativo de Moreno, dos antecedentes importantes fueron la experiencia del Programa de Atención a Grupos Vulnerables<sup>36</sup> (PAGV) y el de Ciudades Focales, innegablemente, que tenían una lógica muy similar al Presupuesto, pero con otro nombre. (...) el PAGV eran espacios barriales de discusión, había un presupuesto en juego, y había una decisión de participación. Y había una fase de diagnóstico y de planificación y de votar un proyecto. Era nacional, y muy la lógica de los programas de los 90, de atención focalizada, que estaba centrada justamente en lo que denominaban “grupos vulnerables”, que eran jóvenes, tercera edad, pequeños. Éste era el eje. (...) no era masivo, pero en términos de había fondos, había proyectos de las organizaciones, había análisis de la viabilidad de eso y había una votación de los actores, bien en términos de asamblea, no tanto en términos de voto... (...) Ideológicamente no me gustó mucho el PAGV. Era casi debatir entre todas las prioridades quién era el que más lo necesitaba. El Presupuesto va a otro lugar, va al debate sobre qué hace lo público y qué hace el Estado en el territorio. El único que había tenido algo de eso es el programa que se hizo, el Programa IED que se llamaba Ciudades Focales. No había recursos en juego, pero también tuvo proyectos que la gente debatió y participó, y también

---

<sup>36</sup> PAGV, creado en 1996. Luego de la crisis de 2001 incorporó un componente de transferencia de ingresos: Ingreso para el Desarrollo Humano (Eguía y Ortale, 2012).

tienen puntos en común. El Focales era con un Instituto de Cooperación internacional, el PAGV creo que también era Banco Mundial y tenía que ver con esa lógica de cooperación, y el Presupuesto no, fue con fondos locales...”

Personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

En el marco del Programa “Ciudades Focales” se realizaron “talleres de planificación participativa” por zonas, para diagnosticar necesidades ambientales, sus causas y posibles soluciones. Para ello el Municipio fue dividido en ocho Zonas: Cuartel V; Trujui; Moreno Norte; Moreno Centro y Sur, La Reja, Paso del Rey y Francisco Álvarez. A los talleres acudieron mayoritariamente representantes de organizaciones barriales. Se crearon los mapas ambientales de cada zona, se diseñaron los proyectos y se seleccionaron postulantes para la mesa de gestión social. Luego se realizaron mesas interzonales. El diagnóstico común a las Zonas fue: falta de agua potable; anegamiento: aguas servidas; acumulación de basura. Desde el programa se promovieron reuniones con el fin de armar una “Mesa de diálogo” con distintos actores que trabajaban sobre el tema del agua y saneamiento, y para conformar la Unidad de Gestión Asociada (Zanca, 2013).

En diciembre de 1995 Mariano West asumió la intendencia de Moreno. West inició un nuevo proceso de planificación diseñado por equipos técnicos municipales, asesorados por la Subsecretaría de la Función Pública de la Provincia de Buenos Aires y el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). El diagnóstico sobre las características del aparato municipal señaló que el mismo era muy burocratizado, ineficiente y con un personal sin demasiada preparación técnica, en general. El nuevo modo de planificación iniciado en 1997 desarrolló planes de gobierno que en 1997 y 1998 tenían tres ejes de gestión: Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Social y Desarrollo del Territorio y la Producción. Estos ejes se describen a continuación (Bernazza, 2006):

- El eje de Fortalecimiento Institucional tenía como metas: la capacitación de funcionarios y empleados, el saneamiento de la administración, el control del gasto, cargas tributarias equitativas y la lucha contra la evasión fiscal.

- El eje de Desarrollo Social proponía la aplicación de programas sociales integrales y la promoción de los espacios barriales participativos. El programa de Promoción de la Organización Comunitaria sería financiado con aportes de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.
- El eje de Desarrollo del Territorio establecía como metas: la dotación de infraestructura y de servicios urbanos adecuados, un nuevo funcionamiento del mercado de tierra urbana y una mejora de la calidad ambiental.

En el Plan de Gobierno 1999-2003 se creó un Consejo Municipal de Planificación y Gestión. La principal meta se refería a los problemas sociales que tenía el distrito: la participación y la organización social para resolver la exclusión, la pobreza y el desempleo. Los propósitos para el Desarrollo Social eran: constituir espacios zonales para el protagonismo de las organizaciones barriales, mejorar la infraestructura urbana, formar redes barriales de comunicación, fortalecer foros de seguridad e impulsar su formación en los barrios más desprotegidos. Durante los meses de junio y julio de 1999 se llevaron adelante encuentros para obtener un diagnóstico, evaluar lo actuado y proponer nuevas estrategias. Estos encuentros fueron llamados “Encuentros de la militancia” (peronista) y formaron parte de la campaña electoral 1999. Los resultados de esos encuentros fueron “Proyectos” donde los consultados plantearon como necesario: la realización de obras públicas de infraestructura urbana, la creación de fuentes de trabajo, mejores servicios de salud, educación y seguridad públicas y, además se formularon demandas políticas; esto último, dentro de un contexto más bien partidario (Bernazza, 2006).

Interrogado acerca de las estrategias que se emplearon en el distrito para la resolución de demandas populares, durante las últimas dos décadas, un miembro de la Asociación Mutual El Colmenar (fundada en 1990) valoró el diálogo de las instituciones no estatales con la intendencia en ese lapso, y señaló también que eso no habría sido acompañado por obras de infraestructura que la población necesitó y necesita. También indicó que la gestión comunal que sucedió a la que implementó el PP cambió algunos

procedimientos para el diálogo con las entidades intermedias, y que carecía de recursos, lo que remite a la concreción de algunos y no todos los proyectos elegidos en el contexto del PP, como se verá más adelante:

“Con Mariano [West] la relación con las organizaciones estaba bien encarada, pero la obra pública era endeble, por eso pierde [la reelección en 2015]. Gestión social era, si uno la compara con los municipios de alrededor, era la mejor. Había, como vos decís, veinte años de experiencia de la gestión anterior, y ahora cambiaron, es una nueva gestión y sin plata”.

Entrevista con un miembro de la Asociación Mutual El Colmenar, 21/07/2016.

#### 10.4. Marco legal del PP de Moreno: contextos jurisdiccionales y ámbitos de aplicación

El PP fue objeto de distintos programas en diferentes jurisdicciones de nuestro país. Entre ellos, un programa bonaerense del año 2005. Además, el Programa Nacional de Presupuesto Participativo, fue creado con el objetivo de brindar asistencia técnica, capacitación y espacios de intercambio, para la aplicación de esta herramienta de gestión en los municipios argentinos. Este Programa organizó siete *Encuentros Nacionales*, entre 2008 y 2014, e impulsó la Red Argentina de Presupuesto Participativo. Haciéndose eco de esta tendencia, el municipio de Moreno creó el PP local como programa dentro del Plan de Gobierno 2013, y lo instauró por medio de un reglamento, no mediante una ordenanza municipal.

##### 10.4.1. Normativas provinciales

El marco regulatorio bonaerense para el PP es el Decreto 3333/05, que creó el Programa Provincial para la implementación progresiva del presupuesto participativo. El programa no se desarrolló, finalmente, pero es invocado en las normas comunales de la mayoría de aquellos distritos bonaerenses que implementan el presupuesto participativo (Martínez en Carmona y López Acotto, 2018). Esta propuesta del Ejecutivo provincial fue aceptada por la gestión anterior a la del intendente West, pero, finalmente, el PP no se aplicó hasta la gestión 2011-2015, desarrollada por este último:

“Fue muy poco tiempo. Ahí se presentó, a esa área provincial el proyecto de Mesas Barriales, el primero de Mesas... Estaba Andrés [Arregui] de Intendente. Daniel Arroyo era el funcionario. Es cuando él [Daniel Arroyo] estuvo. (...) era impulsado por Provincia, gestionar proyectos de presupuesto

participativo, espacios participativos comunitarios. Y ahí se presentó [desde la municipalidad de Moreno la iniciativa de] Mesas Barriales y se presentó el fondo de proyectos comunitarios y se presentó presupuesto participativo. Yo me llegué a juntar, o sea, fuimos y al otro día [Daniel Arroyo] renunció.”

Entrevista con un personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

#### 10.4.2. Reglamento del Presupuesto Participativo de Moreno

En cada una de sus dos ediciones, 2013/2014 y 2014/2015, el PP de Moreno contó con un reglamento muy similar, donde no se menciona al Decreto 3333/05 como marco referencial. Ambos reglamentos son iguales, y en ellos es posible destacar y clasificar, siguiendo el modelo de Pineda y Pires (2012: 86-90), los siguientes aspectos:

- Concepto de PP: “Se entiende al Presupuesto Participativo del Municipio de Moreno en el marco de un plan estratégico de desarrollo local sustentable e inclusivo como una herramienta de gestión e implementación de políticas públicas. A través de ella, se promueve la democracia participativa, estableciendo como actores principales en la toma de decisiones a los ciudadanos” (Reglamentos del PP de Moreno).
- Objetivos:
  - a. “La constitución del presupuesto participativo a nivel local debe convertirse en un espacio donde surjan consensos para el financiamiento de soluciones a las diversas problemáticas y necesidades y donde se canalicen las iniciativas de la comunidad teniendo como base el trabajo que se desarrolla semanalmente en la Mesas de Gestión Barrial” (Reglamentos del PP de Moreno).
  - b. Profundizar los mecanismos de articulación e integración entre el Estado Municipal y la comunidad local en la búsqueda de una mejor calidad de vida para sus habitantes.
  - c. Promover la identificación y priorización de los problemas, la formulación de proyectos, su evaluación y seguimiento en el territorio.
  - d. Favorecer la implementación de proyectos que impacten de manera directa en la mejora de la calidad de vida de la comunidad.
  - e. Promover y consolidar el protagonismo ciudadano en el diseño, la discusión y la puesta en marcha de políticas públicas locales.
  - f. Facilitar espacios de encuentro y comunicación de las políticas de gobierno y de intercambio sobre problemáticas e iniciativas locales, impulsando la

integración de aquellas que den respuesta a problemas de interés común.

g. Favorecer el espíritu colectivo para detectar las necesidades barriales, intercambiando ideas y buscando consensos.

h. Aportar al ejercicio de una ciudadanía participativa transformadora que tenga como meta la plena integración de todos los habitantes de Moreno” (Reglamentos del PP de Moreno).

- Fases: bianual (2013/2014 y 2014/2015).
- Monto objeto de deliberación: \$1.500.000 destinados al PP 2014, para la totalidad de los proyectos surgidos en la localidad de Trujui; el máximo para cada uno era de \$500.000. \$7.000.000 en total fueron destinados al PP 2015, para los proyectos elegidos en las localidades de Moreno Norte, Cuartel V, Trujui y Paso del Rey.
- Iniciativa de implantación: Intendente.  
“El Gobierno Local propone esta herramienta por la que los vecinos y organizaciones discuten y deciden acerca de la utilización de una parte del presupuesto del año próximo”. Plan de Gobierno 2013 del municipio.
- Habilitación de los participantes: voz y voto para todos los habitantes mayores de 16 años que pudieran acreditar residencia en Moreno.  
“La idea nuestra era que la gente votara usando el padrón de las elecciones generales (...) a lo mejor hay gente que no está en el padrón pero que vive en Moreno, que tiene domicilio en Moreno la agregábamos (...) que podían demostrar que vivían en Moreno a través de algún servicio, la boleta de la luz... Flexibilizamos las condiciones lo más posible para que todo vecino de Moreno que quisiera participar lo pudiera hacer”.  
Entrevista con el exsecretario de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria, 12/08/16
- Ámbito: temático, por unidades territoriales (localidades) y subunidades (barrios).
- Formas de Participación: “se llevarán a cabo Asambleas informativas, Jornadas de capacitación, Jornadas de Asistencia técnica, Jornadas de Exposición de Proyectos viables y Jornadas de Decisión Popular, cuyas sedes y horarios y fechas se publicitarán en los medios locales, redes sociales y comunitarias con el objetivo de promover la participación de toda la comunidad” (Reglamentos del PP de Moreno).
- Regulación: el Reglamento del PP y la inclusión del PP en los Planes de Gobierno 2013,2014 y 2015.
- Iniciativa de las propuestas: “Pueden presentar proyectos a incorporar al presupuesto municipal: las organizaciones/ instituciones de la comunidad local, aquellas que no teniendo sede en la localidad tengan acción comunitaria comprobada y los vecinos agrupados en un mínimo de tres personas de diferentes hogares, que denominaremos en adelante Promotores de proyectos” (Reglamentos del PP de Moreno).

#### 10.5. La implementación del PP de Moreno: el secuestro y la normalización como medios para “ganar” infraestructura y equipamientos

En este apartado se describen las distintas estrategias de implementación del PP, a través de elementos que se consideran factores centrales del secuestro y la normalización: la escala barrial, los montos limitantes, los mecanismos de difusión, los motivos de la participación vecinal, las instancias de la implementación y las materializaciones territoriales de sus resultados.

##### 10.5.1. Unidades territoriales consideradas, montos asignados y criterios distributivos empleados

Durante el primer ciclo de su implementación, el PP se realizó en la localidad de Trujui, la segunda más populosa (23,36 % de la población total del municipio) y con el segundo lugar en el distrito con respecto a pobladores que poseyeran al menos un indicador del índice de NBI (3,84 %, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC-). En el segundo año se agregaron a la aplicación del PP tres localidades más: Moreno Norte, Cuartel V y Paso del Rey. Algunos barrios aislados de la localidad de Francisco Álvarez (Aguaribay, El Quijote, La Esperanza), fueron incorporados a la convocatoria formulada para Cuartel V, a los efectos del PP. Pese a la elección de localidades para su desarrollo, el presupuesto participativo de Moreno tuvo una escala de lectura comunitaria (necesidades diagnosticadas por los vecinos y proyectos presentados por ellos) eminentemente barrial.

El PP estableció montos fijos, y no porcentajes calculados sobre los ingresos municipales: \$1.500.000 fueron destinados al ciclo 2013/2014 del PP y \$7.000.000 fueron destinados al ciclo 2014/2015. El presupuesto participativo 2013/2014 representaría finalmente el 0,27 % de todos los recursos municipales en 2014. Los proyectos más votados eran incorporados al presupuesto municipal en el orden de los votos recibidos, hasta agotar la partida asignada (hasta \$500.000 por proyecto ganador en 2014 y hasta \$700.000 por proyecto ganador en 2015).

### 10.5.2. Difusión general del inicio del PP en el distrito

La difusión comenzaba con el llamado a Asambleas Informativas. En ellas se divulgaban aspectos del “Plan estratégico de desarrollo de la comunidad involucrada” en el ciclo de presupuesto participativo iniciado (Reglamentos del PP) y la modalidad de funcionamiento de esta herramienta de gestión. A estas reuniones eran invitados miembros de organizaciones comunitarias y de cooperativas del distrito.

Con respecto al ciclo 2013/2014, el 31 de agosto de 2013, en la Sociedad de Fomento Julio A. Roca de la localidad de Trujui, se lanzó la primera edición del PP de Moreno. El entonces Secretario de Participación Comunitaria y Organización Social explicaba que la experiencia de Trujui sería una especie de prueba piloto, acompañada por la Universidad Nacional de Moreno:

"(...) desde la creación de la Secretaría siempre estuvo contemplado el Presupuesto Participativo. Vamos a hacer una primera experiencia en la localidad de Trujui el próximo 31 de agosto. Luego de ese evento vamos a trabajar, dividiendo la localidad en tres zonas, en los proyectos y propuestas para que se voten a mediados de diciembre. (...) No sólo interviene la Secretaría de Participación Ciudadana sino también la Universidad Nacional de Moreno...hará un acompañamiento en todo el proceso de asambleas y reuniones, nos da un soporte más técnico, pero nosotros queremos que se involucre en el Presupuesto Participativo y lo asuma como una tarea ya que vemos que la Universidad debe trabajar en el diseño y planificación del partido de Moreno".

Periódico *Desalambrar*, 21/08/2013

Luego, en la apertura del período de sesiones ordinarias del Concejo Deliberante de 2014, el intendente West se refirió a la edición del PP 2014/2015, diciendo: "Extenderemos esta política a Moreno Norte, Paso del Rey y Cuartel V con un presupuesto total de 7.000.000 de pesos para las cuatro localidades"<sup>37</sup>. El 7 de junio de 2014 se realizó en el Teatro Municipal la primera reunión informativa para las localidades Cuartel V y Moreno Norte. En la jornada se explicó a los participantes sobre los mecanismos de implementación el PP.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> <http://desalambrar.com.ar/arc/El-proyecto-del-intendente>. Martes, 1º de abril de 2014. Consulta: 07/10/2016.

<sup>38</sup> <http://periodismodelmedio.com.ar/?p=1218> Consulta: 12/06/2017.



### 10.5.3. Motivaciones de la población para involucrarse en el PP

Las necesidades de infraestructura fueron la principal motivación de los participantes del PP, según admitió el Exsecretario de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria de Moreno:

“La Comisión de Infraestructura fue la más convocante [para la presentación de proyectos], por las necesidades que se dan en nuestros barrios de todos los lugares donde nosotros iniciamos nuestro presupuesto participativo...”

Entrevista con el exsecretario de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria, 12/08/16

En un comienzo fueron invitadas a participar del PP algunas organizaciones de larga trayectoria en el distrito. Las mismas habrían tenido un diálogo más bien fluido con el intendente, desde su primera gestión como tal, en el período 1999-1995. Sin embargo, estas instituciones habrían declinado involucrarse en el PP, argumentando, según personal municipal, que estaban trabajando dentro de otros espacios de participación:

“Y no vinieron tanto al Presupuesto Participativo los históricos del ‘95, porque esos grupos estaban más interesados en la participación en redes. Tenían su pertenencia: ‘Yo participo de’. Los que sumamos, sumamos gente que no estaba tan consolidada en participación, o zonas que no habían tenido tanta participación desde otros lugares. Las organizaciones que estaban más vinculadas, para mí, ¿eh? a la gestión municipal, que habían sido partícipes activos de la generación del gobierno de [Mariano] West, desde el inicio de la gestión West. (...) Íbamos como: ‘Por favor, vengan’ y no se interesaron... mucho vecino suelto empezó a organizarse. No tanto las organizaciones consolidadas en términos institucionales, digamos”.

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/2016.

Una de las organizaciones que podría estar dentro del grupo mencionado es la Asociación Mutual El Colmenar, que data de 1990, como se explicó anteriormente. Consultado acerca de su negativa a participar del PP, el presidente de la Mutual argumentó otras razones, que se referían principalmente a la disconformidad con la forma que asumió la implementación del PP, y con los montos establecidos para el mismo:

“Ganaba el que mayor capacidad de movilización tenía, digamos, de vecinos, no fui porque no creía. Estaba acotado a un presupuesto que tenía la Dirección [Secretaría de Participación Comunitaria] que lo ponía. Se hacía una consulta sobre en qué se podía gastar esa plata, no estaba en el presupuesto municipal”.

Entrevista con el presidente de la Asociación Mutual El Colmenar, 21/07/2016.

En el caso de los “vecinos sueltos”, varios de ellos ya concurrían a las Mesas Barriales de su zona, y, al enterarse en ellas de la existencia del PP, quisieron participar. Las razones fueron varias. Por ejemplo, la de generar equipamiento sanitario; tal es el caso del proyecto de sala de rayos para el CIC (Centro Integrador Comunitario)<sup>39</sup> La Bibiana, en la zona de Trujui. El promotor de esta idea fue un vecino participante de la Mesa Barrial que funcionaba en ese CIC, y que no tendría militancia partidaria, o al menos, no se ponía de manifiesto durante su participación en la Mesa:

“[El vecino promotor del proyecto de sala de rayos] falleció. El señor participaba de la Mesa Barrial que funcionaba acá [en el Centro Integrador Comunitario La Bibiana] (...) No creo [que tuviera motivaciones políticas], era un vecino común, del barrio de acá atrás”.

Entrevista con un miembro del personal del CIC La Bibiana,  
15/07/2019.

Otros vecinos participaron de la Mesa Barrial y del PP para aprovechar una oportunidad que permitía generar infraestructura, aun cuando fuera pequeña, dados los montos autorizados:

“Cuando comenté la idea del skate park, algunos me dijeron: ‘¿Y por qué no pedimos que nos corten el pasto, que saquen las ramas?’. Y yo les decía que teníamos que aprovechar para generar infraestructura para el barrio. Reciclar las piletas de la planta depuradora en desuso era barato, entraba en los 500.000 pesos y quedaba la obra para el barrio”.

Entrevista con un vecino del barrio Las Catonas, 29/05/2019

Algunos vecinos se acercaron a las reuniones del PP con la intención de resolver problemas “que pasaban por la puerta de su casa”. Es decir, no habrían pensado en una mejora del barrio en su conjunto, y menos aún en un logro para la localidad, sino que sentían urgencia para reclamar la solución rápida a una cuestión que ocurría en su vereda o en la esquina más próxima:

---

<sup>39</sup> Según el Ministerio de Desarrollo Social, la creación y funcionamiento de los CIC’ s son impulsados por el Estado (nacional, provincial y municipal), organizaciones sociales y distintos actores locales. Las funciones de un CIC son:

- Implementar un modelo de gestión pública integral para mejoramiento de la calidad de vida y del desarrollo local.
- Profundizar acciones de promoción y prevención socio-sanitarias.
- Lograr una mayor participación de las instituciones involucradas para responder a las demandas y necesidades de las comunidades.

Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-CIC-Estrategia-de-gestion.pdf> Consulta: 12/08/2019.

“(…) ni a veces se puede arreglar con la visión del vecino que mira su propia esquina. El vecino mira a veces el problema de su cuadra, ‘sacar la basura de acá’, que es legítimo, totalmente. Pero no son problemas territoriales”.

Entrevista con un miembro de la cooperativa Comunidad Organizada, 01/08/2016

“(…) venía gente que la cosa era: ‘Yo necesito que’... ‘Que me pongan la vereda en la puerta porque...’ Y vos le decías: ‘No, pero mirá, lo que pasa es que la escuela viste que está a dos cuadras, necesitamos ponerla a dos cuadras para que todos lleguen’. ‘Ah, a mí no me importa, la quiero para mí’. Eso digo que fue más difícil de trabajar. Es que no pueden salir de su necesidad individual y pensar en términos colectivos. Fuera de eso, no hubo”.

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/2016.

Otras iniciativas buscaban resolver el problema generalizado de la inseguridad y proteger a los niños y jóvenes en los barrios, de quienes tratarían de fomentar entre ellos el uso de drogas ilegales:

“Bueno, el PP se inició ante la necesidad de cuidar a los chicos, tanto el del [padre, madre, tutor] que trabaja como el del que hace otra cosa. Entonces, digo yo, salvarlos de la droga. (...) Entonces se empezó a armar el proyecto [de cámaras de seguridad y botón antipánico] entre todos los vecinos. Abarcaba a varias escuelas de Moreno. [Las familias] Se van a otro barrio por los problemas de inseguridad que hay. Se van porque es muy difícil criar a los hijos en este barrio. Por el tema de la droga. Los chicos caen en manos de esta gente, los secuestran, los ablandan, los hacen adictos y después los hacen vender droga”.

Entrevista con una vecina del barrio La Perla, 10/09/2018.

En otros casos, el PP fue adoptado como contenido transversal en trayectos educativos específicos, cuyos alumnos eran adultos que concurrían a la Mesa Barrial de la zona. En ella se habían enterado de la existencia del presupuesto participativo de Moreno, y buscaron aplicar los contenidos aprendidos en asignaturas relacionadas con herramientas participativas y acciones comunitarias. Además, esto era una buena estrategia para difundir el proyecto de algo que se pedía desde hacía varios años:

“(…) ellos [alumnos del Plan FinEs<sup>40</sup> en la sede del barrio La Esperanza] tenían una materia de políticas públicas, en relación

---

<sup>40</sup> Se trata un programa nacional de terminalidad educativa, que al no tener edificios propios, funciona en sedes barriales diversas, propuestas por algún miembro de esas comunidades, el que se constituye como “referente” del FinEs.

con lo que planteaba el municipio en ese momento. Ellos acercaron el folleto [del PP, repartido en la zona] relacionando lo que estaban aprendiendo con una situación concreta que había en el municipio. Que son los papás de la comunidad, son los papás de los chicos que van a la escuela [primaria, frente a la manzana de la plaza], que viven y trabajan en el barrio. Acordamos, con una encuesta que se realizó para la escuela, a ver si estaban todos de acuerdo en esto de solicitar un espacio para la plaza, que era lo que en el barrio no teníamos. Todos los precursores eran un grupo de 35 personas, en educación secundaria en ese momento. La mayoría era gente del barrio, entonces todas esas familias estaban en el barrio, todos sus amigos. De esa manera nos manejábamos”.

Entrevista con una docente del  
Plan FinEs 2014, barrio La Esperanza, 23/11/2017.

Determinados proyectos fueron promovidos por militantes partidarios con cargo electivo o sin él. Y los testimonios señalan que en estos casos habría sido muy evidente la actitud de buscar imponer el proyecto como quien se impone a un adversario, algo que en otro apartado fue definido por un testimonio como “concurso” o “guerra de pobres contra pobres”:

(...) otra persona quería hacer un circuito aeróbico en la cancha del Club La Victoria. Y como yo participaba en el club (...) se me ocurrió que en la punta de la cancha se podía hacer una plaza. Y como era un descampado todo ahí hicimos la plaza “Crecer jugando”. Ganamos el cuarto puesto. Y bueno, por suerte el otro proyecto no ganó, el circuito aeróbico no ganó. Entonces nosotros mantuvimos la cancha del club y le agregamos un espacio mejor al barrio y a la infraestructura del Club. (...) El proyecto se hizo con unos vecinos del club, y bueno, yo lo gestioné. Porque ahí es una zona que... digamos, [sobre la calle] Shakespeare, de los cuatro barrios que hay no había plaza. Y ese lugar lo usaban de basural. Y ahí nosotros tenemos la escuela, la secundaria, los CDI. (...) nosotros éramos un grupo de vecinos que defendíamos el club. Y el otro, el oponente de nosotros sí tenía una bandera, que era [la agrupación] ‘Juana Azurduy’. Nosotros, no. Era que se quería hacer una pista de atletismo más cerca de ese lugar donde estaba ese grupo, para acercar a chicos que no podían llegar al [polideportivo del barrio] de San Carlos por el tema de que supuestamente estaba mal hecha la pista de atletismo. Sí, hubo una gran lucha de poder con el otro [proyecto], porque la otra persona que presentaba era la que era Secretaria de Desarrollo Social, con su grupo de militantes, ¿no? Yo estaba con un grupo de vecinos, también identificados políticamente, pero políticamente no levantábamos una bandera”.

Entrevista con una vecina del barrio La Victoria, 1º/12/2017.

---

(ex Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/terminar-la-primaria-o-la-secundaria-con-el-plan-fines> Consulta: 3/01/2018).

“[Había gente que se involucraba por intenciones militantes]. Como que era la zona de tal, en Barrio Jardines, y era tenso porque agarraban a nuestros chicos y les daban mercadería para que vayan a votar el proyecto. Les daban la bolsa para que le voten el proyecto”.

Entrevista con una vecina del barrio La Perla, 10/09/2018.

“En algunos barrios el proyecto era un ejercicio de poder del puntero. Punteros llevaban a gente a votar, por otros proyectos. A porteros de escuelas”.

Entrevista con un vecino del barrio Las Catonas, 29/05/2019.

“Él [el impulsor del proyecto de la plaza del Barrio Alem] era puntero político, ahora no, se peleó. Estaba en el Argentina Trabaja [en ese momento]. Hizo la maqueta de la plaza con una vecina que resultó que es ingeniera, que ahora se mudó”.

Entrevista con una vecina del Barrio Alem, 31/10/2017.

“(…) el tema empezó con ella [una concejal]. Era un proyecto, entonces había que ir a votar, para sacar una especie de licitación. Si nosotros no llevábamos determinada cantidad de votos, del otro lado levantaban. Hubiesen hecho de aquel lado y de este lado hubiera quedado vacío. Empezamos a llevar a la gente a votar, porque nadie quería caminar [hasta donde estaba ubicada la urna]...Porque acá había un basural”.

Entrevista con un vecino del barrio Villanueva, con respecto al proyecto “Caminos inclusivos”, 24/05/2019.

“También es cierto que cada proyecto tenía su clientela cautiva. Ahora, había que hacer que fueran. Ahora, la gente de [el barrio] Alem que no pudo ir a votar cuando la urna estaba en la casa de ahí, podía ir a votar a la [escuela primaria, cercana a la plaza] 51. El barrio Alem llevó colectivos contratados, y había gente que llevaba en auto”.

Entrevista con un miembro de la cooperativa  
Comunidad Organizada, 01/08/2016.

También se mezclarían cuestiones que van desde la rivalidad entre proyectos hasta el papel de los mismos como generación de fuentes de trabajo, dado que varias obras públicas del municipio se hicieron contratando a cooperativas del Plan Argentina Trabaja:

“Tenemos un grupo de trabajo. Que en la mayoría se compone de cooperativistas, que eran Argentina Trabaja, y hoy son ‘Haciendo Futuro’... nos formamos en 2009, estamos funcionando desde entonces. (...) hacemos trabajo social, para el barrio, sabemos de la problemática del barrio. (...) Hicimos el proyecto de la plaza, que tenía que tener canchas para los chicos, pedimos dos canchitas con arco. Después está la de básquet, y se armaron los juegos que hoy están. Acá fue el que quiso participar. Si fueron otros a votar proyectos en remise, fue una puja política”.

Entrevista con una vecina promotora del proyecto  
“Polideportivo plaza de Villanueva”, 27/05/2019.

“[Sobre la presencia de punteros políticos] Sí, porque acá tenemos la Delegación municipal Zona Norte, sobre [la calle] Marcos del Bueno, saliendo de acá, a media cuadra. Pero como nosotros decíamos que acá no se movía con política, sí, a veces participaban, venían algunos que firmaban [la planilla de emisión de votos] y todo, pero no políticamente, porque no les permitíamos las interrupciones, sí votar, pero nada más. La Sociedad de Fomento, el Centro de Jubilados San José, el Club La Loma, la Biblioteca Almafuerte... [Sobre el promotor del proyecto “Seguimiento y evaluación de políticas públicas”] era un puntero político, pero ni siquiera tuvo los votos, por eso [dicho proyecto] no ganó. Había tenido un cargo [político], tenía mucho que ver con la Delegación [municipal], pero cuando presentó el proyecto ya lo habían sacado, no sé qué pasó...”

Entrevista con una vecina del barrio Lomas de San José, sobre el proyecto de Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario (Moreno Norte), 18/05/2019.

También algunos vecinos manifestaron haber participado del PP para eliminar basurales de su barrio, convirtiéndolos en plaza. Y aunque no hubieran sido promotores del proyecto, ni supieran que se encuadraba dentro de “algo llamado presupuesto participativo”, apoyaban la idea porque era la oportunidad de resolver viejos problemas, que consideraban prioritarios:

(...) Siempre luchamos con el tema de la basura, con los que tiraban mugre. La gente que venía con carros a las dos de la mañana, y al día siguiente nos encontrábamos con bolsas... Era un problema porque llegaban las ratas, y pasaban al Jardín [de Infantes del barrio, lindero al lugar de emplazamiento del proyecto]. Entonces vino esta mujer [el concejal que promovió el proyecto], y dijo: ‘Hay que llevar gente a votar, si no, nos ganan del otro barrio’. Ella nos vino a decir. Y nosotros, luchando con la basura más de treinta años. Ella nos mostró una foto de cómo era la idea. No sabía que se llamaba así [Presupuesto Participativo].”

Entrevista con un vecino del barrio Villanueva, con respecto al proyecto “Caminos Inclusivos”. 24/05/2019

Además de los motivos reseñados anteriormente, algunos vecinos se autodefinieron como fomentistas. El fomentismo fue un movimiento de construcción de la ciudad, que partió de ideas tales como la justicia social y el progreso individual. Este movimiento fue motorizado sobre todo por las llamadas “sociedades de fomento”. Las mismas promovieron la construcción de equipamientos en las zonas de viviendas pobres, especialmente pensiones y conventillos de la ciudad de Buenos Aires, entre

1920 y 1930. Ya en los años ochenta del siglo pasado, cuando los pobres y migrantes internos densificaron la estructura poblacional del Conurbano Bonaerense, la acción fomentista recuperó prácticas históricas y agregó otras nuevas. Las villas y ocupaciones colectivas de terrenos en las municipalidades del Conurbano fueron escenario de los esfuerzos y luchas del fomentismo para acceder al agua, a la electricidad, a la extensión de las líneas de colectivos, a los servicios educativos, a las salas de Primeros Auxilios y a la instalación de cuarteles policiales, entre otras cuestiones (Prévôt Schapira, 2001).

Moreno fue uno de los municipios fuertemente receptores de estas corrientes poblacionales, especialmente en las localidades donde se implementó el presupuesto participativo. Y esas zonas del municipio cuya población creció tan velozmente y en un período de tiempo relativamente corto, son los lugares donde aún muchos de los bienes y servicios soñados por el fomentismo son una asignatura pendiente. Este hecho, que permanece muy vivo en los vecinos, es esgrimido por algunos entrevistados para reforzar la manifestación de su prescindencia político-partidaria a la hora de haberse involucrado en el PP:

[Se involucró en el PP] “Por el barrio, para mejorar el barrio, siempre trabajé para el barrio [no en política partidaria]. Como fomentista, exactamente. Referente barrial, me decían. Por eso la mandaron a hablar conmigo, porque era la referente barrial, de esta parte, de la plaza”.

Entrevista con una vecina del barrio Lomas de San José, sobre el proyecto de Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario (Moreno Norte), 18/05/2019.

#### 10.5.4. Pautas establecidas para presentar un proyecto

La presentación de proyectos concertó la presencia de distintos actores sociales, que se organizaron en grupos promotores de las diversas iniciativas. Podían presentar proyectos las organizaciones o instituciones de la comunidad local, o aquellas que no teniendo sede en la localidad tuvieran acción comunitaria comprobada en ella, y también vecinos agrupados en un mínimo de tres personas de diferentes hogares, los cuales eran llamados “Promotores de proyectos”. El reglamento del PP especificaba el límite presupuestario a tener en cuenta para formular la iniciativa:

“Los proyectos presentados por la comunidad deben ser de competencia municipal, centrados en el bien común y aplicados a la localidad, y no podrán superar el monto consignado”.

Las pautas para presentar proyectos se difundieron en dos guías: una para “presentación de ideas” y otra para diagramar la presentación del proyecto en sí. En estos formularios se solicitaba el detalle del diagnóstico, las obras propuestas, los resultados esperados, el detalle de las instituciones y /o vecinos promotores de los proyectos, y también de los voluntarios para ejecutarlos.

El proyecto se ejecutaría, según el Reglamento del PP, respetando la versión final que fuera votada en la Jornada de Decisión. Al momento de la presentación del proyecto para el análisis de factibilidad se debía agregar un presupuesto detallado, donde se especificara: el listado de voluntarios que se comprometían por escrito para la etapa de ejecución, el listado de las tareas a desarrollar y su duración, y los avales de la organización comunitaria involucrada, si la hubiera. Si el proyecto aprobado requiriese personal especial para ser ejecutado, el municipio sería quien lo seleccionara y los sueldos serían costeados dentro del monto acordado al proyecto.

#### 10.5.5. Momentos institucionales de implementación

La red institucional del PP organizó *Jornadas*, que fueron instancias para implementar: la divulgación de las características generales del presupuesto; la consulta de diagnósticos comunitarios y la comunicación de pautas para presentar proyectos; la especificación de los límites: presupuestarios, jurídicos, técnicos y sociales, que circunscribían (o reorientaban, en varios casos) a las iniciativas vecinales; y el momento de la elección entre las opciones que presentaba el listado de proyectos correspondiente a cada localidad involucrada. Previamente a la votación, los proyectos eran sometidos a un análisis sobre su viabilidad técnica, presupuestaria, jurídica y social, por parte del municipio. Una vez otorgada la condición de “viables”, los proyectos así calificados eran difundidos por radio, folletería y en Ferias, antes de que fuera convocada la instancia electoral. Estos aspectos se desarrollan a continuación.



- Jornadas de Difusión o asambleas informativas

Las Jornadas de Difusión estaban pautadas para: divulgar el mecanismo de funcionamiento del PP, hacer un diagnóstico de la situación de la localidad convocada en base a lo narrado por los vecinos, y entregar a estos últimos los formularios-guía para la presentación de ideas previas. Uno de los técnicos de Desarrollo Social comparó el rol de estas asambleas con el de las jornadas de recorrida del gabinete itinerante. Las manifestaciones de la comunidad se expresaban como ideas pre-proyecto, y recibían comentarios y explicaciones puntuales de los jefes de cada área técnica:

“Se convocaba a una primera asamblea diagnóstica, esa era súper abierta. Y venía todo el mundo. La segunda, después de eso había un cronograma de encuentros, que eran generalmente cuatro. En esos cuatro había como un temario que habíamos hecho, que básicamente era: en la primera habíamos hecho un diagnóstico participativo, en la segunda profundizábamos el diagnóstico y los funcionarios máximos daban respuesta a los vecinos sobre esos temas, que a mí también me pareció una de las cosas más alucinantes, que seguramente tiene puntos en común con el Gabinete Itinerante.”

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

Las ideas pre-proyecto debían registrarse en un libro de actas específico del PP. El reglamento lo explicaba de esta manera:

“Se realizará una primera Asamblea Informativa que pondrá en marcha el ciclo y estará a cargo de la Secretaría de Participación Comunitaria y Organización Social del Municipio, en adelante SPC. En la misma se comunicarán las pautas reglamentarias del presupuesto participativo, el cronograma de esta primera etapa, y los siguientes espacios de participación. Se iniciará la confección del libro de Actas del presupuesto Participativo a cargo de la Secretaría de Participación Comunitaria”.

- Jornadas de Capacitación

Las Jornadas de Capacitación se realizaban para establecer con la comunidad asistente cuál era la situación de la localidad y sus necesidades. Además, y a partir de este diagnóstico, se informaba cómo había que presentar las iniciativas y propuestas de desarrollo, y se entregaban los formularios oficiales para hacerlo. También se buscaba articular a los vecinos e instituciones que tuvieran ideas e iniciativas comunes. Todo se registraba en un libro de actas.

- Jornadas de Asistencia Técnica

Según el reglamento del PP, las Jornadas de Asistencia Técnica puntualizaban los límites presupuestarios, jurídicos, técnicos y sociales que circunscribirían la transformación de la idea en proyecto, o bien la desestimación de la misma:

“Las Jornadas de Asistencia Técnica tienen por objeto asesorar a los participantes sobre la formulación de proyectos viables: costos, viabilidad jurídica, técnica y social. Participarán agentes municipales idóneos para brindar asistencia técnica referida a las tipologías de proyecto definidas para esta primera etapa”.

La inscripción de proyectos se hacía en el libro de actas del presupuesto participativo. Debían presentarse firmados por todos los promotores, que debían dejar asentados su nombre completo, DNI y domicilio. La Secretaría de Participación Comunitaria entregaría un comprobante de recepción:

“(…) básicamente era el Secretario de Obras Públicas escuchando las iniciativas de los vecinos, y diciendo: “Esto ya está previsto, pero según tal plan”, “Esto sí”, “Esto no es viable”, era un diálogo muy de pares, en ese sentido fue muy interesante. El tercero que ya era más de consolidar el diseño, concretamente hecho el proyecto, y el cuarto, que era pensar una estrategia de discusión de este proyecto en su comunidad. Los coordinadores eran los mismos, siempre había lo que se llama ‘coordinador grupal’ y un ‘específico’ [del área técnica a la que correspondía el tema del proyecto]”.

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

Los testimonios de los técnicos de la Subsecretaría de Obras Públicas explicaron su trabajo de asesoramiento a los promotores de proyecto, el que a veces implicaba una especie de “edición”. De acuerdo con el concepto de “editar”, las “normas de estilo” que determinaban la factibilidad de las iniciativas, eran los criterios de viabilidad jurídica, técnica y social que indicaba el municipio (además de los montos estipulados). En cuanto a los saberes expresados por los vecinos en sus iniciativas, los técnicos señalan que la posesión o carencia de conocimientos profesionales no guardaba relación con la necesidad de mejorar la presentación de los proyectos:

“Y, algunos proyectos eran muy básicos, sin conocimiento de la parte técnica. En un barrio había un vecino cuya presentación era mucho mejor, pero eso no quería decir que la de otro no sea de mejor inventiva. Capaz que la presentación

era básica, pero era la que ganaba. Poníamos el ojo en poder explicar lo que el vecino quería decirnos y que se vea y se visualice por el resto. Terminaba siendo un proyecto ambicioso, bueno, muy visto por el resto de la comunidad, que lo terminaban absorbiendo, ¿no? Lo que hacíamos nosotros era que lo que traía el vecino volcarlo en un proyecto, lo que entendíamos nosotros que nos quería decir el vecino, también. Por eso había reuniones posteriores. Algunos venían perfectos y en una reunión se cortaba ahí. Era el mejoramiento de una plaza con veredas, luminarias, que esto, que lo otro, muy bien. Y otros te venían como que no sabían expresarlo y teníamos que tomarlo los técnicos, ubicarlo y cuando teníamos la próxima reunión, porque el proyecto no estaba cerrado, bueno, le decíamos sí o no, bueno, mayormente era sí y era lo que expresaba. Entonces eso nosotros lo llevábamos después a nivel presentación para que lo voten”.

Entrevista con personal técnico de la Subsecretaría de Obras Públicas, 19/4/2017.

Las restantes etapas del PP son: Análisis de Viabilidad, Ferias de Proyectos y Jornadas de Decisión Popular. No se preveía una instancia de control de ejecución de los proyectos ganadores. Véase su secuenciación en el siguiente cuadro:

Cuadro 16. Etapas del presupuesto participativo de Moreno

<b>Etapas del presupuesto participativo de Moreno</b>	
<b>Etapas</b>	<b>Contenido</b>
<b>Jornadas de Difusión o Asambleas informativas</b>	Para divulgar el mecanismo de funcionamiento del PP, hacer un diagnóstico de la situación de cada localidad en base a testimonios de los vecinos. Entregar de formularios-guía para la presentación de ideas previas.
<b>Jornadas de Capacitación</b>	Se realizaban determinar la situación de la localidad y sus necesidades. Se informaba cómo presentar las iniciativas en los formularios oficiales. También se buscaba articular ideas e iniciativas similares.
<b>Jornadas de Asistencia Técnica</b>	Se establecían los límites presupuestarios, jurídicos, técnicos y sociales que circunscribirían la transformación de la idea en proyecto, o bien su desestimación.
<b>Análisis de viabilidad</b>	El municipio tenía un mes para determinar la viabilidad de las iniciativas y pedir la adecuación que considerase necesaria de determinados aspectos de los proyectos.
<b>Ferias de proyectos</b>	Los proyectos calificados como viables eran difundidos en Ferias, en donde se daban a conocer sus características, antes de la Jornada de Decisión Popular.
<b>Jornadas de Decisión Popular</b>	Se podía elegir uno solo entre todos los proyectos de cada localidad. Se colocaban urnas en distintos lugares de la localidad y en la cabecera del distrito.

Fuente: elaboración propia

#### 10.5.6. Los criterios de viabilidad del municipio. La vinculación de los proyectos aprobados con las metas de los planes de gobierno en curso entre 2013 y 2015

Una vez vencido el plazo de presentación de proyectos, el municipio tenía un mes para determinar la viabilidad de las iniciativas. Durante ese

lapso la municipalidad podría pedir la adecuación que considerase necesaria, sobre determinados aspectos de los proyectos. La conformidad de los promotores debía quedar registrada bajo firma en el libro de actas del PP. Luego se difundían públicamente los proyectos considerados viables, los cuales pasaban a la etapa de votación. En la cuestión de la viabilidad otorgada a las propuestas, el papel de los técnicos que asistían a los promotores de proyectos era central. Este personal municipal aplicaba la adecuación de las manifestaciones vecinales a los programas de gestión preexistentes al desarrollo del presupuesto participativo, y a la contextualización delimitada por la estructura del PP. Se trataba, entonces, de quienes contribuían, aun cuando tuvieran la mejor intención, a materializar territorialmente la red institucional de secuestro.

- La función de los técnicos

La función de los especialistas del municipio era establecer las características posibles de las obras solicitadas, adecuarlas a los montos presupuestados, o bien fusionar las iniciativas con otras con las que tuvieran puntos en común, y cuyos destinatarios fueran vecinos de la misma área. La mayoría de los proyectos correspondía al área de la Subsecretaría de Obras Públicas:

“Todos los presupuestos participativos tienen un trabajo desde la comunidad propia, desde el interior de la comunidad. Donde el municipio logra organizar para que se lleve delante de la mejor manera las propuestas que iban haciendo los diferentes miembros que componían esa comunidad. Llámese que los miembros deseaban hacer un alcantarillado, problemas de saneamiento hidráulico, mejoramiento de plazas, mejoramiento de veredas, mejorar alguna institución para un fin determinado del barrio. Todo lo que se presentaba como proyecto diversificado, lo cual se llegaba a un punto cuando ya estaba el proyecto que nosotros a su vez todos esos proyectos desde el área técnica los acompañábamos en darle una mejor presentación. Para que al momento que se tenga que hacer una revisión general, que se hace periódicamente, nos juntamos, mostramos el avance de los proyectos cómo iban quedando, si era la visión que tenían los vecinos, si era lo que estaban ellos visionando de lo que se quería ejecutar. En función de eso llegaba un punto, cuando llegaba eso se llegaba a una votación. Desde el área nuestra lo que hacíamos era más que nada el acompañamiento. Se requería de la comunidad. Siempre en lo técnico estoy hablando. Hubo casos en que... ¿El teatro itinerante, no? Donde se adecuó el proyecto a un móvil itinerante para hacer teatro en los barrios, que también lo

ganaron. Salió, salió positivo y fue para hacer este tipo de tareas”.

Entrevista con personal técnico de la Subsecretaría de Obras Públicas, 19/4/2017.

“En realidad, cuando presentamos el proyecto, lo que queríamos nosotros, la necesidad del barrio, fuimos, lo llevamos y nos dijeron: ‘No, vamos a hacer otra cosa’. Eso para el boulevard o corredor, que nunca se hizo y lo que queríamos hacer nosotros no lo hicieron. No tomaron en cuenta las necesidades reales del vecino. Nosotros queríamos la plaza, y ellos nos fusionaron con el otro proyecto del boulevard, y la plaza no la hicieron. Quedó en nada, directamente hay unas gradas, le pusieron ahí, hicieron unas veredas, después unos juegos que conseguimos nosotros de nuestra agrupación, nuestra conducción [Vecinos Unidos del Barrio 202]”.

Entrevista con personal de la Subsecretaría de Participación Comunitaria de Moreno, gestión 2015-2019 (antes integraban la oposición en la interna partidaria). 13/10/2017.

Otra de las funciones de los técnicos era explicar a los vecinos cuándo la ejecución de los proyectos excedía la jurisdicción y el presupuesto del Municipio:

[Sobre los criterios para estimar viabilidad] “El monto era lo más importante. Por ejemplo, si un vecino te pide pavimentar, vos sabés que a lo mejor los montos... Teníamos que adecuar a los montos, se desechaba básicamente por eso. Por ejemplo, un vecino te pedía cloacas. Las cloacas son un financiamiento más grande que los municipios no podían afrontar por sí solos, necesitás el acompañamiento de la Nación. Eso es, digamos, adecuar a los montos. Algo que también nos sucedía era que a veces había proyectos que eran similares, porque venían instituciones a proponer un proyecto X, y esos proyectos tenían muchos puntos en común. Entonces, en muchos casos, si estaban de acuerdo los vecinos, unificábamos todo en un único proyecto. Te repito, básicamente, la única objeción era el monto del dinero, que se adecuara a la gestión presupuestaria”.

Entrevista con el exsecretario de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria, 12/08/16

“En Cuartel V nos pedían soluciones de tipo saneamiento hidráulico, porque justamente, faltan obras hidráulicas, las cuales fuimos... Están solicitadas a la Provincia, es toda una gestión que se viene haciendo a través de la Provincia que no sale, entonces bueno, el sufrimiento que se tiene en esa zona es justamente esto”.

Entrevista con personal técnico de la Subsecretaría de Obras Públicas, 19/4/2017.

“ (...) el proyecto era hacer la vereda de todo ese campo, todo, unir hasta acá, hasta la plaza, y después hacer toda la vereda de la cancha, todo el contorno este, y hacer que se haga actividad física ahí (...) como el predio es de la Iglesia [Católica, Obispado de Merlo-Moreno], no se podía construir nada. (..) Por eso ganó el proyecto, por las veredas. Las veredas se iban a poner ahí, en esta parte de la plaza, se iban a poner juegos

deportivos, para hacer gimnasia. Porque acá vienen profesores de la municipalidad a dar gimnasia, y viene muchísima gente a hacer actividad en el playón. Y queríamos justamente ponerlo de aquel lado [que pertenece al Obispado de Merlo-Moreno]. Como no se podía, dijimos: ‘Bueno, lo ponemos de este lado de la plaza, para hacer la caminata más larga. (...) Ese fue el nombre que se le dio, ‘circuito aeróbico’. Vino el arquitecto, nos habló [sobre], qué pasaba con esas tierras, todo. Fuimos dos o tres de cada institución, representando el proyecto, para dejarlo ahí, en Obras Públicas”.

Entrevista con una vecina del barrio Lomas de San José, sobre el proyecto de Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario (Moreno Norte), 18/05/2019.

“Nosotros lo que queríamos, y que no lo logramos todavía, era construir ahí un espacio recreativo cultural. Los chicos del barrio no tienen opciones culturales ahí. No tienen un espacio donde hacer música, baile, teatro, deporte, no lo tienen en el barrio [La Esperanza]. Los que lo hacen, se tienen que trasladar. Y el resto, que no tienen posibilidades, o la familia no puede organizarse para acompañar una de estas actividades, no las realiza. El único espacio cultural que tienen son las instituciones educativas. (...) Lo que queríamos en otro momento lograr era ese espacio para salón de usos múltiples, donde puedan después realizar algunas actividades culturales. Con el PP, que no cubre justamente espacios urbanos, tiene que tener otras características para la habilitación. Digamos que el PP, no cubría los gastos que generaría este tipo de actividades. Estaríamos excedidos. Sabés que no podés participar. Entonces fuimos reduciendo los objetivos. Al principio nosotros pedíamos este espacio de SUM, eso no lo pudimos hacer. Pero después sí, diseñamos la plaza y no hubo cambios”.

Entrevista con una docente del Plan FinEs 2014, barrio La Esperanza, 23/11/2017

“O sea, lo que había era un monto por zona, de alguna manera todo lo que entraba dentro de ese monto era el primero, el segundo o el tercero. A veces el primer proyecto era de menor monto, entonces entraron más de uno. Estrictamente los más votados eran los que se ejecutaban. Por decisión del Intendente hubo algunos proyectos que no fueron ganadores que si había fondos, se impulsaban. Si había algo, alguna posibilidad de presentarlos a nivel nacional, de incluirlos en un armado de proyecto que presentaba el Ejecutivo a Nación los incorporabas. Un ejemplo concreto fue, había un proyecto de Cuartel V que tenía que ver con mejorar la accesibilidad de las escuelas. Ese proyecto no ganó por cincuenta votos, una cosa que era... Sí, importaba muchísimo la comunidad, y en ese momento el Intendente dijo, no están los fondos pero les dijo a todas sus áreas de Obras Públicas, que esto se tenía que hacer de un modo u otro, porque tenía que ver con la acumulación de aguas en algunas esquinas y demás”.

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

“Todos eran proyectos pertinentes y necesarios. La dificultad en la puesta en marcha del proyecto era que era una competencia. Yo tenía que competir para que el proyecto gane. Yo entiendo que eso tenía que ver con unas cuestiones presupuestarias para hacer los proyectos. Eso desanimaba un poco, y nos desanimó a nosotros de presentar proyectos, porque era.... Parecía una pelea de pobres contra pobres”.

Entrevista con un miembro de la  
Cooperativa Pucará de Trujui, 18/08/2016.

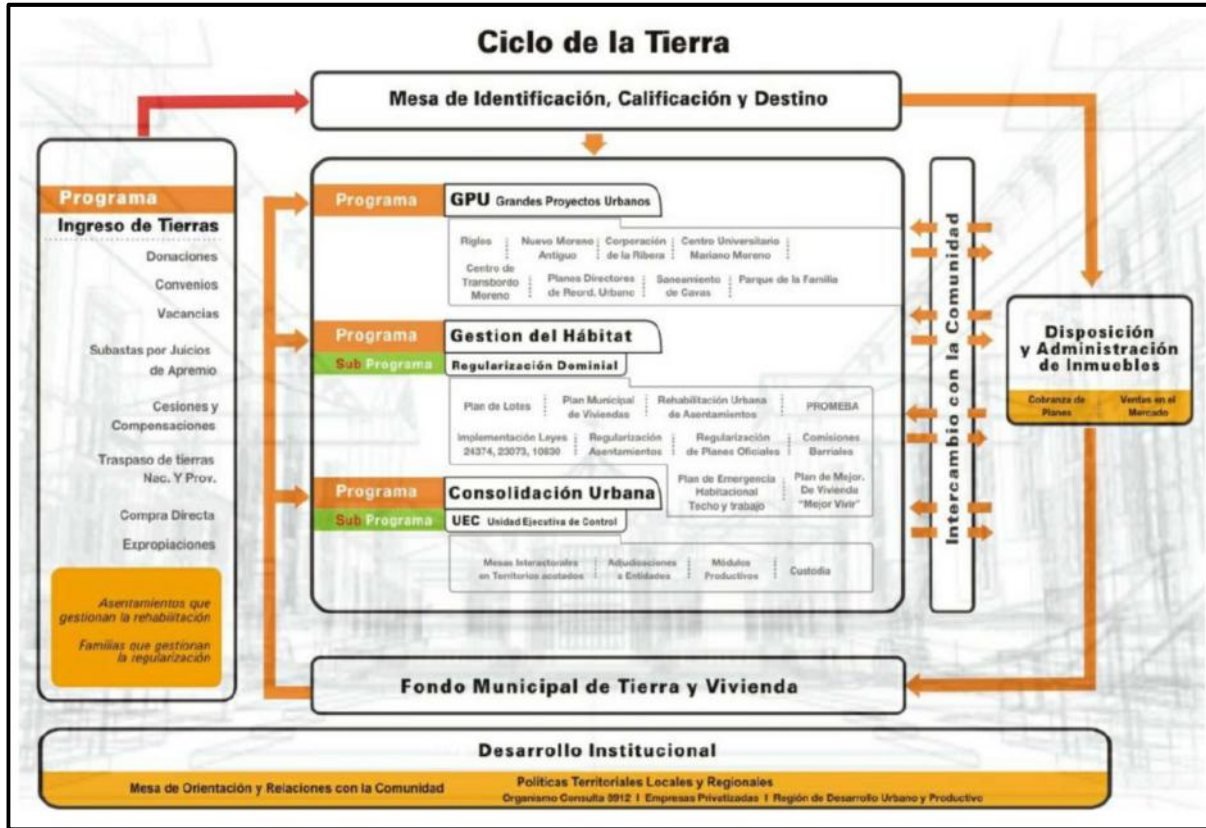
- El papel del IDUAR (Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional) en el PP de Moreno: entre la cotidianeidad ascendente y la regulación académica

En el municipio de Moreno no hubo un plan de ordenación territorial. Sin embargo, la labor desarrollada por el IDUAR de Moreno evidenciaría, que “es posible ‘planificar sin plan’ y que no es condición sine qua non crear nuevas normativas, sino que a veces se trata de poner en valor y uso, los instrumentos disponibles en la normativa vigente” (Lineamientos, 2012:122). El Instituto fue creado, como organismo descentralizado del Municipio de Moreno, mediante la ordenanza 553/2000. Entre sus objetivos pueden citarse: promover el ordenamiento del territorio; aplicar sobre el territorio planes de vivienda; promover mejoramiento de barrios, la creación de infraestructura urbana y de equipamiento comunitario; producir suelo urbano; desarrollar políticas de movilidad y conectividad del territorio, gestionar viviendas sociales; preservar el patrimonio urbano y ambiental; volcar en soporte GIS todas las acciones desarrolladas; promover la articulación con distintas administraciones en el marco de las actuaciones que así lo requieran (Lineamientos, 2012:119).

Para lograr estos propósitos el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional desarrolla los siguientes programas de acción: Producción de Suelo Urbano/ Ingreso y Regularización de Tierras; Gestión Territorial; Gestión del Hábitat; Consolidación Urbana y Dominial de Asentamientos; Escrituración Familiar; Proyectos Urbanos y Preservación del Patrimonio; y Administración de Bienes Inmuebles y Recobro (IDUAR, 2017). El IDUAR considera el “Ciclo de la tierra”, como fundamento para las tareas que realizan dichos programas. Esto permitió al Instituto “generar una efectiva política de movilización de suelo urbano, la cual junto con la

promoción de nuevos proyectos urbanos caracterizaron las principales líneas de trabajo del Instituto” (Lineamientos, 2012:137).

Cuadro 17. El ciclo de la Tierra



Fuente: IDUAR (en Zanca, 2013).

Para adquirir suelo urbano el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional recurre a: donaciones, convenios con grandes propietarios, vacancias por abandono calificado, subastas por juicios de apremio, juicios a deudores de tasas municipales, cesiones, transferencias de tierra nacional y provincial, recuperación de inmuebles en desuso para el patrimonio local, expropiaciones y compra directa (Lineamientos, 2012:119).

En este punto cabe destacar que el municipio celebró en 2010 un convenio con la Facultad de Arquitectura de la UBA, vigente hasta hoy, por el cual la Cátedra San Román interactúa con el IDUAR, y elabora proyectos urbanos para resolver necesidades que el municipio les señale y que también los alumnos de dicha cátedra hayan detectado en campo. Los diseños se van



incorporando al citado Banco de Proyectos, los cuales no siempre el municipio concreta, por distintas razones, entre ellas, la presupuestaria. La FADU-UBA, el IDUAR y colectivo *Supersudaca*<sup>41</sup> acompañaron el diseño de la iniciativa vecinal sobre el Canal Acoyte, que fue presentada y elegida para ser concretada el marco del PP. Para presentar esta propuesta se fusionaron dos iniciativas vecinales, estimadas compatibles por el municipio:

“Hacen una primera reunión y vos decís qué es lo que querés hacer. Y nosotros como institución solamente queríamos arreglar la plaza. Y después nos fusionan con esto del boulevard con otro muchacho que también quería hacer pero el boulevard, el corredor. Ellos dijeron: ‘No, es muy poco el corredor, vamos a unir los dos’. Entonces nos unió a nosotros ‘Vecinos Unidos’ con un vecino, que no tenía institución, nada. Ellos te ayudaban, cada reunión que vos ibas te decían: ‘Vos tenés que hacer esto, lo otro....’ Es como que te llevaban. (...) como que te decían: ‘Este proyecto, esto va a ser así y así, vamos al IDUAR, te ponemos la luz acá, la luz allá, el banco...’ Te armaban todo con la gente del IDUAR”.

Entrevista con personal de la Subsecretaría de Participación Comunitaria de Moreno, gestión 2015-2019 (parte de la oposición en la interna partidaria durante el PP).  
13/10/2017.

“Sí, tuvimos una reunión con los vecinos, y este proyecto en particular, nosotros tenemos un convenio con la Facultad de Arquitectura. Una cátedra que tiene la materia Arquitectura, que es un taller del primer nivel al último nivel, que es como la materia estructural de la carrera. Ellos trabajan sobre la realidad, y eligieron Moreno. Desde hace unos cuantos años, desde el 2010 vienen trabajando y de acuerdo a las necesidades pedagógicas de cada nivel nos preguntan a nosotros qué proyectos están en esa escala que necesitan desarrollar. Les pasamos el listado de necesidades de proyectos que tenemos y ellos van desarrollando”.

Entrevista con personal técnico del IDUAR, 22 /03/2017.

“La cátedra San Román (CSR) y el IDUAR nos invitaron a participar de un proyecto comunitario para concursar por los presupuestos participativos 2013 de la Municipalidad de Moreno. La colaboración surgió a partir de una charla de Supersudaca en un taller de la CSR en el contexto de la Primera Bienal de diseño nacional de la FADU (Facultad de Diseño y Urbanismo), donde la CSR como en estos últimos

---

<sup>41</sup> “Supersudaca es un colectivo internacional de reflexión e investigación sobre arquitectura y urbanismo conformado por arquitectos dispersos por el mundo con una inquietud en común: explorar las diversas posibilidades de la Arquitectura en territorios sudacas. (...) Su mayor interés ha sido conectar la usualmente desconectada arena arquitectónica Latinoamericana, con proyectos directamente relacionados con la percepción pública tales como espacios recreativos, espacios públicos, instalaciones, etc., en locaciones tan disímiles como Caracas, Tokio, Lima, Pantanal, Buenos Aires, Rotterdam, Sídney, Curaçao y Talca”. Página Web de Supersudaca: [http://supersudaca.org/blog/?page\\_id=1149](http://supersudaca.org/blog/?page_id=1149) Disponible el 19/10/2016.

años focalizó su trabajo en el municipio de Moreno. Nuestro proyecto resultó ganador de la votación popular entre 16 proyectos. La idea es usar el presupuesto participativo como punto de partida para una serie de acciones que ayuden a crear una integración y una identidad al barrio 202”<sup>42</sup>.

El papel del IDUAR fue visto, por parte de un vecino, como una rémora para concretar determinadas iniciativas barriales. En este sentido, caben algunas consideraciones. El Instituto se rige por la ordenanza referida al uso del suelo, el código de edificación y los planes anuales del gobierno del municipio. A eso podrían adjudicarse, en parte, las pautas rígidas del trabajo que realizaría y/o autorizaría el organismo descentralizado de Moreno, según algunos testimonios vecinales. En otro orden de cosas, el convenio de colaboración entre la cátedra de la FADU-UBA y el IDUAR, como se indicó, genera iniciativas institucionales y académicas de intervención urbana. Estos bien intencionados proyectos podrían, en algunos casos, adolecer de una falta de visión integral, acerca de la realidad cotidiana en los barrios donde impactarían las propuestas. Es una visión que puede contribuir, involuntariamente, al accionar de la red institucional de secuestro, al soslayar el aporte del espacio vivido:

“Porque nosotros forestamos la plaza cuatro veces. Este año queríamos forestar, no la pudimos hacer, porque IDUAR empieza a hacer una traba... Que el campo deportivo, que la plaza... Ni ellos saben qué hacer. Porque ponen una traba que ni siquiera el pocito que hay no podemos rellenar. Y los chicos vienen haciendo deportes en el charco. Por eso está muy abandonado, por el tema de que el IDUAR está metido...”

Entrevista con una vecina del barrio El Quijote, 30/10/2017.

- Jornadas de Exposición de Proyectos viables

Las Jornadas de Exposición de Proyectos viables se realizaban para dar a conocer detalladamente los aspectos de los mismos. La continuidad de la difusión de los proyectos en la comunidad hasta las fechas de Decisión Popular corría por cuenta de sus promotores:

“(...) el otro fue hacer varias Ferias de Proyectos, dada la accesibilidad de los vecinos, porque si lo hacés a nivel central en un lugar, quedaba gente sin participar. (...) se hizo más de una Feria, en vez de una sola Feria, que ahí recorta a quien pudo concurrir... Esa misma actividad se hizo en la Plaza Buján, que era el lugar de encuentro, tenía que ver más con

---

<sup>42</sup> Página Web de Supersudaca: [http://supersudaca.org/blog/?page\\_id=1149](http://supersudaca.org/blog/?page_id=1149) Disponible el 19/10/2016.

facilitar la accesibilidad: ‘¿Dónde está la gente? Vamos ahí’. Plaza San Martín, el día que estaba la Feria, y después, sí, en cada localidad un lugar que se acordó con los proyectos de... Era el lugar más visible o el más viable que la gente concurría, porque ahí era una difusión masiva, que la gente vaya a interiorizarse en qué consistía el proyecto”.

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

Para continuar difundiendo el proyecto antes de la votación, recordar en qué fecha se efectuaría y dónde, los vecinos visitaban las casas repartiendo volantes, o comentando oralmente el proyecto:

“Lo hacíamos casa por casa, repartíamos volantes, hemos dejado volantes. Yo colaboraba con cincuenta fotocopias, y en cada fotocopia sacábamos cuatro, y por ahí, otro que podía o tenía un lugar, hacía cien de esas. Nosotros nos reuníamos en alguna institución, las cortábamos y volanteábamos casa por casa, avisando. Sí, se trabajó mucho. (...) Estuve semanas enteras en la plaza [San Martín] de Moreno, y a la gente que pasaba le pedía: ‘Por favor, una firma, ayúdenos con el proyecto nuestro”.

Entrevista con una vecina del barrio Lomas de San José, sobre el proyecto de Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario (Moreno Norte), 18/05/2019.

“Una de las cosas que uno tiene que hacer dentro del PP es hacer la publicidad, porque vos tenés que lograr la mayor cantidad de votos, tenés que concientizar, o tratar de contagiar a la gente que esa es la necesidad del barrio. Nosotros lo que hicimos fue ir a radios, a todas las radios de Cuartel [V]. También dentro del PP ellos mismos generaban espacios para compartir. Te invitaban a radios, hacían jornadas, se hacían talleres. Por ejemplo, se habían hecho en la escuela 65 en ese momento. Entonces se hacían acuerdos donde todos los proyectos de la zona de Cuartel se presentaban con apertura comunitaria. Se hacía una radio abierta, un encuentro donde cada uno hacía la presentación. Había espacios que generaba el mismo PP y otros que uno debía realizar. Entonces había carteles para todos los negocios, íbamos a la escuela, hablábamos con los chicos, con las madres, a la salida del turno siempre dábamos folletos, explicando que estaban participando del PP, que era necesario que voten, porque no sabían cuál era la forma en que se decidía, cuál era el proyecto que iba a implementarse y cuál no”.

Entrevista con un docente del Plan FinEs 2014, barrio La Esperanza, 23/11/2017.

- Jornadas de Decisión Popular

Las Jornadas de Decisión Popular eran las fechas establecidas por el PP para votar la incorporación al presupuesto municipal de los proyectos previamente evaluados como viables.

#### ❖ Votantes habilitados

Podían votar todas las personas mayores de 16 años que figurasen en el último padrón provisto por la justicia electoral para las elecciones generales del distrito. Solamente se podía votar en una sola Jornada de Decisión (se establecía un cronograma donde se habilitaban las urnas de un mismo proyecto en distintos puntos del barrio involucrado y en el centro de Moreno):

“La idea nuestra es que la gente votara usando el padrón de las elecciones generales, pero había gente... Nosotros habíamos adecuado (...) porque a lo mejor hay gente que no está en el padrón pero vive en Moreno (...) que podían demostrar que vivían en Moreno a través de algún servicio, la boleta de luz... Flexibilizamos las condiciones lo más posible (...) Ahora me parece que en algunos casos se nos generaba ruido con alguna persona que, a lo mejor, esa avivada criolla de a veces ‘Voto dos veces.’ Nosotros lo que pedíamos para presentar un proyecto era que fueran instituciones, o si no podían ser vecinos individuales que estén constituidos en alguna institución, no podían ser menos de tres familias.”

Entrevista con el exsecretario de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria, 12/08/2016.

#### ❖ Logística de la votación: localización estratégica de las urnas y movilización de los votantes

En el Presupuesto Participativo de 2013, del cual participaron 77 organizaciones sociales, la votación se realizó entre el 4 y el 7 de diciembre de 2013. Las temáticas eran distintas, pero con un fuerte predominio de las obras de infraestructura. Se sometieron a elección veinte proyectos:

- *Infraestructura y Equipamiento Urbano*: (14 proyectos, 70% de las iniciativas)
- *Cultura*: (3 proyectos, 15% de las iniciativas)
- *Educación*: (2 proyectos, 10% de las iniciativas)
- *Salud*: (1 proyecto, 5% de las iniciativas)

Los proyectos del PP 2014/2015 fueron exhibidos el 25 de octubre en la Plaza Buján (Paso del Rey) en el marco de los festejos por los 150 años de la creación del partido de Moreno.

El 5 de diciembre de 2014 en la Plaza San Martín (Moreno Centro) se realizó la última Jornada de Decisión Popular. De los proyectos presentados por vecinos de Cuartel V, Trujui, Paso del Rey y Moreno Norte,

solo diez fueron elegidos para que se implementaran el año siguiente. Se sometieron a votación 61 proyectos, a saber:

- Cuartel V: 13 proyectos.
- Moreno Norte: 17 proyectos.
- Paso del Rey: 20 proyectos.
- Trujui: 11 proyectos.

Las temáticas de los proyectos se distribuyeron así:

- *Infraestructura*: (45 proyectos, 74 % de las iniciativas)
- *Cultura*: (2 proyectos, 3 % de las iniciativas)
- *Educación*: (2 proyectos, 3 % de las iniciativas)
- *Salud*: (8 proyectos, 13 % de las iniciativas)
- *Seguridad*: (1 proyecto, 2 % de las iniciativas)
- *Deportes*: (3 proyectos, 5 % de las iniciativas)

Los lugares de votación fueron los siguientes:

#### *Moreno Norte*

- Viernes 28 de noviembre: Watt y Carlos Tejedor, Barrio 25 de Mayo.
- Sábado 29 de noviembre: México y el Salvador, Barrio La Perlita.
- Domingo 30 de noviembre: Plaza Dr. Buján, Ruta 7 Km 35.5. Paso del Rey Centro.
- Lunes 1 de diciembre: Shakespeare y Joaquín V. González, Barrio La Victoria.
- Martes 2 de diciembre: Ruta 25 y EE.UU, Barrio Jardines I.
- Miércoles 3 de diciembre: Storni y México, Barrio La Perlita.
- Viernes 5 de diciembre: Av. Del Libertador y Av. Bartolomé Mitre. Plaza San Martín, Moreno Centro.

#### *Cuartel V*

- Viernes 28 de noviembre: Gallardo y Ruta 24, Barrio Don Sancho.
- Sábado 29 de noviembre: Portugal y Ruta 24, Barrio Irigoin.
- Domingo 30 de noviembre: Plaza Dr. Buján, Ruta 7 Km 35.5. Paso del Rey.
- Lunes 1 de diciembre: Ruta 24 y Rossini, Barrio Aguaribay.
- Martes 2 de diciembre: Ruta 24 y Ruta 25, rotonda de Cuartel V.
- Miércoles 3 de diciembre: Bouchet, Río de la Plata y Murillo, Barrio José C. Paz.
- Viernes 5 de diciembre: Av. Del Libertador y Av. Bartolomé Mitre. Plaza San Martín, Moreno Centro.

#### *Paso del Rey*

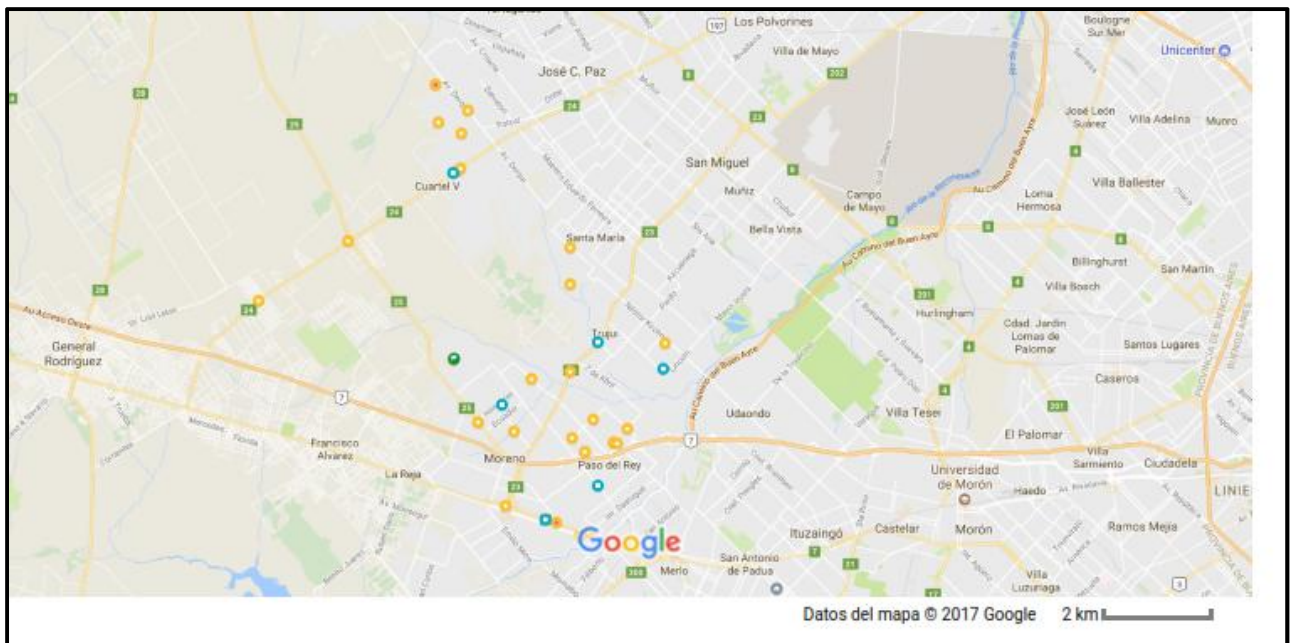
- Viernes 28 de noviembre: Graham Bell y Corrientes, Barrio Sanguinetti.

- Sábado 29 de noviembre: Belgrano y Lobos, Barrio Parque Paso del Rey.
- Domingo 30 de noviembre: Plaza Dr. Buján, Ruta 7 Km 35.5, Paso del Rey Centro.
- Lunes 1 de diciembre: Deán Funes y Bongiovanni, Barrio Bongiovanni.
- Martes 2 de diciembre: Del Carril e/ Lobos y Zapiola, Barrio Villa Zapiola.
- Miércoles 3 de diciembre: Ruta 7 y Del Carril, Paso del Rey Centro.
- Viernes 5 de diciembre: Av. Del Libertador y Av. Bartolomé Mitre. Plaza San Martín, Moreno Centro.

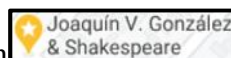
### Trujui

- Viernes 28 de noviembre: Ruta 23 y Aguirre, Barrio San Carlos / San Cayetano.
- Sábado 29 de noviembre: Ruta 23 y Demóstenes, Barrio Las Flores.
- Domingo 30 de noviembre: Plaza Dr. Buján, Ruta 7 Km 35.5. Paso del Rey Centro.
- Lunes 1 de diciembre: Watt y Murillo, Barrio Haras Trujui.
- Martes 2 de diciembre: Rosario y Pinzón, Barrio Mariló.
- Miércoles 3 de diciembre: Magdalena y Pericles, Barrio Villanueva
- Viernes 5 de diciembre: Av. Del Libertador y Av. Bartolomé Mitre. Plaza San Martín, Moreno Centro.

Mapa 17. Localización de los lugares de votación



Referencia: lugar de votación



La factibilidad de la emisión del voto popular estaba muy vinculada a la localización de las urnas. Entre los testimonios obtenidos de vecinos participantes se manifestaron algunas suspicacias, sobre la existencia de estrategias facilitadoras, con respecto a la ubicación de urnas, para la consagración de un proyecto determinado. Y otra estrategia manifestada por algunos entrevistados fue el traslado de votantes en colectivos, que era visto como una práctica habitual y hasta esperable, para algunos. Se consideraba a esos vecinos como “militantes de un proyecto”:

“Tenés que fijarte en lo que vas a hacer, porque la gente confía. Nosotros trabajamos cuatro días como institución, en el medio del sol, llevando gente del barrio a votar, porque tenías que trasladar a tu gente. Buscaron lugares [para las urnas] y eran estratégicos, vos te dabas cuenta, para la gente de ellos, viste.... Donde estaba ese proyecto, bajó [la urna]. Y vos te dabas cuenta de quién era. Después otro proyecto más, que era de la gestión vieja, y ahí bajaban la urna. Nosotros teníamos nuestro proyecto... No bajaron al barrio la urna. La bajaron en el Cruce Castelar, a veinte cuadras del barrio”.

Entrevista con personal de la Subsecretaría de Participación Comunitaria de Moreno, gestión 2015-2019 (antes de la oposición en la interna partidaria). 13/10/2017.

“A mí me parece que en el Presupuesto lo que era más interesante, aparte de las asambleas y el debate es lo que tuvo que ver con el voto popular. Me acuerdo que era muy gráfico lo que soñaban, digamos. Y la verdad que lo que soñaban era tener un lugar de encuentro en el barrio, ser reconocidos, ganar. Ganar el presupuesto era un triunfo para ellos, porque era decir... Es tener visibilidad, ‘Nosotros deseábamos tener una plaza y la logramos, nos movilizamos y la logramos’. Estuvo buenísimo. Darle voz a eso y que eso no dependía sólo de tu contacto con alguien, sino también de tu movilización como vecino. Ellos hicieron casa por casa en cada lugar del barrio, se movilizó mucha gente del Jardín y de la escuela... Bueno, es darle también voz, voto y poder a esa población, que creo que votó para que ganara. Claro, que fue casa por casa para decir: ‘¿Te acordás que siempre dijiste? Bueno, vení ahora, acompañame ese día y votá’, digamos... Y en eso estuvo bueno, digamos... No todo tenía que ver solamente con lo bueno o lo malo de la propuesta. También tenía que ver con quién sostenía esa propuesta y cómo lo hacía, digamos. Y se trataba de organizar ese proyecto, claramente, y cómo lo reconocían en esa comunidad al que militaba ese proyecto y la capacidad que tenía de convocar a más gente”.

Entrevista con personal técnico de la Secretaría de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

“Los proyectos, yo que estuve en mesas, entraban todos. Por ahí te lo fusionaban con otra cosa, como me pasó a mí, para llegar a la cantidad esa de plata. Porque por ahí, asfalto, esas cosas no se podían hacer, así que ahí te decían. Tenían que ser arreglos de plazas, esta cosa del boulevard, la compra de lo del

CIC. (...) todos [los proyectos] entraban, ahí entrábamos todos. Y ganaba el que ganaba, porque vos tenías que llevar tu gente. Con respecto a la votación, no, perfecto”.

Entrevista con personal de la Subsecretaría de Participación Comunitaria de Moreno, gestión 2015-2019 (antes de la oposición en la interna partidaria). 13/10/2017.

“Si vos presentabas un proyecto en la zona de Anderson te convenía que toda la gente fuera el día que tenía la urna ahí. Pero si después se podía ir a votar a otra plaza, o sea vos tenías la chance de mandar a la gente en otro momento. Había que hacer lo mismo que se hace en una interna, o sea, había que ir y llevarlos. Es cierto que se transformó en una competencia, una competencia interna de proyectos. Competíamos entre todos por un pequeño fondo. En algún momento, entre gallos y medianoche, aparece una urna en el barrio La Esperanza, que no estaba en el cronograma [de votaciones]. Un día metieron una urna ahí, y, más vale, todo el barrio iba a votar ahí”.

Entrevista con un miembro de la Cooperativa Comunidad Organizada, 01/08/2016

#### 10.5.7. Los proyectos sometidos a votación

Varios de los proyectos considerados viables por los técnicos del PP estaban referidos a programas incluidos en los planes de gobierno en curso. Estos programas tenían a veces una continuidad prevista en planes de gobierno subsiguientes. Es decir, que podían abarcar el año de votación del proyecto y el o los siguientes planes que demandara la ejecución de las obras que resultaban elegidas, tal como se observa en los siguientes cuadros resumen:



Cuadro 18. Cuadro comparativo entre los Planes de Gobierno de Moreno y los proyectos del PP de Trujui sometidos a votación en 2013

Agenda municipal determinada por el Plan de Gobierno 2013	Agenda determinada por el Plan de Gobierno 2014	Proyectos sometidos a votación en el marco del PP 2013/2014
<p><i>Programa de presupuesto participativo</i> “El Gobierno Local propone esta herramienta por la que los vecinos y organizaciones discuten y deciden acerca de la utilización de una parte del presupuesto del año próximo. El proyecto amplía la participación en la toma de decisiones y apunta a la Consolidación democrática” (Reglamento del PP).</p> <p><i>Dirección general de comunicaciones</i> Instalar en las principales plazas del partido sistema Wi fi</p> <p><i>Programa Mantenimiento de espacios verdes</i> Diseño y ejecución de Proyectos paisajísticos en 75 hectáreas de plazas. Reequipamiento de plazas y Espacios Públicos</p> <p><i>Programa plan de reconstrucción en calles pavimentadas de la red vial secundaria y terciaria</i> Repavimentación de calles de la red vial secundaria y terciaria, reparación de alcantarillas, cordón cuneta, losas, badenes.</p>	<p><i>Programa de presupuesto participativo</i> Seguimiento en áreas correspondientes de la ejecución de los proyectos ganadores del proceso 2013: Corredor aeróbico Acoyte, Equipo de rayos x CIC La Bibiana y Plaza de Skate Park en Catonas.</p> <p><i>Dirección general de comunicaciones</i> Instalación de sistema Wi fi en las principales plazas del partido</p> <p><i>Programa mejoramiento de espacios verdes</i> Construcción, ampliación y reequipamiento en 15 Plazas.</p> <p><i>Programa plan de reconstrucción en calles pavimentadas de la red vial secundaria y terciaria</i> Repavimentación de calles de la red vial secundaria y terciaria, reparación de alcantarillas, cordón cuneta, losas, badenes.</p>	<p><i>Infraestructura y Equipamiento Urbano</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corredor aeróbico Boulevard Acoyte y plaza: para el Barrio 202, tomando como referencia el recorrido del canal Acoyte hasta la plaza, para generar espacios recreativos y tres lugares de encuentro con Wi-fi y espacios verdes con árboles y gradas.</li> <li>• Juegos accesibles, integradores e inclusivos: para personas con discapacidad, en la Unidad Sanitaria del barrio Las Flores.</li> <li>• Plaza deportiva Las Catonas: desarrollo de un espacio verde en dos predios contiguos en desuso. Generación de una plaza con una pista de skate, un corredero, una pista de obstáculo para deportes como parkour, mesas con bancos y juegos para niños pequeños.</li> <li>• Paseo saludable uniendo barrios de Trujui: encasotado de la calle Joaquín V. González como vía de acceso a varios barrios. Desarrollo de un paseo iluminado para la recreación y el deporte.</li> <li>• Plaza del barrio Los Mirasoles: mejoras en el alumbrado, construcción de un playón deportivo, veredas y senderos peatonales,</li> </ul>

<p><i>Programa polideportivos barriales</i> Construcción de un polideportivo en Cuartel V y dos en Moreno Sur.</p> <p><i>Programa ingreso social con trabajo</i> Capacitación de ejecución con cooperativas construir veredas, sendas peatonales, rampas para discapacitados, playones comunitarios.</p> <p><i>Programa de soluciones hidráulicas con proyectos de magnitud</i> Ejecución y mantenimiento de sistemas de alcantarillados.</p> <p><i>Programa apoyo a proyectos comunitarios</i> Propone posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local.</p> <p><i>Programa mejoramiento habitacional y barrial con infraestructura básica</i> 122 cooperativas para construir veredas, refugios para el transporte público., playones deportivos.</p>	<p><i>Programa polideportivos barriales</i> Construcción de 10 Playones Deportivos con sus respectivas instalaciones, como apoyo de instituciones escolares.</p> <p><i>Programa Ingreso social con trabajo</i> Plan de Capacitación: mejoras urbanas y socio-comunitarias: recuperación de espacios verdes y forestación urbana, zanjeo y entubamiento de cruces de calle, cercos perimetrales, veredas, refugios de pasajeros para transporte público.</p> <p><i>Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio</i> Mejora del escurrimiento de aguas de lluvia mediante la ejecución de desagües en calles y alcantarillados.</p> <p><i>Programa apoyo a proyectos comunitarios</i> Propone posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local.</p>	<p>instalación de juegos infantiles y bancos, mesas, cestos y rampas de acceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Más veredas Haras Trujui II: 20 cuadras de acceso a escuelas, medios de transporte público y lugares de atención de la salud.</li> <li>• Construcción y mejoras de veredas en barrios La Fortuna, La Granja y El Reencuentro: veredas en barrios que no las poseían, forestación y reforestación para reemplazar árboles viejos.</li> <li>• Un nuevo sendero para nuestro barrio: encascotado, zanjeos y entubamiento hasta el Arroyo Las Catonas, construcción de veredas, forestación e iluminación de las calles y accesos hacia la Unidad Sanitaria. En el barrio San Carlos I.</li> <li>• Refugios para Trujui: 66 refugios para paradas de colectivos, cestos de residuos y carteles con nombres de calles en los barrios Lomas Verdes I, La Fortuna, Mariló, Las Flores, San Cayetano, Cuatro Vientos, Pfizer, 3 de Diciembre, Santa Brígida y Los Paraísos I, Santa Paula y Las Catonas.</li> <li>• Cestos de residuos en Cruce Castelar en manzanas aledañas, donde se ubicarían cuarenta cestos.</li> <li>• Mejora barrial: para mejorar la circulación de personas con movilidad reducida o con cochecitos de bebés, en dos manzanas ubicadas en el barrio Lomas de Mariló.</li> <li>• Veredas para Cuatro Vientos: para mejorar el tránsito peatonal y el acceso a los servicios públicos</li> <li>• Veredas para el barrio San Cayetano: de hormigón, en ocho cuadras.</li> </ul>
---	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Refugios y señalización de calles: para el recorrido 21 de la empresa La Perlita y señalización de calles de los barrios Cuatro Vientos, Malaver y San Cayetano.</li> </ul>
<p><i>Dirección general de unidades sanitarias</i> Siguiendo la planificación anual de la secretaría de Salud, cada Unidad Sanitaria desarrolla su plan de trabajo tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área. Se organizan las acciones del centro de salud de acuerdo a las metas propuestas.</p> <p><i>Desarrollo nutricional</i> Tareas de investigación, asesoramiento, capacitación, seguimiento y supervisión de actividades comunitarias sobre nutrición y alimentación en conjunto con áreas sociales y de atención primaria de la salud, para mejorar la calidad de vida de la comunidad, difundiendo costumbres y hábitos saludables sobre la base de las Guías Alimentarias Argentinas.</p> <p><i>Servicio de empleo</i> Capitación laboral, formación en oficios, terminalidad educativa básica y media, detección de nuevas demandas de recursos calificados para la realización de tareas.</p> <p><i>Inclusión laboral para jóvenes</i> Generar herramientas integrales para la formación y la inclusión en el mercado laboral</p>	<p><i>Plan integral de salud</i> Cada Unidad Sanitaria desarrolla su plan integral tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área programática. Se organizan las acciones del centro de salud con el monitoreo mensual del cumplimiento de las metas propuestas. Permite conocer en cualquier momento del año la situación de los programas de salud en el área programática del centro de salud.</p> <p><i>Desarrollo nutricional</i> Tareas de investigación, asesoramiento, capacitación, seguimiento y supervisión de actividades comunitarias sobre nutrición y alimentación en conjunto con áreas sociales y de atención primaria de la salud, para mejorar la calidad de vida de la comunidad, difundiendo costumbres y hábitos saludables sobre la base de las Guías Alimentarias Argentinas.</p> <p><i>Servicio de empleo</i> Capitación laboral, formación en oficios, terminalidad educativa básica y media, detección de nuevas demandas de recursos calificados para la realización de tareas.</p> <p><i>Inclusión laboral para jóvenes</i> Generar herramientas integrales para la formación y la inclusión en el mercado laboral</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Salud</i> Sala de rayos Marcelo Larroque: para fortalecer el segundo nivel de Atención Primaria de la Salud mediante un servicio de diagnóstico por imágenes, con la compra de un equipo de rayos a instalar en el CIC La Bibiana.</li> <li><i>Educación</i> Educando Con-Ciencia: material audiovisual y didáctico sobre la alimentación sana y sustentable, para escuelas y organizaciones sociales de Trujui.</li> <li>Capacitando para crecer: mejora del taller de pastelería y repostería de la escuela de oficios preexistente en el Barrio Santa Paula, para mayores de 14 años.</li> <li><i>Cultura</i> Polo Cultural Multimedial Itinerante para actividades artísticas y culturales: talleres de distintas disciplinas, artistas, exposiciones y</li> </ul>

<p>de jóvenes de 18 a 24 años que se encuentran desempleados y con estudios secundarios incompletos.</p> <p><i>Niñez, adolescencia y familia</i> Promoción, prevención, inclusión y participación de los niños, adolescentes, jóvenes y sus familias. Herramientas para la inserción laboral de los jóvenes de 16 a 21 años, a través de capacitaciones orientadas al ámbito laboral.</p> <p><i>Expresiones culturales y fiestas populares en los barrios</i> Desarrollo de expresiones de la cultura y del arte popular en espacios públicos en articulación con distintas entre la Dirección General de Cultura, Dirección de Políticas Culturales y otras áreas municipales.</p> <p><i>Programa de capacitación popular y comunicación comunitaria</i> Generar espacios formativos en el marco de las Mesas Barriales y las organizaciones sociales, con la intención de ofrecer herramientas para la comunicación y la organización social.</p> <p><i>Programa de vinculación de pueblos originarios</i> Se propone la creación de ámbitos que favorezcan el intercambio de diferentes expresiones culturales de los pueblos originarios en el Municipio en un marco de respeto a la identidad y diversidad cultural. Mayor visibilización de los pueblos originarios en el distrito. Actividades culturales,</p>	<p>de jóvenes de 18 a 24 años que se encuentran desempleados y con estudios secundarios incompletos.</p> <p><i>Niñez, adolescencia y familia</i> Promoción, prevención, inclusión y participación de los niños, adolescentes, jóvenes y sus familias. Herramientas para la inserción laboral de los jóvenes de 16 a 21 años, a través de capacitaciones orientadas al ámbito laboral.</p> <p><i>Programa cultura</i> Promoción de espacios y ámbitos culturales para inclusión, recuperación y valorización de la diversidad cultural.</p> <p><i>Promoción de políticas culturales</i> Consolidación de espacios barriales culturales con talleres, actividades recreativas, muestras y celebración de fiestas populares.</p> <p><i>Programa de capacitación popular y comunicación comunitaria</i> Generar espacios formativos en el marco de las Mesas barriales y las organizaciones sociales, con la intención de ofrecer herramientas para la comunicación y la organización social.</p> <p><i>Programa de vinculación de pueblos originarios</i> Se propone la creación de ámbitos que favorezcan el intercambio de diferentes expresiones culturales de los pueblos originarios en el Municipio en un marco de respeto a la identidad y diversidad cultural. Mayor visibilización de los pueblos originarios en el distrito. Actividades</p>	<p>disertaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura Móvil para la gente de Trujui festivales quincenales para que todos los artistas de la zona mostraran su talento.</li> <li>• Trujui tiene voz: creación de una radio comunitaria en el Barrio San Carlos y compra de nuevo equipamiento para la radio AM Túpac Katari, de pueblos originarios del Barrio Haras Trujui.</li> </ul>
---	---	--

formativas, reflexivas y de recuperación de la memoria histórica de los pueblos originarios	culturales, formativas, reflexivas y de recuperación de la memoria histórica de los pueblos originarios.	
---	--	--

Cuadro 19. Cuadro comparativo entre los Planes de Gobierno de Moreno y los proyectos del PP en Moreno Norte sometidos a votación en 2014

Agenda determinada por el Plan de Gobierno 2014	Agenda determinada por el Plan de Gobierno 2015	Proyectos sometidos a votación en el marco del PP 2014/2015
<p><i>Programa de presupuesto participativo</i> Seguimiento en áreas correspondientes de la ejecución de los proyectos ganadores del proceso 2013: Corredor aeróbico Acoyte, Equipo de rayos x CIC (Centro Integrador Comunitario) La Bibiana y Plaza de Skate Park en Catonas.</p> <p><i>Programa apoyo a proyectos comunitarios</i> Propone posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local.</p> <p><i>Programa mejoramiento de espacios verdes</i> Construcción, ampliación y reequipamiento en 15 Plazas.</p>	<p><i>Programa de presupuesto participativo</i> Inaugurar y poner en marcha los proyectos ganadores del 2013: Corredor aeróbico Acoyte, El Equipo de rayos en el CIC (Centro Integrador Comunitario) La Bibiana, la Plaza de Skate Park en Catonas y el proyecto de Cultura Móvil. Ejecución de los diez proyectos ganadores 2014: Cámaras de seguridad; Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario; Plaza “Crecer jugando”; Plaza temática en el Barrio Alem y mejoras en plaza José C. Paz; Una plaza para el barrio La Esperanza; Veredas Haras I y II; Polideportivo abierto Plaza de Villanueva; Corredor aeróbico Caminos Inclusivos; Portal saludable y Móvil de traslado; Mejoras de calles en el barrio Bongiovanni.</p> <p><i>Proyectos comunitarios</i> El programa se propone posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, acompañamiento y supervisión de la implementación de los mismos. Trabaja gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local.</p> <p><i>Dirección general de mantenimiento de espacios verdes y arbolado urbano</i> Diseña y ejecuta un plan de mejora y mantenimiento de los espacios verdes y el arbolado público del distrito, genera producción de plantas ornamentales en el vivero municipal y recicla los residuos de poda produciendo compost.</p>	<p><i>Infraestructura</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plaza “Crecer jugando”: se proponía crear una plaza frente a la Escuela 21 y junto a la cancha de fútbol del Club La Victoria. Se proyectaba dotarla de mesas, bancos, juegos, veredas y senderos peatonales.</li> <li>• Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario: se proponía construir un paseo</li> </ul>

<p><i>Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio</i></p> <p>Mejora del escurrimiento de aguas de lluvia mediante la ejecución de desagües en calles y alcantarillados.</p> <p><i>Programa plan de reconstrucción en calles pavimentadas de la red vial secundaria y terciaria</i></p> <p>Repavimentación de calles de la red vial secundaria y terciaria, reparación de alcantarillas, cordón cuneta, losas, badenes.</p> <p><i>Programa Ingreso social con trabajo</i></p> <p>Plan de Capacitación: mejoras urbanas y socio-comunitarias: recuperación de espacios verdes y forestación urbana, zanjeo y entubamiento de</p>	<p><i>Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio</i></p> <p>Pequeñas redes, conductos y alcantarillados.</p> <p><i>Programa plan de reconstrucción en calles pavimentadas de la red vial secundaria y terciaria</i></p> <p>Repavimentación de calles de la red vial secundaria y terciaria, reparación de alcantarillas, cordón cuneta, losas, badenes.</p> <p><i>Programa ingreso social con trabajo</i></p> <p>Destinado a desocupados con base asociativa, organizada con la modalidad de cooperativas de trabajo. Ejecuta un plan de capacitación con obras</p>	<p>familiar mediante la realización de veredas, la parquización y la instalación de luminarias y bancos, en el predio ubicado entre las calles Colombia, México, El Salvador y Venezuela.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plaza saludable: se proponía el reequipamiento de una plaza blanda con juegos para niños de 2 a 5 años de edad y juegos integradores. Además se impulsaban actividades para las familias del barrio La Perla, en las calles Storni y México.</li> <li>• Plaza bio-sustentable: se proponía la construcción de dos plazas, una entre las calles Hugues y Esteban Echeverría, y la otra, entre Honduras y Solón. Las obras previstas eran: plantar árboles alrededor de un paseo peatonal, instalar bancos y cestos de residuos, habilitar un corredor aeróbico a la vera del Canal Joaquín V. González que se relacionara con las plazas, colocar juegos aeróbicos e incluir un espacio de descanso.</li> <li>• Mejoramiento de la red vial del barrio San José: se proponía la nivelación y el encasotado en los accesos y la mejora de los desagües pluviales del barrio.</li> <li>• Refugios de colectivos: se proyectaba la colocación de refugios de colectivos en los barrios: Lomas de Moreno, La Perla, Altos</li> </ul>
--	--	--

<p>cruces de calle, cercos perimetrales, veredas, refugios de pasajeros para transporte público.</p> <p style="text-align: center;"><i>Recreación social</i></p> <p>Tomando como eje transversal la temática de los derechos de los niños y niñas, el programa se propone trabajar desde el juego como medio de socialización. Jornadas recreativas con juegos temáticos, lúdicos y pedagógicos en instituciones Barriales, en plazas, clubes y CDI.</p> <p style="text-align: center;"><i>Escuelas deportivas para niños, niñas, adolescentes, adultos y adultos mayores en los polideportivos municipales</i></p> <p>Espacios para la práctica del deporte dirigidos a niños, niñas, adolescentes, adultos y adultos mayores en los Polideportivos Municipales.</p>	<p>en los barrios, de interés comunitario, que contribuyan a construir y recuperar la noción de bien común, principalmente en saneamiento integral urbano y del hábitat.</p> <p style="text-align: center;"><i>Recreación social y eventos</i></p> <p>Tomando como eje transversal la temática de los derechos de los niños y niñas, el programa se propone trabajar desde el juego, el deporte y la recreación como medio de socialización en comunidad. Se propone utilizar elementos artísticos, campamentos y otras disciplinas.</p> <p style="text-align: center;"><i>Programa de actividad física deporte y recreación para adultos mayores</i></p> <p>Inclusión social de adultos mayores, mediante actividades de enlace recreativo, deportivo, artístico y socializador. Acceso de adultos mayores a espacios públicos de encuentro, de intercambio, de esparcimiento y recreación; para evitar la</p>	<p>de la Torre, 25 de Mayo, , Lomas de San José, Zarza, Mi Barrio, La Perlita, La Victoria e Indaburu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de los accesos al barrio Jardines I: se proponía la reparación de las calles Enrique Larreta entre Ruta 25 y la colectora del Acceso Oeste, y de la calle Estados Unidos entre Belisario Roldán y Ruta 25.</li> <li>• Un espacio para todos: se proponía la construcción de un playón techado para uso comunitario en el espacio común entre la Escuela Secundaria 23, la Unidad Sanitaria del barrio 25 de Mayo y la Sociedad de Fomento.</li> <li>• Veredas, encasotado e iluminación del barrio La Gloria: el objetivo era facilitar la circulación de los vecinos hacia las escuelas, la Unidad Sanitaria y las paradas de colectivo.</li> <li>• Veredas y refugios para el barrio 25 de Mayo: se proponía la construcción de veredas y refugios de parada de colectivos en distintos lugares del barrio.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>Cultura</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colectivo de la alegría y cultural comunitario: el proyecto consistía en la compra de un móvil para realizar paseos de intercambio cultural entre distintos barrios de Moreno, para promover la integración de la población y la expresión de la comunidad.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>Deporte</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El deporte como estrategia de inclusión social: se proponía construir un corredor aeróbico lindante al canal Joaquín V. González, entre Shakespeare y el Arroyo</li> </ul>
---	---	---



<p><i>Moreno hace actividad física</i> Actividad física, salud y medio ambiente para el cuidado, prevención, respeto y conocimiento de ambas esferas que hacen a la construcción de una mejor calidad de vida de las personas.</p> <p><i>Programa polideportivos barriales</i> Construcción de dos polideportivos en una primera etapa: (1) Cuartel V. (2) Moreno Sur. (3) Moreno Norte. (4) Trujui.</p> <p><i>Programa de capacitación popular y comunicación comunitaria</i> Fomentar espacios de formación y nuevos canales de comunicación popular para facilitar la intervención de las organizaciones y los vecinos en el territorio en el marco de las políticas impulsadas por el Municipio.</p> <p><i>Plan integral de salud</i> Cada Unidad Sanitaria desarrolla su plan integral tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área programática. Se organizan las acciones del centro de salud con el monitoreo mensual del cumplimiento de las metas propuestas. Permite conocer en cualquier momento del año</p>	<p>discriminación y el aislamiento, factores que contribuyen a deteriorar su calidad de vida.</p> <p><i>Moreno hace actividad física</i> Generación de espacios de actividad física en distintos puntos del distrito para realizar un cambio de hábito en la vida cotidiana de vecinos, promover los cuidados necesarios a través de la práctica de actividad física, hábitos de cuidado de la salud, prevención y tratamiento de enfermedades como obesidad, hipertensión, diabetes, estrés y osteoporosis.</p> <p><i>Programa polideportivos barriales</i> Moreno Norte: proceso Licitatorio y firma de contratos. Inicio de obra. Inspección. Ejecución de equipamiento deportivo en distintos barrios. Playones deportivos ubicados cerca de escuelas públicas, y nuevos polideportivos municipales con la intención de recuperar superficies relegadas, creando nuevos polos deportivos.</p> <p><i>Programa de mesas barriales</i> Promueve al mismo tiempo el protagonismo de vecinos y organizaciones en torno a la resolución de problemas y aspiraciones de la comunidad. Profundizar la participación creciente de la comunidad en espacios de articulación con el gobierno local.</p> <p><i>Dirección general de unidades sanitarias</i> Cada Unidad Sanitaria desarrolla su plan de trabajo tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área programática. Se organizan las acciones del centro de salud de acuerdo a las metas propuestas. Permite conocer en cualquier momento del año la situación de los</p>	<p>Catonas. Se proyectaba también la instalación de postas aeróbicas y aparatos de gimnasia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacio para el deporte en el barrio Jardines I: Se proponía construir un espacio recreativo en el predio adyacente al Centro Municipal de Día “Crece”, que incluiría un playón deportivo para la práctica de vóley y fútbol 5. Se preveía además la instalación de mesas, bancos, tableros de ajedrez y la demarcación de una senda deportiva.</li> </ul> <p><i>Educación</i> (así lo consignaba la página Web municipal)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento y evaluación de políticas públicas: se proponía realizar talleres de capacitación relacionados con el seguimiento y evaluación de políticas públicas implementadas por el Estado en la zona. Se presentaba con el objetivo de involucrar más activamente a la comunidad “para facilitar la correcta implementación de las acciones estatales”.</li> </ul> <p><i>Cultura-Salud</i> (así lo consignaba la página Web municipal)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacio cultural saludable: se proponía integrar la cultura y el cuidado de la salud,</li> </ul>
--	--	---

<p>la situación de los programas de salud en el área programática del centro de salud.</p> <p style="text-align: center;"><i>Salud bucal</i></p> <p>En este programa se ofrece atención específica desde un abordaje integral y estrategias de acción desde la promoción de la salud, instalando el conocimiento y prevención de estas problemáticas. Talleres de trabajo con niños de escuelas de las 16 áreas programáticas con servicio de odontología. Incorporación de móvil odontológico para la atención en áreas alejadas de los centros de salud, que presten el servicio.</p> <p style="text-align: center;"><i>Programa subsecretaria de protección integral y participación ciudadana</i></p> <p>Se encarga de articular las problemáticas de la inseguridad de los habitantes con los diversos actores, tanto como la Policía y Sistema de Justicia, en búsqueda de una solución. Asistiendo a las emergencias que se presenten con los diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales.</p>	<p>programas y del plan de trabajo de salud en el área programática de cada uno de los centros.</p> <p style="text-align: center;"><i>Programa de odontología</i></p> <p>Busca promover, fomentar y realizar acciones tendientes a mejorar la salud bucal de la población y garantizar la equidad y accesibilidad a los servicios públicos de odontología, reduciendo la incidencia de enfermedades, articulando acciones de los programas sanitarios a través de las estrategias desarrolladas en los subprogramas y mediante el diagnóstico temprano y la derivación oportuna para su tratamiento a un segundo o tercer nivel de atención.</p> <p style="text-align: center;"><i>Programa de alumbrado público y mantenimiento semafórico del distrito</i></p> <p>Ampliar el parque lumínico del distrito mediante nuevas obras de alumbrado público. Mantener en estado de funcionamiento la red de cámaras de seguridad, en el marco del Plan Integral de Protección Ciudadana.</p>	<p>uniendo clases de danzas con el tratamiento de la hipertensión y la diabetes. El proyecto incluía la compra de insumos tecnológicos, gazeos y materiales didácticos para ser utilizados en las cinco unidades sanitarias y postas de salud de la zona.</p> <p style="text-align: center;"><i>Salud</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Odontología móvil: se proponía la asignación de un móvil equipado para la atención odontológica que sirviera a los barrios de Moreno Norte, complementando la atención de las unidades sanitarias a niños en edad escolar.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>Seguridad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámaras de seguridad y botón antipánico: se proponía la instalación de los mismos en establecimientos educativos y en accesos importantes para la confluencia de personas.</li> </ul>
--	---	---

Cuadro 20. Cuadro comparativo entre los Planes de Gobierno de Moreno y los proyectos del PP en Trujui sometidos a votación en 2014

Agenda determinada por el Plan de Gobierno 2014	Agenda determinada por el Plan de Gobierno 2015	Proyectos sometidos a votación en el marco del PP 2014/2015
<p><i>Programa de presupuesto participativo</i> Seguimiento en áreas correspondientes de la ejecución de los proyectos ganadores del proceso 2013: Corredor aeróbico Acoyte, Equipo de rayos x CIC La Bibiana y Plaza de Skate Park en Catonas.</p> <p><i>Programa apoyo a proyectos comunitarios</i> Propone posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local.</p> <p><i>Programa plan de reconstrucción en calles pavimentadas de la red vial secundaria y terciaria</i> Repavimentación de calles de la red vial secundaria y terciaria, reparación de alcantarillas, cordón cuneta, losas, badenes.</p>	<p><i>Programa de presupuesto participativo</i> Ejecución de los diez proyectos ganadores 2014: Cámaras de seguridad y botón antipánico; Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario; Plaza “Crece jugando”; Plaza temática en el Barrio Alem y mejoras en plaza José C. Paz; Una plaza para el barrio La Esperanza; Veredas Haras I y II; Polideportivo abierto Plaza de Villanueva; Corredor aeróbico Caminos Inclusivos; Portal saludable y Móvil de traslado; Mejoras de calles en el barrio Bongiovanni.</p> <p><i>Proyectos comunitarios</i> El programa se propone posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, acompañamiento y supervisión de la implementación de los mismos. Trabaja gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local.</p> <p><i>Programa plan de reconstrucción en calles pavimentadas de la red vial secundaria y terciaria</i> Repavimentación de calles de la red vial secundaria y terciaria, reparación de alcantarillas, cordón cuneta, losas, badenes.</p>	<p><i>Infraestructura</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mi Barrio San Carlos I: el proyecto consistía en el encasotado de calles del barrio y la realización de veredas, mediante jornadas solidarias. Se buscaba mejorar la circulación en días de lluvia y el tránsito de la recolección de residuos, los bomberos y las ambulancias.</li> <li>• Uniendo barrios: se proponía generar un</li> </ul>

<p><i>Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio</i></p> <p>Mejora del escurrimiento de aguas de lluvia mediante la ejecución de desagües en calles y alcantarillados.</p> <p><i>Programa Ingreso social con trabajo</i></p> <p>Plan de Capacitación: mejoras urbanas y socio-comunitarias: recuperación de espacios verdes y forestación urbana, zanjeo y entubamiento de cruces de calle, cercos perimetrales, veredas, refugios de pasajeros para transporte público.</p>	<p><i>Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio</i></p> <p>Pequeñas redes, conductos y alcantarillados.</p> <p><i>Programa Ingreso social con trabajo</i></p> <p>Plan de Capacitación: mejoras urbanas y socio-comunitarias: recuperación de espacios verdes y forestación urbana, zanjeo y entubamiento de cruces de calle, cercos perimetrales, veredas, refugios de pasajeros para transporte público.</p>	<p>camino alternativo a la Ruta 23, por la calle Joaquín V. González entre D. Sánchez y Barker, para propiciar la interconexión entre los barrios Cuatro Vientos y Santa Paula.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encasotado de calles Vucetich y Benoit: y la construcción de accesos peatonales para personas con discapacidad motriz. Mejoras de tránsito para facilitar el ingreso de ambulancias, bomberos y vehículos particulares.</li> <li>• Mejorando el barrio: se proponía realizar arreglos de calles mediante bacheo, cruce de calles o encasotado mejorando el tránsito tanto vehicular como el de las personas, además de evitar inundaciones en las calles afectadas.</li> <li>• Haras I y II: realización de veredas para mejorar acceso a escuelas, la unidad sanitaria y paradas de colectivos. Se proponía la compra de materiales para la realización de jornadas solidarias, organizadas por la mesa barrial.</li> <li>• Haciendo veredas en el barrio El Reencuentro: se proponía la construcción de veredas con modalidad de compra de materiales para la realización de jornadas solidarias, organizadas por la mesa barrial.</li> <li>• Proyectando el barrio por un mejor futuro: construcción de veredas en Puente Roca y barrio Mariló, para facilitar la accesibilidad en la zona y propiciar un mejor camino a la Escuela primaria N° 30. Se proponía la compra de materiales para la realización de jornadas solidarias, organizadas por la mesa barrial.</li> <li>• Refugios en Cuatro Vientos, Malaver, San</li> </ul>
---	---	---

*Programa mejoramiento de espacios verdes*  
Construcción, ampliación y reequipamiento en 15 Plazas.

*Programa polideportivos barriales*  
Construcción de 10 Playones Deportivos con sus respectivas instalaciones, como apoyo de instituciones escolares.

*Plan integral de salud*  
Cada Unidad Sanitaria desarrolla su plan integral tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área programática. Se organizan las acciones del centro de salud con el monitoreo mensual del cumplimiento de las metas propuestas. Permite conocer en cualquier momento del año la situación de los programas de salud en el área programática del centro de salud.

*Dirección general de unidades sanitarias*  
Cada Unidad Sanitaria desarrolla su plan de trabajo tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área programática. Se organizan las acciones del centro de salud de acuerdo a las metas propuestas. Permite conocer en cualquier momento del año la situación de los programas y del plan de trabajo de salud en el área programática de cada uno de los centros.

Cayetano y San Carlos: se proponía la colocación de refugios y la señalización de calles de las distintas paradas de la línea 21 de la empresa La Perlita.

- Caminos Inclusivos: se proponía cambiar el uso de la calle Cosme Argerich, entre San Emilio y Roldán del Barrio Villanueva, recuperando el espacio para convertirlo en un pasaje peatonal con espacios recreativos, tales como cancha de bocha / tejo, bancos y mesas para juegos, iluminación, cestos de residuos, juegos infantiles, inclusivos y ejercitadores.
- Polideportivo abierto Plaza de Villanueva: la intención era adecuar la plaza a la modalidad de Polideportivo Abierto mediante la demarcación de canchas, la reconstrucción del playón, la dotación de equipamiento deportivo, juegos infantiles y ejercitadores, cestos anti-vandálicos, bancos y mesas.

*Salud*

- B.A.S. por los barrios (box de asistencia sanitaria): el proyecto consistía en adquirir un tráiler y un vehículo de traslado que funcionara como portal saludable, donde enfermeros y promotores de salud realizaran asistencia educativa y prevención, control de talla y peso, llenado de libretas sanitaria y detección de riesgo cardiovascular. Se buscaba facilitar la derivación de los casos que requirieran atención a las Unidades Sanitarias de Trujui.

Cuadro 21. Cuadro comparativo entre los Planes de Gobierno de Moreno y los proyectos del PP en Cuartel V sometidos a votación en 2014

Agenda determinada por el Plan de Gobierno 2014	Agenda determinada por el Plan de Gobierno 2015	Proyectos sometidos a votación en el marco del PP 2014/2015
<p><i>Programa de presupuesto participativo</i> Seguimiento en áreas correspondientes de la ejecución de los proyectos ganadores del proceso 2013: Corredor aeróbico Acoyte, Equipo de rayos x CIC La Bibiana y Plaza de Skate Park en Catonas.</p> <p><i>Programa apoyo a proyectos comunitarios</i> Propone posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local.</p> <p><i>Programa cultura</i> Promoción de espacios y ámbitos culturales para inclusión, recuperación y valorización de la diversidad cultural.</p> <p><i>Promoción de políticas culturales</i> Consolidación de espacios barriales culturales con talleres, actividades recreativas, muestras y celebración de fiestas populares.</p> <p><i>Escuelas deportivas para niños, niñas,</i></p>	<p><i>Programa de presupuesto participativo</i> Inaugurar y poner en marcha los proyectos ganadores del 2013: Corredor aeróbico Acoyte, El Equipo de rayos en el CIC la Bibiana, la Plaza de Skate Park en Catonas y el proyecto de Cultura Móvil.</p> <p><i>Proyectos comunitarios</i> El programa se propone posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, acompañamiento y supervisión de la implementación de los mismos. Trabaja articuladamente con áreas municipales gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local.</p>	<p><i>Cultura</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Escenario móvil para fomentar la cultura en los barrios:</i> se proponía la compra de un escenario móvil equipado para ser utilizado por músicos de los barrios en lugares públicos de la localidad. Se mencionaba como objetivo la recuperación de la cultura local y su difusión.</li> </ul> <p><i>Deporte</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Circuitos deportivos de Cuartel V:</i> se proponía</li> </ul>

<p><i>adolescentes, adultos y adultos mayores en los polideportivos municipales</i></p> <p>Espacios para la práctica del deporte dirigidos a niños, niñas, adolescentes, adultos y adultos mayores en los Polideportivos Municipales.</p> <p><i>Moreno hace actividad física</i></p> <p>Actividad física, Salud y medio ambiente para el cuidado, prevención, respeto y conocimiento de ambas esferas que hacen a la construcción de una mejor calidad de vida de las personas.</p> <p><i>Programa polideportivos barriales</i></p> <p>Ejecutar nuevos edificios municipales.          Construcción de dos polideportivos en una primera etapa:          (1) Cuartel V.          (2) Moreno Sur.          (3) Moreno Norte.          (4) Trujui.</p> <p><i>Expresiones culturales y fiestas populares en los barrios</i></p> <p>Esta propuesta impulsa que estén presentes en distintos espacios públicos de nuestro territorio expresiones de la cultura y del arte popular para recuperar y poner en valor la riqueza de estos movimientos y de nuestra historia social-cultural.</p> <p>Acompañamiento en las reuniones barriales de Diseño de talleres de Interculturalidad, implementación de un sistema de intercambio y comunicación barrial.</p> <p><i>Recreación social</i></p> <p>Tomando como eje transversal la temática de los derechos de los niños y niñas, el programa se propone trabajar desde el juego como medio de socialización. Jornadas recreativas con juegos temáticos, lúdicos y pedagógicos en instituciones Barriales, en plazas, clubes y CDI.</p>	<p><i>Recreación social y eventos</i></p> <p>Tomando como eje transversal la temática de los derechos de los niños y niñas, el programa se propone trabajar desde el juego, el deporte y la recreación como medio de socialización en comunidad. Se propone utilizar elementos artísticos, campamentos y otras disciplinas.</p>	<p>construir circuitos deportivos en puntos estratégicos de los barrios El Quijote, Colminac y Parque del Oeste. Cada circuito se equiparía con canchas de fútbol, vóley, playón, juegos de mesa de cemento y bancos, pérgolas, juegos aeróbicos y juegos adaptados para personas con discapacidad. Además se proponía el reequipamiento del Polideportivo del barrio Los Hornos.</p> <p><i>Educación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>La escuela comunica y ofrece más cultura:</i> la Escuela Secundaria 5 proponía construir una radio educativa que sería utilizada por el resto de las escuelas de la localidad para favorecer la comunicación y la vinculación en la comunidad. Se proponía además la organización de talleres culturales para la expresión de jóvenes y adultos.</li> </ul> <p><i>Infraestructura</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Plaza temática en el barrio Alem y mejoras en la plaza del barrio José C. Paz:</i> se proponía rediseñar la cancha del barrio Alem, agregándole cancha de tejo, canchas de vóley y básquet, corredor aeróbico y juegos nuevos. En la plaza del barrio José C. Paz se proponía</li> </ul>
--	---	--

<p><i>Programa mejoramiento de espacios verdes</i> Construcción, ampliación y reequipamiento en 15 Plazas.</p> <p><i>Programa Ingreso social con trabajo</i> Plan de Capacitación: mejoras urbanas y socio-comunitarias: recuperación de espacios verdes y forestación urbana, zanjeo y entubamiento de cruces de calle, cercos perimetrales, veredas, refugios de pasajeros para transporte público.</p> <p><i>Programa plan de reconstrucción en calles pavimentadas de la red vial secundaria y terciaria</i> Repavimentación de calles de la red vial secundaria y terciaria, reparación de alcantarillas, cordón cuneta, losas, badenes.</p> <p><i>Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio</i> Mejora del escurrimiento de aguas de lluvia mediante la ejecución de desagües en calles y alcantarillados.</p>	<p><i>Programa ingreso social con trabajo</i> Destinado a desocupados con base asociativa, organizada con la modalidad de cooperativas de trabajo. Ejecuta un plan de capacitación con obras en los barrios, de interés comunitario, que contribuyan a construir y recuperar la noción de bien común, principalmente en saneamiento integral urbano y del hábitat.</p> <p><i>Programa plan de reconstrucción en calles pavimentadas de la red vial secundaria y terciaria</i> Repavimentación de calles de la red vial secundaria y terciaria, reparación de alcantarillas, cordón cuneta, losas, badenes.</p> <p><i>Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio</i> Pequeñas redes, conductos y alcantarillados.</p>	<p>armar una plaza blanda para niños y la colocación de juegos para la actividad física.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Una plaza para el barrio La Esperanza:</i> se proponían mejoras en el trazado básico de la plaza: trazado de espacios diferenciados con juegos, plaza blanda, colocación de mesas, bancos, cestos de residuos e iluminación. La plaza está ubicada entre las calles El Teatro, Francisco de Aguirre, La Música y Túpac Amaru, frente a escuelas y una unidad sanitaria.</li> <li>• <i>El Zorzal: recuperación de espacios verdes en Los Molinos:</i> se proponía mejorar la plazoleta ubicada en La Música y La Poesía, mediante la construcción de veredas e instalación de luminarias, bancos y juegos de plaza.</li> <li>• <i>Refugios en los barrios El Vergel, Ayelén y Parque del Oeste:</i> se proponía la construcción de cuatro refugios y ocho dársenas para los recorridos de colectivos que transitan por las rutas provinciales 24 y 25. Se requería además la aprobación de la Dirección Provincial de Vialidad.</li> <li>• <i>Mejor acceso al barrio Los Hornos:</i> se proponía construir veredas sobre las calles oficiales del barrio, para facilitar los desplazamientos especialmente en los días de lluvia.</li> <li>• <i>Mejores accesos a las escuelas:</i> se proponía mejorar los accesos a las escuelas primarias 14, 62 y 69 y a las escuelas secundarias 5, 27 y 63. Las obras contemplaban la mejora de veredas y el escurrimiento hidráulico.</li> <li>• <i>Veredas para el barrio Aguaribay:</i> se proponía la construcción de veredas de hormigón armado cepillada con bordes lisos</li> </ul>
--	---	--



<p style="text-align: center;"><i>Gestión ambiental</i></p> <p>Mantener informada a la población sobre la problemática ambiental, las buenas prácticas y cuidados ambientales, a través de la División de Educación Ambiental. Promover la participación activa de las escuelas en los planes municipales ambientales en forma gradual.</p> <p style="text-align: center;"><i>Plan integral de salud</i></p> <p>Cada Unidad Sanitaria desarrolla su plan integral tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área programática. Se organizan las acciones del centro de salud con el monitoreo mensual del cumplimiento de las metas propuestas. Permite conocer en cualquier momento del año la situación de los programas de salud en el área programática del centro de salud.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Gestión ambiental</i></p> <p>Articulación del Programa con establecimientos Educativos de todos los niveles, sean estos Públicos o Privados, Cooperativas de Trabajo, Entidades Intermedias, Sociedades de Bien Público, Barrios Privados, Empresas, Comercios e Industrias locales.</p> <p style="text-align: center;"><i>Dirección general de unidades sanitarias</i></p> <p>Cada Unidad Sanitaria desarrolla su plan de trabajo tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área programática. Se organizan las acciones del centro de salud de acuerdo a las metas propuestas. Permite conocer en cualquier momento del año la situación de los programas y del plan de trabajo de salud en el área programática de cada uno de los centros.</p>	<p>para mejorar el tránsito peatonal.</p> <p style="text-align: center;"><i>Salud</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mejoramiento y seguridad en espacios públicos:</i> se proponía la realización de talleres de educación ambiental y la instalación de reductores de velocidad sobre la avenida Derqui. Además se proponía la colocación de cestos de separación de residuos en las escuelas de la zona.</li> <li>• <i>Portal saludable y móvil de traslado:</i> se proponía la compra de un móvil de traslado de baja complejidad y de un tráiler con equipamiento sanitario básico para llevar asistencia y control sanitarios a lugares alejados del distrito.</li> <li>• <i>Construyendo juntos:</i> la idea era ampliar la unidad sanitaria Molina Campos, a partir de la construcción de un espacio para realizar actividades comunitarias, talleres y cursos.</li> </ul>
--	--	---

Cuadro 22. Cuadro comparativo entre los Planes de Gobierno de Moreno y los proyectos del PP de Paso del Rey sometidos a votación en 2014

Agenda determinada por el Plan de Gobierno 2014	Agenda determinada por el Plan de Gobierno 2015	Proyectos sometidos a votación en el marco del PP 2014/2015
<p><i>Programa de presupuesto participativo</i> Seguimiento en áreas correspondientes de la ejecución de los proyectos ganadores del proceso 2013: Corredor aeróbico Acoyte, Equipo de rayos x CIC La Bibiana y Plaza de Skate Park en Catonas.</p> <p><i>Programa apoyo a proyectos comunitarios</i> Propone posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local.</p> <p><i>Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio</i> Mejora del escurrimiento de aguas de lluvia mediante la ejecución de desagües en calles y alcantarillados.</p> <p><i>Programa plan de reconstrucción en calles pavimentadas de la red vial secundaria y terciaria</i> Repavimentación de calles de la red vial secundaria y terciaria, reparación de alcantarillas, cordón cuneta, losas, badenes.</p>	<p><i>Programa de presupuesto participativo</i> Inaugurar y poner en marcha los proyectos ganadores del 2013: Corredor aeróbico Acoyte, El Equipo de rayos en el CIC la Bibiana, la Plaza de Skate Park en Catonas y el proyecto de Cultura Móvil.</p> <p><i>Proyectos comunitarios</i> El programa se propone posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, acompañamiento y supervisión de la implementación de los mismos. Trabaja articuladamente con áreas municipales gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local.</p> <p><i>Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio</i> Pequeñas redes, conductos y alcantarillados.</p> <p><i>Programa plan de reconstrucción en calles pavimentadas de la red vial secundaria y terciaria</i> Repavimentación de calles de la red vial secundaria y terciaria, reparación de alcantarillas, cordón cuneta, losas, badenes.</p>	<p><i>Infraestructura</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoras de calles en el barrio Bongiovanni, para optimizar el escurrimiento de aguas del Arroyo Las Catonas en distintos accesos.</li> <li>• Reacondicionamiento integral de la zona del CIC Sanguinetti: se proponía la mejora integral de la calle Corrientes, que une la Escuela Primaria 44, la Escuela Secundaria 15, el Jardín 910, una Escuela de Hockey, el Centro Integral Comunitario y la Unidad Sanitaria del barrio Sambrizzi.</li> </ul>

<p><i>Programa Ingreso social con trabajo</i> Plan de Capacitación: mejoras urbanas y socio-comunitarias: recuperación de espacios verdes y forestación urbana, zanjeo y entubamiento de cruces de calle, cercos perimetrales, veredas, refugios de pasajeros para transporte público.</p> <p><i>Programa mejoramiento de espacios verdes</i> Construcción, ampliación y reequipamiento en 15 Plazas.</p>	<p><i>Programa Ingreso social con trabajo</i> Plan de Capacitación: mejoras urbanas y socio-comunitarias: recuperación de espacios verdes y forestación urbana, zanjeo y entubamiento de cruces de calle, cercos perimetrales, veredas, refugios de pasajeros para transporte público.</p> <p><i>Programa mejoramiento de espacios verdes</i> Construcción, ampliación y reequipamiento de espacios urbanos. Generando espacios comunes más seguros y confortables en los diferentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparación de las calles Gnecco y Beláustegui: se proponía mejorar el escurrimiento, y el acceso vehicular desde el Puente Gnecco hasta la calle Deán Funes, para beneficiar el tránsito barrial.</li> <li>• Corredor escolar del barrio Parque Paso del Rey: el proyecto consistía en trazar dentro del barrio un corredor escolar; además se planeaban mejoras en las calles del barrio, para mejor seguridad y accesibilidad a las escuelas de la zona.</li> <li>• Arreglo de calles e iluminación en el barrio Bongiovanni: se proponía el arreglo de las calles El Jagüel, Bouchard, Marconi, Da Vinci y Uruguay, además de mejorar su iluminación y los desagües pluviales.</li> <li>• Refugios para el barrio Sambrizzi: se proyectaba la colocación de refugios para la colectora Gaona entre Graham Bell y Zapiola, y en tramos de los recorridos de transporte comunal números 44, 34 y 45.</li> <li>• Veredas para Villa Zapiola y Puente Falbo: se proponía construir veredas para mejorar la conectividad entre escuelas y unidades sanitarias, en las calles Paganelli, O' Brien, 25 de mayo y Avenida Zapiola.</li> <li>• Veredas y mejores accesos para el barrio Asunción: se proponía la construcción de e y el saneamiento integral de la zona.</li> <li>• Veredas para los barrios Sanguinetti y Altos del Monte: construcción de veredas en ambos barrios para mejorar el acceso a los refugios de colectivos y a las escuelas de la zona.</li> <li>• Plaza inclusiva en el barrio Parque Gaona Para recuperar un espacio verde en desuso y convertirlo en plaza inclusiva.</li> </ul>
---	--	--

	<p>barrios seleccionados. Como también crear espacios para eventos masivos, de carácter cultural.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calesita y juegos para la plaza de Paso del Rey Centro: la propuesta era la compra de una calesita para recuperar el espacio recreativo de una calesita cerrada anteriormente. Además se proponía armar una plaza blanda para niños y un laberinto recreativo para niños y adultos.</li> <li>• Reacondicionamiento de la plaza del barrio Parque Paso del Rey: el proyecto consistía en comprar ejercitadores y juegos para niños. Además, se proponía reacondicionar el playón, las luminarias y el mural existentes en el lugar. Se buscaba fomentar la actividad recreativa y cultural.</li> <li>• Juegos para espacios recreativos y mejoras en la Rotonda Corvalán: la idea era comprar juegos para la plaza del Barrio Asunción, la “plaza del tanque” y el espacio verde “El Progreso”. El proyecto incluía mejoras en el tránsito mediante el reacondicionamiento de la rotonda.</li> <li>• Mejoras de nuestras plazas: el proyecto consistía en el reacondicionamiento de los juegos infantiles y ejercitadores del “Paseo de la Familia” y los de la Plaza Buján. Se proponía además la terminación de dos dársenas de estacionamiento y el mejoramiento de la iluminación, los bebederos y los juegos de la Plaza Franciscanos.</li> <li>• Recuperación de espacios verdes: se proponía comprar más juegos para la plaza Mendelsohn y otro espacio verde delimitado por las calles Rueda, Franklin y Miserere. También se impulsaba la construcción de una cancha de bochas, la mejora de la iluminación, el arreglo de los bancos y la compra de materiales de</li> </ul>
--	---	--

<p style="text-align: center;"><i>Plan integral de salud</i></p> <p>Cada Unidad Sanitaria desarrolla su plan integral tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área programática. Se organizan las acciones del centro de salud con el monitoreo mensual del cumplimiento de las metas propuestas. Permite conocer en cualquier momento del año la situación de los programas de salud en el área programática del centro de salud.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Dirección general de unidades sanitarias</i></p> <p>Cada Unidad Sanitaria desarrolla su plan de trabajo tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área programática. Se organizan las acciones del centro de salud de acuerdo a las metas propuestas. Permite conocer en cualquier momento del año la situación de los programas y del plan de trabajo de salud en el área programática de cada uno de los centros.</p>	<p>estimulación para talleres a realizarse en la Unidad Sanitaria Cortés.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por una plaza mejor, recuperación de espacio verde entre las calles España y Talcahuano: las obras propuestas incluían el relleno de tierra en el lugar, la construcción de una senda perimetral, la demarcación de canchas, la colocación de juegos nuevos, la renovación de juegos ya existentes y la instalación de aparatos de gimnasia para adultos.</li> <li>• Nuevo espacio verde para el deporte y la recreación: con este proyecto se planeaba la recuperación de un predio de 100 x 18 metros en el barrio Bongiovanni, a través de la instalación de canchas de fútbol 5 , un playón de vóley, un sector de juegos infantiles y un sector de encuentros con mesas, bancos y luminarias.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>Salud</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra de un electroencefalógrafo para detección y tratamiento precoz de afecciones neurológicas. El aparato sería instalado en el CIC (Centro Integrador Comunitario) La Bibiana.</li> <li>• Portal saludable y móvil de traslado: se proponía adquirir un móvil y un tráiler sanitario que brindara atención y prevención de la salud en zonas alejadas de unidades sanitarias. El móvil permitiría desarrollar un portal saludable.</li> <li>• Móvil de traslado y campañas de prevención para víctimas de violencia de género: se proponía comprar un móvil para trasladar al Hospital de Moreno, a la Comisaría, Cuerpo Forense y/o Juzgado a las víctimas violencia de género. También se proyectaban campañas de</li> </ul>
--	---	--

		concientización sobre el tema a la población de Paso del Rey.
--	--	---

Los proyectos considerados como viables por el municipio llegaron a la instancia de votación, o Jornada de Decisión Popular. Previamente, los promotores de las iniciativas debieron responder a un formulario entregado por los técnicos municipales. Algunas preguntas fueron las siguientes:

**M**  
MORENO

**PROPUESTA**

**5. Descripción del Proyecto: *¿Qué vamos a hacer?***

Describimos detalladamente en qué consiste el proyecto y sus características

**6. Diagnóstico: *¿Qué nos moviliza a presentar este proyecto?***

Describimos la situación concreta que nos motiva a presentarlo y en base a la cual sustentamos la propuesta. Es una fotografía de la situación actual del barrio/zona donde se pretende desarrollar el proyecto, compartiendo las principales características del mismo.

Cuestiones a tener en cuenta para redactar el diagnóstico:

- Contar brevemente cuándo y cómo se realizó el diagnóstico participativo y cuáles fueron las principales líneas de acción acordadas.
- Listar los principales problemas/necesidades detectadas.
- Explicar brevemente las consecuencias que traen aparejados dichos problemas para los vecinos y la comunidad en su conjunto.
- Explicar brevemente el o los problemas, necesidades/prioridades que se intentarán solucionar con la implementación del proyecto.

4

Ilustración 1. Formulario para presentación de proyectos.  
Fuente: Municipalidad de Moreno

El análisis de las preguntas formuladas por el municipio, y la lectura de los proyectos habilitados para participar en la Jornada de Decisión Popular, muestran una serie de características comunes a todas las iniciativas presentadas:

- La descripción de la situación barrial y/o zonal que motivó la presentación de la iniciativa, remite a una información que no podía ser desconocida, o al menos, no del todo por el gobierno municipal. De hecho, el municipio no ignoraba, por ejemplo, la infraestructura existente, dado que los programas de gobierno contemplaban de antemano las metas que se correspondían con las de los proyectos en cuestión referidos a esa área técnica.
- Por esa misma razón, el diagnóstico solicitado a los vecinos no habría hecho más que coleccionar relatos de los mismos, como estrategia de proximidad; además, habría corroborado diagnósticos gubernamentales previos, para adecuar las iniciativas barriales a la agenda municipal, ya pautada.
- La lista de “los principales problemas/necesidades detectadas”, que los vecinos debían presentar, habría adjudicado a estos últimos la responsabilidad de decidir prioridades entre esas carencias detectadas. Es decidir, de este modo se les habría transferido la decisión acerca de qué carencias debían priorizarse para que la estructura del PP les brindara alguna solución.
- Las características de los proyectos a ser votados señalarían que se adecuaron a los programas de gobierno preexistentes. También indicarían que para su ejecución se emplearía, mayoritariamente, algo similar a lo que en la actividad productiva se conoce como “capacidad instalada”.<sup>43</sup> Por ejemplo, los proyectos de estaciones de radio escolares, se realizarían dentro de los edificios educativos; la sala de Rayos X del Centro Integrador Complementario (CIC) se acondicionó dentro de una habitación del CIC (ya construido y en funcionamiento edificio); la mejora de plazas se limitó a incorporar mobiliario y juegos en el predio de dichos espacios verdes; la colocación de gazebos con folletería sobre medicina preventiva se haría junto a las distintas unidades sanitarias; un polideportivo

---

<sup>43</sup> La capacidad instalada tiene en cuenta todos los recursos disponibles, ya sean los equipos de producción, instalaciones, recursos humanos, tecnología, experiencia/conocimientos, etc. Fuente: Observatorio Económico- Social de la Universidad Nacional de Rosario. En: <https://observatorio.unr.edu.ar/utilizacion-de-la-capacidad-instalada-en-la-industria-2/> . Disponible el 20/05/2020.



agregaría algunas delimitaciones y aros de cancha de básquet en una plaza preexistente; un proyecto de plaza y skate park recuperaría una plaza en desuso y le sumaría una pista de skate, fruto de la adaptación de unas piletas en desuso. Es decir, que se priorizó la sostenibilidad de aquellas iniciativas autorizadas a presentarse en la competencia electoral.

- La sostenibilidad, en cuanto a la observancia de los límites dinerarios estipulados, fue el único factor de sustentabilidad territorial enfatizado por el municipio. En cuanto a la sostenibilidad como mantenimiento de las obras realizadas, se verá más adelante que no fue objeto del mismo énfasis.
- El factor de potenciación respecto de la sustentabilidad no habría constituido un logro vecinal. Especialmente porque no se logró una incidencia sobre la agenda de gestión, para insertar iniciativas que no se correspondieran con las metas y obras públicas, ya determinadas, por el Plan de Gobierno municipal.
- El factor de equidad aparecería en forma inversamente proporcional a la profusión de proyectos categorizados por el municipio como de infraestructura. Existía en el período en que se aplicó el PP una evidente inequidad territorial, que motivó una presentación casi masiva de proyectos dedicados a la provisión de infraestructura y equipamientos. Los mismos dan cuenta de la falta de bienestar (no de calidad de vida, algo superador del primero -en términos de David Smith, ver el marco referencial conceptual, página 43-). Y el casi ausente logro de una equidad inicial, o menos aún, mayor, en el marco del presupuesto participativo, se habría debido a la adecuación discursiva hecha sobre los alcances de los proyectos, y reforzada por la limitación dineraria impuesta.
- El factor de productividad en la sustentabilidad del territorio-base para la implantación de los proyectos indicaría que los mismos constituyen, concreción mediante, una fuente temporaria de empleo, muchas veces cubierto con cooperativas del Plan “Argentina Trabaja”, de ese entonces, como se verá más adelante. Una

excepción fue la Sala de Rayos X, que demandaría en forma permanente nuevo personal (médicos y técnicos especializados).

- El tenor de las obras consideradas viables por el municipio habría implicado siempre un “impacto visual”. Las plazas, corredores aeróbicos, móviles de traslado y consultorios itinerantes, escenarios móviles, gazebos instalados para entregar folletos sanitarios y construcción de veredas, entre otros proyectos, serían compatibles con estrategias gubernamentales de legitimación y cercanía. Es decir, buscarían ser un escaparate de la gestión municipal, en el sentido de generar percepciones en la población, en el sentido de que el gobierno municipal trabajaba “en algo para el barrio”. Las redes de agua, saneamiento y gas, además de requerir convenios con las empresas sectoriales y las jurisdicciones nacional y provincial, no serían visibles en la superficie, ni ostentables en el corto plazo.
- Fue significativa la presencia mayoritaria de iniciativas referidas a la infraestructura. En el ciclo 2013-2014 del PP (se aplicó únicamente en Trujui) las iniciativas referidas a esta área técnica abarcaron el 62,5 % de los proyectos entre los cuales la población podía elegir. En el ciclo 2014-2015 la citada área concentró al 72,5 % del total distrital de 62 propuestas sometidas a votación. Esas situaciones revelarían la existencia de inequidad territorial en cuanto a infraestructura. Y también se registró, en el segundo ciclo del PP, una necesidad importante de mejoras en el acceso a la salud, aunque se manifestó en menor medida que las propuestas vinculadas a infraestructura y equipamientos. Estas últimas habrían ocupado los primeros lugares en la priorización o gestión vecinal de carencias territoriales. Los siguientes cuadros resumen estos rasgos:

Cuadro 23. Áreas técnicas correspondientes a los proyectos sometidos a votación durante el Ciclo 2013-2014 del PP.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2013/2014 (solo en la localidad de Trujui)				
Infraestructura	Salud	Cultura	Educación	Total
10	1	3	2	16
62,5 %	6,25 %	18,75 %	12,5 %	100 %

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 24. Áreas técnicas correspondientes a los proyectos sometidos a votación durante el Ciclo 2014-2015 del PP.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2014/2015							
Localidad	Totales	Infraestructura	Cultura	Educación	Salud	Seguridad	Deportes
Cuartel V	14	8	1	1	2	----- --	1
Moreno Norte	17	10	1	1	2	1	2
Paso del Rey	20	17	-----	-----	3	-----	-----
Trujui	11	10	-----	-----	1	-----	-----
Totales	62	45	2	2	8	1	3
	100 %	72,5 %	3,2 %	3,2 %	12,9 %	1,6 %	4,8 %

Fuente: elaboración propia.

De todos los proyectos sometidos a votación durante el ciclo 2013/2014, resultaron elegidos los siguientes:

- *Corredor Aeróbico Boulevard Acoyte y plaza*, que obtuvo 468 votos.
- *Proyecto de Salud “Marcelo Larroque”*, que contó con 356 votos.
- *Plaza deportiva y Skate park Las Catonas*, que fue elegido por 308 votos.

Además el municipio decidió la concreción del cuarto y del quinto proyecto en orden del caudal de votos obtenido: *Cultura Móvil y Más Veredas en Haras Trujui*.

En el ciclo 2014/2015 fueron elegidos los siguientes proyectos:

#### Paso del Rey

- *Mejoras de calles en el barrio Bongiovanni*
- *Portal saludable y móvil de traslado*

#### Cuartel V

- *Plaza temática en el barrio Alem y mejoras en la plaza del barrio José C. Paz*
- *Una plaza para el barrio La Esperanza*

#### Moreno Norte

- *Plaza “Crecer jugando”*
- *Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario*

### Trujui

- *Corredor aeróbico Caminos Inclusivos*
- *Veredas Haras I y II*
- *Polideportivo abierto Plaza de Villanueva*

Los proyectos votados en ambos ciclos evidenciaron que la inequidad territorial más perceptible ante los ojos de los vecinos era la falta de infraestructura y equipamientos básicos, y la escasez de servicios elementales de salud. En el primer ciclo, el intendente decidió la realización de dos proyectos no elegidos, uno de ellos cultural, con un costo bastante inferior al límite fijado por el municipio (se calculó un monto de \$64.800 para la ejecución). El proyecto restante estaba referido a una infraestructura urbana básica, la construcción de veredas; esto refuerza la idea de inequidad territorial que la propuesta vecinal trató de resolver. Todas estas cuestiones se resumen en los cuadros siguientes:

Cuadro 25. Proyectos elegidos en el ciclo 2013/2014 del PP de Moreno

<b>Ciclo 2013/2014</b>		
<b>Proyectos elegidos por voto</b>		<b>Proyectos elegidos por el intendente</b>
<b>Infraestructura y equipamientos</b>	Corredor Aeróbico Boulevard Acoyte y plaza Plaza deportiva y Skate park Las Catonas	Más Veredas en Haras Trujui
<b>Cultura</b>		Cultura Móvil
<b>Salud</b>	Sala de Rayos X	

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 26. Proyectos elegidos en el ciclo 2014/2015 del PP de Moreno

<b>Proyectos elegidos por voto en el ciclo 2014/2015</b>				
	Paso del Rey	Moreno Norte	Cuartel V	Trujui
<b>Infraestructura y equipamientos</b>	Mejoras de calles en el barrio Bongiovanni	Plaza “Crecer jugando” Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario	Plaza temática en el barrio Alem y mejoras en la plaza del barrio José C. Paz Una plaza para el barrio La Esperanza	Corredor aeróbico Caminos Inclusivos Veredas Haras I y II Polideportivo abierto Plaza de Villanueva
<b>Salud</b>	Portal saludable y móvil de traslado			

Fuente: elaboración propia.

Ilustración 2. Fotografía de vecinos exhibiendo su constancia de emisión de voto



Fuente: página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”, 5/12/2014

Ilustración 3. Feria de proyectos 2014, Paso del Rey



Fuente: Info-Moreno<sup>44</sup>, 26/11/2014.

<sup>44</sup>Disponible el 20/05/2020 en la página Web:  
<https://pt-br.facebook.com/infomoreno.periodismodigital/photos/atenci%C3%B3n-vecinos-de-cuartel-v-moreno-norte-paso-del-rey-y-trujui-decisionesinfom/736811643073613/>

#### 10.5.8. Aporte de los proyectos ejecutados a la ordenación territorial sustentable

Como se explicó en el marco de referencias conceptuales, el concepto de sustentabilidad adoptado se compone de los siguientes aspectos: sostenibilidad, productividad, equidad y potenciación. Los proyectos del PP que hayan aportado, con su ejecución, alguna de estas condiciones a la ordenación territorial de su lugar de emplazamiento y/o funcionamiento, serán considerados factores de la sustentabilidad de esta última.

Para la estimación de sustentabilidad también se tendrá en cuenta el mantenimiento de las obras, ya sean estas de infraestructura física o aquellas donde prevalezca un componente simbólico, como puede serlo un programa de acción cultural. También es necesario reiterar que, siendo la potenciación y la concomitante equidad aspectos centrales en el desarrollo de esta tesis, la reducción o inexistencia de ambos aspectos será considerada una importante limitación de la sustentabilidad territorial.

#### ❖ *Plaza deportiva y Skate Park Las Catonas*

La ejecución de este proyecto recuperó para el barrio Las Catonas dos predios sin usar, uno de ellos sin consolidar y el otro, en desuso. Este último era una planta depuradora cloacal que había quedado obsoleta, al tenderse nuevas redes de saneamiento en las cercanías. En ese espacio se desarmó lo que había quedado de la planta, se obturó todo lo que fuera peligroso y las piletas fueron convertidas en una pista de skate. El lugar quedó como un espacio de recreación y deporte para niños y jóvenes, y se colocaron juegos infantiles. Además, con la obra se eliminó la presencia contaminante de animales muertos, los cuales se ahogaban en las piletas luego de días lluviosos, según testimonio de un vecino.

La sustentabilidad está presente en la generación, aunque no permanente, de ingresos para las personas contratadas durante la ejecución de la obra (componente de productividad). Una primera lectura del proceso, que finalizó con la ejecución de la obra, llevaría a considerar a la plaza deportiva y skate park como una manifestación de la equidad y la potenciación. Esta sería una interpretación posible acerca de la participación

vecinal, promotora de este nuevo espacio deportivo y recreativo, con la reordenación territorial consecuente. Pero dicha lectura sería, en principio, un tanto apresurada.

Muchos proyectos que el PP estimó como viables poseen características compatibles con programas de gestión previos, incluidos en los planes de gobierno del municipio, entre 2013 y 2015. El “Programa mejoramiento de espacios verdes” preveía, en el Plan de Gobierno 2013, “el diseño y ejecución de Proyectos paisajísticos en 75 hectáreas de plazas. Reequipamiento de plazas y Espacios Públicos”. Esto coincide con las características de la obra de skate park y la plaza. El “Programa Ingreso social con trabajo”, del Plan 2014, año en que en principio se concretaría la obra, también mencionaba genéricamente una característica particular del proyecto: capacitación en “recuperación de espacios verdes y forestación urbana”; la memoria descriptiva de la iniciativa vecinal planteaba el objetivo de “revalorizar un espacio público destinado al esparcimiento y recreación”.

Por otra parte, el programa “Lineamientos estratégicos del desarrollo urbano”, presente en los planes de gobierno 2013 y 2014, segundo año del primer ciclo del PP, explica que “investiga y desarrolla los grandes lineamientos del desarrollo urbano del distrito, buscando la generación estratégica de nuevas centralidades y urbanizaciones”; lo que coincide con el contenido de la memoria descriptiva del proyecto. En ella se argumenta que la obra “generaría una descentralización en el barrio, dándole crecimiento a la parte final del mismo”. Este estilo de redacción podría no ser propio de los promotores del proyecto, sino sugerido por los técnicos, pero tanto en un caso como en el otro, y sobre todo en el último, esta coincidencia con metas de planeamiento prefijadas limita significativamente el aporte a la sustentabilidad, apoyado en la equidad y la potenciación.

La sostenibilidad es una asignatura pendiente, dado que la obra no registraba, durante la observación directa practicada en mayo de 2019, mantenimiento alguno ni reposición de capital físico deteriorado o faltante.

Ilustración 4. Fotografías del Skate Park tomadas el 23/05/2019



Ilustración 5. Memoria descriptiva del proyecto “Plaza deportiva y Skate Park Las Catonas”. Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno, 22/03/2017.

# 6

Proyecto:  
**Plaza Skatepark en Las Catonas**

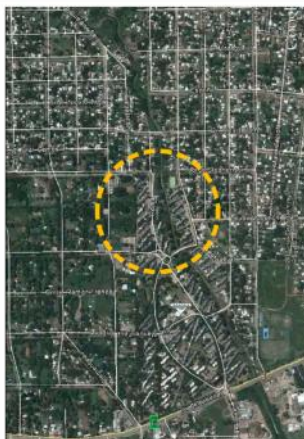

MEMORIA DESCRIPTIVA



El proyecto intenta revalorizar un espacio público destinado al esparcimiento y recreación en el barrio Las Catonas, en la localidad de Trují. Este se ubicará en dos predios que han quedado sin uso, de los cuales en uno funcionaba una planta depuradora y el otro es un espacio verde sin desarrollar. Se ubicará en el sector Este del barrio, a orillas del arroyo Las Catonas.

Teniendo en cuenta la problemática habitacional que tenemos en el municipio, y viendo que nuestro barrio tiene cada vez menos espacios verdes, este proyecto trata de preservar un gran espacio verde que generará una descentralización del barrio, dándole crecimiento a la parte final del mismo.

En la plaza se propone un SKATEPARK (parque de patineta o Skate), un comedero con pista de obstáculos para deportes como Parkour, y sectores con mesas y bancos para compartir entre los vecinos y juegos para niños pequeños.



MONTO TOTAL: \$500.540.00.-

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Proyecto: Un nuevo sendero para nuestro barrio - Lámina N°1



❖ *Corredor Aeróbico Boulevard Acoyte y plaza*

La concreción de este proyecto tuvo algunos recortes presupuestarios; el monto inicial de \$499.876 (valores de 2013) fue actualizado a \$843.000 (valores de 2015). Dichas reducciones monetarias significaron que, por ejemplo, no se instalaran los nodos de WI-FI pautados. Un factor de sustentabilidad presente en esta obra es la productividad, visible en la generación de empleos, debida a la contratación de operarios y la compra de insumos.

En relación con la equidad y la potenciación, la viabilidad otorgada al proyecto *Corredor Aeróbico-Boulevard Acoyte* remitiría a su adecuación a programas de gestión ya previstos en los planes de gobierno 2013, 2014 y 2015. Cabe mencionar: el “Programa mejoramiento de espacios verdes” que en 2013, pautaba “el diseño y ejecución de Proyectos paisajísticos en 75 hectáreas de plazas. Reequipamiento de plazas y Espacios Públicos”; el “Programa Ingreso social con trabajo”, del Plan 2014, señalaba la “recuperación de espacios verdes y forestación urbana” y el programa “Lineamientos estratégicos del desarrollo urbano”, que, presente en los planes de gobierno 2013 y 2014, “investiga y desarrolla los grandes lineamientos del desarrollo urbano del distrito, buscando la generación estratégica de nuevas centralidades y urbanizaciones”. Y, según la memoria descriptiva del proyecto del *Corredor*, la obra terminaría “revitalizando el espacio urbano de un área en forma sustentable”.

Por otro lado, de acuerdo con los planes de gobierno 2013 y 2014, el programa “Apoyo a proyectos comunitarios”, buscaba “posibilitar la concreción de un conjunto de proyectos comunitarios brindando asistencia técnica, gestionando recursos en los diversos niveles del Estado y financiando iniciativas de las organizaciones barriales mediante la puesta en marcha de un Banco de Proyectos local”. La inclusión de este proyecto en la agenda pública local no sería, al menos en forma sustancial, el fruto de una mayor oportunidad vecinal de reordenar participativamente el territorio, para un acceso igualitario a infraestructura y equipamientos. La consideración de la iniciativa se explicaría más acabadamente reparando en que su naturaleza y su costo de ejecución no excedían las metas previas de

diseño urbano, en su contenido y montos. Y esto desdibuja, en forma significativa, una sustentabilidad que apele a la equidad y la potenciación.

Con respecto a la sostenibilidad, la observación directa evidencia desgaste de las gradas, bloques reticulados de concreto faltantes y zonas del corredor aeróbico cubiertas por basura y ramas, durante mayo de 2019. Los bloques reticulados de concreto fueron elegidos por su capacidad de favorecer la infiltración del agua de lluvia sin recargar la capacidad de escurrimiento del suelo; este aporte a la calidad ambiental de desdibuja si no cuenta con tareas de mantenimiento permanente.

Ilustración 6. Memoria descriptiva del proyecto “Corredor Aeróbico Boulevard Acoyte y Plaza”. Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno, 22/03/2017.

# 16

**Proyecto:**  
Corredor Aeróbico Boulevard  
Acoyte y Plaza

(CONTINUACIÓN...)

Identificar estos puntos de interés generó una estrategia de acción propia para el sector focalizándonos en el desarrollo de estos tres puntos que marcan y unifican el recorrido desde el inicio del canal hasta la plaza.

Cada elemento que forma parte de la propuesta tiene un rol en beneficio a la comunidad y a la facilidad de la realización del proyecto. Priorizar la posibilidad de proporcionar sistema de WiFi para la población del sector es un mecanismo de democratizar el acceso a la información y al mismo tiempo generar puntos de interés, identidad y reconocimiento del lugar, fomentando al mismo tiempo el recorrido entre ellos por lo que una propuesta que iniciará con acciones puntuales finalizará en una unidad del sector.

Contemplando las siguientes obras:

- II. Instalación del sistema WiFi en cada nodo.
- II. Construcción de senderos peatonales.
- II. Generación de espacios recreativos y de encuentro.
- II. Incorporación de señalización y mobiliario urbano.
- II. Alumbrado público.
- II. Valoración paisajística.


Por tratarse de un espacio que será intervenido por otros programas, se infiere consolidar las obras realizadas y sumar mejoras con lo que respecta a:

- II. Iluminación.
- II. Equipamiento recreativo, deportivo y juegos infantiles.
- II. Señalética.
- II. Faneación.

Es importante subrayar la impronta de la conservación integral de los aspectos físicos y naturales. Lograr el compromiso de la comunidad en la sustentabilidad de los proyectos en marcha.

MONTO TOTAL: \$500.000,00.-

**SECTORES A DESARROLLAR:**



**SISTEMA DE ACCIÓN DEL SOLADO ▼**

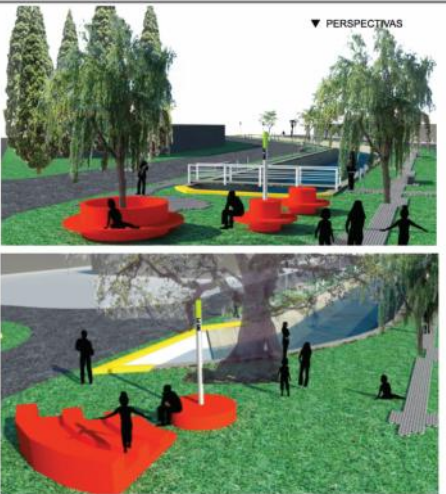
La estrategia de implementar el uso de bloques de hormigón para solado, es su adaptabilidad a las situaciones que permita encajar en la forma de su recorrido, en cualquier una proporción completa del terreno.

Al presentarse un desnivel como por ejemplo un ángulo, el bloque de hormigón se desplazará hasta el lado más favorable en espacio para cumplir repeticiones de la misma manera.

Puesto que se adapta fácilmente al terreno, los cambios de dirección se darán simplemente en desviaciones y según repitiendo como se muestra la imagen.

Si bien el sistema siempre estará compuesto por dos bloques de hormigón, el mismo se encajará agregando dos (2) bloques más al encontrarse con un banco (para ser en total 4). Y después de superar el banco se volverá al camino con la misma medida (para bloques de hormigón).

**▼ PERSPECTIVAS**



PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

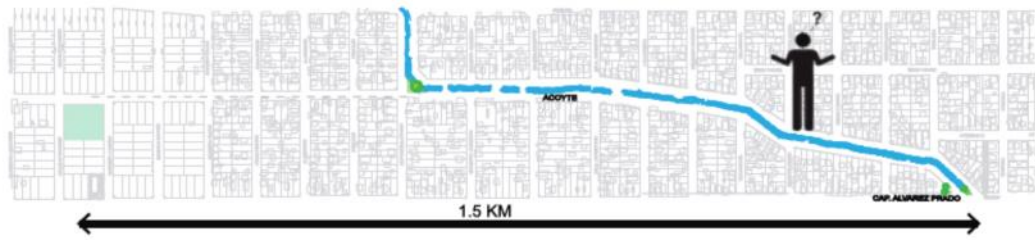
Proyecto: Corredor Aeróbico Boulevard Acoyte y Plaza - Lámina N°2

**IDUAR**  
Instituto de Desarrollo  
Urbano, Ambiental y Regional  
Oficina Ejecutiva

Ilustración 7. El proyecto en detalle. Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno, 22/03/2017.

**SITUACION ACTUAL**

La idea es usar el presupuesto participativo como punto de partida para una serie de acciones que ayuden a crear integración y una identidad al Barrio 202. Tomamos con referencia el recorrido del canal Acoyte hasta la plaza como una gran oportunidad de espacio recreativo para la comu-



Como el presupuesto participativo tiene un máximo de \$500.000 estimamos que una acción continua no puede desarrollarse físicamente a lo largo de todo el recorrido y decidimos encontrar los sitios más importantes para hacer acciones de gran impacto y que den continuidad al generar una identidad a toda la zona. Identificamos 3 puntos de interés destacados: la plaza, la curva del Ombú en el canal Acoyte y el inicio del mismo que esta formado por 2 plazoletas, una de las cuales cuenta con 3 cipreses. Identificar estos puntos de interés generó una estrategia de acción propia para el sector focalizandonos en el desarrollo de estos tres puntos que marcan y unifican el recorrido desde el inicio del canal hasta la plaza.



Proponemos crear 3 lugares de encuentro, donde proveyendo una sistema de acceso libre a internet se genere no solo un lugar de encuentro, sino también de intercambio de información. Actualmente internet es un sistema de comunicación indispensable, sobre todo para los jóvenes con los sistemas de mensajerías y llamados gratuitos. Tener acceso a este medio públicamente es una manera de democratizar su uso.

Ilustración 8. Fotografías de la obra, cuando la parte del Corredor estaba recién terminada. Sector: corredor aeróbico.



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno, 22/03/2017.



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno,  
22/03/2017.



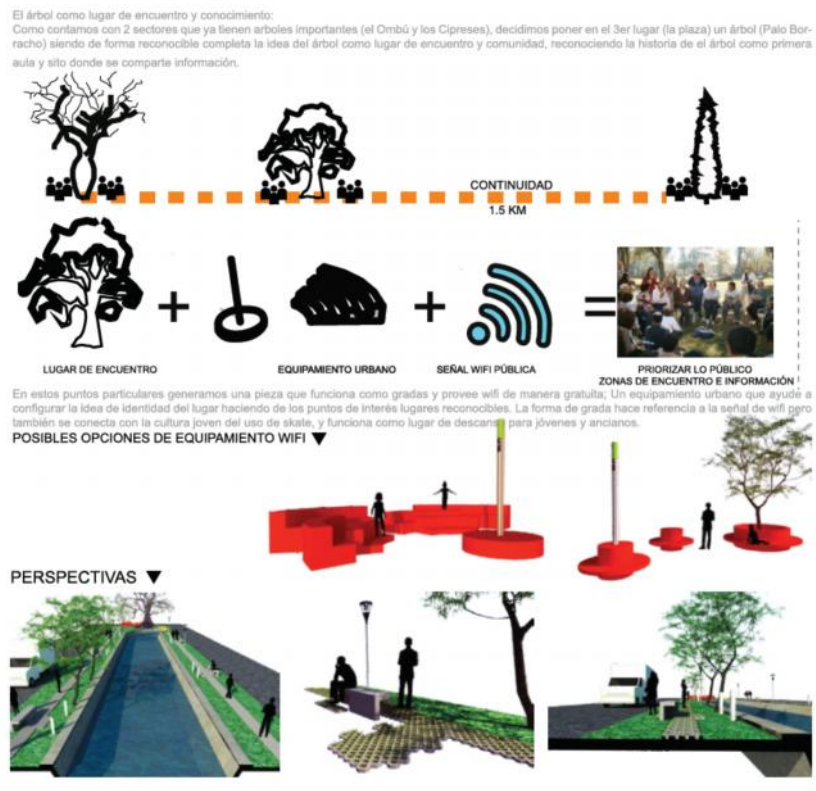
Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno,  
22/03/2017.

Ilustración 9. Fotografía del sector de la plaza.



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno, 22/03/2017.

Ilustración 10. Detalle de la memoria descriptiva en la zona del corredor.



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno, 22/03/2017.

### ❖ *Cultura Móvil*

El proyecto contaba con un presupuesto inicial de \$64.800. No había ganado el caudal de votos suficientes, pero el intendente decidió finalmente su realización. La ejecución consistió en acondicionar la base de un camión, con una consola de luces y enchufes, para conectar los equipos de sonido e instrumentos musicales eléctricos. La productividad derivaría de la generación de empleos a través de la contratación de artistas locales, y de la incidencia del espectáculo itinerante en la actividad comercial de cada zona donde se representaba.

En cuanto a la sostenibilidad, en el presente no se registra, dado que la circulación del móvil cultural no tuvo continuidad ni mantenimiento, y hoy estaría en desuso:

“Para ir trabajando en los barrios, que salieran las voces, el que cantaba, cantaba; el que danzaba... Todo lo que sea de los barrios. Lo inauguramos, está ese vehículo, donde dejan las ambulancias. Tenía todo, divino. Acá, fue una sola vez que vino”.

Entrevista con un vecino del barrio Villanueva, promotora del proyecto “Cultura móvil”, 24/05/2019.

Los fundamentos del proyecto se correspondían ampliamente con el programa “Expresiones culturales y fiestas populares en los barrios”, del plan de gobierno 2013, cuyo contenido era: el “desarrollo de expresiones de la cultura y del arte popular en espacios públicos en articulación con la Dirección General de Cultura, Dirección de Políticas Culturales y otras áreas municipales”. Asimismo, en el plan de gobierno de 2014, el “Programa Cultura” establecía la “promoción de espacios y ámbitos culturales para inclusión, recuperación y valorización de la diversidad cultural”. Por este motivo, la inclusión del proyecto de “Cultura móvil” en el PP, y su ejecución, aun careciendo del caudal necesario de votos no se explicaría, al menos en forma destacada, como un reflejo de la equidad y la potenciación.

El contenido de la iniciativa vecinal ya estaba pautado por programas de gobierno vigentes, y su costo era muy inferior al límite preestablecido en la convocatoria del presupuesto participativo (\$500.000); esto hacía que el proyecto ya cumpliera con la “viabilidad jurídica, técnica y social” requerida. Por lo tanto, aun cuando no hubiera sido promovido por

vecinos y en el contexto del PP, su inserción en la agenda pública no implicó necesariamente una manifestación de mayores oportunidades para acceder a bienes y servicios culturales. Tampoco significó una señal excluyente de interacción entre saberes técnicos gubernamentales y saberes cotidianos vecinales, para la reordenación del espacio barrial, y estas circunstancias limitan la sustentabilidad territorial de la iniciativa.

Ilustración 11. Fotografías de la inauguración del escenario móvil.



Fuente: <https://www.facebook.com/MorenoMunicipio> Publicación del 4/06/2015. Disponible el 30 de octubre de 2018.

#### ❖ *Proyecto de Salud “Marcelo Larroque”*

Con este proyecto se buscaba, según el municipio, “fortalecer el segundo nivel<sup>45</sup> de Atención Primaria de la Salud”. La compra e instalación de un equipo de rayos en el CIC La Bibiana, permitió, durante su funcionamiento, que dicho Centro Integrador Comunitario de referencia<sup>46</sup>,

<sup>45</sup> En el segundo nivel de atención se ubican los hospitales y establecimientos donde se prestan servicios relacionados a la atención en medicina interna, pediatría, gineco-obstetricia, cirugía general y psiquiatría. (Vignolo, Vacarezza, Álvarez y Sosa, 2011).

<sup>46</sup> Para que los niveles de atención funcionen adecuadamente debe existir un sistema de referencia y contrarreferencia. La referencia es un procedimiento administrativo-asistencial mediante el cual un establecimiento de salud transfiere la responsabilidad del cuidado de la salud de un paciente o el procesamiento de una prueba diagnóstica, a otro establecimiento de salud de mayor capacidad resolutoria. (Vignolo, Vacarezza, Álvarez y Sosa, 2011).

articulada on line con las nueve unidades sanitarias de Trujui su servicio de diagnóstico por imágenes. La obra terminada se inauguró el 8 de septiembre de 2015.

En términos de sustentabilidad, la productividad impulsada por esta obra se relacionó con la generación de empleos en el sector de la construcción (por la remodelación de la sala de rayos), y de empleos calificados, para la toma de las radiografías, para la realización de su informe médico escrito y para el mantenimiento del equipo de rayos. Además, la concurrencia al CIC de nuevos profesionales y pacientes contribuiría indirectamente a dinamizar el comercio minorista de la zona.

La sostenibilidad no se registra en este momento. Según el testimonio recogido en el CIC La Bibiana, el equipo de rayos no funciona desde 2017 y no habría, hasta la fecha de la entrevista, recursos para repararlo:

“La verdad es que el año en que anduvo, para la comunidad era buenísimo. Al ser un segundo nivel [el CIC], la gente se iba con su plaquita. Es más, la entregábamos en un CD, o sea, que es un sistema de última generación, muy buen equipo es el que se trajo. Pero hoy no anda. (...) No se paga el arreglo porque no hay dinero. Es una máquina de última generación y no sale veinte pesos poner una ficha. Justamente, tiene que venir la empresa que instaló. La sala se hizo de cero, porque eso era un consultorio. Yo lo vi, están todas las paredes emplomadas. Piso nuevo, paredes nuevas, puerta nueva, computadora nueva, todo a cero. (...) Te digo más: teníamos una técnica que sacaba las placas, y teníamos el médico que informaba las placas. De primera. Como el servicio que damos acá en el CIC. Y, dos años hará que no funciona”.

Entrevista con un miembro del personal del  
CIC La Bibiana, 15/07/2019.

La manifestación de los factores de equidad y potenciación en este proyecto puede relacionarse con objetivos de gestión previos. La provisión del servicio de salud se organizó bajo el programa “Dirección general de unidades sanitarias” en el plan de gobierno 2013; y en él se mencionaban como metas la promoción, prevención y asistencia a partir del sistema público de salud. Además, el programa de la “Dirección de Economía de la Salud” se proponía en 2014 organizar la “proyección económica de cara a garantizar el derecho a la salud”.



No hay, en ninguno de estos programas, una mención específica a la compra de equipamientos que tomen imágenes con rayos X. Pero no resultaría forzada una inferencia que asocie la prevención y la asistencia impulsadas por los programas antedichos con la adquisición de un elemento de diagnóstico tan difundido y mucho más asequible que los resonadores magnéticos y los tomógrafos, por ejemplo.

El objetivo del proyecto del PP era, según la presentación escrita ante la Secretaría de Participación, “fortalecer el segundo nivel de Atención Primaria de la Salud”, lo que se ajusta al contenido de la planificación realizada anteriormente a la convocatoria del PP. Esta adecuación a metas de gestión prefijadas diluye, en buena parte, la idea de que la inclusión del proyecto en el esquema del presupuesto participativo se debe a un incremento del factor de equidad, a la igualdad de oportunidades de acceso a una salud pública de calidad. Así como también no sería totalmente acertada la percepción de que la concreción del proyecto se deba a la potenciación, como refuerzo del poder de injerencia cotidiana y vecinal en la creación de estrategias de superación barrial. Sobre todo, teniendo en cuenta que la única localidad convocada en ese ciclo del PP fue aquella donde se instaló la sala de rayos, y en su único centro de segundo nivel de atención.

Ilustración 12. Fotografías de la sala de rayos Marcelo Larroque en el día de su inauguración



Fuente: página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”. Publicación del 9/09/2015. Disponible el 12/08/2018.



Fuente: página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”. Publicación del 9/09/2015. Disponible el 12/08/2018.

❖ *Portal saludable y móvil de traslado*

El 14 de junio de 2015 el intendente de Moreno inauguró el móvil del portal saludable, compuesto por una camioneta que trasladaba consultorios por todo el distrito. El proyecto habría sido impulsado por mujeres del programa “Ellas Hacen”<sup>47</sup> de Paso del Rey. El móvil contaba con dos consultorios, un baño y un toldo en su parte delantera para resguardo de los pacientes ante las inclemencias del tiempo. Su estructura de tráiler permitía ingresar a los barrios más distantes de las unidades sanitarias de cada localidad, con mayor facilidad que el hospital móvil existente.

En el tráiler se ofrecían los servicios de enfermería, firma de libretas sanitarias, controles cardiológicos, odontológicos, oftalmológicos, ginecológicos, de peso, de talla y de agudeza visual. También se brindaban servicios básicos de prevención y atención en pediatría, clínica médica y vacunación de niños y adultos.

---

<sup>47</sup> *Ellas Hacen* era un programa del Ministerio de Desarrollo Social (Nación) para mujeres en situación de vulnerabilidad. Promovía la terminalidad educativa, el acceso a estudios terciarios y/o universitarios y la formación en oficios. Ofrecía talleres sobre salud sexual y reproductiva y prevención de la violencia. En <https://plataformacelac.org/programa/1>.

Ilustración 13. Fotografías del Portal saludable y móvil de traslado



Fuente: <http://moron.enorsai.com.ar/sociedad/22455-presentaron-el-nuevo-movil-del-portal-saludable-que-recorrera-moreno.html> Disponible el 12/08/2018



Fuente: Municipio de Moreno: <http://www.moreno.gob.ar/continua-la-recorrida-del-portal-saludable> Disponible el 31/01/2018.

Con respecto a la incidencia en la sustentabilidad de la ordenación territorial, el funcionamiento del portal significó un incentivo a la productividad: generación de ingresos y empleos, para el personal médico, de enfermería y chóferes.

La sostenibilidad, según datos de la página Web de municipio, fue continuada hasta fines de 2018 en forma de campañas de salud. Las acciones de ordenación territorial incluyeron también prácticas para erradicar focos de contagio del dengue y promoción de huertas familiares

mediante entrega de semillas, en los barrios visitados por el móvil. No hay datos oficiales disponibles sobre actividades durante el año 2019.

La adquisición del móvil y el tráiler sanitario para la atención y prevención de la salud en zonas distantes de unidades sanitarias ya era algo contemplado de antemano en la planificación municipal. El programa de la “Dirección de Economía de la Salud” en 2014 buscaba una “proyección económica de cara a garantizar el derecho a la salud”, lo que incluiría la adquisición de equipamientos, como es el caso del móvil y del tráiler para fines sanitarios. En 2015, año de la ejecución del proyecto, la “Dirección general de unidades sanitarias del municipio” trabajaba “tomando en cuenta los recursos comunitarios y las principales problemáticas de su área programática”. En 2014, el “Programa de inmunizaciones” manifestaba como objetivo “mantener buenas coberturas de vacunación en todo el distrito” y “garantizar a la población el acceso real a todas las vacunas del Calendario Nacional de Vacunación”, desarrollando “un trabajo en terreno del vacunatorio Móvil en conjunto con las Unidades Sanitarias”.

En síntesis, la ejecución del proyecto del tráiler sanitario cumplió con los objetivos pautados con antelación para el primer nivel de atención primaria de la salud. Por esta razón, su inclusión como proyecto viable en el marco del PP no sería tanto un logro de la participación vecinal en la agenda pública, sino la adecuación de la iniciativa de los vecinos a un encuadre de planeamiento y costos que no podía ser excedido.

Se trata de objetivos básicos de la salud pública, y no serían equiparables a un logro adicional de la democracia participativa. Esto hace que la equidad y la potenciación estén muy reducidas en este proyecto en particular, y la sustentabilidad territorial aportada por el mismo se ve limitada.

#### ❖ *Una plaza para el barrio La Esperanza*

La productividad aportada por la ejecución del proyecto se debió principalmente a la contratación de mano de obra, la compra de insumos, y a los empleos derivados del mantenimiento actual del espacio verde, lo que también aporta una sostenibilidad continuada.

El factor de equidad se manifiesta disminuido, si se considera que la creación de un espacio verde público era una meta anterior al PP, dado que el programa de gestión “Mejoramiento de espacios verdes”, determinaba en 2014 (año de presentación del proyecto) la construcción, ampliación y reequipamiento en quince plazas. De manera que la viabilidad otorgada al proyecto atribuiría a los vecinos, de alguna manera, la decisión sobre la asignación de dicho cupo. Porque en el marco del PP hubo muchas propuestas de creación y mejora de plazas, como puede verse en los cuadros de resumen anteriores. En el Plan de Gobierno 2015, año en que se ejecuta el proyecto, el “Programa de espacios verdes” pautaba la “construcción, ampliación y reequipamiento de espacios urbanos”.

En cuanto a la potenciación, también se manifiesta un tanto diluida. En los testimonios recogidos se da cuenta de que un grupo de vecinos había intentado generar una plaza en ese espacio con mucha anterioridad, pero solo había logrado una donación de juegos por parte del municipio. El mantenimiento del césped era obra de vecinos voluntariosos:

“Ya unos años antes hubo un proyecto en la escuela de un grupo que en ese momento eran de séptimo, para iniciar una placita ahí enfrente. Con juegos, ¿no? Pero no estaba todavía la propuesta de PP. El intendente fue, donó juegos, pero al no ser reconocido como espacio público, mantener esos espacios es difícil. Así que eso no habría sido mucho antes [del PP], 2000, 2005... Entonces se rompían los juegos, y no se podían arreglar. El pasto crecía y los mismos vecinos tenían que organizarse para cortarlo. Así generan un compromiso que se asume después con responsabilidades de unos pocos, porque eso es lo que termina sucediendo. (...) Ahora como fue del PP, [a la plaza] la mantiene el municipio”.

Entrevista con un docente del Plan  
FinEs 2014, barrio La Esperanza, 23/11/2017

A partir de ello, la posibilidad de lograr un espacio verde público con mantenimiento municipal parecería una forma de redituar la oportunidad de localización, en el espacio cotidiano, de objetivos previstos sobre recursos escasos. La potenciación, entendida como generadora de estrategias cotidianas superadoras de la calidad de vida, no equivale a acciones basadas en la idea usufructuar coyunturas favorables, para la provisión de necesidades no contempladas. En este sentido, la sustentabilidad territorial aportada por una reordenación innegablemente positiva del espacio local, no

se debería al factor de potenciación, objetivo central de este trabajo de investigación.

Ilustración 14. Fotografías del inicio de las obras de la plaza del barrio La Esperanza



Fuente: Página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”. Publicado el 29/09/2015. Disponible el 23/11/2017.



Fuente: Página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”. Publicado el 29/09/2015. Disponible el 23/11/2017.



Fuente: Página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”. Publicado el 29/09/2015. Disponible el 23/11/2017.

## Ilustración 15. Memoria descriptiva del proyecto “Una plaza para el barrio La Esperanza”.

**9** Proyecto: Una Plaza para el Barrio La Esperanza

**MEMORIA DESCRIPTIVA**

En el Barrio La Esperanza contamos con una manzana ubicada entre la Escuela Primaria Nº 73 y Secundaria Nº 27 que hemos dividido en dos parcelas y donde se han realizado intervenciones mediante vertidos de material.

La gran necesidad dentro de este sector es mejorar las condiciones de vida y el bienestar del barrio para mejorar la calidad de vida, el acceso que permite la organización de los vecinos para su cuidado y mantenimiento (obra de obras, conservación de áreas, recreación, etc.); también en cuanto a la calidad que resulta de tener un espacio público que sea un lugar para jugar y estar.

Por todo esto, consideramos necesario incluir en este espacio áreas de juego y recreación para mejorar las condiciones de vida y el bienestar del barrio para mejorar la calidad de vida, el acceso que permite la organización de los vecinos para su cuidado y mantenimiento (obra de obras, conservación de áreas, recreación, etc.); también en cuanto a la calidad que resulta de tener un espacio público que sea un lugar para jugar y estar.

Para llevar a cabo el proyecto necesitamos la autorización de la municipalidad para la compra de materiales para la construcción de la plaza (para niños de 0 a 5 años) y compra de juegos para niños de 6 a 12 años (plástico, hierro, etc.). Además, el traslado de arena y tierra de material donde puedan producirse problemas para el acceso, el traslado de arena para la construcción de todo el perímetro del espacio, construcción de arena para relleno y construcción de un mobiliario.

**MONTO TOTAL: \$438.947,85**

**PROPUESTA GENERAL - S/ESC.**

**KIT DE JUEGOS INFANTILES REFORZADOS PARA PLAZA**

**FINAL DE OBRA PROPUESTO**

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Proyecto: Plaza Barrio La Esperanza - Lámina Nº1

Secretaría de Obras Públicas

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno, 22/03/2017.

### ❖ Plaza “Crecer jugando”

El factor de productividad aportado por la ejecución de este proyecto se manifestó en la generación de empleos por contratación de operarios, compra de insumos y mobiliario urbano a instalar.

La sostenibilidad se observa en el año 2019 en el mantenimiento del espacio, que al ser incorporado al acervo de plazas del municipio, cuenta con tareas de limpieza y acondicionamiento provistas por la comuna.

La viabilidad otorgada al proyecto de la plaza “Crecer jugando” no puede escindirse de la coincidencia del mismo con metas de la gestión municipal previas a la presentación de esta iniciativa. El “Programa de higiene urbana” del Plan de Gobierno 2014, año en que se implementó el PP en la zona, planteaba como metas el “Cuidado y mantenimiento de la higiene de los espacios públicos” y la “Recolección de los residuos sólidos urbanos”. Esto se vincula con la erradicación de basurales, y la actual plaza, según varios vecinos, antes era un lugar donde solían aparecer residuos sueltos o en bolsas. El programa de gestión “Mejoramiento de espacios verdes”, pautaba para el mismo año la construcción, ampliación y reequipamiento en quince plazas.

Todas estas cuestiones permiten inferir que la equidad y la potenciación no serían demasiado ostensibles con respecto a este proyecto, y a ello se suma el hecho de que este fue permeado por algunos componentes político-partidarios. En la coincidencia con otra iniciativa similar intervinieron dos promotores con una clara filiación política. Uno de los impulsores de la iniciativa de plaza “Crecer jugando”, manifestó en una entrevista que el grupo promotor del proyecto tenía una adhesión partidaria, aunque aclaró que no la habrían utilizado durante su participación en el PP. Hubo también otro proyecto para ese barrio, que habría sido promovido por un militante y exfuncionario del oficialismo municipal del período 2015-2019.

Esto llevaría a pensar que el acceso a este espacio verde y recreativo público fue, en parte, un efecto de estrategias de cotejo entre saberes militantes, antes que un producto del cumplimiento de un derecho, ampliamente consagrado por normativas vigentes, ya sean estas nacionales o supranacionales. La equidad, como igualdad de oportunidades para acceder a bienes y servicios públicos básicos, no sería tan evidente como la sustentabilidad territorial lo requiere, particularmente en este caso.

No se pretende soslayar que la iniciativa redundó en una mejora barrial y en una reordenación territorial que fueron positivas para la comunidad. Pero es necesario destacar, a la luz de las evidencias recogidas, que la concreción de la plaza tampoco habría consistido en el fruto de estrategias cotidianas que potenciaran nuevos derechos; sino que, más bien, habría sido la respuesta demorada a una carencia que no era nueva en ese lugar.



Ilustración 16. Memoria descriptiva del proyecto “Plaza Crecer Jugando”



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno, 22/03/2017.

❖ *Corredor Aeróbico Caminos Inclusivos*

Con respecto a la productividad, esta iniciativa permitió generar empleos directos mediante la contratación de operarios y, en forma indirecta, a través de la compra y fabricación de juegos infantiles y mobiliario urbano.

Con respecto a la sostenibilidad, durante la observación directa realizada en 2019, el espacio presentaba mantenimiento del corte de césped, limpieza del lugar y juegos infantiles en funcionamiento.

Para hablar de equidad y potenciación se estima necesario analizar primero si hay coincidencias entre el contenido de la iniciativa y las metas preestablecidas por el municipio para la gestión de gobierno. De dicho análisis se desprende que durante el año de presentación del proyecto (2014) el “Cuidado y mantenimiento de la higiene de los espacios públicos” y la “Recolección de los residuos sólidos urbanos” ya estaban contemplados en el “Programa de higiene urbana” municipal. Y esto coincide con el hecho de que el espacio donde se ejecutó el proyecto era un lugar donde se arrojaban residuos. Por otro lado, el programa “Mejoramiento de espacios verdes”, pautaba para ese mismo año la construcción, ampliación y reequipamiento en quince plazas. Esto incluiría a la generación de un pasaje peatonal con

espacios verdes y recreativos, como proponía el proyecto “Caminos inclusivos”.

Además de estas cuestiones, otro elemento a considerar es el componente político-partidario. El proyecto habría sido promovido por un concejal oficialista en ejercicio (en ese momento), quien además habría movilizado a los votantes facilitándoles el traslado a los lugares donde se localizaron las urnas. Estos contextos previos permitirían inferir que la posibilidad de trocar un basural en un espacio verde recreativo no refleja necesariamente la equidad en el acceso a un ambiente saludable. Tampoco la viabilidad asignada al proyecto, y/o su acompañamiento a través del voto, manifestarían que se haya potenciado la inserción de determinadas mejoras en las condiciones de vida como nuevos objetivos de la agenda pública distrital y barrial.

Si bien son innegables y positivas la reordenación territorial lograda, la erradicación del basural y la creación de un nuevo espacio verde, las mismas aparecen más como el resultado de una proyección política, antes que como fruto de una gestión participada del territorio, su infraestructura y equipamientos.

Ilustración 17. Fotografía del estado de la obra del proyecto “Corredor Aeróbico *Caminos Inclusivos*”, tomadas el 24/05/2019





Ilustración 18. Memoria descriptiva del proyecto “Corredor Aeróbico Caminos Inclusivos”

**4** Proyecto: Caminos Inclusivos

**MEMORIA DESCRIPTIVA**

La intención es cambiar el uso de la calle Cosme Argerich, entre San Orlán y Roldán del Pº Villanueva, recuperando el espacio para convertirlo en un espacio peatonal con espacios recreativos. Incluye: rancho de lecho / tejo, banquetas y mesas para juegos, iluminación, mallas de redados, juegos infantiles, estufas y aparadores. Pretende cuidar el medio ambiente y aprovechar el espacio recreativo para jóvenes y adultos mayores.

MONTO TOTAL: \$499.904,45.-

**JUEGOS INTEGRADORES**

**II-TR-4 - Caminos Inclusivos - Cosme Argerich / Félix de Azara / Roldán**

PROYECTO EXISTENTE- calle pública- FOTO PANORÁMICA Y SECTOR A INTERVENIR

PARTIDO DE MORENO S/ESC.

APARATOS PARA ESTACION AEROBICA

SECTOR A INTERVENIR

MESAS Y BANCOS

**PROPUESTA DEL SECTOR - S/ESC.**

PUENTE SOBRE ARROYO

SECTOR JUEGOS INTEGRADORES

SECTOR JUEGOS DE LA SALUD

GANCHA DE BOCHARTUR 4 X 2MM

calles COSME ARGERICH

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Proyecto: Caminos Inclusivos - Lámina N°1

Secretaría de Obras Públicas

INFORMACIÓN

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno, 22/03/2017.

❖ *Polideportivo abierto Plaza de Villanueva*

La productividad generada por este proyecto se registró a través de la contratación de operarios para las tareas de señalización, ejecución de cordones, reconstrucción de un playón de usos múltiples e instalación de luminarias, juegos, un mástil y mobiliario urbano.

Con respecto a la sostenibilidad, los testimonios de algunos vecinos indicaron que el mantenimiento de la plaza no alcanzó a reparar la rotura en algunos arcos, ni para reponer juegos infantiles faltantes. El corte de pasto y la limpieza eran visibles durante la observación directa practicada en mayo de 2019.

La presencia o ausencia de equidad y potenciación en este proyecto se estima a partir de su cotejo con metas previamente establecidas por la administración municipal, como se hizo en los demás casos analizados. Mediante este procedimiento se advierte que el programa “Ingreso social con trabajo”, vigente en los planes municipales de los años 2014 y 2015, apela a la capacitación de grupos asociativos, en trabajos como “mejoras urbanas y socio-comunitarias: recuperación de espacios verdes y forestación urbana, veredas, refugios de pasajeros para transporte público”. Y esto concuerda con el testimonio de un promotor del proyecto considerado:

“Tenemos un grupo de trabajo que en su mayoría se compone de cooperativistas que eran ‘Argentina Trabaja’ y hoy son ‘Haciendo futuro’. Somos un grupo, la sede se llama ‘20 de diciembre’, que nos formamos desde 2009... Y somos un grupo de compañeros que hace trabajo social, para el barrio. Sabemos de la problemática del barrio...al ser sede de una organización barrial nos invitaron a trabajar en el PP, a partir de 2014-2015. Hicimos un proyecto de la plaza, que tenía que tener canchas para los chicos. Hicieron lo que se ve, ¿no?, lo que se pudo armar, porque siempre está el vandalismo. Y lo que quedó inconcluso era que la plaza tuviera Wi-Fi”.

Entrevista con un promotor del Polideportivo abierto-plaza  
Villanueva, 27/05/2019

Por otro lado, el programa municipal “Polideportivos barriales” estipulaba en 2014 la “construcción de diez playones deportivos con sus respectivas instalaciones, como apoyo de instituciones escolares”. El Polideportivo abierto-plaza, elegido dentro del PP de 2014 e inaugurado el 4 de octubre de 2015, está ubicado frente a la Escuela primaria N° 68 del barrio Villanueva, y en él realizan actividades deportivas varios alumnos. Además, el programa mencionado indicaba que la construcción de polideportivos se haría en varias localidades, y entre ellas, Trujui. En el plan de gobierno de 2015, año de ejecución de la iniciativa, el “Programa de Espacios verdes” señalaba como meta la “construcción, ampliación y reequipamiento de espacios urbanos”.

A partir de lo expuesto no sería desatinado inferir que, al igual que en otros casos revisados con antelación, la viabilidad otorgada al proyecto habría hecho recaer en los vecinos la decisión sobre dónde ejecutarlo, dado que su tenor ya estaba pautado previamente, y para toda una localidad. Además, el sector destinado a la plaza también relevó a la gestión municipal de determinar la asignación de los recursos que habían sido previstos, y tal vez superados, por las muchas propuestas de creación y mejora de plazas en el contexto del PP.

Ganar infraestructura, equipamientos y servicios básicos, en una puja por recursos escasos, no implica una mayor equidad, como aporte a la sustentabilidad territorial. Estas estrategias de provisión a necesidades comunitarias postergadas, no reafirmarían al vecino participante como sujeto de derechos, sino que le atribuirían un rol como competidor en busca de una recompensa, o gratificación. La reordenación del espacio barrial considerado es positiva, pero si no es signo de potenciación, la sustentabilidad territorial se ve muy debilitada.

Ilustración 19. Fotografías de la obra en la plaza Villanueva, cuando fue inaugurada



Fuente: Página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”. Disponible el 24/09/2015.



Fuente: Página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”. Disponible el 24/09/2015.



Ilustración 20. Fotografía de la plaza tomada el 24/05/2019.



## Ilustración 21. Memoria descriptiva del proyecto “Polideportivo abierto plaza Villanueva”



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno, 22/03/2017.

### ❖ *Mejoras de calles en el barrio Bongiovanni*

El proyecto se proponía optimizar el escurrimiento de aguas del Arroyo Las Catonas en distintos accesos. Si bien las evidencias recogidas mediante observación documental indican que la ejecución al menos se inició, los vecinos consultados niegan que hayan visto a personal municipal realizando la obra. Se interrogó a pobladores del barrio que vivieran cerca de las calles que serían intervenidas por el proyecto. Uno de los testimonios recogidos mencionó que la idea contenida en la propuesta ganadora en el marco del PP no era nueva, sino que es una demanda presentada una y otra vez desde la década de 1980:

“De [el PP en] 2014 no me enteré. Del ochenta y pico sí me acuerdo que habían hecho un proyecto por los asfaltos, para que entuben todo y llegue acá a [al Arroyo] Las Catonas para que no se inunde tanto, pero no se hizo nada... Desde el ochenta y pico, ya, la primera vez que dijeron que lo iban a hacer, nena, por favor. No, acá no hacen nada de nada, acá es un desastre. Yo digo: ‘Nosotros acá estamos en otro lado, no estamos en Argentina’. Moreno es otro país aparte. Vos cruzás el Cruce Castelar, a donde pertenece San Miguel, y vos ya te das cuenta de lo diferente que es todo”.

Entrevista a una vecina del barrio Bongiovanni, 17/07/2019.

Por estas razones no es fácil estimar la sostenibilidad que implicaría la ejecución completa del proyecto. En el caso de la productividad, en forma

de creación de fuentes de empleo, para ejecutar las tareas contempladas en el proyecto, ya estaba pautada en el “Programa Ingreso social con trabajo”, de los planes de gobierno 2014 y 2015, el cual preveía obras de zanjeo y entubamiento de cruces de calle.

La presencia o ausencia de equidad y potenciación en este proyecto se corresponde con las razones de la viabilidad otorgada al mismo. Y remitiría a su adecuación a otro programa de gestión ya previsto en los planes de gobierno 2014 y 2015: el “Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio”, en 2014 y 2015 para pequeñas redes, conductos y alcantarillados.

La inclusión del proyecto en la agenda pública local no sería, dada su reducida envergadura, signo de una mayor oportunidad vecinal de reordenar participativamente el territorio, para un acceso igualitario a infraestructura y equipamientos. Dado que la iniciativa coincidiría con una antigua demanda, que data de hace más de tres décadas, la viabilidad que se le atribuyó, desde los organismos municipales, en algún punto resultaría un tanto desconsiderada, aunque suene paradójico.

La naturaleza y costo de la obra, habilitada para su elección en el PP 2014, constituyen una especie de subejecución de las viejas soluciones integrales solicitadas para problemas no resueltos. Si se otorga la viabilidad a iniciativas que se sometieron a una adecuación con respecto a metas previas; si su contenido y montos no alcanzan a dar soluciones reclamadas por décadas; si las respuestas son pequeñas intervenciones coyunturales; y si las soluciones de largo alcance, como asfaltado y canalizaciones para evitar desbordes de pequeños cursos de agua, no son reconocidas como apremiantes, no es posible pensar en una sustentabilidad que apele a la equidad y la potenciación.



Ilustración 22. Fotografías de excavaciones para la colocación de caños de alcantarillado en el barrio Bongiovanni.



Fuente: Página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”. Disponible el 4/08/2018



Fuente: Página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”. Disponible el 4/08/2018

❖ *Más veredas Haras Trujui II*

El proyecto de 2013 abarcaba 20 cuadras de veredas, en las calles Güiraldes, Astor Piazzola, Pedro de Mendoza, Francisco Solano López, Oribe, Watt y Pocho Lepratti. Se buscaba de esta forma facilitar el tránsito peatonal desde y hacia las escuelas, refugios de transporte público y salas de primeros auxilios. A través del Programa Argentina Trabaja, se construyeron los recorridos de veredas, que además permitieron acceder a las calles Discépolo y Murillo, dos de las más importantes de la zona.

Ilustración 23. Fotografía de una de las calles de Haras Trujui II donde se hicieron veredas



Fuente: <http://www.vivieloeste.com.ar/construyeron-veredas-en-haras-trujui-ii/> Disponible el 31/08/2018.

La sostenibilidad dada por el mantenimiento de las obras no es fácil de determinar, ya que varios de los vecinos consultados manifestaron no haberlas visto en la actualidad. En el caso de la productividad, por la creación de fuentes de empleo a través de la ejecución de las obras, ya estaba pautada en el “Programa Ingreso social con trabajo”, del Plan de Gobierno 2013, el cual preveía “capacitación de ejecución con cooperativas para construir veredas, sendas peatonales, rampas para discapacitados, playones comunitarios”; en este caso, trabajaron cooperativas del “Plan Argentina Trabaja”.

La equidad y potenciación que podrían derivarse de este proyecto se corresponden con las razones de su viabilidad. Y esta circunstancia remitiría a la adecuación con respecto a los montos presupuestarios pautados en el ciclo 2013 del PP. El costo estimado de esta iniciativa estaba por debajo del máximo admitido de \$ 500.000; era de \$470.196. Dicha suma implicaba, ya en 2013, una obra pública muy pequeña; lo que la volvería incompatible con mayores oportunidades vecinales para incorporar nueva infraestructura y equipamientos a la agenda pública municipal.

De esta manera, la obra en cuestión no podría ser considerada una mejora barrial sustancial; no es apresurado decir que constituye una condición mínima de habitabilidad urbana. Y si las veredas realizadas se dirigen hacia los centros barriales de prestación de servicios básicos, como

salud, educación y transporte público, su construcción debería ser garantizada por el Estado municipal. Esta clase de intervenciones coyunturales, con impacto barrial innegablemente positivo, pero muy reducido, no permiten desarrollar una sustentabilidad territorial que apele a la equidad y la potenciación.

#### 10.5.9. La ejecución de los proyectos elegidos

El reglamento del presupuesto participativo de Moreno no estableció mecanismos de control de la ejecución de los proyectos elegidos, a diferencia de otros PP del Conurbano, como los de Morón y San Miguel. De hecho, un proyecto presentado en la zona de Moreno Norte, denominado “Seguimiento y evaluación de políticas públicas”, que proponía específicamente, según testimonios, la supervisión de la calidad de las obras y materiales para la realización de proyectos ganadores, no logró imponerse.

Algunos proyectos fueron ejecutados parcialmente, y se adujeron como razones los incrementos de costos que se dieron entre la presentación del proyecto y el inicio de las obras de ejecución.

“A mí, gracias a Dios en eso, vio mucha gente que la plaza se hizo. No están los juegos, hubiese sido un gran éxito si los juegos estuvieran funcionando. En las dos plazas hay juegos, pero muy pequeños. De las dos plazas es la más vistosa, digamos. Porque está la cancha de once, porque está el playón deportivo...”

Entrevista con una vecina del barrio La Victoria, 1º/12/2017

En otros casos hubo conformidad con la ejecución de la obra, como en el caso de la plaza del barrio La Esperanza:

“La glorieta se hizo, está el mástil en el centro. La diagramación es como si fuese un rectángulo y tiene los caminitos así que los cruzan. Y tiene el mástil y la glorieta. La zona de juegos tiene bancos en todos los laterales. Después la idea que tuvimos fue parquizar, colocamos arbolitos y en un sector quedó un espacio como de encuentro, tiene más mesas y sillas para jugar. Y después atrás está la cancha, que se le puso solamente un caminito marcando las vereditas”.

Entrevista con una docente del Plan FinEs en 2014, barrio La Esperanza, 23/11/2017

Por otra parte, algunos proyectos elegidos, que el municipio manifestaba en su cartelería y comunicaciones digitales estar ejecutando,

nunca fueron concretados. Tal es el caso de los proyectos “Plaza temática en el barrio Alem y mejoras en la plaza del barrio José C. Paz”, “Cámaras de seguridad y botón antipánico” y “Corredor aeróbico y mejoras en el Paseo del Bicentenario”.

En el caso del proyecto “Veredas Haras I y II” (elegido en 2014) no hay registros de su ejecución, y la observación directa y entrevistas realizadas en el barrio Santa Brígida, hoy considerado parte de Haras Trujui, no halló evidencias empíricas de la construcción de dichas veredas.

Con respecto a “Plaza temática en el barrio Alem y mejoras en la plaza del barrio José C. Paz”, el testimonio del personal de la Subsecretaría de Obras Públicas admitió que no se había podido realizar. Un concejal actual por el partido oficialista, antiguo integrante de una cooperativa del “Programa Argentina Trabaja” del barrio José C. Paz, indicaba que ninguna de las dos plazas pudo ser intervenida a través del PP:

“La verdad es que [Mariano West] no lo ejecutó nunca. En el 2015 pusieron los carteles de la plaza temática. Eso fue una propuesta más de campaña que de gestión. Antes de agosto, en abril, mayo, empezaron a reunirse con los vecinos de Alem, y para junio-julio, le chantaron un cartel... Hermoso todo, re-lindo, y la obra nunca empezó”.

Entrevista realizada el 7/06/2019.

Un miembro de la oposición del municipio, en ese entonces, se refirió a las obras nunca iniciadas (hasta 2019, al menos, según la propia observación directa realizada en ambas plazas) del proyecto “Plaza temática del barrio Alem y mejoras en la plaza José C. Paz”, en estos términos:

“(…) visitamos a vecinas del barrio Alem. Allí compartimos la preocupación por una obra que debería haberse concluido durante el 2015 y aun siquiera ha empezado. En el 2014 el barrio participó de la propuesta del Presupuesto Participativo con un proyecto de plaza Temática. Dicho proyecto se ungió ganador por el voto de la comunidad y debiera iniciarse y concluirse durante el 2015. Recordemos que lo votado en el 2014 se incluye en el presupuesto 2015. Esto indica que el dinero fue adjudicado pero al barrio solo llegó un cartel (hacia fines de 2014) anunciando la obra. Es importantísimo que estas obras se realicen, ya que son necesarias en nuestras comunidades y legitiman dando credibilidad a una herramienta como el Presupuesto Participativo”.

<https://www.facebook.com/LucasFrancoMoreno/posts/526845944151599> Publicado el 01/12/2015.

Ilustración 24. Diseño de la obra para el proyecto  
“Plaza temática del barrio Alem”



Fuente: Subsecretaría de Obras Públicas de Moreno, 19/04/2017.

Ilustración 25. Cartel municipal que anunciaba el inicio de obras en la plaza del barrio Alem, en diciembre de 2015.

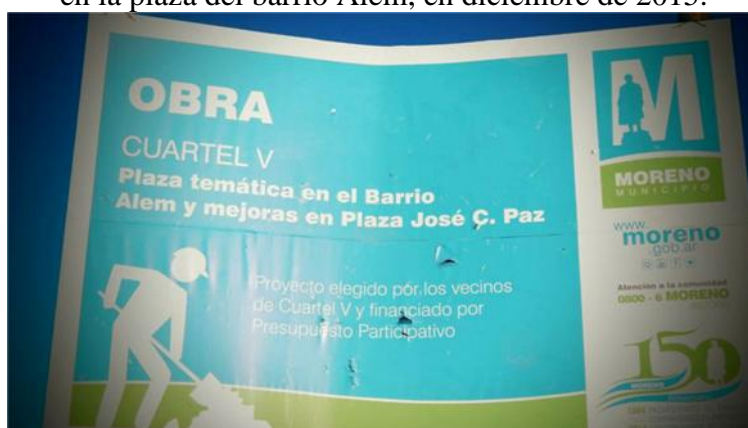


Fuente:

<https://www.facebook.com/LucasFrancoMoreno/posts/526845944151599>

Publicado el 01/12/2015.

Ilustración 26. Detalle del cartel municipal que anunciaba el inicio de obras en la plaza del barrio Alem, en diciembre de 2015.



Fuente:

<https://www.facebook.com/LucasFrancoMoreno/posts/526845944151599>

Publicado el 01/12/2015.

Ilustración 27. Estado de la plaza del barrio Alem en diciembre de 2015.



Fuente:

<https://www.facebook.com/LucasFrancoMoreno/posts/526845944151599>

Publicado el 01/12/2015.

Las obras votadas para el Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario no fueron ejecutadas, pese a que el proyecto fue modificado varias veces por sus promotores, para alcanzar la necesaria viabilidad:

“En un principio habíamos dicho que queríamos las luces [para el Paseo del Bicentenario, en Moreno Norte], para hacer ese proyecto. Pero después nos dijeron desde Obras Públicas que esas luces ya estaban, y que se iban a colocar. Entonces dijimos: ‘Entonces vamos por otro proyecto’. Nunca colocaron las luces, tampoco. Las únicas luces que hay las colocaron los vecinos, que es de la parte de las mesas” [del sector de mesas de la plaza]. Acá no se hizo [la obra elegida]”.

Entrevista con una vecina del barrio Lomas de San José, sobre el proyecto de “Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario”, 18/05/2019.

**Ilustración 28. Diseño de la obra para el proyecto de “Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza Paseo del Bicentenario”**

**PASEO DEL BICENTENARIO**

**INVERSIÓN DESTINADA: \$ 701.784,41**

**NECESIDAD:** Se propone la intervención y puesta en valor del Paseo a partir de la construcción de un Polideportivo Abierto, recuperando el lugar de encuentro y recreación de áreas verdes, impactando sobre una densidad estimada de 6187 hab/km2.

**GESTIÓN:** Ejecutado a través del Presupuesto Participativo 2014, trabajando en conjunto con la Secretaría de Participación Comunitaria y Organización Social y las Mesas Barriales, quienes proponen una idea proyectual y con la intervención de la Secretaría de Obras Públicas en la apoyatura técnica y de obra.

**EJECUCIÓN:** Se propuso ordenar los espacios verdes contemplando el tratamiento de superficies y veredas, la construcción de pasajes peatonales y de un corredor aeróbico, la incorporación de señalización, elementos de accesibilidad y equipamiento urbano, alumbrado público y de un cruce peatonal sobre el arroyo con baranda lateral que conecta la plaza existente con el corredor aeróbico.



Fuente: Subsecretaría de Obras Públicas de Moreno, 19/04/2017.

**Ilustración 29. Fotografías de la plaza “Paseo del Bicentenario”.  
18/05/2019**



Fotografía del sector donde debiera haberse realizado el corredor aeróbico.  
18/05/2019.



Fotografía de la plaza “Paseo del Bicentenario”. 18/05/2019



Fotografía de la plaza “Paseo del Bicentenario”. 18/05/2019

Con respecto al proyecto de “Cámaras de seguridad y botón antipánico”, el mismo no se ejecutó durante el ciclo del PP. Y aun cuando la gestión siguiente instaló cámaras y botones antipánico en otras zonas del distrito, no se cumplió con el proyecto heredado del gobierno anterior:

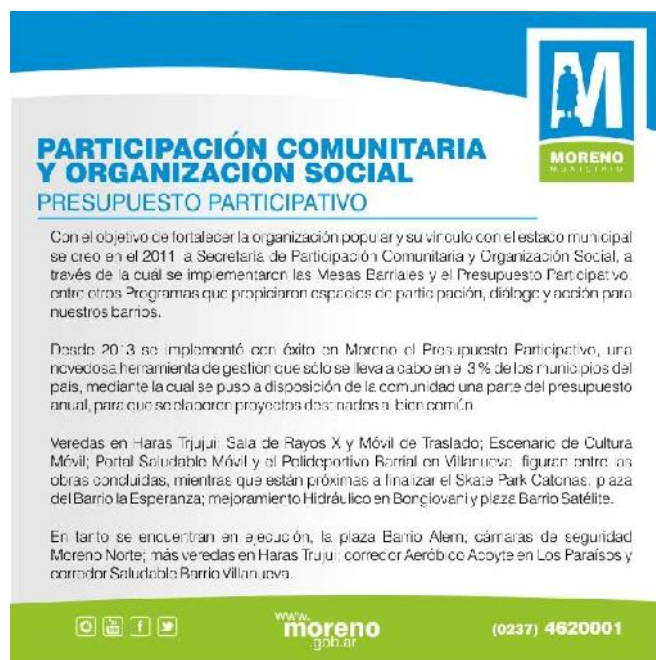
“Las cámaras tenían que ir alrededor de la escuela 33, del jardín 913 y la entrada de acá, en Storni y después todo alrededor de Mi Barrio. Acá están todos los edificios educativos. Están el SUM, el jardín y la escuela 77, que es la que cuidamos nosotros. Vinieron los técnicos, fuimos a ver. “No hay plata para poner los postes”. Entonces, bueno: “En este poste de luz”, “En este poste de...”. Estaba todo organizado, era un proyecto muy serio. Y a su vez estábamos haciendo botones antipánico. ¿Qué pasa? El intendente de ahora puso botones antipánico, alarmas vecinales, pero nunca respetó este proyecto del PP”.

Entrevista con un promotor del proyecto “Cámara de seguridad y botón antipánico”  
10/09/2018



En cuanto a las obras del presupuesto participativo de Moreno que fueron concretadas, o cuya realización estaba en curso, el municipio se encargó de difundirlas mediante folletería y publicaciones en los medios digitales oficiales. Sin embargo, algunas de estas noticias difundidas eran inexactas. Es el caso de la plaza temática del barrio Alem y mejoras en la plaza del barrio José C. Paz, y de las cámaras de seguridad y botón antipánico del barrio La Perla; se trata de obras que nunca fueron iniciadas, como ya se explicó. Y directamente no se menciona otro proyecto del PP nunca realizado, el de Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario. La afirmación acerca de que “se encuentran en ejecución”, dos proyectos que en realidad se encontrarían “en carpeta” (o diseñados, pero con su ejecución pendiente), es una adecuación, que no parecería involuntaria, de la información brindada. De esta manera se materializaría parte del secuestro discursivo aplicado desde el PP, y en este caso, constituiría un secuestro sobre las expectativas generadas en los vecinos que votaron cada proyecto elegido y no materializado:

Ilustración 30. Publicidad oficial sobre las obras del presupuesto participativo



Fuente: Página de Facebook “Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015”. Disponible el 3/02/2019.

La Agencia de Noticias ANRED publicó una nota donde aludió a las obras elegidas y no concretadas, en el marco del PP:

“La gestión de Mariano West (2011-2015) se despidió de la gestión municipal luego de más de 20 años de protagonismo en el escenario político local con obras públicas a medio hacer y otras tantas licitadas que nunca vieron la luz. El Presupuesto Participativo (que no se aplica desde 2015) con los proyectos trabajados por organizaciones e instituciones de los barrios que quedaron en la nada”.

Agencia de Noticias RedAcción, 28/05/2020<sup>48</sup>

En el siguiente cuadro se resume el grado de ejecución de los proyectos elegidos:

Cuadro 27. Grado de ejecución de los proyectos elegidos

Localidad	Ciclo del PP 2013/2014		Ciclo del PP 2014/2015	
	Proyectos Ejecutados	No ejecutado	Proyectos Ejecutados	No ejecutado
<b>Trujui</b>	Corredor Aeróbico Boulevard Acoyte y plaza Proyecto de Salud “Marcelo Larroque” Plaza deportiva y Skate Park Las Catonas Cultura Móvil <sup>49</sup> Más Veredas en Haras Trujui <sup>50</sup>		Corredor Aeróbico Caminos <i>Inclusivos</i> Polideportivo abierto Plaza de Villanueva	Veredas Haras I y II
<b>Paso del Rey</b>			Mejoras de calles en el barrio Bongiovanni Portal saludable y móvil de traslado	
<b>Cuartel V</b>			Una plaza para el barrio La Esperanza	Plaza temática en el barrio Alem y mejoras en la plaza del barrio José C. Paz
<b>Moreno Norte</b>			Plaza “Crecer jugando”	Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario Cámaras de seguridad y botón antipánico

<sup>48</sup> Bel, Joaquín y Amaro, Guillermo (2020). La lucha contra la pandemia y por la dignidad de los barrios en Cuartel V. Agencia de Noticias RedAcción. Disponible el 29/05/2020 en: <https://www.anred.org/2020/05/28/la-lucha-contra-la-pandemia-y-por-la-dignidad-de-los-barrios-en-cuartel-v/>

<sup>49</sup> El municipio decidió la realización, pese a que el proyecto no ganó la votación.

<sup>50</sup> El municipio decidió la realización, pese a que el proyecto no ganó la votación.

<b>Total</b>	5 100 % de los proyectos del ciclo 33% de los dos ciclos	0	6 60% de los proyectos del ciclo 40 % de los dos ciclos	4 40% de los proyectos del ciclo 26,66 % de los dos ciclos
--------------	---	---	--	--

Fuente: elaboración propia.

Frente a estos resultados surge la necesidad de reflexionar sobre aquello que se considera éxito o fracaso, como resultado de un presupuesto participativo. La ejecución del 73 % de los proyectos podría ser considerada muy significativa, y de hecho lo fue, en la visión de algunos funcionarios y técnicos municipales consultados. Esta percepción no consideraría que la subejecución y/o falta de ejecución, registradas en algunos casos, sean algo que restaría mérito a la experiencia del PP. Desde la visión del espacio vivido, el 26,66 % no concretado de los proyectos elegidos fue considerado significativo. Tal vez el municipio habría contemplado estas cuestiones de falta de ejecución de obra pública como un “margen de error” posible, dentro de la primera aplicación que Moreno hizo de un PP. Dicha primera aplicación del presupuesto fue calificada por algunos técnicos como “experiencia piloto”. Pero esta calificación no resta importancia al hecho de que, cualquiera sea el porcentaje de obras sin concretar, el mismo limitó la materialización de la sustentabilidad territorial.

Las obras dejadas de lado respondían a necesidades, deseos y expectativas de aquellos que decidieron involucrarse en la propuesta y en la votación de iniciativas dentro del presupuesto participativo. Esos participantes habían buscado que sus percepciones fueran tenidas en cuenta, y que eso transformara su espacio vivido en un territorio sustentable. Desde el momento en que algunas iniciativas elegidas nunca fueron realizadas, se produjo un secuestro institucional desde lo operativo, y también desde lo discursivo.

#### 10.6. Valoración de la experiencia del PP manifestada por los actores sociales participantes

El personal técnico municipal valoró en algunos casos el intento de determinar, con información provista por los vecinos, cuál era la realidad y necesidades de cada lugar del distrito en donde se implementó el PP:

“Por lo menos [la mirada] del Presupuesto [Participativo de Moreno] era mucho más amplia. No estaba centrada sólo en los

pobres y sus necesidades, sino más bien mirada de qué necesitaba la comunidad y el territorio”.

Si uno piensa, en estos años hubo muchos programas que hicieron espacios de participación, pero básicamente centrado en la idea de fortalecimiento de las redes...

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

En otros casos, se destacaron reacciones entusiastas, por parte de algunos técnicos, durante los intercambios realizados con vecinos en el transcurso de las Jornadas de Asesoría técnica del PP:

“Sobre todo me acuerdo de un chico de Obras Públicas que estaba como alucinado, nunca había trabajado de esa manera. Generalmente llegaba, sí, a niveles de funcionarios que iban a reuniones con la comunidad, pero lo que es el empleado, raso, técnico, obviamente profesionales, no tenían contacto directo. Asombrados, decían: ‘Esto que me dice está buenísimo’. Debates que había sobre la altura de la luz, si convenía digo, porque si no, es, viste, hay determinadas profesiones que están como más ligadas a su saber por su formación, y no tanto a ‘interlocutar’ con la mirada del vecino sobre esa obra. No lo vamos a saber nunca, pero yo creo que impactó mucho en la mirada de los equipos técnicos qué valor tenía trabajar con la comunidad directamente. Nosotros estábamos acostumbrados, era una práctica habitual. No Seguridad, no Obras Públicas. (...) porque en realidad tenés: Áreas de Planeamiento, que eran las que participaban, que piensan como a mediano y largo plazo, y después tienen muchas de esas áreas que trabajan poco. Grandes proyectos nacionales y provinciales o la nota del vecino, la nota por vía de Mesa de Entradas. No tenían esa práctica de sentarse con un conjunto de vecinos que sólidamente y con ideas aportaban a esa construcción. A mí me parece que eso hubiera estado buenísimo continuarlo”.

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

Algo que los técnicos municipales afectados al PP vieron con agrado fue el grado de comprensión de los vecinos sobre lo que se les proponía, para cristalizar su iniciativa de mejora barrial, durante las Jornadas de Asesoría Técnica. E incluso reconocieron haber tenido prejuicios sobre la capacidad del vecino común para interpretar los contenidos transmitidos:

“[A la gente, durante la presentación del proyecto del Canal Acoyte] le encantaba. Entendían, porque incluso participaron ahí, y nos dábamos cuenta... una de las cosas que nos asombró fue que nosotros tenemos tan internalizado ver los planos, transmitimos a través de los planos, pensamos que estamos hablando de lo mismo y tal vez la gente no entiende nada. En este caso nos sorprendió cómo la gente reaccionaba y preguntaba, digamos, comprendiendo los dibujos. (...) prejuiciosamente habíamos pensado, que la clase de lugar estaba rodeada de gente que vivía en condiciones más extremas...”

Entrevista con personal técnico del IDUAR, 22 /03/2017.

Algunos testimonios recogidos expresaban que el PP no era tal, sino “un concurso de proyectos”, una competencia para obtener escasos recursos.

“Bueno, la definición de qué proyecto se implementaba tenía que ver con un concurso con el cual se votaba y ganaba el que obtenía más votos. La disputa era primero cómo calificar.... O sea, cómo hacer un orden de prioridades en los proyectos. ¿Qué proyecto era más importante? Para la gente de Mariló ha sido el equipamiento de la Sala. Para otros era mejorar la limpieza o el arreglo de las calles. Había unas restricciones con respecto a las características, no se podía hacer obra pública, por ejemplo, no se podía arreglar una calle. Tenían que ser otras cuestiones. Digo, el proceso previo, la idea de que la comunidad o las organizaciones aporten ideas y definan en qué gastar determinada porción del presupuesto eso está bueno. El problema es que el presupuesto muy poco, y las necesidades, muchas.”

Entrevista con un miembro de la Cooperativa Pucará de Trujui, 18/08/ 2016.

“Para mí no era Presupuesto Participativo, porque era un concurso de proyectos que se hacía con algún tipo de participación de los vecinos y de las organizaciones, que eran las que proponían en realidad los proyectos”.

Entrevista con un miembro de la Asociación Mutual El Colmenar de Moreno, 21/07/2016.

La denominación “concurso”, en función de montos aplicables, fue rechazada por los funcionarios y técnicos municipales consultados, quienes resaltaron la ejecución de algunos proyectos no ganadores:

“O sea, lo que había era un monto por zona, de alguna manera todo lo que entraba dentro de ese monto era el primero, el segundo o el tercero. A veces el primer proyecto era de menor monto, entonces entraron más de uno. Estrictamente los más votados eran los que se ejecutaban. Por decisión del Intendente hubo algunos proyectos que no fueron ganadores que si había fondos, se impulsaban. Si había algo, alguna posibilidad de presentarlos a nivel nacional, de incluirlos en un armado de proyecto que presentaba el Ejecutivo a Nación los incorporabas. Un ejemplo concreto fue, había un proyecto de Cuartel V que tenía que ver con mejorar la accesibilidad de las escuelas. Ese proyecto no ganó por cincuenta votos, una cosa que era... Sí, importaba muchísimo la comunidad, y en ese momento el Intendente dijo, no están los fondos pero les dijo a todas sus áreas de Obras Públicas, que esto se tenía que hacer de un modo u otro, porque tenía que ver con la acumulación de aguas en algunas esquinas y demás”.

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

Un aspecto del PP que surgió durante la entrevista en la Secretaría Municipal de Desarrollo Social fue el de la (posible o no) capacidad de

realización, en el marco del Presupuesto, de las expectativas comunitarias en el plano simbólico, lo que la persona entrevistada llamó “los sueños”:

“Lo presupuestario era relativo para mí. Era importante, obviamente, pero fue relativo, no era el eje. Claro, la gente sabía hasta qué punto podía, estaba pautado el monto. El eje tuvo que ver con cuáles eran las necesidades de esa comunidad, cómo priorizaban, eran importantes esos debates porque decían: ‘Ah, no, tenés razón, yo quería...’ Una cosa que nada que ver... Yo decía: el primer día se ponen a explicar, levantaban la mano y decían ‘Yo quiero...’, es muy definido, es ‘Qué es lo que yo creo que quiero’, sin demasiado análisis. Tras el análisis empezaba a aparecer genuinamente cuál era la necesidad, cuáles eran las prioridades de ese lugar, podían salir de ‘Me arregla la vereda porque estoy cansado de salir y ensuciarme los zapatos’ con qué pasa en un barrio, cómo deberían ser las prioridades en ese barrio, no es casual que salían muchas cosas recreativas. Porque decían: ‘Bueno, hay cosas que sí son necesidades, pero la verdad es que las prioridades de nuestro barrio son los pibes, que estén bien’, me parece que por ahí... Y después se cuidaba mucho, el otro componente que todas las áreas lo trabajamos que es el de los sueños, qué soñamos en el barrio”.

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

Estos sueños contemplados, sin embargo, estaban monetariamente acotados, tenían la medida del monto asignado. Y esto es algo que disminuye la capacidad de gestión en función de la participación, la opinión, el consenso y los niveles de control de los vecinos. Según un entrevistado del equipo técnico municipal:

“Dificultades me parece que son las dificultades presupuestarias, ese fue el gran coto que tuvimos. Los sueños de una comunidad no es un monto fijo, acotarlo al presupuesto que estaba en juego no deja de ser una restricción enorme. Me parece que las experiencias más valiosas, que uno lo lee y te parece alucinante, no sé... La experiencia de Rosario, que es tanto el dinero que está en juego, que realmente vos podés pensar. Nosotros, como si vos dijeras: ‘Tu sueño es cortito’. Tu sueño llegaba a un monto que.... También en los encuentros [de la Red Argentina de Presupuesto Participativo] se contaban experiencias que todos los fondos se manejan de esa manera. Entonces vos decís: “Bueno, realmente ahí hay una municipalidad que piensa su gestión en función de la participación y en la opinión, y el consenso y en los niveles de control de los vecinos. Bueno, eso no puede ser con un monto del 10%, que sería un tope importante en presupuesto. Digo, la mayoría tiene entre uno y tres, diez ya es muchísimo, y los que funcionan bien son los que realmente el presupuesto, o sea todas las acciones, se estructuran de esa manera”.

Entrevista con personal técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, 9/09/ 2016.

Uno de los aspectos de la implementación del PP, que fue resaltado por varios testimonios, es el de la existencia o inexistencia de la espontaneidad y apartidismo dentro de la participación en las reuniones de diagnóstico y en las jornadas de votación de proyectos, así como la autenticidad de las organizaciones sociales intervinientes:

“También a uno no se le escapa que cuando se hacen las cosas con ganas se les pone pasión a las discusiones, pero ahí había hasta enfrentamientos ante un proyecto, no había un sentido de comunidad. Era éstos contra éstos, y había que tirar al que estaba enfrente, incluyendo proyectos que eran para el barrio, la zona. Cuando aparecen los colectivos con gente para votar... Eso no es una manifestación espontánea. Y eso es lo que estaba pasando ahí. Yo estoy convencido de que en cada ámbito de discusión del Presupuesto Participativo que hubo, hubo dos o tres organizaciones, ‘organizaciones’. Ahora, el problema de las organizaciones sociales en Moreno. Lo que es una organización social genuina y lo que es un sello. Como nombres, seguro que había dos o tres en cada una de esas reuniones.”

Exconcejal de Moreno por el Partido Socialista, 7/10/2016.

Y por otro lado, también fue resaltado por la oposición el componente legitimador de las políticas distributivas locales que encierra, desde su mundialmente difundida experiencia en Porto Alegre, la implementación de un PP:

“Uno tiene en la cabeza la idea del Presupuesto Participativo, la historia del de Brasil, cómo surgió, cómo se desarrolló, por ahí uno idealiza esas instituciones que se dieron de una manera muy particular. En ese momento había que... Fue, para mí, [el alcalde que impulsó la experiencia en Porto Alegre] un tipo muy hábil políticamente, y eso pasa por tener una visión social muy profunda, ¿no? El tipo... La única manera que tenía de salvar su gestión era eso, socializar la decisión. En lugar de decidir él solo qué hay que hacer con dos pesos con cincuenta, dijo: ‘Vamos a hablar con toda la comunidad. A ver, muchachos, hay dos pesos con cincuenta, decidamos todos.’ Un genio, un genio de la política. Si no, se prendía fuego solo, en seis meses lo mataban. Por ahí fue una decisión que tuvo un tinte muy pragmático frente a esa situación, pero con una visión particular. (...) La intención política [en Moreno] era darle un barniz progresista a una gestión que no tenía mucho de progresista. De hecho, esto también pasó en Morón...”

Entrevista con un exconcejal de Moreno por el Partido Socialista, 07/10/2016.

Y una de las voces oficiales del PP lo señalaba como una herramienta más para el fortalecimiento de la “organización popular”, algo muy invocado en la gestión nacional durante la cual se implementó el presupuesto participativo en Moreno:

“Entonces lo que se buscaba a través de la Secretaría [de Participación Comunitaria y Organización Social] era ver cómo se ayudaba al fortalecimiento de una organización popular en el territorio. Para eso se implementaron diferentes mecanismos, diferentes herramientas. Una de ellas fue el Presupuesto Participativo”.

Entrevista con el exsecretario de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria, 12/08/2016.

En cuanto a los vecinos participantes, varios de ellos destacaron la iniciativa, en tanto que los proyectos elegidos fueran concretados:

“El PP para mí fue bueno, porque había cosas que se hicieron, como empezó antes [en 2013, en Trujui] hubo proyectos que ganaron y se hicieron. Después se volvió a repetir [en 2014, cuando participó el proyecto], y sin cumplir. Por eso nos dio bronca, y queríamos reclamar, pero bueh...”

Entrevista con una vecina del barrio Lomas de San José, sobre el proyecto de Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario (Moreno Norte), 18/05/2019.

“Me pareció buena la parte de todo el armado, toda la difusión, porque se sumó mucha gente. Nosotros esperábamos, estaban ahí, yendo a diversos barrios, nos atendían muy bien. Pero la otra cosa, no saber si se iba a hacer. Entonces yo creo que tendría que ser un compromiso del Estado, de hacernos trabajar tanto por algo. Y realmente que sepa que lo van a hacer. Un acta, porque por ejemplo ellos no me dieron nada firmado de lo que iban a hacer. Sí, tienen todo que tiene que estar firmado por el tema de la votación, o fotos, prensa, o esto o el otro. Yo, si no me quedaba con este papel extraoficial que tengo de que este proyecto está armado y quienes lo firmaron, no tengo otra... De este proyecto no quedó nada, porque se lo quedaron ellos”.

Entrevista con un promotor del proyecto “Cámara de seguridad y botón antipánico”, 10/09/2018.

“Si nos tocara a nosotros tendríamos que plantearlo bien, y no esta cosa de mentirle a la gente con algo que... Primero que sí, que eran quinientos mil pesos. No, después, porque aumentaron las cosas. Tenés que fijarte en lo que vas a hacer, porque la gente confía”.

Entrevista con personal de la Subsecretaría de Participación Comunitaria de Moreno, gestión 2015-2019 (antes de la oposición en la interna partidaria). 13/10/2017.

El tipo de proyectos considerado viable fue vinculado, por algunos entrevistados, con los montos acotados y la visibilidad que tendrían las obras ejecutadas:

“Vos te ponías a pensar: si la Municipalidad tenía que impulsar, o tenía que poner fichas a ver dónde iban los fondos, iba a ponerlas en una plaza, porque es lo más fácil de hacer, en cambio que gane hacer correr el agua, que es todo un trabajo... ¿Se entiende? O sea, había cosas que tenían que ver con afinidades más cercanas a la Municipalidad, para presentar el proyecto, pero también tenían que ver con qué tipo de proyecto



era. Lo que pasó fue esto, digamos: había organizaciones que tenían más posibilidades de participar, por su nivel de organización y sus recursos, que otras. Eso es así, y también los proyectos estaban sectorizados”.

Entrevista con un miembro de la Cooperativa  
Comunidad Organizada de Moreno, 01/08/2016.

Otra cuestión que fue considerada era la falta de tiempo para organizar la difusión del proyecto en el barrio donde estaba solicitada su ejecución:

“La experiencia fue muy valiosa. Lo que por ahí en ese momento nos faltaba era esa etapa previa. Porque para este tipo de propuestas vos tenés tiempos. Esos tiempos están marcados desde la organización del PP no coinciden con los tiempos que se pueden aplicar en el barrio. Por ejemplo, se trató de visitar la mayor cantidad de gente, pero si tenías más tiempo, podía todo el barrio participar. Si los tiempos fueran más amplios creo que la gente podría también comprometerse de otra manera. Porque siempre acompaña el que tiene la posibilidad de acceder a la información en ese momento. Quizás el otro estaba interesado y no pudo por cuestiones de tiempo no se pudo socializar de una manera más eficiente”.

Entrevista con un docente del Plan FinEs 2014,  
barrio La Esperanza, 23/11/2017.

La sensación de competir en una especie de eliminatorias, cuando muchas iniciativas en pugna eran cuestiones básicas para todos los vecinos, fue señalada por algunos entrevistados:

[Sobre la experiencia de participar] “Sí, sí, lo bueno fue que se hizo. Sin saber que lo íbamos a tener a lo hicimos, lo hicimos con todas las ganas. Y si perdíamos, perdíamos. A veces, lamentablemente, uno tiene que andar presionado por el otro. ¿Por qué no se pueden hacer los dos [proyectos que se presentaban para el mismo barrio]? Nosotros lo hicimos porque quisimos hacerlo, porque siempre quisimos que esté limpio”.

Entrevista con un vecino del barrio Villanueva, con respecto al  
proyecto “Caminos inclusivos”. 24/05/2019

Una observación hecha por algunos entrevistados fue la inconveniencia de que los promotores de proyecto ejercieran cargos públicos, a la hora de presentar iniciativas en el marco del PP:

“Lo que no deberían permitir es que sea [el promotor de un proyecto en el PP] gente que no esté ajena a cargos públicos. Que un proyecto lo haga un vecino común, o alguien que tenga entidad intermedia, que no lo haga una persona que tiene un trabajo público. Cuando se nos ocurrió lo de la plaza, se impulsó la otra plaza [la del proyecto “Caminos inclusivos”]. Se cerró una calle [calle Cosme Argerich, entre San Emilio y

Roldán, para convertirla en un pasaje peatonal], que no estaba permitido, pero como ellos estaban en el poder se hizo, donde se pone una plaza al lado de un zanjón. ¿Cómo puede hacerse una cosa así?”

Entrevista con un vecino del barrio Villanueva, con respecto al proyecto “Polideportivo abierto y plaza Villanueva”.  
27/05/2019

■

Luego del desarrollo descriptivo del PP de Moreno, es posible puntualizar algunas conclusiones parciales. La naturaleza y costos de las obras ejecutadas en el marco del PP refuerzan la idea de que el mismo no contribuyó a un significativo desarrollo de la potenciación, ni tampoco de la equidad. Antes bien, se han registrado distintas modalidades del secuestro y la normalización.

Dichas modalidades se hacen presentes en: el argumento de la “viabilidad jurídica, técnica y social”, para la reformulación de las iniciativas presentadas; la subejecución de soluciones integrales hace años solicitadas, que no alcanzan a terminar con problemas que acumulan décadas; las intervenciones coyunturales, y no de largo alcance; aquellas obras que, en realidad, son requisitos mínimos de la habitabilidad urbana y responsabilidad del Estado municipal; el empleo de las votaciones del PP para atribuir a la “voluntad popular” la localización de objetivos ya previstos sobre recursos escasos; y el uso de algunos proyectos como una forma de proyección política de sus promotores, antes que como gestión participada del territorio, su infraestructura y equipamientos.

Pese a lo escaso de los recursos en juego, la consecuente adecuación del tenor de las obras propuestas y la falta de ejecución de algunos de los proyectos elegidos, el discurso sobre el PP aún sigue seduciendo a la mayoría de los vecinos consultados, quienes lo reivindican como un factor de progreso social y económico, y como oportunidad de obtener obras públicas para su barrio.

## 11.PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SAN MIGUEL Y MORÓN: un cotejo para comparar estrategias de gestión

Uno de los propósitos de la presente investigación fue el de comparar las modalidades con que se aplicó el PP en los municipios de Morón, San Miguel y Moreno, entre 2013 y 2015. Se procedió entonces a analizar similitudes y diferencias en las tres experiencias de PP, en lo concerniente a: su uso como estrategia de gestión; su abordaje de los discursos vecinales; su posibilidad de incidir en la agenda de gobierno previamente establecida; sus instancias administrativas de instrumentación; cambios introducidos en la implementación del presupuesto participativo, desde su inicio hasta 2015.

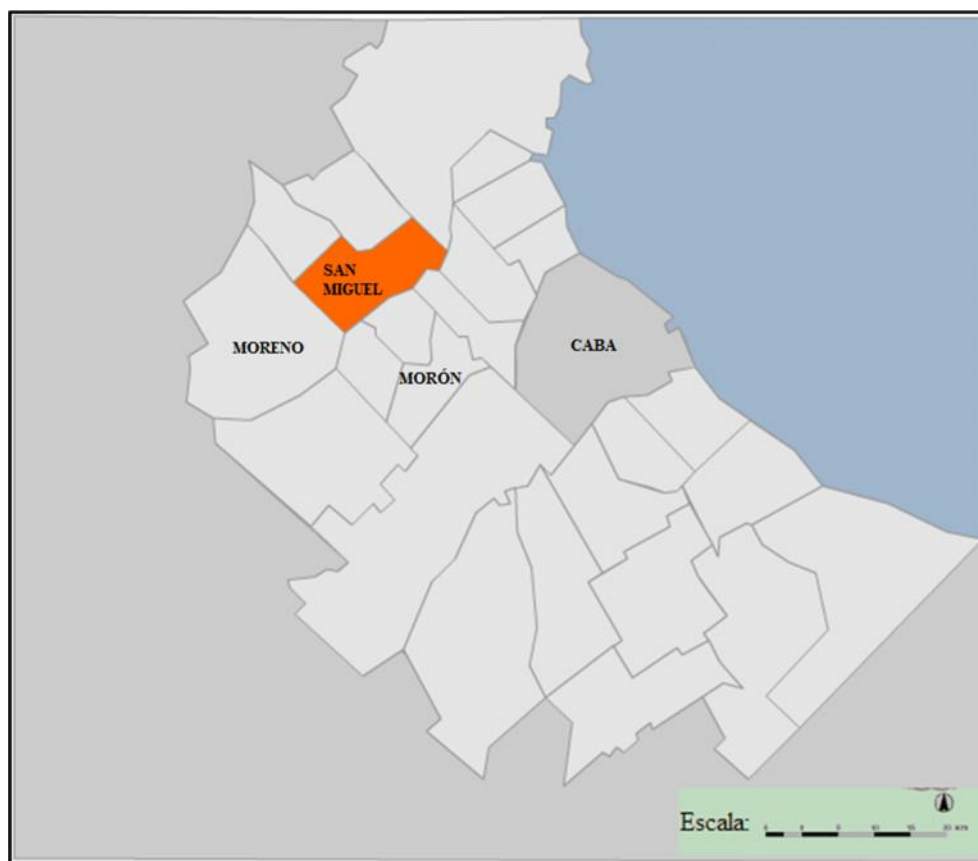
La elección de los partidos de Morón y San Miguel, para el cotejo de prácticas institucionales referidas al PP, se debió a varias cuestiones. Por un lado, Moreno y San Miguel pertenecen al mismo segundo cordón del Conurbano, y poseen algunas similitudes en sus respectivos procesos de poblamiento y sus indicadores demográficos. Además, la experiencia del presupuesto de San Miguel motivó el interés de algunas organizaciones sociales de Moreno, que solicitaron a las autoridades de este municipio que desarrollaran en él un presupuesto participativo con características semejantes a las del PP miguelino. Otro factor considerado fue que Morón pertenece al primer cordón del Conurbano, pero su PP data de 2006, casi la misma época en que comenzó el presupuesto de San Miguel (2008). Ambas experiencias continúan, y están de alguna manera consolidadas (con sus modalidades particulares). Además, Morón y San Miguel comparten algunas características, en lo que respecta a la organización de sendos presupuestos participativos. Por todas estas razones se consideró relevante una comparación entre las formas de implementación de las tres experiencias.

### 11.1. El Partido de San Miguel y su contexto territorial: una breve reseña de su configuración

San Miguel, al igual que Moreno, se ubica en el segundo cordón del Conurbano Bonaerense. Está situado en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires, a 30 km de la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires. Limita con los partidos de Tigre, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Moreno, José C. Paz y Malvinas Argentinas.

Mapa 18. Localización del Partido de San Miguel en el AMBA



Fuente: Universidad Nacional de Avellaneda, Programa de Estudios del Conurbano. Atlas del Conurbano Bonaerense.  
<http://atlasconurbano.info/pagina.php?id=28>

La población del Partido en 2014 era de 289.135 habitantes (estimación de la Dirección Provincial de Estadística); el 10,70 % de ellos tenía Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI, Censo 2010); en el caso de los hogares con NBI (Censo 2010), la estadística indicaba un 8,20 % de los mismos. En la estructura económica los servicios tienen un peso mayor que la producción de bienes. El Producto Bruto Geográfico es de: \$1.133.061, y la tasa de desempleo es de 6 % (Anuario de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, 2014). El municipio alterna zonas de alto nivel económico con otras de gran vulnerabilidad social, y una fuerte concentración espacial de sectores vulnerables; en particular, los de poca inserción en el mercado de trabajo. En 2013 y 2014, los mismos años en que coincidió su PP con el

de Moreno, sus ejecuciones presupuestarias (gasto total municipal corriente y de capital) fueron de \$595.526 y de \$888.598, respectivamente. En el siguiente cuadro se resumen estas características:

Cuadro 28. Características generales del Partido de San Miguel

Partido de San Miguel					
Población estimada en 2014	NBI-Necesidades Básicas Insatisfechas		Gasto total general en 2013	Gasto total general en 2014	Producto Bruto Geográfico 2014
289.135	NBI % Población 10,70	NBI % Hogares 8,20	595.526	888.598	\$1.133.061

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística de Buenos Aires

### 11.2. El presupuesto participativo de San Miguel

El presupuesto participativo de San Miguel surgió debido a una iniciativa comunitaria desde fines de 2008, y hasta el día de hoy continúa implementándose. Su diagramación comenzó siendo similar a la del presupuesto participativo de Porto Alegre, con una organización prevista en un esquema de Foros, y desde 2012 también aplica una modalidad similar para la elección de proyectos, basada en un orden de prioridades. En la actualidad, y desde hace más de cinco años, el enfoque del PP habría virado hacia un mayor protagonismo del gobierno local, antes que el del vecino común, mediante el refuerzo de los referentes políticos que actúan como mediadores territoriales (Carmona, 2018).

#### ❖ Contexto de surgimiento

La propuesta de incorporar el presupuesto participativo a la gestión municipal fue impulsada en dos ocasiones. Un concejal presentó en 2005 un proyecto de ordenanza al respecto, y lo reiteró en 2006, pero la iniciativa fue rechazada las dos veces (López Acotto, Martínez y Adaro, 2010). Por otra parte, en el Conurbano Bonaerense Noroeste se realizó en 2006 una consulta vecinal, referida a la instrumentación del presupuesto participativo, llamada “Carta Popular”. Con el lema “La democracia que queremos es posible” la Carta Popular realizó una encuesta por la que consultó a 4.500 vecinos de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel. Se proponía

elaborar un diagnóstico sobre expectativas, necesidades, deseos y demandas comunitarias, para presentar estas inquietudes ante los municipios mencionados (Zanca, 2013).

En 2006 y con la asunción de concejales provenientes de organizaciones sociales y de otros sectores, que adherían a la instrumentación del presupuesto participativo, el Concejo Deliberante aprobó la ordenanza de creación del PP. En diciembre de 2007 el nuevo intendente avanzó en la aplicación del presupuesto participativo y firmó un decreto que asignó a dicho instrumento de gestión el 5% del presupuesto total general (López Acotto, Martínez y Adaro, 2010). Las organizaciones de la Carta Popular aportaron ideas para mejorar y ampliar el texto de la ordenanza anteriormente aprobada. El jueves 23 de noviembre de 2008 la normativa renovada recibió la unánime aprobación del Concejo Deliberante, durante una sesión presenciada por numerosos vecinos y organizaciones sociales de quince barrios del distrito, y con un desfile popular llamado “Caravana Cultural de los Barrios” cuyas carrozas estaban estacionadas en la plaza central de San Miguel (Zanca, 2013).

Entre los objetivos manifestados por el municipio con respecto a la implementación del PP, pueden destacarse:

- “Profundizar los mecanismos de gestión asociada entre el Estado y la comunidad, avanzando hacia una nueva etapa de participación ciudadana, en la que puedan articularse las demandas y propuestas de la sociedad, y las acciones del Estado”.
- “Promover la equidad en el desarrollo territorial, favoreciendo una lógica de trabajo y detección de prioridades colectivas por sobre las individuales, apuntando a la construcción de una sociedad más inclusiva”.
- “Promover la identificación y priorización de los problemas, la formulación de proyectos, su ejecución, su evaluación y seguimiento en el ámbito territorial”.
- “Optimizar el manejo de los recursos públicos” (Zanca, 2013).

En 2015 el municipio de San Miguel definía al PP como “un sistema de formulación, seguimiento y control de ejecución de los recursos públicos,

mediante el cual los vecinos determinan, dentro del marco de un proceso colaborativo -a través de debates y consultas- dónde se harán las inversiones y cuáles son las prioridades”<sup>51</sup>.

❖ Marco normativo

La normativa que regula la implementación del PP en San Miguel es la ordenanza 35/2008 (Adaro y Arena, 2015). En su artículo 9º dicha norma establece núcleos temáticos para presentar iniciativas en los Foros Barriales, a saber: infraestructura, servicios, salud, educación, seguridad, deporte y cultura. Los proyectos definitivos elaborados en cada uno de los Foros deben registrarse bajo acta suscripta por los participantes del Foro Barrial y por la secretaría del “Foro de Organización y Seguimiento”. Según el artículo 11º de esta ordenanza, este último Foro “evaluará técnica y financieramente y fijará prioridades para propiciar la justa y equitativa distribución de infraestructura y servicios en el territorio municipal de San Miguel”. Luego, el artículo 12º establece que el Foro de Organización y Seguimiento debe entregar al Ejecutivo municipal la propuesta “del Presupuesto Participativo correspondiente a cada año antes del 30 de septiembre del año inmediato anterior y éste lo elevará integrado como parte del Presupuesto Municipal anual” (Adaro y Arena, 2015). En los inicios del presupuesto de San Miguel, el Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) elaboró una cartilla informativa sobre el presupuesto municipal, el presupuesto participativo y sobre cómo formular y presentar proyectos. Dicha cartilla fue utilizada en encuentros de capacitación barrial (López Acotto, Martínez y Adaro, 2010).

❖ Motivaciones de la población para involucrarse en el PP

Carmona diferencia entre “vecinos con problemas” y “vecinos problema”. En el PP de San Miguel esta última posibilidad se habría registrado por parte de algunos vecinos y organizaciones sociales cuya participación estaría signada por saberes *militantes* (ver el concepto en *El estado de la cuestión*). Esta clase de participantes comenzó a alejarse del PP de San Miguel, y la razón habría sido que no lograban instalar sus

---

<sup>51</sup> <https://www.msm.gov.ar/areas-desarrollo-social/presupuesto-participativo/>

demandas. En el año 2011 se dio un uso del PP de tipo más instrumental: el municipio se consolidó como articulador de la herramienta de gestión, en detrimento del peso que habían tenido las organizaciones sociales al comienzo de la experiencia (Carmona, 2014).

❖ Monto o porcentaje del presupuesto general destinado al PP

En 2009, cuando comenzó a implementarse esta herramienta participativa, el monto destinado al PP ascendía al 7% de los recursos municipales. En 2013, San Miguel destinaba al PP el 5,4 % de los recursos propios del municipio (Zanca, 2013).

❖ Las etapas o instancias institucionales de cada ciclo del PP

En un comienzo podían participar de un Foro todos los vecinos mayores de dieciocho años, siempre que acreditaran residencia (mediante el comprobante de algún servicio o su documento de identidad) en la zona donde funcionaba el Foro. Pero en 2015 el municipio aclaró en su página Web que “todo ciudadano que viva, estudie o trabaje en ese foro puede participar, ya que serán beneficiados con las mejoras que se ejecuten en la zona”.<sup>52</sup> Para que un Foro Barrial pueda constituirse debe estar integrado por un mínimo de treinta vecinos de la comunidad y, al mismo tiempo, estar avalado por tres organizaciones sociales con trabajo reconocido en el barrio (Zanca, 2013). Cada Foro realiza una reunión de Diagnóstico y Viabilidades de proyectos, convocada oralmente por intermedio de Coordinadores Territoriales, en forma electrónica en la página oficial de Facebook del PP y mediante la distribución de volantes impresos. Según la página Web del municipio, en la etapa 2007 la cantidad de Foros era 9; en 2010, 27; en 2019, 32.

Hacia el año 2012 una nueva ordenanza determinó que en las reuniones del PP los vecinos indicarían las problemáticas y no presentaría proyectos, como se venía haciendo hasta ese entonces. Dichos proyectos pasaron a ser elaborados por las áreas técnicas del municipio, en un marco de mayor autonomía de la gestión local, respecto de la agenda del PP. Temas como apoyo escolar y violencia de género eran tratados en forma diferente, con un trabajo institucional transversal entre diferentes áreas de

---

<sup>52</sup> [Ídem](#) 49.



gobierno (Carmona, 2014). Una vez comunicada la lista de los proyectos y las características de cada uno se procedía a la votación por orden de prioridades.

❖ Criterios distributivos y de asignación de prioridades

Durante 2012 comenzó a instrumentarse una forma de elección de proyectos semejante a la empleada en la experiencia de Porto Alegre. La misma consiste en otorgar un orden de prioridad a las propuestas calificadas como viables y ya explicadas en las reuniones de los Foros. En una cartilla informativa, publicada en 2013 en la página de Facebook del presupuesto, se explicaba este sistema de votación. Mediante ejemplos se difundía el mecanismo empleado para calcular las prioridades, en función de los votos obtenidos por cada proyecto:

Cuadro 29. Ejemplo de planilla general de votación. “Foro Azul”

	Foro Azul					
	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3	Prioridad 4	Prioridad 5	Prioridad 6
<b>Mejorar la transitabilidad</b>	165	82	65	52	53	33
<b>Mejorar la luminosidad</b>	41	114	85	74	43	33
<b>Seguridad vial</b>	74	72	102	65	62	48
<b>Más y mejor salud</b>	154	93	94	62	33	22
<b>Apoyo escolar</b>	32	61	90	53	111	70
<b>Refugios</b>	25	30	45	60	72	164

Fuente: Presupuesto Participativo San Miguel, publicación en Facebook del 14 de marzo de 2013. Disponible el 20/10/2019.

Cuadro 30. Ejemplo de planilla de resultados de votación, prioridades en primero y segundo lugares.

	Foro Azul		
	Prioridad 1	Prioridad 2	Sumatoria de votos para prioridades 1 y 2
<b>Mejorar la transitabilidad</b>	165	52	Descartada, fue elegida en prioridad 1
<b>Mejorar la luminosidad</b>	71	114	185
<b>Seguridad vial</b>	74	72	146
<b>Más y mejor salud</b>	154	93	247
<b>Apoyo escolar</b>	32	61	53
<b>Refugios</b>	25	30	55

Fuente: Presupuesto Participativo San Miguel, publicación en Facebook del 14 de marzo de 2013. Disponible el 20/10/2019.

La prioridad 1 es la que obtuvo más votos como tal. Es “Mejora de la transitabilidad, con 165 votos (cuadro 1). Las demás prioridades se obtienen de la sumatoria de los votos obtenidos en las prioridades anteriores.

La prioridad 2 consiste en la sumatoria de los votos obtenidos en la prioridad 1 + la prioridad 2. En el ejemplo sería “Más y mejor salud”, con 247 votos:

Cuadro 31. Ejemplo de planilla de resultados de votación, prioridad en tercer lugar.

	Foro Azul			
	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3	Sumatoria de votos para prioridades 1, 2 y 3
<b>Mejorar la transitabilidad</b>	Descartada, fue elegida en prioridad 1			
<b>Mejorar la luminosidad</b>	71	114	85	270
<b>Seguridad vial</b>	74	72	102	248
<b>Más y mejor salud</b>	Descartada, fue elegida en prioridad 2			
<b>Apoyo escolar</b>	32	61	60	153
<b>Refugios</b>	25	30	45	100

Fuente: Presupuesto Participativo San Miguel, publicación en Facebook del 14 de marzo de 2013. Disponible el 20/10/2019.

La prioridad 3 consiste en la sumatoria de los votos obtenidos en la prioridad 1 + la prioridad 2 + la prioridad 3. La prioridad 3 fue para “Mejorar la luminosidad”:

Cuadro 32. Ejemplo de planilla de resultados de votación, prioridad en cuarto lugar.

	Foro Azul				
	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3	Prioridad 4	Sumatoria de votos para prioridades 1, 2, 3 y 4
<b>Mejorar la transitabilidad</b>	Descartada, fue elegida en prioridad 1				
<b>Mejorar la luminosidad</b>	Descartada, fue elegida en prioridad 3				
<b>Seguridad vial</b>	74	72	102	65	313
<b>Más y mejor salud</b>	Descartada, fue elegida en prioridad 2				
<b>Apoyo escolar</b>	32	61	60	53	236
<b>Refugios</b>	25	30	45	60	160

Fuente: Presupuesto Participativo San Miguel, publicación en Facebook del 14 de marzo de 2013. Disponible el 20/10/2019.

La prioridad 4 consiste en la sumatoria de los votos obtenidos en la prioridad 1 + la prioridad 2 + la prioridad 3+ la prioridad 4. La prioridad 4 fue para “Seguridad vial”:

Cuadro 33. Ejemplo de planilla de resultados de votación, prioridad en quinto lugar.

	Foro Azul					
	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3	Prioridad 4	Prioridad 5	Sumatoria de votos para prioridades 1, 2, 3 y 4
<b>Mejorar la transitabilidad</b>	Descartada, fue elegida en prioridad 1					
<b>Mejorar la luminosidad</b>	Descartada, fue elegida en prioridad 3					
<b>Seguridad vial</b>	Descartada, fue elegida en prioridad 4					
<b>Más y mejor salud</b>	Descartada, fue elegida en prioridad 2					
<b>Apoyo escolar</b>	32	61	60	53	111	347
<b>Refugios</b>	25	30	45	60	72	232

Fuente: Presupuesto Participativo San Miguel, publicación en Facebook del 14 de marzo de 2013. Disponible el 20/10/2019.

La prioridad 5 consiste en la sumatoria de los votos obtenidos en la prioridad 1 + la prioridad 2 + la prioridad 3+ la prioridad 4+ la prioridad 5. La prioridad 5 fue para “Apoyo escolar”.

La prioridad 6 se obtiene por descarte. En el ejemplo sería para “Refugios”:

Cuadro 34. Ejemplo de planilla de resultados de votación, prioridad en sexto lugar.

Priorización resultante		
1°	Mejorar la transitabilidad	165
2°	Mejorar la luminosidad	154+93=247
3°	Seguridad vial	71+114+85=270
4°	Más y mejor salud	74+72+102+65=313
5°	Apoyo escolar	32+61+60+111=347
6°	Refugios	25+30+45+60+72+164=296

Fuente: Presupuesto Participativo San Miguel, publicación en Facebook del 14 de marzo de 2013. Disponible el 20/10/2019.

En 2011 habían participado 2.500 personas en todos los Foros en conjunto (Carmona, 2014), lo que podría interpretarse como una caída en el poder de convocatoria del mismo. De hecho, la página de Facebook del PP

de San Miguel convocó en 2012 a la “reconstitución de los foros barriales”. En ese año aumentó a 500 personas la participación en cada foro.

❖ Medios de difusión de los proyectos sometidos a elección en el período considerado

En 2012 voceros, instituciones y delegados barriales acercaron a los domicilios de los vecinos las boletas con las propuestas. También en ese año se difundió en la página de Facebook un boletín con la información tratada en las reuniones con voceros, instituciones y coordinadores territoriales. Además, por ese medio oficial se invitaba asistir a dichas reuniones, donde se trabajaba sobre los proyectos.

❖ Votantes habilitados

Al principio podían votar los vecinos mayores de dieciocho años residentes en la zona del Foro, o bien las organizaciones sociales que trabajaban en ese lugar. Ya en 2015 la página Web del municipio aclaraba que podían votar “a partir de los 14 años de edad, poniendo números con orden de prioridad en la boleta de votación”<sup>53</sup>.

❖ Medios de difusión de los resultados de la elección

La comunicación de los resultados se hacía, en el período de comparación, por medios electrónicos (páginas Web y páginas de Facebook del municipio y del PP). También se distribuía un boletín impreso.

❖ Mecanismos de control sobre la ejecución de los proyectos ganadores

En cada Foro Barrial se eligen una Vocera y un Vocero, que realizan un seguimiento de los proyectos desde la etapa previa a la ejecución hasta la finalización del proyecto (Zanca, 2013). El seguimiento se organiza por partes iguales entre funcionarios municipales, concejales y miembros de entidades y organizaciones sociales. En 2010 la Universidad Nacional de General Sarmiento formaba parte del Foro de Organización y Seguimiento. Estudiantes de la Universidad asistieron y acompañaron el trabajo del municipio en los Foros barriales, en calidad de pasantes (López Acotto, Martínez y Adaro, 2010).

---

<sup>53</sup> Ídem 49.

Desde el inicio del presupuesto participativo hasta 2019 se ejecutó un total de 96 proyectos.<sup>54</sup>

- ❖ Valoración de la experiencia del PP manifestada por actores sociales participantes

Hacia 2012 el municipio de San Miguel incrementó el rol de los coordinadores territoriales, referentes políticos barriales, mediadores entre los vecinos y la comuna por los servicios generales tales como alumbrado, barrido y limpieza. Además, se sumó un servicio de atención al vecino para recibir reclamos generales. Así se controlaban, de alguna forma, las demandas barriales (Carmona, 2014).

El PP de San Miguel, al principio impulsado por el intendente y resistido por las áreas municipales, se tornó luego en otra de las políticas municipales y sociales para canalizar demandas (Carmona, 2014).

Uno de los impulsores de la Carta Popular y del PP de San Miguel señaló en 2010 el problema de que la política partidaria vaciara la herramienta del PP:

“No puede cooptar el Foro Barrial una organización, porque va a llevar agua para su molino. Si pensamos en nosotros mismos nos vamos a quedar con mezquindades; podemos disolver un foro barrial si pensamos en nosotros mismos. (...) Hay como un control, y una bajada, mucha gente desde lo partidario, invadiendo un poco los espacios. Y bueno, son cosas con las cuales habría que ver de tener cuidado. A nadie se le puede prohibir participar, pero tampoco llevar agua para los molinos de este o de cual... Por ahí los punteros políticos pensaron otro lugar donde hacer política, y acá no hay que hacer política partidaria. En los foros barriales hay que hacer una política barrial, donde el barrio... Tenemos el barrio, tenemos recursos, y qué podemos hacer”.

Entrevista a un integrante de la Carta Popular (Zanca, 2013).

“Y en San Miguel estuvimos bastante en 2009-2010. Después ahí nosotros dejamos de participar. Según los testimonios de los delegados de los Foros Barriales, es como que tomó una impronta más institucionalista, ya el nivel de movilización de los vecinos no fue el mismo. (...)Entonces depende mucho de que si el que está a cargo del programa lo entiende como una herramienta de movilización o lo entiende como una herramienta que ‘La vamos a manejar hasta un punto, que no se vaya de carril, ya logramos lo que queríamos, más bien hay que tranquilizarse’, todo depende de la voluntad política”.

Entrevista a un participante del PP de San Miguel, (Zanca, 2013).

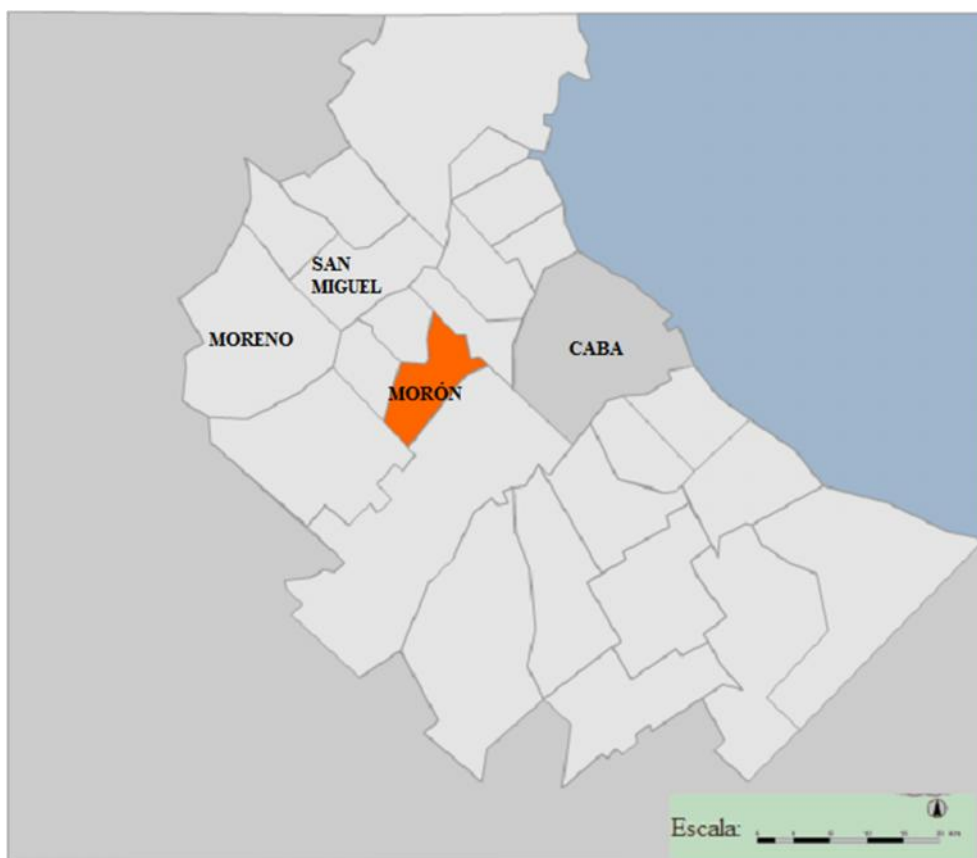
---

<sup>54</sup> Ídem 49.

### 11.3. El Partido de Morón y su contexto territorial: una breve reseña de su configuración

Morón está ubicado en el centro la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y en el primer cordón del Conurbano Bonaerense. Limita al norte con Hurlingham, al noroeste con Ituzaingó, al noreste con Tres de Febrero, al sudoeste con Merlo y al sudeste con La Matanza. Cinco localidades lo componen: Morón, Castelar, El Palomar, Villa Sarmiento y Haedo.

Mapa 19. Localización del Partido de Morón en el AMBA



Fuente: Universidad Nacional de Avellaneda, Programa de Estudios del Conurbano. Atlas del Conurbano Bonaerense.

<http://atlasconurbano.info/pagina.php?id=28>

El desarrollo histórico del distrito proviene del trazado de la avenida Rivadavia y del Ferrocarril Sarmiento, en una dirección este-oeste, fortalecida con la construcción de la Autopista del Oeste. En 2014 la población era de 321.109 habitantes (estimación de la Dirección Provincial de Estadística); el 4,70 % de ellos tenía Necesidades Básicas Insatisfechas

(NBI, Censo 2010); en el caso de los hogares con NBI (Censo 2010), la estadística indicaba un 3,50 % de los mismos. La tasa de desocupación es de 6%.

El perfil económico de Morón es comercial e industrial, y cuenta con pequeñas y medianas empresas. El Producto Bruto Geográfico es de \$2.948.421 (Battaglia y Pippia, 2016). En 2013 y 2014, los mismos años en que coincidió su PP con el de Moreno, sus ejecuciones presupuestarias (gasto total municipal corriente y de capital) fueron de \$886.412 y de \$1.183.817<sup>55</sup>, respectivamente. En el siguiente cuadro se resumen estas características:

Cuadro 35. Características generales del Partido de Morón

Partido de Morón					
Población estimada en 2014 <sup>56</sup>	NBI-Necesidades Básicas Insatisfechas <sup>57</sup>		Gasto total general en 2013 <sup>58</sup>	Gasto total general en 2014 <sup>59</sup>	Producto Bruto Geográfico 2014
321.920	NBI % Población 4,70	NBI % Hogares 3,50	886.412	1.183.817	\$1.133.061

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística de Buenos Aires

#### 11.4. El presupuesto participativo de Morón

##### ❖ Contexto de surgimiento

Durante 2006 comenzó la implementación del presupuesto participativo en Morón, como parte del Programa de Descentralización Municipal, iniciado en 2005. Entre los objetivos del PP de Morón pueden mencionarse:

- “Fortalecer y ampliar la democracia por medio de la práctica de mecanismos de “gestión asociada” o “cogestión” entre el Estado y la sociedad civil.

<sup>55</sup> Anuario Estadístico de la Provincia de Buenos Aires, 2014

<sup>56</sup> Anuario Estadístico 2014 de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>57</sup> Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Estadística. Disponible el 26/05/2020 en: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/sociedad/condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas/177-metodologia-necesidades-basicas-insatisfechas/230-metodologia-necesidades-basicas-insatisfechas>

<sup>58</sup> Anuario Estadístico 2014 de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>59</sup> Anuario Estadístico 2014 de la Provincia de Buenos Aires.

- Promover la identificación y priorización de los problemas, la formulación de proyectos, su evaluación y seguimiento.
  - Implementar proyectos que permitan la resolución de problemas concretos y tiendan a mejorar la calidad de vida de los habitantes”.
- (Pagani, 2015).

❖ Áreas de intervención y de realización de los proyectos presentados

El “Programa de descentralización, desconcentración y participación ciudadana del Municipio de Morón” había establecido previamente a la implementación del PP una subdivisión de las localidades de Morón y Castelar, para dar mejor cumplimiento de las metas de dicho programa. Las áreas territoriales resultantes en todo el municipio se denominaron Unidades de Gestión Comunitaria (UGC). Son unidades administrativas descentralizadas, donde se realizan distintos trámites, cursos, talleres, capacitaciones y actividades deportivas. Las Unidades de Gestión Comunitaria son siete: UGC N° 1 Morón Centro-Norte; UGC N° 2 Haedo; UGC N° 3 El Palomar; UGC N° 4 Castelar Centro-Norte; UGC N° 5 Castelar Sur; UGC N° 6 Morón Sur y UGC N° 7 Villa Sarmiento (ordenanza municipal 7033/2005).

❖ Marco normativo

La normativa que regula la implementación del PP de Morón es la ordenanza 7033/2005. Algunos de los objetivos del “Programa de descentralización, desconcentración y participación ciudadana”, contenidos en dicha norma, son los siguientes:

- “Mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales.
- Fortalecer una gestión democrática y participativa.
- Promover procesos de desarrollo territorial y del mejoramiento de la gestión urbana-ambiental en los diferentes barrios del Partido de Morón” (ordenanza 7033/2005).

Se esperaba así lograr, entre otras, las siguientes metas:

- ▲ “Reasignación más equitativa de inversiones públicas y privadas en el territorio y redireccionamiento hacia los barrios periféricos.



- ▲ Consolidación y fortalecimiento de las zonas comerciales y de servicios de escala barrial.
- ▲ Desconcentración de actividades urbanas.
- ▲ Mejora del espacio público.
- ▲ Priorización de criterios territoriales en el abordaje y resolución de las problemáticas urbanas.
- ▲ Fortalecimiento de la identidad local y de la cultura barrial.
- ▲ Mayor equidad en el reparto de cargas y beneficios en desarrollo urbano.
- ▲ Mejora de la eficiencia del personal.
- ▲ Mejora de la tecnología de gestión.
- ▲ Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas.
- ▲ Participación ciudadana en la ejecución de políticas públicas.
- ▲ Participación ciudadana en el control de políticas públicas.
- ▲ Mayor conocimiento de los vecinos sobre la ejecución del presupuesto.
- ▲ Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- ▲ Transparencia en el proceso de toma de decisiones” (ordenanza 7033/2005).

❖ Monto o porcentaje del presupuesto general destinado al PP

Los criterios de asignación del monto presupuestario variaron entre 2006 y 2015. En el primer ciclo del PP se destinó el 0,62% del presupuesto general municipal; en 2014 el monto ascendió al 0,66%.

❖ Motivaciones de la población para involucrarse en el PP

Las motivaciones principales para participar del PP fueron lograr mejoras para el barrio (por ejemplo, acceso a servicios básicos) y sus instituciones. Otra clase de motivación es la político-partidaria, entre los vecinos que mostraron apoyo al gobierno local (Pagani, 2015).

❖ Las etapas o instancias institucionales de cada ciclo del PP

Las dos primeras experiencias del PP de Morón se organizaban en cuatro etapas: Asambleas Zonales (varias distribuidas en el área de una misma UGC); Consejos Vecinales formados por delegados elegidos en las asambleas y funcionarios municipales, en cada UGC (para formular proyectos); votación sobre la lista de proyectos definitivos, en Ferias de Proyectos; y, finalmente, Comisión de Seguimiento, que controlaba la ejecución de los proyectos durante el año siguiente (Annunziata, 2014). Desde 2008, la metodología del PP se organizó en siete etapas para corregir errores y obstáculos evaluados luego de la implementación del presupuesto en 2006 y 2007.

A partir de 2008, la primera etapa del presupuesto se llamó de “Asambleas Barriales”. Estas últimas se realizaban en escuelas, organizaciones de tercera edad y sociedades de fomento de la zona de cada UGC. En ellas se informaba sobre el funcionamiento del PP, los vecinos presentaban sus ideas y elegían delegados para la etapa siguiente. En la segunda etapa los delegados se reunían con los responsables de cada UGC, y realizaban Informes Territoriales, sobre las ideas presentadas en la instancia anterior (Annunziata, 2014). Los equipos de cada UGC convocaban a los delegados y agrupaban las propuestas en las áreas temáticas “Desarrollo urbano” y “Desarrollo social”. Se buscaba la unificación de problemáticas, las estrategias de solución y un presupuesto aproximado para hacerlo. En 2006 y 2007 esta etapa era desarrollada por los Consejos Vecinales (CV), y a partir de 2008 fue implementada desde cada UGC. El cambio se habría debido a que la actividad desgastaría la continuidad de la participación de los vecinos de cada UGC, porque el trabajo de elaboración de informes era complejo y llevaba mucho tiempo (Pagani, 2015). Los Informes resultantes se remitían a la gestión municipal.

En la tercera etapa el municipio hacía un análisis de factibilidad sobre los informes: se comparaban las propuestas surgidas con los planes de gestión, para detectar posibles superposiciones, y además se examinaba la factibilidad jurídica, técnica y presupuestaria de cada proyecto. Luego de

estas consideraciones, el gobierno municipal elaboraba un nuevo informe para cada UGC, donde se comunicaba el plan de gestión previsto para el año siguiente, donde se incluían los proyectos del PP hallados factibles y no superpuestos (Annunziata, 2014).

La cuarta etapa se implementaba mediante las denominadas Rondas de Consulta. Los informes y los pre-proyectos eran presentados por funcionarios municipales, en una jornada donde se trabajaba en comisiones, según los siguientes ejes: Desarrollo Social/Salud/Relaciones con la Comunidad e Infraestructura/ Tránsito/Seguridad/Defensa Civil. En esta etapa los vecinos podían plantear alternativas, sugerencias y observaciones para modificar los proyectos elaborados por las áreas municipales (Pagani, 2015). Los proyectos definitivos se concluían en la quinta etapa: finalizada la presentación de los planes de acción del municipio y realizadas las Rondas de Consultas en las UGC, las distintas áreas municipales incorporaban las sugerencias y observaciones de los vecinos. Se redactaba un cuadernillo por cada UGC, donde se describía cada proyecto y se indicaba el costo de su realización.

Las Ferias de Proyectos constituían la sexta etapa del ciclo del PP, y en ellas se convocaba a una votación abierta sobre el listado de proyectos definitivos (Annunziata, 2014). Las urnas estaban dispuestas en las sedes de las UGC, las escuelas, organizaciones comunitarias y espacios públicos de todos los barrios. En 2006 la Feria duraba una semana y desde 2007 se extendía durante 15 días. En 2015, la Feria duraba tres semanas. En 2010 cada UGC realizaba una reunión entre el CV y voluntarios del PP para organizar la elección. Se labraba un acta que firmaban todos los asistentes a la reunión, donde se establecían días, horarios y lugares de votación, y los responsables de cuidar cada urna y el desarrollo de la votación, así como ejecutar y fiscalizar el escrutinio (Pagani, 2015). Los proyectos que fueron puestos a consideración en las Ferias de proyectos de 2012 ascendían a un total de 139<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Nota en la página Web del Semanario El Ciudadano (Hurlingham, Buenos Aires): <http://www.elciudadanogba.com/16/10/2012/presupuesto-participativo-2012-mas-de-31-000-vecinos-votaron-en-las-ferias-de-proyectos/>

❖ Criterios distributivos y de asignación de prioridades

La asignación de montos se distribuía entre las diferentes UGC según la cantidad de habitantes de cada una. Luego se agregó a este criterio el de índice de NBI, para una mejor distribución de los recursos (Pagani, 2015).

❖ Medios de difusión de los proyectos sometidos a elección

El municipio realizaba la difusión de los proyectos de cada UGC mediante folletería y en las Ferias de Proyectos, donde al principio se hacían actividades recreativas y presentaciones musicales. En 2015 ya no se exponían los proyectos en torno a espectáculos artísticos montados en las inmediaciones del lugar de votación, sino que dichos proyectos eran descriptos en un cuadernillo elaborado en la UGC. Este cuadernillo se colocaba junto a las urnas, para que los vecinos pudieran consultar los detalles de cada proyecto y el monto que demandaría su ejecución (Pagani, 2015).

❖ Votantes habilitados

Podían elegir los proyectos los mayores de 12 años que vivían, trabajaban o estudiaban en Morón. En una planilla se consignaban los nombres de todos los proyectos y cada votante podía elegir como máximo la mitad de ellos (si número del total era par) y la mitad más uno (si la suma de los proyectos de esa UGC era impar). Cada UGC desarrollaba su Feria. Por cada UGC se ejecutaban tantos proyectos elegidos como fueran necesarios para completar el monto asignado a esa zona. (Pagani, 2015).

❖ Medios de difusión de los resultados de la elección

Durante el período considerado (2013-2015) los resultados se difundían en las UGC, en la página Web del municipio y a través del boletín municipal “Cuentas Claras”.

❖ Mecanismos de control sobre la ejecución de los proyectos ganadores

La séptima y última etapa era la tarea que llevaba a cabo la Comisión de Seguimiento. En una reunión plenaria de cada UGC se monitoreaba la

---

Nota en la página Web de la Fundación Metropolitana (Ciudad Autónoma de Buenos Aires <http://metropolitana.org.ar/idm/presupuesto-participativo-una-herramienta-para-la-formacion-de-ciudadania/>)

ejecución de los proyectos durante el año de su concreción (Annunziata, 2014). Las áreas técnicas correspondientes planificaban la ejecución de los proyectos ganadores. En la página Web del municipio se iban detallando las obras que estaban en curso o finalizadas (Pagani, 2015).

❖ Valoración de la experiencia del PP manifestada por actores sociales participantes

Muchos vecinos de Morón habrían participado del PP porque vieron la oportunidad de conseguir obras y mejoras que consideraban necesarias, para su entorno cotidiano. Y como en Moreno, en Morón se alentaba a los vecinos a organizarse en grupos para presentar iniciativas. Funcionarios del PP han manifestado que el mismo creaba situaciones sociales más inclusivas, dentro de un proyecto político que expresaba una determinada convicción sobre el modo de construir al Estado (Pagani, 2015).

## 12.PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE MORÓN, SAN MIGUEL Y MORENO: rasgos comunes de incidencia sobre la sustentabilidad

Los PP de San Miguel y Morón, aun cuando pertenecen a dos cordones diferentes del Conurbano Bonaerense, presentan algunas coincidencias. Su monto presupuestario se obtiene de un porcentaje (y no de una suma fija, como en Moreno) sobre los ingresos propios, y los mecanismos que ambos casos emplean para la priorización de proyectos son similares.

Las iniciativas que originaron la aplicación del presupuesto participativo en la gestión municipal son diferentes en cada comuna: en el caso de Morón, fue impulsada por el intendente, y en el caso de San Miguel, el PP fue promovido por un concejal, por vecinos del distrito y por organizaciones sociales participantes de la Carta Popular. Aunque finalmente fue el intendente quien apoyó y puso en vigencia la ordenanza que instauraba el presupuesto participativo.

Por otra parte, el protagonismo inicial de la actuación vecinal fue virando hacia una mayor injerencia del gobierno municipal, para el caso de San Miguel. En el caso de Morón hubo un éxodo desde el ámbito del presupuesto participativo hacia otros espacios, de tipo más reivindicativo y enfocados en temas específicos.

No obstante, se perfilaría en ambos presupuestos participativos su uso como mecanismo de proximidad, de legitimación y de rendición de cuentas (involucrando en esta responsabilidad a vecinos, organizaciones comunitarias y otras entidades). Existe la posibilidad de que una experiencia de presupuesto participativo se convierta en una herramienta (con el sello particular que cada distrito imprima a la instrumentación) definitoria del estilo de gestión municipal, a la que se adhiere para apoyar al ejecutivo que lo implementa, como sería el caso de Morón, en el inicio del “Programa de descentralización, desconcentración y participación ciudadana”. La cuestión de fondo es la medida en que estas adhesiones a las acciones realizadas en el marco de un PP, y las adecuaciones aplicadas a las manifestaciones

vecinales (de conformidad, opositoras o sin compromiso político manifiesto) inciden la potenciación alcanzada y en sus impactos territoriales.

#### 12.1. Modalidades de aplicación, resultados de gestión y normalización de vivencias cotidianas en el camino comparativo

La comparación se orientó hacia la búsqueda de evidencias con respecto a patrones de acción coincidentes entre las redes institucionales de los tres PP, y hacia rasgos comunes de su eventual incidencia sobre la potenciación vecinal. Se compararon particularmente las estrategias gubernamentales con que se trataron las necesidades, expectativas y deseos expresados por la población en estos presupuestos participativos. Con distintos matices, se manifestó una coincidencia en los procedimientos, aplicados a los discursos recogidos, por parte de los tres gobiernos municipales. Este hecho fortaleció el supuesto principal de la hipótesis de investigación, con respecto a la conversión y adecuación, dentro de las instancias del PP, de los saberes vecinales en función de metas gubernamentales prefijadas. En cuanto a las improntas territoriales, una vez reforzado el supuesto de la conversión discursiva, entendida como factor limitante de la potenciación, solo se analizaron para el caso de estudio, el municipio de Moreno.

Los partidos de Moreno, Morón y San Miguel comparten algunos rasgos en forma directa, e indirecta, entre ellos. Morón pertenece a la primera corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires, mientras que San Miguel y Moreno pertenecen a la segunda, en la que comparten algunas características demográficas y económicas. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de San Miguel es menor que el de Morón, y mayor que el de Moreno. Moreno posee una superficie que duplica a la de San Miguel y triplica a la de Morón, y su población supera en número a la de los otros dos partidos. Los presupuestos de Morón y de San Miguel se iniciaron con apenas dos años de diferencia; en 2006 y en 2008, respectivamente. El presupuesto participativo de San Miguel surgió en gran parte debido a la Carta Popular, que movilizó a los vecinos para involucrarse en la gestión de los fondos públicos. Y además contó con el apoyo de la intendencia, para ser consagrado mediante una ordenanza. Este modelo de PP fue el propuesto

por las organizaciones comunitarias de Moreno antes de 2013, para que el municipio lo replicara en cuanto su esquema organizativo.

En Morón el presupuesto participativo fue impulsado por el intendente, a través de una ordenanza referida a la descentralización, la desconcentración y la participación vecinal en el gobierno municipal. También San Miguel cuenta con una ordenanza regulatoria del PP. En Moreno fue el intendente quien impulsó el presupuesto, pero como programa de gobierno y sin que mediara ordenanza alguna al respecto. De todas formas, la existencia de una normativa municipal no evitó que en Morón y San Miguel el presupuesto participativo perdiera parte del vigor, poder de convocatoria y posibilidad de incidencia, sobre el desarrollo integral de dichos municipios, que había tenido en sus comienzos. Las motivaciones de la adhesión inicial al presupuesto participativo fueron diferentes en los casos comparados. El involucramiento inicial de la población de Morón en su PP no se habría debido a carencias importantes en infraestructura y servicios públicos, dado que es uno de los partidos del AMBA con mejores indicadores sociales y económicos. La participación vecinal de los comienzos del presupuesto se debió principalmente al apoyo brindado al intendente, que lo impulsó con el argumento de dar mayor transparencia a la gestión de gobierno. En el caso de San Miguel, la motivación original de los vecinos para adherir al PP radicaba en sus expectativas sobre las bondades de la democracia participativa, divulgadas por la Carta Popular.

En Moreno, como se dijo en capítulos anteriores, la respuesta afirmativa a la convocatoria del presupuesto se debió a distintas razones. Como en Morón, una de ellas fue la adhesión al liderazgo del intendente. Además esa lealtad se habría combinado con la necesidad de reafirmar, o bien ampliar, la presencia individual (tal el caso de militantes con cargo electivo y los punteros) en el proyecto político que encarnaba la intendencia. Y otros motivos serían las numerosas carencias barriales experimentadas en la infraestructura, los equipamientos y los servicios más rudimentarios. Aunque esto último podría equipararse con las vivencias cotidianas en algunas zonas del Partido de San Miguel, el espíritu de involucramiento en



este último fue diferente. Influyó en este caso que gran parte de la población había accedido (mediante la Carta Popular) a distintas conceptualizaciones sobre las diferencias entre democracia representativa y democracia participativa, y la posibilidad de combinarlas para una mejor gestión pública.

En Moreno el grueso de la población y las organizaciones sociales que participaron del presupuesto no habría accedido a similares debates y conceptualizaciones. La mayoría de aquellos actores sociales que sí estaban informados acerca de lo que es un presupuesto participativo se negaron a implicarse en la experiencia de Moreno, y personas entrevistadas para esta tesis manifestaron que dicho presupuesto no podía ser considerado un verdadero PP. Adujeron que las intenciones con que el mismo se implementó no eran necesariamente las de habilitar una gestión participada. Estas percepciones y las del gobierno municipal, además de las manifestadas en general por los vecinos, incidieron claramente en la sustentabilidad de la ordenación territorial. La percepción de la dirigencia política acerca de las zonas postergadas de Moreno habría sido un gran determinante para aplicar el PP. Según el testimonio de un funcionario, el inicio de la experiencia en Trujui se debió a que esa localidad “es la más pobre del municipio”. Eso podría explicar, en buena medida, las razones por las que varios vecinos, que manifestaron desconfiar de la clase política en general, accedieron a involucrarse en el presupuesto. Lo habrían considerado como una manera de conseguir algo de lo mucho que echaban en falta para concretar su idea del progreso barrial.

En Morón, un distrito con una base significativa de infraestructura, equipamientos y servicios básicos, otro motivo para implicarse en el presupuesto fueron bienes no siempre tangibles, y que podrían incluir a cuestiones de desarrollo cultural, o políticas de género. Y una vez concretadas algunas iniciativas al respecto, a través del presupuesto participativo, sus promotores migraron a otros espacios distintos del PP más reivindicativos y específicos, para desarrollar nuevas propuestas en torno a esas cuestiones. Estos comportamientos también indicarían, como en Moreno, el uso del presupuesto para “conseguir cosas”; aunque en Morón la

base de bienestar previo hizo que varios proyectos se orientaran, aun a través de los bienes obtenidos, hacia la co-gestión como fin a alcanzar, en búsqueda de la calidad de vida.

La asignación de los recursos dinerarios, en los presupuestos de Morón y San Miguel, tuvo un criterio de distribución más proporcional a las características territoriales que el que fue aplicado en Moreno. Pero las tres experiencias coincidieron en el afán de resolver necesidades con una partida presupuestaria bastante acotada. Y la cuestión de los montos no ayudó a resolver la brecha entre las metas de mediano y/o largo plazo y la gestión inmediata de carencias, en cuestiones materiales o simbólicas, de acuerdo con cada caso. La participación concedida a la población buscaría, más bien, una socialización de la responsabilidad en las decisiones a tomar sobre recursos escasos. También se trataría de una rendición de cuentas sobre el manejo de las arcas públicas, especialmente en Morón (por las dificultades en gestiones anteriores a ese respecto) y en San Miguel (dada la concientización sobre el tema generada por la Carta Popular). El marco institucional de los PP comparados aceptó, como opciones posibles, a determinadas propuestas; y las mismas respondieron a un encuadre general previsto de antemano por cada intendencia en cuestión.

En los tres casos comparados existieron adhesiones al presupuesto participativo debidas a intereses partidarios, a cuestiones políticas generales (como las referidas a la democracia participativa), a la búsqueda de soluciones urbanas demoradas o también a aspiraciones sobre el co-diseño de la agenda pública barrial. Pero esto no redundó necesariamente en una mayor sustentabilidad en términos de potenciación, sino que en realidad significó una injerencia selectiva sobre las percepciones comunitarias por parte de líderes políticos (intendentes, concejales, mediadores territoriales - así llamados en San Miguel-, punteros -así identificados por vecinos en Moreno- y de los orientadores técnicos. La aceptación de los términos y efectos de esta intervención sobre el espacio vivido no se materializaría necesariamente en una mejor calidad de vida. Antes bien, esta actitud de la población involucrada en los PP comparados (en particular en Moreno) fue una admisión (consciente o no) del secuestro discursivo y la normalización

de las vivencias cotidianas. Y eso habría sido considerado por los vecinos, por lo menos, como algo conveniente para satisfacer, aunque fuera en parte, las expectativas, necesidades y deseos con que fueron manifestadas dichas percepciones.

#### 12.2. Aspectos significativos de la comparación entre los PP de Morón, San Miguel y Moreno

Las características comparadas entre los tres presupuestos participativos revisaron particularmente los siguientes aspectos:

- quién o quiénes impulsaron el uso de esta herramienta participativa;
- concepto de presupuesto participativo adoptado por la gestión municipal
- zonas del municipio donde se instrumentó cada presupuesto participativo;
- tipos de normativas que regularon cada presupuesto participativo;
- formas para calcular los montos del presupuesto general afectados a cada presupuesto participativo;
- criterios de cada presupuesto participativo para adjudicar dichas sumas;
- etapas de instrumentación de cada presupuesto participativo;
- incidencia de las iniciativas vecinales presentadas en cada presupuesto participativo, sobre la agenda local de gobierno establecida;
- motivaciones de los actores participantes de cada presupuesto participativo para involucrarse en las distintas etapas del mismo;
- medios de divulgación de la lista de proyectos que podían votarse y sus características, en cada presupuesto participativo;
- condiciones habilitantes para votar en cada presupuesto participativo;
- mecanismos para supervisar la ejecución de los proyectos ganadores en cada presupuesto participativo;
- cambios introducidos en la implementación de cada presupuesto participativo, desde su inicio hasta 2015.

Cuadro 36. Cuadro comparativo entre los PP de Moreno, Morón y San Miguel

Criterios	Moreno	Morón	San Miguel
Superficie del Partido	186,13 km <sup>2</sup>	56 km <sup>2</sup>	83 km <sup>2</sup>
Población del Partido	451.170 habitantes(Censo 2010); 516.093 habitantes (proyección 2017)	321.109 habitantes(Censo 2010)	276.190 habitantes(Censo 2010)
Índice de Desarrollo Humano (2018) <sup>61</sup>	0,78	0,89	0,83
Contexto de surgimiento: quién o quiénes impulsaron la aplicación del PP	Iniciativa del intendente.	Iniciativa del intendente, en el Programa de Descentralización Municipal.	Una encuesta independiente llamada “Carta Popular”, realizada para diagnosticar necesidades, deseos y demandas comunitarias; la iniciativa de un concejal; y el impulso del intendente que asumió en 2007.
Concepto de presupuesto participativo adoptado por la gestión municipal	“Se entiende al Presupuesto Participativo del Municipio de Moreno en el marco de un plan estratégico de desarrollo local sustentable e inclusivo como una herramienta de gestión e implementación de políticas públicas. A través de ella, se promueve la democracia participativa, estableciendo como actores principales en la toma de decisiones a los ciudadanos” (Reglamento del PP).	“Presupuesto Participativo: La comunidad acerca al Municipio propuestas para mejorar su barrio y decidir el destino de una parte de los recursos públicos”. <sup>62</sup>	“Un sistema de formulación, seguimiento y control de ejecución de los recursos públicos, mediante el cual los vecinos determinan, dentro del marco de un proceso colaborativo -a través de debates y consultas- dónde se harán las inversiones y cuáles son las prioridades”.
Zonas del municipio donde se instrumentó la convocatoria a participar del PP	El primer año solo en Trujui, localidad que tiene el 23,36 % de la población total del municipio; y que ocupa el segundo lugar distrital en cuanto a pobladores con al menos un indicador del índice NBI (3,84 %). En el segundo año se agregaron tres localidades más y algunos barrios aislados de Francisco Álvarez.	Las 7 Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) que involucran a todas las localidades del Partido.	32 Foros Barriales que incluyen a todo el Partido.
Marco normativo	Plan de Gobierno. El PP fue un programa de gestión incluido en aquél. No tuvo una ordenanza específica.	Ordenanza.	Ordenanza.
Monto o porcentaje del presupuesto general destinado al PP	Monto fijo. Fueron destinados \$1.500.000 al PP (0,21 % del presupuesto general de gastos), para todos los proyectos elegidos en Trujui.	En 2006 se destinó el 0,62% del presupuesto municipal. En 2014 se destinó al PP el 0,66% del presupuesto total.	Cuando comenzó a implementarse (2009) el monto destinado ascendía al 7% del presupuesto municipal. En 2013, se destinaba el 5,4 % de los

<sup>61</sup> Página Web BAM 2.1. <http://bam21.org.ar/el-territorio-en-datos/dimension-social/indice-de-desarrollo-humano/> Disponible el 10/04/2020.

<sup>62</sup> Página Web oficial del Municipio de Morón: <http://moron.gob.ar/nuestra-gestion/accion-social/participacion-comunitaria/> disponible el 10/04/2020.

	Durante el PP 2015 fueron destinados \$7.000.000 para el conjunto de proyectos elegidos en Moreno Norte, Cuartel V, Trujui y Paso del Rey.		recursos propios del municipio.
Criterios distributivos para afectar los montos destinados al PP	\$500.000 por proyecto en 2013 y \$700.000 en 2014.	En un principio el monto fue repartido entre las diferentes UGC según cantidad de habitantes. Luego se agregó a este criterio el del índice de NBI, para mejorar la distribución de los recursos.	La mitad de los recursos se repartía en partes iguales en todos los foros barriales, y la mitad restante era otorgada una vez tenida en cuenta la población con NBI y la infraestructura comunitaria de cada zona.
Etapas de instrumentación en cada ciclo del PP	Jornadas de Difusión o Asambleas informativas; Jornadas de Capacitación; Jornadas de Asistencia Técnica; Análisis de Viabilidad; Ferias de Proyectos; Jornadas de Decisión Popular. No se preveía una instancia de control de ejecución de los proyectos ganadores.	Asambleas Barriales; Informes Territoriales; Análisis de factibilidad (en el gobierno municipal); Rondas de Consulta; Redacción de la versión final de los proyectos (áreas técnicas municipales); Difusión de los proyectos sometidos a elección; Votación en las Ferias de Proyectos; Comisión de Seguimiento.	Constitución del Foro Barrial; Reunión de Diagnóstico; Reunión técnica (técnicos municipales determinan la viabilidad de las propuestas); Redacción de proyectos; Foro de Organización y Seguimiento recibe los proyectos redactados y supervisa su ejecución.
Incidencia de las iniciativas vecinales en la agenda de gobierno establecida	Restringida por los montos del presupuesto y los cupos preestablecidos, para distintos tipos de obras públicas, en los programas de acción del Plan de Gobierno.	Se buscaba unificar iniciativas, se evitaba que aquellas consideradas factibles se superpusieran con las planeadas por el municipio, y los costos de ejecución debían encuadrarse en los montos preestablecidos.	Desde 2012 los coordinadores territoriales (referentes políticos de los barrios) median entre los reclamos vecinales y los costos políticos y dinerarios admitidos por el municipio. El PP sirvió para canalizar y controlar demandas, y aumentó su injerencia en los espacios de propuesta y discusión.
Determinación de prioridades temáticas	Votación, elección por mayoría simple. Algunos casos de proyectos no elegidos se ejecutaron por orden del Intendente	Votación de un orden de prioridades dentro de las opciones habilitadas para cada UGC.	Se debe indicar un orden de prioridad en las propuestas definidas por los foristas en la reunión de Diagnóstico.
Motivaciones de los actores participantes para involucrarse en las distintas etapas del proceso del PP	Las iniciativas buscaban a veces un impacto comunitario (como el de generar infraestructura), y en otras ocasiones, una solución individual para un problema personal (caño de desagüe o vereda rotos frente al domicilio, por ejemplo).	En algunos casos se intentaba lograr el acceso a servicios básicos y a beneficios para las instituciones barriales. Otros motivos estaban relacionados con el apoyo al gobierno local, dado que el intendente que tuvo la iniciativa llegó al cargo como candidato de un partido vecinal.	Los vecinos y entidades más politizados habrían buscado imponer sus demandas. Cuando aumentó la injerencia municipal en el PP, algunas de las entidades sociales disminuyeron, o bien abandonaron, su participación.
Medios de difusión de los proyectos sometidos a elección y las características de los mismos	Ferias de proyectos. Espacios en la radio municipal. Volantes entregados por el municipio a cada proyecto estimado viable. Algunos barrios costeaban más copias de los volantes recibidos.	Mediante folletería, y también en las Ferias de Proyectos.	Voceros y delegados barriales reparten boletas con las propuestas. Boletín digital en la página de Facebook del PP.
Condiciones habilitantes para	Mayores de 16 años que pudieran acreditar residencia en Moreno mediante una	Mayores de 12 años que vivían, trabajaban o estudiaban en Morón.	Foristas y vecinos a partir de los 14 años de edad.

votar	factura de servicios o el DNI.		
Medios de difusión del listado de proyectos ganadores	Los resultados de las elecciones de proyectos serían comunicados a los promotores y a la comunidad a través de los medios locales y las redes sociales y comunitarias.	Reuniones en las comisiones vecinales de las UGC y difusión en medios locales, folletería.	Folletería, reuniones en los foros, y boletín digital publicado en la página oficial de Facebook del PP.
Mecanismos para supervisar la ejecución de los proyectos ganadores	No estaba pautado. En la página Web del municipio solo se mencionaban qué proyectos elegidos se ejecutarían el año siguiente.	Una comisión vecinal de cada UGC designaba una comisión de seguimiento de las obras.	En cada Foro Barrial se eligen una Vocera y un Vocero realizan un seguimiento de los proyectos desde la etapa previa a la ejecución hasta la finalización del proyecto.
Cambios introducidos en la implementación del PP desde su inicio hasta 2015	Solo se aumentó el monto fijo destinado a cada localidad y proyecto elegido. Se extendió la experiencia a tres localidades más.	En 2008 se agregaron tres etapas: Informe Territorial; Ronda de Consulta; Redacción definitiva de proyectos. El porcentaje inicial afectado del presupuesto total se incrementó en un 0,04%.	Los coordinadores territoriales (nuevos actores implementados por la gestión municipal) del PP habrían colaborado en canalizar y controlar demandas.

Fuente: elaboración propia.

“Hay una imagen que usamos a menudo y que es la que mejor define nuestro trabajo: el juego del rompecabezas. Es un lugar común decirlo, ¿pero a qué se parecen nuestras investigaciones, sino a la paciente búsqueda de la forma escondida? Juntamos las piezas una por una, buscamos que las imágenes o formas nos recuerden a otras imágenes o formas; cuando parece que estamos perdidos, de pronto aparece la pieza correcta, que nos devuelve una atisbo de la imagen total”.

Pablo De Santis, *El enigma de París*.

## **V. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN: acerca de la ordenación territorial cautiva de una voluntad de verdad**

### 13. Conclusiones

La implementación del PP en el municipio de Moreno mostró las características que Foucault señala en el ejercicio de todo poder: producir (discursos sobre la viabilidad), suscitar (estrategias para reformular -y fusionar- iniciativas similares en un solo proyecto) y obligar (constreñir a un monto y condiciones de posibilidad preestablecidos). El discurso al que apeló el presupuesto de Moreno fue normalizador; mostró al espacio social (geográfico) como si fuera neutro. Por el contrario, los actores que intervinieron en la experiencia (políticos, técnicos, vecinos, instituciones barriales) buscaron mantener, renovar, incrementar o generar la posesión de distintos espacios personales o grupales. La adecuación técnica de los proyectos para ceñirlos a programas de gestión y montos de gastos preestablecidos; la localización de algunas urnas de votación, para (ver testimonio en páginas 179 y 180) influir, supuestamente, en el caudal de votantes por un proyecto determinado; y algunas formas de movilización colectiva de votantes, serían una manera de “dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad” (Foucault, 2005: 14). La reformulación de proyectos, en función de la viabilidad pautaada por el municipio, implicó mayormente la existencia de saberes sometidos. Saberes que fueron solapados bajo el ropaje de discursos eruditos (técnico-políticos del poder local de turno). Y en otros casos, como el del proyecto “Seguimiento y evaluación de políticas públicas” estos saberes, propios de la democracia participativa invocada, habrían sido, de alguna forma, excluidos.

La expresión que sintetizó, aunque involuntariamente, el patrón de control discursivo mediante la exclusión, es la manifestada por un técnico: “construcción de viabilidad”. Los procedimientos de exclusión, que describió Foucault para explicar el control de la producción del discurso, se evidenciaron en las observaciones realizadas y los testimonios obtenidos; los controles discursivos identificados fueron de tipo interno y externo. Los controles internos estuvieron presentes en los discursos que no se emitieron en el marco del PP, del cual se auto-marginaron. La transferencia que el municipio hizo hacia los vecinos de la determinación de escalas de



precedencia, sobre necesidades, deseos y expectativas vividas a diario, habría incidido en el autocontrol del discurso emitido. Y esta restricción asumida por la población habría reducido en algunos casos, o silenciado en otros, la manifestación explícita de la falta de lo básico, lo esperado o lo deseado. Esto daría comienzo a la serie de respuestas halladas con respecto del objetivo general de la investigación, las que se desarrollan en estas Conclusiones: “Observar el funcionamiento del PP de Moreno en relación con la dinámica y configuración territorial, indagando sobre: la conversión de saberes y percepciones locales”. Más específicamente, esto se refiere a las metas específicas: “Considerar las percepciones de los vecinos, acerca de la funcionalidad y habitabilidad de las áreas que fueron objeto de proyectos promovidos por ellos, en el marco del PP de Moreno” e “Identificar las percepciones de los vecinos, acerca de las posibilidades que tuvieron para expresarse y debatir, en el marco de los ciclos del PP de Moreno, entre 2013 y 2015”.

Dado que, de acuerdo con Foucault (2005), todo discurso traduce luchas y aquello por lo que se lucha, muchas vivencias cotidianas que hubieran argumentado suficientemente la presentación de proyectos habrían sido consideradas, en el contexto impuesto por el PP, una especie de tabú por quienes pensaban en exteriorizarlas. Lo tácitamente prohibido por los argumentos de la viabilidad determinaría, paradójicamente, la forma más evidente en que actuó la red de secuestro, tejida por las instancias de aplicación del presupuesto participativo. A esto se refiere uno de los aspectos considerados en la hipótesis: “Dichos secuestro y normalización limitan la sustentabilidad de la ordenación territorial resultante del PP” Por otra parte, el control interno también habría provocado la auto-marginación de ciertos vecinos e instituciones, pero por otras razones. Las mismas radicarían en la desconfianza, respecto de la efectividad del presupuesto como herramienta para mejorar la calidad de vida y la gestión institucional del estado municipal. También el formato de la experiencia, diferente al estilo del presupuesto participativo de San Miguel, que era conocido por instituciones no gubernamentales de Moreno que participaron de la Carta

Popular, motivó el rechazo de aquellas a intervenir en el presupuesto, al que consideraron un “concurso de proyectos y no un presupuesto participativo”.

En cuanto al objetivo específico referido a “Analizar los discursos gubernamentales presentes en los argumentos utilizados para desestimar y/o modificar proyectos presentados”, se observó que con respecto a los controles discursivos externos, la “voluntad de saber”, que fue desarrollada por Foucault a lo largo de su obra, también estuvo presente en el caso del presupuesto de Moreno. En este PP dicha voluntad prescribió las pautas formales de presentación de proyectos, y la convocatoria a participantes agrupados en instituciones o grupos con referentes identificados. Surgió así una manifestación de lo que Foucault designó “la autoría como forma de control”. Nadie podía entrar en el orden del discurso del presupuesto participativo sin cumplir condiciones determinadas. El “vecino suelto”, aun cuando presentara iniciativas valiosas (o también podría haber sido a causa de ello, en algún caso), debía agruparse o asociarse con otros que tuvieran ideas semejantes. No todas las partes de un discurso son igualmente accesibles e inteligibles (Foucault, 2005); y de acuerdo con eso, con estos controles se habría argumentado, de un modo u otro, el hecho de que el municipio desestimó siquiera reformular algunas iniciativas. Los motivos aducidos por la municipalidad fueron: de índole técnica, de limitaciones presupuestarias y de cuestiones jurisdiccionales (nacional y provincial) a las que estaban sujetas algunas obras de infraestructura y equipamientos solicitadas.

Estas evidencias halladas sobre el secuestro y normalización convalidaron la necesidad de proseguir aplicando el trabajo genealógico con los datos. De acuerdo con este derrotero metodológico, la especificidad abordada partió de la idea foucaultiana acerca del discurso como una violencia hacia las cosas. En algunos testimonios emergió la existencia de adecuaciones (impelidas por causas políticas y presupuestarias de la municipalidad, no siempre explicitadas) sobre los discursos del saber cotidiano manifestado por los vecinos. En Moreno, el secuestro que obró en el discurso oficial del PP habría estado presente en las distintas reescrituras hechas sobre las percepciones acerca del espacio vivido, que poseían los

vecinos e instituciones no estatales. Percepciones vinculadas, principalmente, a las necesidades en materia de infraestructura, equipamientos y servicios, para acceder a la calidad de vida más elemental. La reformulación que hicieron las instituciones estatales locales sobre las expectativas vecinales, se ciñó no solo a lo dinerario y a lo técnico, sino también a la llamada “viabilidad social”. Uno de los objetivos específicos de la indagación condujo a la observación de estas evidencias detalladas: “Analizar las coincidencias y diferencias entre los Planes de Gobierno 2013, 2014 y 2015 de Moreno y el tenor de los proyectos considerados como viables dentro de los ciclos del PP”.

La viabilidad social se manifestó, en los discursos recogidos, como una interpretación acerca de la oportunidad de la intervención; en lo que atañe al emplazamiento otorgado a uno o muy pocos proyectos, entre varios de carácter similar, que se propusieron para resolver una carencia reiterada en más de un barrio y localidad. Tal es el caso de varias iniciativas de construcción o remodelación de plazas; tipo de espacios verdes públicos que ya había sido considerado anteriormente, con un cupo determinado, en los programas de gobierno pre-existentes. Sólo se construyó un espacio verde totalmente nuevo, en la localidad de Trujui (Corredor Aeróbico “Caminos Inclusivos”). En consonancia con este restringido esquema de actuación municipal, no se dieron obras de envergadura que influyeran en el micro drenaje, pese a ser muy demandadas en el distrito en ese momento; tan solo se hicieron zanjos y desagües pluviales. Aun cuando la tramitación de algunas obras requería las intervenciones de la Nación y la Provincia, la falta de respuestas municipales o su dilación no serían causadas por diferencias políticas con dichas jurisdicciones; las tres estaban gobernadas por el mismo partido.

A partir de los testimonios obtenidos entre los vecinos y entidades barriales que promovieron proyectos, y entre vecinos que no participaron del PP, emergió una localización muy clara de las vivencias de falta de bienestar, como estadio mínimo anterior al de calidad de vida, en términos de David Smith (véase el marco referencial conceptual, página 43). Si el grado de calidad de vida en un contexto espacial determinado se identifica

según “quién consigue qué, dónde y cómo” (Smith, 1980:30), en el caso del presupuesto de Moreno el “quién” estuvo representado por aquellos vecinos que presentaron iniciativas, para solucionar la falta de infraestructura y servicios esenciales. Esto podría relacionarse con un patrón general de intervención desarrollado por el municipio de Moreno, mediante el PP. El mismo habría determinado incluir en la experiencia del presupuesto a lugares del distrito donde las necesidades fueran muchas.

Sobre la base de lo señalado, resulta oportuno destacar en este punto que la inclusión normalizadora desarrollada por el presupuesto de Moreno se dirigió específicamente a la *ciudad popular* y a la *ciudad intersticial* (ver conceptos en páginas 128 y 129); y esto no solo habría sido porque durante los ciclos del presupuesto participativo la *ciudad comarcal* y la *ciudad global* (ver conceptos en páginas 128 y 129) de dicho distrito estaban y están mucho mejor equipadas que aquellas. Es decir, que la población de las zonas popular e intersticial no solo fue inducida, mediante el PP, a determinar precedencias en la provisión de soluciones a sus carencias territoriales. Lo que también habría dirigido la implementación del presupuesto hacia estos lugares de la ciudad fue el objetivo de consolidar y ampliar la legitimación y las adhesiones a la gestión municipal que provenían de allí, según uno de los testimonios recogidos. La persona entrevistada resaltó el hecho de que el exsecretario de Participación Comunitaria residía en Trujui al momento de implementarse el PP por primera vez. Y agregó que, a su juicio, el primer ciclo de presupuesto participativo se desarrolló en dicha localidad por esa razón. Por otra parte, no puede soslayarse el hecho de que, vivir en el lugar permitió a este exsecretario conocer por sí mismo las necesidades que podían listarse, para determinar cuáles podrían ser resueltas por el presupuesto. Pero la respuesta que el presupuesto participativo dio a algunas de las necesidades planteadas, entre aquellas cuya solución no fuera demasiado costosa, no alcanzaría para construir una base de calidad de vida, sobre la cual poder ascender hacia un mayor grado de sustentabilidad territorial.

El patrón de evolución territorial así evidenciado fue más bien de tipo tendencial. Es decir, se caracterizó por la falta de un plan integral de

OT, y se aplicaron distintos programas de acción, pero enfocados en gestionar carencias inmediatas. Si bien los Lineamientos 2015 resaltaban la idea de “planificar sin plan” y sin necesidad de un ordenamiento nuevo, como algo posible, esto no justificaría la falta de una planificación de OT dirigida al largo plazo en Moreno. En realidad, la apreciación manifestada en el referido documento del gobierno nacional se refería al IDUAR. De hecho, desde la creación de este Instituto, sus programas de acción constituyen una planificación en sí, a partir de la cual, y en el marco de un convenio con la FADU-UBA y el aporte técnico del colectivo Supersudaca, fue convocada a intervenir en un solo proyecto del presupuesto participativo. Las propuestas de intervención urbana, elaboradas desde un ámbito académico, podrían presentar, en algunos casos, la falta de una prospectiva que incluyera el aporte del espacio vivido. Si así fuera, esto constituiría un limitante para las iniciativas basadas en la vivencia cotidiana del espacio urbano en cuestión. Consecuentemente, la evolución planificada, participada y concertada entre el municipio y los actores sociales, no sería entonces causa y efecto de la gestión territorial aplicada. A partir de las distintas fuentes de información consultadas, estas inferencias permitieron dar una respuesta clara a los propósitos de “Identificar el patrón de evolución territorial correspondiente al modo de implementación del PP en el municipio de Moreno” e “Identificar los principios generales de gestión territorial que fueron utilizados por la red institucional que puso en práctica el PP en Moreno”.

Si de gestión territorial se habla, los principios de la misma fueron utilizados por el municipio, pero de manera tal que, más que constituirse en orientación de la OT, habrían servido de justificativo para no intervenir, o bien para transferir responsabilidades. De acuerdo con el principio de contracorriente, los vecinos de los barrios involucrados en el PP fueron llamados a presentar iniciativas para, aparentemente, participar de la gestión en el nivel municipal. El principio de corresponsabilidad invoca la idea de que todos tienen responsabilidad en la evolución del sistema territorial. Este principio habría argumentado la transferencia a los promotores de proyectos, y a quienes votaron estos últimos, de la priorización de las carencias

manifestadas, para así ajustarlas a los cupos previstos en los programas municipales. De esta manera se habría gestionado territorialmente lo que Smith denomina el “qué”, satisfactor de las expectativas, necesidades y deseos de la población. Las necesidades fueron lo que más se reiteró en la justificación de los proyectos presentados, muchos de ellos referidos a infraestructura faltante; y también fue evidente en los cuestionamientos de algunos vecinos con respecto a la preeminencia (o viabilidad) otorgada a algunas obras por sobre otras, aunque ambas fueran positivas para el mismo barrio. Un ejemplo de eso fue la crítica a la remodelación de una plaza, porque la obra (elegida por voto y no concretada) había desplazado a la propuesta de un asfalto nuevo. En el plano de lo simbólico y cultural, los deseos de los vecinos se tradujeron en el proyecto de un escenario móvil, pensado para difundir la cultura y los valores propios de cada barrio y la localidad. Lo mismo puede decirse del skate park como espacio de contención para jóvenes, obra que hoy no tiene un mantenimiento visible.

El propósito de “Considerar las percepciones de los vecinos, acerca de la funcionalidad y habitabilidad de las áreas que fueron objeto de proyectos promovidos por ellos” se considera realizado a partir de la obtención y análisis de los datos y testimonios proporcionados por los distintos actores del PP a este respecto. A partir de los mismos pudo inferirse también que deseos de un salón barrial de usos múltiples, como espacio cercano y gratuito de encuentro, recreación y actividades culturales, fueron significativamente redirigidos hacia proyectos diferentes y mucho menos costosos. Eso ocurrió en los barrios La Esperanza y La Victoria, donde los proyectos definitivos se referían a plazas, pero no a los centros comunitarios que inicialmente habían propuesto incluir dentro de aquellas los vecinos. La limitación a la equidad y la potenciación, que se desprende de estas reformulaciones, fue manifestada en forma sucinta e involuntaria por la frase de un técnico: “Tu sueño es cortito”. Por otra parte, la falta de un mantenimiento visible para obras ejecutadas en el contexto del presupuesto participativo, da cuenta de una transitoriedad en su aporte a la sustentabilidad territorial, dada por la falta de estrategias de conservación, ya que no se realizaron mejoras. Esto remite a los objetivos: “Determinar

qué proyectos ejecutados gestionaron postergaciones territoriales en forma transitoria, en el marco del PP de Moreno” y “Establecer qué proyectos ejecutados resolvieron postergaciones territoriales en forma estable”. Los proyectos concretados y aquellos no realizados a pesar de haber sido elegidos, determinaron la existencia de heterotopías.

Las heterotopías, que Foucault especifica como surgidas de la intersección entre el espacio, el conocimiento y el poder, también se constituyeron en Moreno a partir del presupuesto participativo. Fueron heterotopías por presencia (obras concretadas) y utopías por ausencia (obras elegidas no concretadas, obras desestimadas en el análisis de viabilidad). El análisis de las obras no concretadas buscó dar respuesta al objetivo de: “Identificar proyectos presentados y no ejecutados que resolverían postergaciones territoriales en forma estable, en el marco del PP”. Por otra parte, y partiendo de la idea foucaultiana que explica que existen funcionamientos diferentes para una misma heterotopía, en el caso del presupuesto de Moreno hay distintas apreciaciones sobre un mismo espacio barrial intervenido. Para algunos entrevistados, las obras generadas por el PP buscaron exhibir los supuestos logros de un intendente que aspiraba a ser reelegido; para otros, dichas realizaciones satisficieron demandas vecinales concretas. Por otra parte, las heterotopías generalmente yuxtaponen en un solo lugar real múltiples emplazamientos; eso es aplicable a espacios recreativos nuevos o remozados mediante el presupuesto, y cercanos a calles de tierra, basurales y asfaltos anegados. Esto también se explica por el hecho de que las heterotopías están asociadas a cortes de tiempo; lo nuevo generado y lo antiguo renovado por el PP conviven con lugares abandonados a su suerte a través de varios años.

Las heterotopías tienen un sistema de apertura y uno de cierre que las aíslan y las vuelven penetrables al mismo tiempo. Eso podría haber ocurrido con algunos lugares de reunión, elegidos por el municipio para realizar las Jornadas del presupuesto. La localización de estos espacios favoreció o desalentó, según el caso, la asistencia de personas interesadas en acudir. Esos espacios fueron informativos, consultivos, propositivos y decisorios. Los espacios informativos correspondían a las Jornadas de

Difusión y las de Asistencia Técnica; los espacios consultivos (del tipo liberal-consultivo, el que en general, y en este caso particular, no implica necesariamente la modalidad vinculante) fueron las Jornadas de Capacitación y de Decisión Popular; los espacios propositivos se implementaron, más que nada, en las Jornadas de Difusión y las de Capacitación, con un esquema de reformulación discursiva, en base a la pre-fijación de condiciones de posibilidad. Los espacios decisorios fueron principalmente las Jornadas de Decisión Popular; algo significativo si se considera que la decisión no siempre estaba basada en información obtenida previamente sobre las opciones, entre las que se podía elegir una sola.

El voto poco informado y también el no informado, constituyeron una intervención vecinal con reducida calidad participativa, que afectó a la potenciación. A este respecto varios vecinos expresaron que habían votado ignorando las características del proyecto que eligieron. Explicaron su desconocimiento diciendo, en distintos casos, que: no quisieron o no pudieron ir a ninguna Jornada del PP; no les acercaron a su casa volantes o folletos informativos; no quisieron o no pudieron buscar esa información personalmente. En este sentido, la continuidad del trabajo genealógico sobre la exterioridad analizó el concepto de participación, presente en las prácticas discursivas ligadas al presupuesto participativo, y observó contextos que de alguna manera acotarían la presencia de los promotores y votantes de proyectos.

Los promotores de proyectos y algunos movilizados de votantes, fueron, en distintos casos: punteros políticos; personas que se encontraban ejerciendo un cargo electivo municipal; militantes opositores dentro de la interna del partido político oficialista; personas que se autodefinieron como no militantes e “interesadas solo en las mejoras para el barrio”. Los tipos de participantes deliberativos identificados en el PP fueron: contemplativo, valorativo, propositivo y dinamizado. Surgieron además otras categorías no deliberativas, entre los participantes y los no participantes del presupuesto. Todas se describen a continuación:

- Las personas que emitieron un voto informado acerca de los proyectos presentados en la elección. Se habían involucrado



previamente en la definición y priorización de necesidades barriales, aunque no todos asistieron a las Jornadas, ni todos participaron del diseño de proyectos.

- Las personas que no sabían que se hizo un presupuesto participativo, aun cuando durante la encuesta o en una entrevista se les explicó en estos términos: “En él se elegían qué obras propuestas por vecinos se realizarían en la localidad (o en el barrio)”. También se dio el caso de personas que vivían frente a una obra concretada a raíz del PP y que manifestaron no haberse enterado del origen del proyecto de intervención. Lo mismo sucedió con vecinos residentes a metros del lugar en donde se habría instalado una urna de votación, a la que aseguraron no haber visto al pasar diariamente por ahí.
- Las personas que sabían qué era un PP con su nombre y características, y se negaron a participar porque lo tildaban de “chamuyo”.
- Las personas que sabían que en Moreno existía una elección de proyectos propuestos por algunos vecinos para su barrio, pero ignoraban que se trataba de un presupuesto participativo, y en qué consistía. También manifestaron que no habían querido involucrarse, porque era “cosa de los políticos”, y no creían en ellos.
- Las personas que sabían que se hacía “una elección de obras para los barrios” en Moreno, y la llamaban “licitación”. Solamente fueron a votar el día en que la urna llegó al barrio, cuando les avisaron en esa misma fecha que era para “ganar” obras para el lugar.
- Los jóvenes que se enteraron de la existencia del presupuesto participativo a través de su escuela pero no fueron a votar, pese a estar habilitados para hacerlo.

Las actitudes identificadas en algunos tipos de participantes y no participantes guardan cierta relación con la forma en que se difundieron las instancias del PP. Las Jornadas de Difusión eran convocadas en el teatro municipal u otros espacios de reunión en la zona céntrica de Moreno. Las autoridades locales invitaban a estas reuniones a personas que identificaban como “referentes barriales”. También asistían organizaciones sociales,

antiguas y/o de constitución reciente, seleccionadas por el municipio. La información acerca del funcionamiento del PP llegó muchas veces a los barrios mediante estas personas y entidades intermedias, algunas con filiación política ostensible. Este hecho puede vincularse con la figura del *comentario*, mencionado por Foucault en sus estudios sobre las prácticas discursivas. El comentario apareció frecuentemente en los testimonios de vecinos; cada entrevistado comentó el mecanismo del PP según su interpretación. La interpretación personal se basaba en otros comentarios provenientes de los referentes barriales, de las entidades intermedias, del promotor de un proyecto, de los actores municipales que estaban presentes en las Jornadas.

Estos comentarios, más allá de que contuvieran o no un sesgo deliberado, nunca dejarán de constituir una violencia (discursiva) hacia las cosas, en términos de Foucault. Un vecino se refirió a la votación de un proyecto como “licitación”, en función del comentario que escuchó del promotor de la iniciativa (que era concejal en ese momento). En otro orden, la Asociación Mutual El Colmenar, participante de la Carta Popular, comentó que el PP de Moreno fue en realidad un “concurso de proyectos”. Estos comentarios multiplicaron, en nuevos discursos, la información previamente recibida acerca de la esencia y alcances del presupuesto. Por este motivo, durante el trabajo genealógico se analizó el trastocamiento, con respecto a las expresiones vertidas.

El discurso emitido por la municipalidad, durante la implementación del presupuesto participativo, tuvo una impronta normalizadora. Esta normalización fue concretada sobre todo a través de los técnicos, en las Jornadas de Capacitación y Asistencia Técnica. En dichas instancias el comentario técnico era el que determinaba la posibilidad de convertir la iniciativa en un proyecto que fuera acorde con la viabilidad fijada por el municipio. Los testimonios obtenidos confirmaron el aspecto de la hipótesis referido a la afirmación: “Este caso se explica en términos de lo que Foucault llama red institucional de secuestro y normalización, los que operan sobre los saberes vecinales consultados” y a la meta establecida sobre: “Identificar las percepciones de los vecinos, acerca de las

posibilidades que tuvieron para expresarse y debatir, en el marco de los ciclos del PP de Moreno”. La red institucional municipal no solo habría normalizado el discurso de los vecinos que formulaban iniciativas; en cierta forma, la red arrastraba, hacia lo pautado por la comuna, al comentario técnico y su incidencia sobre cada proyecto. Empero, algunos técnicos valoraron positivamente sugerencias formuladas por vecinos promotores de proyectos, hechas con sentido práctico, sin conocimiento profesional específico. Por esta razón el trabajo genealógico buscó discontinuidades y discursos subyacentes en la idea que tenían las personas entrevistadas acerca de qué era y qué valor tenía para ellos un presupuesto participativo.

En los testimonios de políticos locales se observó una coincidencia sobre los posibles beneficios que el PP aportaría a la gestión municipal. El extitular de la Secretaría de Organizaciones Sociales y Participación Comunitaria durante la implementación del presupuesto, consideró a la experiencia de Moreno como un caso exitoso. Durante la gestión siguiente, en la citada dependencia (convertida en subsecretaría) se destacó positivamente el llamado a la participación; pero también se mencionó una supuesta preeminencia dada a proyectos cuyos promotores tendrían influencia política dentro del oficialismo. Un concejal oficialista en la intendencia que sucedió a aquella ejecutora del PP, destacó positivamente la participación vecinal, pero consideró que era limitada. Atribuyó esta cuestión a supuestas intenciones proselitistas que habrían subyacido detrás del presupuesto, y a la escasez de los recursos en juego. En otra vertiente política, un exconcejal por el Partido Socialista consideró que el PP de Moreno no habría sido más que un simulacro de gestión municipal progresista.

Podría decirse que el presupuesto de Moreno tuvo, dentro de su dimensión político-institucional, una búsqueda de proximidad con la población. Cuando Foucault (1984) habla del *emplazamiento* para estudiar la codificación de relaciones de proximidad, se refiere a cómo son clasificadas las personas que habitan un territorio determinado. La clasificación obtenida se convierte así en recurso para alcanzar un fin particular. La puesta en marcha del PP en el Partido de Moreno habría

clasificado localidades y proyectos que incluyeran a determinados sectores, necesidades, intereses y/o barrios, con el fin de legitimar lo actuado y de lograr nuevas adhesiones. Pero esto habría generado un efecto adverso, el “efecto Nimby”, es decir, una visión fragmentada del territorio. La institucionalización de ese fraccionamiento se manifestó mediante la habilitación (mediante el Reglamento fijado, y luego explicado en las Jornadas), de la búsqueda de votantes para cada iniciativa, por parte de quienes la promovían. La estrategia vecinal habilitada fue resumida por un técnico con la expresión: “militaban a un proyecto” (quienes buscaban electores para su propuesta).

“Considerar las percepciones de los vecinos, acerca de la funcionalidad y habitabilidad de las áreas que fueron objeto de proyectos promovidos por ellos” es un objetivo cuyo logro permitió además desvelar aquella “institucionalización” de la visión territorial fragmentada, aludida en el párrafo anterior: porque la red institucional habría propiciado relatos y demandas particulares, especialmente en las Jornadas de Capacitación. Estas expresiones habrían implicado dos razones posibles. Por un lado, la visión que los vecinos tenían del territorio; atomizado en barrios o en secciones de barrios. La mirada integral y quizá estratégica, sobre soluciones para toda la localidad de pertenencia, no se manifestó en las propuestas vecinales. Una excepción fue el proyecto de una sala de rayos que evitara los traslados de la población de Trujui hasta el hospital municipal, situado en la cabecera del distrito. En otro orden, la atomización en los alcances de las propuestas se debió también al escaso monto que se les destinaba. Las razones antedichas, y sus consecuencias territoriales, resultaron contrarias a uno de los objetivos postulados por el Reglamento del PP: “Aportar al ejercicio de una ciudadanía participativa transformadora que tenga como meta la plena integración de todos los habitantes de Moreno”. Ideas tales como: “restituir el proyecto de conjunto”, (mediante) “saberes liberados del sometimiento” (Foucault, 2000: 24), parecerían acordes a dicho objetivo. Pero las formas de implementación del presupuesto participativo habrían ejercido, sobre aquellas expresiones vecinales consonantes con la meta señalada, un secuestro discreto en lo discursivo y explícito en lo dinerario.

En cuanto a la relevancia distributiva del PP en el presupuesto general del municipio, la misma fue escasa. Esta cuestión y el criterio de reparto (mediante una competencia electoral), indicarían que el municipio no habría considerado la cuestión de mejorar la planificación de la ciudad, al diseñar e implementar el presupuesto participativo. Cabe destacar que ningún testimonio mencionó, aun indirectamente, la cuestión del planeamiento urbano, como algo que no se hubiese privilegiado durante el presupuesto. Además, vale reiterar que los promotores de proyectos habrían sido instados a determinar prioridades, entre las diversas necesidades de sus barrios y localidades. Esto también contribuye al cumplimiento del propósito de “Identificar las percepciones de los vecinos, acerca de las posibilidades que tuvieron para expresarse y debatir, en el marco de los ciclos del PP de Moreno”. La dimensión subjetiva, referida a percepciones vecinales sobre el espacio cotidiano y la posibilidad de poder introducirle mejoras, dependía de cuán visible resultara, para el poder político, cada comunidad involucrada. Esto generó cierta resistencia, en forma pasiva (negativa de algunas personas e instituciones a participar) o activa (reclamos de la oposición política y de los rivales en la interna partidaria). Estas confrontaciones discursivas también fueron objeto del análisis genealógico.

El análisis realizado sobre los discursos halló elementos propios de la genealogía foucaultiana: acontecimiento, serie, regularidad y aleatoriedad, condiciones de posibilidad, motivaciones de adhesión y de representación. Como acontecimiento, la materialización del discurso municipal se manifestó en series de sistematizaciones discontinuas. Estas series se dieron en forma de: soluciones coyunturales a pequeños problemas de infraestructura, rémoras burocráticas para ejecutar las obras elegidas, reticencias sobre las motivaciones políticas del ejecutivo para iniciar la experiencia y también rechazos a participar de la misma. La regularidad y lo aleatorio se habrían manifestado con la decisión de aplicar el presupuesto participativo. Anteriormente, la idea de aplicar el PP había sido rechazada por un intendente con afinidad política respecto de quien sí lo implementó. El cambio de actitud radicaría en la estimación del presupuesto como forma de acercamiento a la población, en búsqueda de mayor legitimación para la

gestión municipal. La intendencia vio diferentes condiciones de posibilidad, que habilitarían un empleo político y estratégico del presupuesto. El liderazgo notorio del intendente en cuestión generó en varias personas motivaciones de adhesión al PP. Habría también otras instancias de adhesión partidaria, dado que el intendente y el Ejecutivo nacional pertenecían al mismo partido político. Y en ese momento, los presupuestos participativos eran impulsados en todo el país a través de la Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP), vinculada a la Jefatura de Gabinete. Representantes del ejecutivo municipal de Moreno asistieron a algunas reuniones de esta Red, pero no alcanzaron a integrarla formalmente.

San Miguel, Morón (distritos que sí integraron la RAPP) y Moreno habrían coincidido en aplicar el PP como mecanismo de proximidad y legitimación; además lo habrían empleado como forma de compartir con la población la responsabilidad en la rendición de cuentas. Es oportuno revisar entonces la vinculación entre: la potenciación; los criterios de corresponsabilidad y contracorriente en la gestión territorial; y el concepto de presupuesto participativo explicitado por cada uno de los municipios comparados. Una experiencia de presupuesto participativo puede emplearse para marcar el supuesto estilo de una gestión municipal; se adhiere al PP para apoyar al ejecutivo que lo implementa, como en el caso de Morón. La cuestión de fondo es la medida y modalidad con que estas adhesiones, y las adecuaciones de las manifestaciones vecinales (sean estas últimas en conformidad, opositoras a la intendencia o con prescindencia político-partidaria) logran incidir en la potenciación alcanzada y en sus impactos territoriales.

El reglamento del presupuesto participativo de Moreno indicaba que el mismo pertenecía a un “plan estratégico de desarrollo local sustentable e inclusivo”. En la definición adoptada sobre el presupuesto se explicaba, genéricamente, que la función del PP era la de ser una herramienta de gestión e implementación de políticas públicas; y se señalaba también como “actores principales en la toma de decisiones a los ciudadanos”. Esto parecería remitir, aunque no directamente, a los criterios de corresponsabilidad y contracorriente, que se describieron en las referencias

conceptuales con respecto a la ordenación territorial. Como ya fue analizado en el apartado 10.5.6, el rótulo “viable” otorgado a las obras elegibles (para el municipio), junto con los reducidos montos acordados para las mismas, no corresponderían a instancias habilitantes de una mayor potenciación y una creciente equidad, sino que implicarían distintas modalidades del secuestro y la normalización. La corresponsabilidad fue atribuida por medio de una reelaboración semántica, con la que el discurso institucional transfirió y atribuyó a la “voluntad popular” la localización de obras aisladas; lo que legitimaría el (reducido) cumplimiento de objetivos ya previstos, sobre recursos escasos; esto se relaciona con el propósito de “Reseñar aquellos proyectos presentados que coincidieron con las metas preestablecidas por el Plan de gobierno”. Esta voluntad popular estaba asociada a los votos que cada proyecto concitaba, mediante la difusión planeada por sus promotores y, en ciertas oportunidades, el eventual traslado organizado de votantes.

En cuanto al principio de contracorriente, era indirectamente aludido en la referencia al “desarrollo local sustentable e inclusivo”. La idea de sustentabilidad que transmite la formulación e implementación de este PP sería más bien la de “sostenibilidad”, cuestión por la que el municipio se habría regido a la hora de afectar fondos al presupuesto, circunstancia que se retomará en párrafos siguientes. La mención de lo inclusivo coincidía con el vocabulario empleado en comunicaciones oficiales de la Provincia y la Nación en ese tiempo. Cada época organiza el discurso según un lenguaje determinado, que se integra en diversas estrategias (Díaz, 2005). Pero en el caso particular del presupuesto participativo de Moreno las evidencias recogidas indicarían que, en realidad, la inclusividad mentada en el plan de gobierno se trató más bien de una “inclusión normalizadora”; es decir, que las iniciativas vecinales fueron objeto de dos tipos de reformulación. Una, la realizada por los mismos habitantes de los barrios antes de presentarlas en las Jornadas de Capacitación, y que era derivada de su percepción acerca de las expectativas que podrían abrigar sobre el presupuesto participativo. La otra, concretada por la gestión municipal, podría haber considerado cuál podría ser la legitimación obtenida, de acuerdo con la clase de obras que

participarían de la Jornada de Decisión, con su visibilidad ante la opinión pública y con la cuestión de los montos pautados.

En el caso del Partido de Morón, el concepto de PP que se invoca en las comunicaciones oficiales y la página Web del municipio, se refiere, con otras palabras, a los mismos criterios. Pero la alusión indirecta a la contracorriente en la toma de decisiones presupuestarias no es tan enfatizada. La expresión “la comunidad acerca al Municipio propuestas” no expresa una transferencia tan ostensible de la priorización en un listado de carencias a gestionar, tal vez porque en este distrito la base existente de infraestructura y servicios es mayor que en Moreno y San Miguel. Y en el caso de la corresponsabilidad, sí se enfatiza el aspecto de “decidir el destino de una parte de los recursos públicos”, lo que puede considerarse como una alusión, al menos aparente, a la potenciación. Pero la injerencia sobre las decisiones presupuestarias, al igual que en los PP de Moreno y San Miguel, se ve reducida a los montos y viabilidades concedidos por el municipio.

Con respecto a la conceptualización sobre presupuesto participativo manifestada en la página Web del municipio de San Miguel, los criterios de corresponsabilidad y contracorriente también serían indirectamente aludidos. Luego de señalar al PP como “sistema de formulación, seguimiento y control de ejecución de los recursos públicos”, la idea de la contracorriente aparecería en la expresión: “los vecinos determinan en el marco de un proceso colaborativo, a través de consultas y debates”. La corresponsabilidad estaría sugerida con la especificación de esta responsabilidad: “dónde se harán las inversiones y cuáles son las prioridades”. Esta potestad, supuestamente concedida, no podría ser considerada una corresponsabilidad cercana a la potenciación; al igual que en el caso de Moreno; la cuestión de fondo sería gestionar carencias atribuyendo un “orden de mérito” a las mismas, en un listado donde las prioridades elegidas no siempre responderían, así como en los otros dos casos comparados, al criterio de “inversión de prioridades”.

La inversión de prioridades para decidir la cobertura de necesidades y demandas planteadas en todo PP, en particular el de Moreno, depende en particular de los tiempos estimados. Si el tiempo es un factor apremiante



porque las metas que rigen a los proyectos a ejecutar son de corto plazo, la inversión de prioridades depende de la oportunidad política, que en el caso de Moreno habría sido compatible con la denominación “viabilidad social” y con los programas de gobierno preexistentes. Y la experiencia de presupuesto en este distrito, dado lo acotado de las metas previstas en sus alcances y en el tiempo, no habría partido de la inversión de prioridades para incrementar la equidad de la gestión territorial.

Otro aspecto vinculado a las metas y prioridades con que se propuso la experiencia de presupuesto participativo es el origen de la iniciativa. En Moreno y Morón, por ejemplo, la respuesta al presupuesto se debió en parte al liderazgo de sendos intendentes, quienes fueron los convocantes. Y especialmente en Moreno, el involucramiento vecinal en el PP habría buscado, por un lado, reafirmar y/o ampliar la influencia de militantes con cargo electivo y de punteros barriales oficialistas. Y en otro orden, el motivo habría sido el de subsanar una parte de las carencias en infraestructura, equipamientos y servicios básicos. En San Miguel el involucramiento se debió en gran parte a la acción de la Carta Popular, que difundió entre las personas encuestadas las diferencias entre democracia representativa y democracia participativa, y la posibilidad de combinarlas para una mejor gestión pública.

En los tres casos comparados las adhesiones al presupuesto participativo se debieron también al interés en co-diseñar la agenda pública barrial. Pero como ya se dijo anteriormente, esto no habría generado mayor sustentabilidad en términos de potenciación; tan solo se habría dado una injerencia selectiva sobre las percepciones comunitarias por parte de intendentes, concejales, punteros y orientadores técnicos. La aceptación (consciente o no) de la población participante respecto de la adecuación de los discursos vecinales, y la normalización de las vivencias cotidianas, sería un medio para satisfacer parte de las expectativas, necesidades y deseos manifestados. El cotejo realizado entre las tres experiencias de presupuesto mencionadas dio respuesta a los supuestos-guía de la tarea, sobre el objetivo: “Comparar las modalidades con que se aplicó el PP en los municipios de Morón, San Miguel y Moreno, entre 2013 y 2015, en lo

concerniente a: su uso como estrategia de gestión; su abordaje de los discursos vecinales; su posibilidad de incidir en la agenda de gobierno previamente establecida; sus instancias administrativas de instrumentación; cambios introducidos en la implementación del presupuesto participativo, desde su inicio hasta 2015”.

Con respecto a los criterios de gestión territorial, para el caso de Moreno, los mismos se conjugaron con los de sustentabilidad. Es decir, con las representaciones que los actores del PP tenían acerca de los componentes de la sustentabilidad (de acuerdo con la definición del PNUD, adoptada en esta tesis). Para lograr el propósito de “Analizar concepciones sobre la sustentabilidad territorial que se manifestaran de forma implícita o explícita en las manifestaciones vecinales acerca de la implementación del PP” se abordó la polisemia del lenguaje cotidiano, presente en los discursos de actores no gubernamentales que participaron del PP. De esta manera se buscó identificar a los condicionamientos histórico-culturales de las palabras y los silencios sobre prácticas y percepciones territoriales. Los aspectos de potenciación, equidad, productividad y sostenibilidad nunca fueron mencionados con esos términos, pero eso no significa que los actores no gubernamentales no supieran describirlos con sus propias palabras. Es decir, se partió de la presunción de que las vivencias particulares permitían que estas personas tuvieran definiciones propias acerca de los distintos aspectos de la sustentabilidad. Para distinguir cuáles de esas características primaban en las consideraciones expresadas sobre el PP, se recurrió a los significados que el PNUD atribuye a cada una de aquellas. Y se buscaron elementos de dichas definiciones que estuvieran presentes o ausentes en los dichos de las personas consultadas.

A partir del trabajo hermenéutico descrito se obtuvieron algunas precisiones que permitieron alcanzar la meta de “Determinar el grado de sustentabilidad territorial aportado por los proyectos presentados y ejecutados en el marco del PP de Moreno”. La equidad fue identificada en la mención expresa del fomentismo como razón para intervenir en el PP de Moreno; es decir, obtener servicios y equipamientos pendientes para mejorar el entorno barrial (creación y reequipamiento de espacios verdes,

cámaras de monitoreo para seguridad urbana). La equidad también pudo inferirse en un planteo acerca de la ejecución de todos los proyectos referidos a cuestiones elementales (refugios para esperar colectivos, veredas), para que no hubiera que priorizar la solución de ninguna de estas carencias. En los casos relatados surge la idea de garantizar un piso de igualdad, que equipare en forma creciente la calidad de vida de las zonas postergadas con aquella a la que acceden los lugares más favorecidos del distrito.

Con respecto a la potenciación, la misma surgió como una evidente aspiración, pero en los discursos obtenidos de aquellas personas que se negaron expresamente a tomar parte del presupuesto participativo (ver página 147). Tal como entendían la potenciación, los entrevistados señalaron que la experiencia de Moreno no fomentó la participación ni el debate sobre cómo emplear los recursos. Profundizaron su apreciación al decir que el tratamiento de los proyectos se limitaba a insertarlos dentro de montos fijos que no integraban el presupuesto general del distrito, y que su ejecución (es decir, lo que se interpretaría como su incidencia efectiva en la ordenación territorial) dependía de una “clientela cautiva” con posibilidad de movilizarse en los días de votación.

La potenciación también emergió en el testimonio (ya mencionado) de un exconcejal por el socialismo, quien juzgó que la intención del municipio no fue la de abrir canales participativos, sino proyectar una imagen progresista. Este concejal aludió, indirectamente, a los impactos posibles y deseables para la ordenación territorial que se podrían haber generado desde el presupuesto participativo. Se refirió a las mejoras necesarias en las redes viales y de drenaje, omnipresentes en todos los diagnósticos vecinales expresados en el marco del PP. Subrayó que, al ser estos soslayados por lo exiguo del monto fijo establecido, se hizo evidente que el protagonismo en las decisiones que involucran la vida cotidiana no fue la intención con que se convocó a intervenir en el presupuesto.

Los reparos acerca de la posibilidad de generar potenciación, a partir del presupuesto participativo, también se habrían suscitado en personas que habían tenido un diálogo cercano con el intendente desde su primer mandato

(en 1995). Técnicos municipales relataron que estas personas habrían manifestado su decisión de participar en las cuestiones del distrito que les interesaban, pero desde espacios de organización propios, y no a través del presupuesto. Podría inferirse que, estas personas, decidieron labrar su potenciación desde ámbitos de pertenencia que habrían juzgado más eficaces a tal efecto, que aquellos promovidos por el presupuesto participativo.

El criterio de productividad fue mencionado a través del relato sobre el papel de algunos proyectos, como generadores de fuentes de trabajo. Un excooperativista del Plan Argentina Trabaja y un trabajador del CIC La Bibiana, donde se instaló la Sala de Rayos de Trujui, así lo dijeron. Señalaron que el mantenimiento de espacios verdes municipales y la contratación de personal médico y técnico fue una de las consecuencias debidas a la concreción de plazas y de la nueva Sala, en el marco del PP.

El criterio de sostenibilidad (combinado con el de equidad), manifestado por actores no gubernamentales, es expresamente admitido en el relato acerca de cómo surgió la iniciativa del skate park. La necesidad de combinar la creación de infraestructura, con los pocos recursos disponibles para hacerlo, llevó a asumir esta sostenibilidad con ingenio y creatividad. Y esta fue la estrategia desarrollada para reducir en algo la carencia de higiene urbana y de áreas recreativas en una zona postergada como la del barrio Las Catonas. El proyecto fue concebido teniendo en cuenta cuatro cuestiones: equidad, sostenibilidad, potenciación y ordenación territorial. Es claro el testimonio del vecino que prefirió impulsar la idea del skate park en lugar de otras, como la poda de árboles. Ya en capítulos anteriores se explicó cómo esta persona argumentó que la refuncionalización de una planta depuradora en desuso, donde se acumulaban agua estancada, basura y perros muertos, “era barato, entraba en los 500.000 pesos y quedaba la obra para el barrio”. La obtención de estos discursos vecinales contribuyó a responder al propósito de “Identificar, en los testimonios obtenidos de vecinos de Moreno, las motivaciones de estos últimos para participar en la experiencia del PP”.

Es notoria la mirada dirigida al mediano y largo plazo que contiene esta lectura hecha por el vecino: implica una conciencia (mayormente basada en la empiria) de que la OT no debe recaer en la inmediatez. En el caso de otras iniciativas, el criterio de la sostenibilidad no trascendió en los relatos como estrategia, sino como parte de un plan alternativo, que trocó la propuesta inicial por otra de menor costo; esto permitía permanecer en el “concurso” del PP y “ganar algo” para el barrio (espacios verdes en lugar de centros comunitarios, por ejemplo). En estos casos, la conciencia de la OT y en el largo plazo no es tan evidente, pero no por eso deja de existir. De hecho, subyace en la búsqueda de: algo “que quede” o perdure en el espacio barrial; o bien de un estatus que asegure su conservación. Un ejemplo de esto último es convertir un espacio en público, como fue el caso de la plaza del barrio La Esperanza. El análisis de estos testimonios permitió determinar criterios vecinales acerca de la gestión territorial, para así lograr el objetivo de: “Establecer qué proyectos ejecutados resolvieron postergaciones territoriales en forma estable, en el marco del PP de Moreno”.

El análisis de los discursos y estructuras de funcionamiento que obraron en el PP de Moreno permitió identificar en el mismo sus posibles debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas, con respecto a la ordenación territorial del distrito en su conjunto. A continuación se describen estas cuestiones:

- Debilidades:
  - ❖ La formulación inicial de los objetivos y estrategias de instrumentación no permitieron desarrollar una inversión de prioridades a favor de una creciente equidad (en accesibilidad de ingreso, vivienda, saneamiento básico, y salud, educación, seguridad y esparcimiento públicos).
  - ❖ Militancia partidaria de algunos promotores de proyectos y/o movilizadores de votantes;
  - ❖ Alta dependencia de la Provincia y de la Nación para responder a demandas de infraestructura, que fueron las más frecuentes;
  - ❖ Montos disponibles fijos y escasos, sujetos a la recaudación municipal;

- ❖ El efecto “Nimby”; la búsqueda de soluciones coyunturales, que plantearon algunos vecinos para su comodidad puntual y particular, sin considerar el espacio local en su conjunto;
- ❖ Modalidad de la selección de los proyectos: votación no siempre precedida por la asistencia del elector a las Jornadas Informativas y/o de Capacitación, o algún acceso previo al contenido del proyecto y su origen;
- ❖ Opciones de la planilla de votación: no se aplicaba un rango de prioridades entre los proyectos sometidos a elección (como en los PP de Morón y San Miguel), sino que solo se podía votar por uno solo;
- ❖ Percepción vecinal que consideraba a las instancias del PP como fases de una competencia para acceder a una recompensa;
- ❖ Subejecución de algunas obras.
- Amenazas, especialmente vinculadas a las estructuras políticas:
  - ❖ Ausencia de una ordenanza municipal que garantizara la continuidad de los acuerdos alcanzados y los fondos para concretarlos, más allá de quien ocupara el ejecutivo municipal;
  - ❖ Presencia de promotores de proyecto con cargo electivo, lo que generó suspicacias entre algunos vecinos;
  - ❖ Falta de concreción de algunos proyectos elegidos, situación desalentadora para sus promotores y otros vecinos interesados en el PP;
  - ❖ La viabilidad “social” otorgada a los proyectos, como factor de secuestro y normalización;
  - ❖ La equiparación de la provisión de servicios e infraestructura básicos con un premio, y no con un derecho ya consagrado.
- Fortalezas
  - ❖ La fortaleza hallada es la capacidad de organización y consenso de los vecinos agrupados en los proyectos: Corredor aeróbico y mejoras en la Plaza del Bicentenario, Una plaza para el barrio La Esperanza y Plaza deportiva y Skate Park Las Catonas. No se considera que exista tal fortaleza en proyectos como el de plaza en el barrio La Victoria o “Caminos Inclusivos” en el barrio

Villanueva; en estos dos casos existió un componente de saberes militantes y cargos electivos que más bien habrían aportado debilidad, y representarían un factor de normalización y secuestro.

- Oportunidades
  - ❖ El PP (cuya continuidad estuviera amparada por una ordenanza) podría haberse encarado como un plan cuatrienal o quinquenal. Sobre todo, teniendo en cuenta que las mayores carencias del distrito son las de infraestructura y servicios básicos, las que generalmente deben tramitarse ante la Provincia y la Nación. Esto no significa convalidar la idea de “premio”, otorgada a la provisión de estas necesidades; sino, más bien, la extensión de la iniciativa presupuesto general municipal, para una gestión participada integral.

A partir de esta caracterización, la existencia de una red de secuestro ejercida sobre la ordenación territorial, materializada por la implementación del presupuesto participativo, se identifica mediante distintos factores. En primer lugar, la reducida suma de dinero destinada; en segundo lugar, el criterio de distribución del monto; en tercer lugar, los límites (no explicitados, o al menos, no del todo), que los programas de gobierno imponían a las aspiraciones barriales; en cuarto lugar, las estrategias institucionales para legitimar dichos criterios; y consecuentemente, la normalización discursiva, por la cual los vecinos asumieron como necesaria (a los efectos de “conseguir algo para el barrio”, o “poder llegar a la elección”), la reformulación de sus percepciones del espacio vivido. Este último aspecto constituye una muestra muy evidente de la existencia de la red de secuestro; es significativo que varias personas indicaran que el PP fue bueno, “porque se hicieron cosas”, y al mismo tiempo manifestaran críticas.

La sostenibilidad priorizada por el municipio parecería referenciarse en el conocido Principio de Escasez<sup>63</sup>: “asignación eficiente de los recursos escasos entre los fines múltiples”. Si la sostenibilidad rige la aplicación de una herramienta de gestión que, al menos en su definición (es un

---

<sup>63</sup> Concepto básico de la Teoría Económica.

presupuesto *participativo*), privilegia a la potenciación, cabe preguntarse respecto de la finalidad con que se implementó esa herramienta. Esta pregunta no es retórica, ni tampoco soslaya ilusoriamente la necesidad de encarar costos que puedan solventarse con los recursos propios del municipio. Lo que se infiere es que la misma sostenibilidad habría aumentado la fuerza normalizadora que ejerció la red institucional de secuestro. Dado que el presupuesto participativo era poco o nada receptivo en materia de debates sobre la gestión gubernamental de los recursos dinerarios, un impacto ostensible sobre la sustentabilidad de la ordenación territorial resultó casi inexistente. Especialmente, si se esperaba verlo construido desde la potenciación y la equidad. La potenciación da voz a los saberes (antes sometidos) de los “sujetos de derechos”; no es entonces un sinónimo de *empoderamiento*. Si *empowerment* significa “conceder poder”, considerar a la potenciación como empoderamiento, es equipararla con una concesión gubernamental hacia el “pobre merecedor”. Entonces, no se reconocería al vecino como sujeto de derechos.

Las instituciones del presupuesto participativo de Moreno trasladaron a la población involucrada la responsabilidad de elegir, por sobre todas sus carencias territoriales, aquellas coberturas elementales que no afectarían los límites de la sostenibilidad expresamente delimitada. Los principales efectos del secuestro y la normalización ejercidos por el PP determinaron: que la elaboración de un orden de precedencias sobre las necesidades territoriales básicas, fuera asumido por aquellos habitantes que las padecían a diario; que esta transferencia municipal de la gestión de carencias fuera percibida por los vecinos como la concesión de una potestad para co-diseñar la agenda espacial local (figura del “pobre merecedor”); y finalmente, que la participación vecinal fuera orientada hacia una ratificación del planeamiento previo, y no hacia una ordenación territorial sustentable.



## 14. Corolario

Pese a que las características demográficas, económicas, sociales y políticas del partido de Moreno fueron determinantes, al menos en gran parte, de un escenario poco favorable para que la participación vecinal resultara un factor de equidad y potenciación, eso no habría impedido al municipio de Moreno diseñar un plan de ordenación territorial de mediano plazo. Si la consulta mediante un PP se reiterase en este distrito, teniendo en cuenta la experiencia anterior, su implementación demandaría un análisis de factibilidad de proyectos que no restrinja la visión integral del territorio. Tampoco podría dejar de evaluarse, antes de convocar nuevamente a la participación de la población, la posibilidad efectiva de brindar una respuesta a las demandas, en infraestructura y servicios, que inevitablemente podrían surgir. Y en este punto no podría soslayarse una evaluación acerca de las probabilidades de éxito con que se invoquen los principios de coherencia y referencia. La búsqueda de legitimación y de proximidad, mediante el rescate intencional de determinadas vivencias barriales, tiende a solapar las necesarias referencias suprajurisdiccionales bajo el principio de subsidiariedad.

Esto tiende a ocurrir, paradójicamente, en el contexto de una red institucional de secuestro, que normaliza e incluye lo que en principio era convocado como contracorriente, asumido por los vecinos como saber histórico de las luchas por una territorialidad sustentable. Cuestiones como el acceso al agua segura y al saneamiento son fundamentales para cualquier población y deberían ser provistas más allá de que su gestión exceda el transcurso de un período de gobierno. Una ordenanza que garantizara la continuidad de las gestiones iniciadas es algo que, si bien no resultó imprescindible en el presupuesto participativo de Porto Alegre, se ve como algo necesario para este caso. Sobre todo, teniendo en cuenta que en nuestra cultura política la alternancia en el gobierno no siempre implica fidelidad para con los compromisos heredados.

“Los libros no están hechos para que uno crea en ellos, sino para ser sometidos a investigación. Cuando consideramos un libro, no debemos preguntarnos qué dice, sino qué significa”.

Umberto Eco, *El nombre de la rosa*.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

## 15.Obras y medios de referencia consultados

Aciti, Claudio (2008). Una Panorámica del Problema de Inversión de Prioridades en Sistemas Operativos de Tiempo Real. Tandil: Departamento de Computación y Sistemas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Adaro, Cristian; Arena, Emiliano (2015). Normativas de presupuesto participativo en Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de Relaciones Parlamentarias. En: [https://www.academia.edu/22367033/Normativas\\_de\\_Presupuesto\\_Participativo\\_en\\_Argentina](https://www.academia.edu/22367033/Normativas_de_Presupuesto_Participativo_en_Argentina). Disponible el 20/12/18.

Agamben, Giorgio (2009). Signatura Rerum. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.

Albrechts, Louis (2015). Ingredients for a more radical strategic spatial planning. Environment and Planning B: Planning and Design (42), 510 – 525.

Albrechts, Louis (2015). Ingredients for a more radical strategic spatial planning. Environment and Planning B: Planning and Design (42), 510 – 525.

Ambrosini, Cristina; Mombrú, Andrés, y Méndez Pablo (editores, 2017). Tradiciones y rupturas. Modulaciones Epistemológicas IV. El escenario Argentino e Iberoamericano. Remedios de Escalada: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

Annunziata, Rocío (2011). Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en la Argentina. Íconos, Revista de Ciencias Sociales N° 40. Quito: FLACSO-Ecuador, 57-

Annunziata, Rocío (2011). Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en la Argentina. Íconos, Revista de Ciencias Sociales N° 40. Quito: FLACSO-Ecuador, 57-70.

Annunziata, Rocío (2014). Hacia la legitimidad de proximidad. El caso del Municipio de Morón a treinta años del retorno de la democracia. Revista de Historia Bonaerense N° 42. Morón: Instituto y Archivo Histórico Municipal

de Morón. En la página Web del Instituto y Archivo Histórico Municipal de Morón: <https://historiamoron.files.wordpress.com/2016/07/40-rhb-turismo-baja.pdf> . Disponible el 21/03/2020.

Annunziata, Rocío (compiladora, 2015). Pensar las elecciones: democracia, líderes y ciudadanos. Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Arzeno Mariana (2019). Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno. En **Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía N° 25** enero-junio 2019. Tandil: Instituto Centro de Investigaciones Geográficas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. En la página Web: <http://revistaest.wix.com/revistaestcig> . Disponible el 13/01/2020.

Asociación Civil Madre Tierra (2016). Ley de Acceso Justo al Hábitat. Manual de Educación Popular Primera edición. Morón: Asociación Civil Madre Tierra. En la página Web de la Asociación Civil Madre Tierra: <https://madretierra.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/Ley-14.449-de-Acceso-Justo-al-Ha%CC%81bitat-de-la-provincia-de-Buenos-Aires-1.pdf> Disponible el 15/01/2020.

Barragán Robles, Vicente, Sanz Alcántara, José Manuel y Romero, Rafael (2015). Indicadores para análisis de las propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. Hacia el derecho a la ciudad. Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación (129), 363-380. Disponible el 1º/02/2017.

Barragán Robles, Vicente, Sanz Alcántara, José Manuel y Romero, Rafael (2015). Indicadores para análisis de las propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. Hacia el derecho a la ciudad. Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación (129), 363-380. Disponible el 1º/02/2017.

Battaglia, Matías y Pippia, Juan Manuel (2016). Desafíos para el desarrollo provincial: la logística bonaerense. Buenos Aires: INNOVAES (Innovación

en Asuntos Estratégicos). En la página Web de INNOVAES: <http://www.innovaes.com/working-paper-2> Disponible el 5/11/2018.

Bel, Joaquín y Amaro, Guillermo (2020). La lucha contra la pandemia y por la dignidad de los barrios en Cuartel V. Agencia de Noticias RedAcción. Disponible el 29/05/2020 en: <https://www.anred.org/2020/05/28/la-lucha-contra-la-pandemia-y-por-la-dignidad-de-los-barrios-en-cuartel-v/>

Berardi, Adrián (2013). El concepto de vecino en la construcción sociopolítica del macrismo. En la página Web de la Asociación Civil-Cultural y Biblioteca Popular Tesis 11: <https://www.tesis11.org.ar/el-concepto-de-vecino-en-la-construccion-sociopolitica-del-macrismo/>

Disponible el 9/07/2016.

Bernazza, Claudia (2006). La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/BancoMoreno.pdf> Disponible el 05/11/2018.

Blondiaux, Loic (2013); El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Blondiaux, Loic (2013); El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Bozzano, Horacio (2000). Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Bozzano, Horacio (2013). Territorios: el Método Territorii. Una mirada territorial a proyectos e investigaciones no siempre territoriales. Salerno, Italia: 8ª Conferencia Internacional de Inteligencia Territorial (ENTI), 4 -7 de noviembre de 2009. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00533337> . Disponible el 19/12/2019.

Bozzano, Horacio (2018). Territorios posibles. Procesos, lugares y actores. 3ª edición. Buenos Aires: Lumière.

Bourdieu, Pierre (2011). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.

Butler, Guillermo y Picasso, Florencia (2011). *Sistematización del Presupuesto Participativo en Maldonado, 2010-2011*. Maldonado: Intendencia de Maldonado. En la página Web:

[https://www.academia.edu/11645294/Sistematizaci%C3%B3n\\_del\\_Presupuesto\\_Participativo\\_en\\_Maldonado](https://www.academia.edu/11645294/Sistematizaci%C3%B3n_del_Presupuesto_Participativo_en_Maldonado) Disponible el 02/05/2020.

Cabannes, Yves (2007): *Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial. Una síntesis basada en las experiencias de Ariccia (Italia); Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) y Córdoba (España)*. Porto Alegre: Coordinación URB-AL Red 9, 1-20.

Cabannes, Yves (2007): *Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial. Una síntesis basada en las experiencias de Ariccia (Italia); Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) y Córdoba (España)*. Porto Alegre: Coordinación URB-AL Red 9, 1-20.

Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (2013). Ley 14.449. En la página Web de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires: [https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley\\_completa.php?vnroley=14449](https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnroley=14449) .Disponible el 13/01/2020.

Caneto, Claudio (2000). *Geografía de la percepción urbana. ¿Cómo vemos la ciudad?* Buenos Aires: Lugar Editorial.

Capel, Horacio y Urteaga, Luis, (1991). *Las Nuevas Geografías*. Barcelona: Salvat Ediciones.

Capel, Horacio y Urteaga, Luis, (1991). *Las Nuevas Geografías*. Barcelona: Salvat Ediciones.

Cappuccio, Silvana y Mignaqui, Iliana (2014). *Paradigmas urbanísticos y gestión ambiental metropolitana. Aportes de la planificación ecológica y sus posibilidades de aplicación en la Región Metropolitana de Buenos Aires*.

Buenos Aires: Memorias del 11° Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/56126>. Disponible el 19/12/2019.

Carmona, Rodrigo, Martínez, Carlos (2016). El presupuesto participativo en la Argentina. Análisis multidimensional en quince ciudades. En Revista de Direito da Cidade, vol. 08, n° 3. ISSN 2317-7721 pp.109-119. Río de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Carmona, Rodrigo (2014). Gobiernos locales, dinámica política y políticas urbanas territoriales. Algunas consideraciones teórico metodológicas para su análisis. En: Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Revista Estudios Sociales Contemporáneos (11), 24-37. [http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/6821/03-carmona-esc11.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6821/03-carmona-esc11.pdf)

Carmona, Rodrigo y López Acotto, Alejandro (2018). El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública. Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2017). Ley de Acceso justo al hábitat. Guía para su aplicación. Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales. Página Web del CELS: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/ley-de-acceso-justo-al-habitat-guia-para-su-aplicacion/> Disponible el 15/01/2020.

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015). Ellas Hacen. En la página Web de la CELAC: <https://plataformacelac.org/programa/1269> Disponible el 14/08/2019.

da Costa Pereira, Nélica (1999). Legislación y ordenación del territorio. Colección Cuadernos de trabajo N°13. Luján: Universidad Nacional de Luján.

da Costa Pereira, Nélica; Tancredi, Elda y Tuis, Claudio (2007). El desarrollo local sustentable. La construcción de estrategias desde una gestión asociada del territorio. Colección Cuadernos de trabajo N°25. Luján: Universidad Nacional de Luján.

da Costa Pereira, Nélica y Martínez, Jorge (2012). Investigación y desarrollo territorial. Acople de saberes para la gestión y el ordenamiento ambiental en territorios municipales. Luján: Universidad Nacional de Luján-Grupo Redes.

da Costa Pereira, Nélica y Poggi María Cecilia (2018). Agendas de ordenamiento ambiental. Gestión asociada en territorios municipales. Luján: EdUNLu.

da Costa Pereira, Nélica (2019). Artículo: Epistemología, genealogía y ordenamiento territorial. Reflexiones sobre el quehacer metodológico territorial desde la filosofía de Michel Foucault. Red Sociales Vol.07- N° 01, Revista del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján. Luján: Universidad Nacional de Luján.

Desalambrar-Noticias de Moreno (2012). Otra área creada. En la página Web de Desalambrar: <http://desalambrar.com.ar/arc/Otra-area-creada> Disponible el 7/10/16.

Desalambrar-Noticias de Moreno (2013). Bajo control del gobierno. En la página Web de Desalambrar: <http://desalambrar.com.ar/arc/Bajo-control-del-gobierno> Disponible el 7/10/16.

Desalambrar-Noticias de Moreno (2013). Primero, Trujui. En la página Web de Desalambrar: <http://desalambrar.com.ar/arc/Primero-Trujui> Disponible el 20/08/2017.

Desalambrar-Noticias de Moreno (2014). Actualizaciones. En la página Web de Desalambrar: <http://desalambrar.com.ar/arc/Actualizaciones> Disponible el 20/08/2017.

Desalambrar-Noticias de Moreno (2014). Apoderarse. En la página Web de Desalambrar: <http://desalambrar.com.ar/arc/Apoderarse> Disponible el 20/08/2017.

Desalambrar-Noticias de Moreno (2014). El hábito y la costumbre. En la página Web de Desalambrar: <http://desalambrar.com.ar/arc/El-habito-y-la-costumbre> Disponible el 10/09/2017.



Desalambrar-Noticias de Moreno (2014). El proyecto del intendente. En la página Web de Desalambrar: <http://desalambrar.com.ar/arc/El-proyecto-del-intendente> Disponible el 07/10/2016.

Desalambrar-Noticias de Moreno (2014). Síntomas registrados. En la página Web de Desalambrar: <http://desalambrar.com.ar/arc/Sintomas-registrados> Disponible el 10/09/2017.

Desalambrar-Noticias de Moreno (2014). Tiempo de selección. En la página Web de Desalambrar: <http://desalambrar.com.ar/arc/Tiempo-de-seleccion> Disponible el 10/09/2017.

De Santis, Pablo (2007). El enigma de París. Barcelona: Planeta. Página 81.

Díaz, Esther (2005). La filosofía de Michel Foucault. 3ª edición. Buenos Aires, Biblos.

Díaz, Esther (2007). Entre la tecnociencia y el deseo. La construcción de una epistemología ampliada. Buenos Aires: Biblos.

Díaz, Esther (2012). El poder y la vida. Modulaciones epistemológicas. Buenos Aires: Biblos.

Díaz, Esther (editora, 2014). Gilles Deleuze y la ciencia. Modulaciones epistemológica II. Buenos Aires: Biblos.

Diloretto, María Graciela (2015). Políticas públicas y territorios de relegación: la experiencia del Presupuesto Participativo en Arturo Seguí, Gran La Plata. Buenos Aires, FLACSO Argentina.

Eberhardt, María Laura (2013). Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación societal en la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Eberhardt, María Laura (2013). Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación societal en la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Eguía, Amalia y Ortale, Susana. Estudios sobre pobreza y políticas sociales en Argentina. Convergencias y discrepancias en el diagnóstico y logros relativos a la equidad de género en el contexto post-convertibilidad. XV

Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp. 1362-1371.

Eco, Umberto (2012). El nombre de la rosa. Buenos Aires: Sudamericana.

Fedozzi, Luciano Joel; Borges Martins, André Luis (2015). Trayectoria del presupuesto participativo de Porto Alegre: representación y elitización política. Lua Nova, núm. 95, mayo-agosto, 2015, pp. 181-225 Centro de Estudios de Cultura Contemporánea. San Pablo, Brasil. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67342198007>

Foladori, Guillermo y Pierri, Naína (coords., 2005). ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa.

Ford, Alberto (2007): Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005. Buenos Aires, FLACSO Argentina.

Foucault, Michel (1980): Microfísica del poder. Madrid, Ediciones La Piqueta.

Foucault, Michel (1980); La verdad y las formas jurídicas. Barcelona, Gedisa.

Foucault, Michel (1984); “Des espaces autres”, en Architecture, Mouvement, Continuité, n° 5. Traducción al español por Luis Gayo Pérez Bueno, publicada en revista Astrágalo, n° 7, septiembre de 1997.

Foucault, Michel (2000); Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976). Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Foucault, Michel (2005); El orden del discurso. Buenos Aires, Tusquets.

Foucault, Michel (2008); La arqueología del saber. Buenos Aires, Siglo veintiuno editores.

Foucault, Michel (2009); El gobierno de sí y de los otros. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Foucault, Michel (2009); La Hermenéutica del Sujeto. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Foucault, Michel (2012); El Poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Foucault, Michel (2014); Las redes del poder. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Fundación Metropolitana (2012). Informe Digital Metropolitano. Presupuesto participativo, una herramienta para la formación de ciudadanía. Buenos Aires: Fundación Metropolitana. En: <http://metropolitana.org.ar/idm/presupuesto-participativo-una-herramienta-para-la-formacion-de-ciudadania/> Disponible el 20/06/2019.

Fundación Metropolitana (2014). Con un nuevo crédito del BID ¿toman impulso las obras de saneamiento de la cuenca del río Reconquista? En Informe Digital Metropolitano, <https://metropolitana.org.ar/idm/con-un-nuevo-credito-del-bid-toman-impulso-las-obras-de-saneamiento-de-la-cuenca-del-rio-reconquista/> Disponible el 26/05/2020.

Gambino, Alejandra (2014). El mercado de suelo en Moreno, Buenos Aires. La influencia de las intervenciones territoriales públicas en la estructura de precios de la tierra. En; [http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia\\_135\\_136.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_135_136.htm) Disponible el 20/11/2019.

Ganuzza, Ernesto y Baiocchi, Gianpaolo (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. Journal of Public Deliberation (8) <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8>

Ganuzza, Ernesto y Francés, Francisco (2012). El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Garello, Silvana y Ponzzone, Julia (2016). La concepción de sujeto presente en las políticas sociales neoliberales hasta nuestros días. Rupturas y continuidades. Disponible el 20 /05/2020 en: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/sites/13/2016/03/38.pdf>

Goldfrank, Benjamin (2007). Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting.

<http://www.researchgate.net/publication/253455515>.

Goldfrank, Benjamin (2007). Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting.

<http://www.researchgate.net/publication/253455515> Disponible el 30/05/2015.

Gómez Orea, Domingo (2003). La ordenación territorial: carácter, alcance y contenido. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.

Gómez Orea, Domingo y Gómez Villarino, María Teresa (2014). Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia. Una visión sobre qué es, para qué sirve, cómo se hace y cómo se viene haciendo la ordenación territorial en Ecuador. Cuenca, Ecuador: IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. [http://www.sndu.org/ponencias/panel1/D\\_Gomez\\_Orea.pdf](http://www.sndu.org/ponencias/panel1/D_Gomez_Orea.pdf).

Disponible el 23/12/2019.

Habermas, Jurgen (1989). Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. Madrid: Cátedra.

Habermas, Jurgen (1999). La inclusión del otro. Estudios de teoría política, Barcelona: Paidós.

Hernández, Silvia (2013). ¿Un único modelo? La figura de “los vecinos” y las construcciones discursivas de lo urbano. En Quid 16 N° especial (Pp. 50-65). Buenos aires, Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/montecinos> Disponible el 30/05/2015.

InfoMoreno-Periodismo Digital. Decisiones. Atención vecinos de Cuartel V, Moreno Norte, Paso del Rey y Trujui. Publicación del 26 de noviembre de 2014. Disponible el 20/05/2020 en:

<https://ptbr.facebook.com/infomoreno.periodismodigital/photos/atenci%C3>

Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno (2007). Plan Urbano Ambiental de Moreno. Diagnóstico. Modelos de desarrollo. Moreno: IDUAR, Municipalidad de Moreno.

Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno (2007). Plan Urbano Ambiental de Moreno. Diagnóstico. Modelos de desarrollo. Moreno: IDUAR, Municipalidad de Moreno.

Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno (2017). Informes del equipo técnico del IDUAR.

Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA. Maurich, Mario; Triguboff, Matías; Eberhardt, M. Laura y Urdinez, M. Victoria. Maurich, Mario; Triguboff, Matías; Eberhardt, M. Laura y Urdinez, M. Victoria (2005). Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Disponible el 12/08/2016 en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/castiglioni/ponencias.htm>

Lefebvre, Henri (2013). La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing.

López Acotto Alejandro, Martínez, Carlos y Adaro Cristian (2010). Política pública y participación ciudadana: La experiencia de articulación de una Universidad con distintos niveles gubernamentales en el fortalecimiento de la política pública de democracia participativa. Buenos Aires: Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo. IV encuentro internacional. Economía Política y Derechos Humanos, 9- al 11 de septiembre de 2010. En la página Web de la Asociación Madres de Plaza de Mayo. <http://www.madres.org/documentos/doc20100924144100.pdf> Disponible el 04/04/2020.

Martínez Ravanal, Víctor (2006). El enfoque comunitario, El desafío de incorporar a las comunidades en las intervenciones sociales. Universidad de Santiago de Chile.

Martínez, Carlos y Arena, Emiliano (2011). Sistematización de experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo. Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Parlamentarias. Gabinete de Ministros/Universidad de General Sarmiento/UNICEF.

Massiris Cabeza, Ángel (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollos recientes. Conferencia dictada en el “IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial” organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Noviembre de 2007 en Mendoza, Argentina. [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf). Disponible el 10/01/2020.

Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). Centros Integradores Comunitarios. Estrategia de gestión. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En la página Web del Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-CIC-Estrategia-de-gestion.pdf> Disponible el: 12/08/2019.

Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Economía (2011). Producto bruto geográfico per cápita. En la página Web del ex Ministerio de Economía: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/sidep/fichas\\_metodologicas/ficha\\_2\\_1.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/sidep/fichas_metodologicas/ficha_2_1.pdf) Disponible el

Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2018). Finalizar tus estudios primarios y/o secundarios. En la página Web del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: <https://www.argentina.gob.ar/terminar-la-primaria-o-la-secundaria-con-el-plan-fines> Disponible el: 3/01/2018.

Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Primera edición.

Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2016). Plan PROMEBA. En la página Web del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda: <https://www.argentina.gob.ar/interior/promeba> Disponible el 13/09/2019.

Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018). Plan Estratégico Territorial Avance IV. Buenos Aires: Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública. Primera edición ampliada.

Mombrú, Andrés (2012). Otra... “cumbia” filosófica. En Díaz, E., El poder y la vida. Modulaciones epistemológicas. Buenos Aires: Biblos.

Montecinos, Egon (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? Reforma y Democracia (44), 145-1174. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Montecinos, Egon (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del Presupuesto Participativo fuera de Brasil. Reforma y Democracia <http://old.clad.org/reforme/boletin-415/revista-del-clad-reforma-y-democracia> Disponible el 30/05/2015.

Moreno Municipio Gestión Mariano West - 2011 al 2015 (2013). Primer encuentro por el presupuesto Participativo en Trujui. En la página de Facebook Moreno Municipio Gestión Mariano West: <https://www.facebook.com/MorenoMunicipio/photos/a.250717401693893/462707370494894/?type=3> Disponible el 20/06/2019.

Municipalidad de Morón (2016). Participación Comunitaria. Morón: Página Web oficial del Municipio de Morón: <http://moron.gob.ar/nuestra-gestion/accion-social/participacion-comunitaria/> Disponible el 10/04/2019.

Municipalidad de San Miguel (2019) Presupuesto Participativo. San Miguel: Página Web oficial del Municipio de San Miguel <https://www.msm.gov.ar/areas-desarrollo-social/presupuesto-participativo/> Disponible el 10/04/2019.

Nez, Héloïse (2009): Saberes ciudadanos y democracia participativa. La puesta en debate del proyecto urbano en París y Córdoba. IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Málaga, 23-25 de septiembre de 2009.

Observatorio Económico-Social de la Universidad Nacional de Rosario (2015). Utilización de la Capacidad Instalada en la Industria. En la página Web del Observatorio: <https://observatorio.unr.edu.ar/utilizacion-de-la-capacidad-instalada-en-la-industria-2/> . Disponible el 20/05/2020.

Observatorio Metropolitano (2010). Partidos Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. En la página Web del Observatorio Metropolitano: <http://www.observatorioamba.org> Disponible el 20/11/2018.

Oszlak, Oscar (1991). Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: CEDES.

Pagani, M. (2015). Vos proponés, vos decidís: Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014). Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp> Disponible el 20/11/2018.

Plataforma Buenos Aires Metropolitana (BAM 2.1). Índice de Desarrollo Humano 2016 <http://bam21.org.ar/el-territorio-en-datos/dimension-social/indice-de-desarrollo-humano/> Disponible el 10/04/2020.

Poder Ejecutivo Nacional; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004). Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Poder Ejecutivo Nacional; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). 1816-2016, Argentina del Bicentenario-Plan Estratégico Territorial. Avance. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). Plan Estratégico Territorial: Argentina Urbana. Lineamientos Estratégicos para una política nacional de urbanización. Buenos Aires: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.



Poder Ejecutivo Nacional; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). Plan Estratégico Territorial. Avance II: Integración Territorial Internacional. 1a ed. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (2015). Lineamientos para la planificación territorial. Buenos Aires: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Poggi, María Cecilia y Zanca, Rosana (2010). Metodología para la observación de red- definiciones, en Tancredi, E. y da Costa Pereira, Nélica, Redes epistémicas transnacionales. Una aproximación teórica y metodológica. Luján: Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján.

Poggiese, Héctor (1994). Metodología FLACSO de planificación-gestión (planificación participativa y gestión asociada. Buenos Aires: FLACSO.

Poggiese, Héctor (2004); El rostro urbano de América Latina. Compilador/es: Torres Ribeiro, Ana Clara., Buenos Aires, FLACSO.

Prévôt Schapira, Marie-France (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. Perfiles Latinoamericanos 19, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, diciembre 2001. En: <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/315/269>.

Disponible el 15/05/2016.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000. Caracas: Oficina Central de Estadística e Informática del PNUD. En la página Web del PNUD-Venezuela: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/venezuela\\_2000\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/venezuela_2000_sp.pdf) .

Disponible el 15/01/20.

Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Estadística. Necesidades Básicas Insatisfechas. Disponible el 26/05/2020 en: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/sociedad/condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas/177-metodologia-necesidades-basicas-insatisfechas/230-metodologia-necesidades-basicas-insatisfechas>

Ramella, Sonia (2015). Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos. Estado y Políticas Públicas (4). Buenos Aires: FLACSO.

[http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1432134644\\_articulo-1.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1432134644_articulo-1.pdf) Disponible el 30/09/ 2016.

Ramírez, Franklin y Welp, Yanina (2011). Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea. Íconos (40). Quito: FLACSO-Ecuador <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/447>

Disponible el 14/04/2016.

Recalde, Darío y Zapata, Ricardo (2007). La ordenación del territorio. Instrumento en la gestión de los recursos naturales. La Rioja: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Rojas Osorio, Carlos (2006). Genealogía del giro lingüístico Medellín: Universidad de Antioquía.

Rose, Nikolas y O'Malley, Pat (2012); Gubernamentalidad. Astrolabio Nueva Época N°8.

Samaja, Juan (2003). Los caminos del conocimiento. En: *Semiótica de la Ciencia*, asignatura correspondiente a la Maestría en Metodología de la Investigación Científica, Universidad Nacional de Lanús. Material de cátedra.

Samaja, Juan (2010). Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica. Buenos Aires: EUDEBA

Santos, Milton (1980). Por una geografía nueva. Madrid.: Espasa –Calpe.

Schneider, Cecilia y Diaz Rosaenz, Micaela (2016): Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas. Disponible en: [https://www.academia.edu/27096622/Democracia\\_y\\_participacion\\_local\\_Debates\\_teoricos\\_y\\_analisis\\_empirico\\_de\\_los\\_Presupuestos\\_Participativos\\_en\\_las\\_ciudades\\_argentinas](https://www.academia.edu/27096622/Democracia_y_participacion_local_Debates_teoricos_y_analisis_empirico_de_los_Presupuestos_Participativos_en_las_ciudades_argentinas) . Disponible el 14/04/2016.

Schneider, Cecilia (coordinadora, 2016). La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los municipios. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

Semanario El Ciudadano (2012). Presupuesto Participativo 2012: más de 31.000 vecinos votaron en las Ferias de Proyectos. Hurlingham: El Ciudadano. Página Web de El Ciudadano: <http://www.elciudadanogba.com/16/10/2012/presupuesto-participativo-2012-mas-de-31-000-vecinos-votaron-en-las-ferias-de-proyectos/>

Disponible el 02/04/2020.

Sierra Bravo, Restituto (2000). Técnicas de Investigación social. Teoría y Ejercicios. Madrid: Paraninfo.

Smith, David (1980). Geografía Humana. Barcelona: Oikos Tau.

Soja, Edward (1996). Thirdspace. Malden: Blackwell.

Soja, Edward (2008). Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Madrid: Traficantes de sueños.

Soja, Edward (2014). En busca de la justicia espacial. Valencia: Tirant Humanidades.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2012). Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina. Informe Final. Buenos Aires: Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Supersudaca (2013). Conexión barrial. Buenos Aires: Pop-Arq. [http://supersudaca.org/blog/?page\\_id=1149](http://supersudaca.org/blog/?page_id=1149) . Disponible el 19/10/2016.

UNICEF (1995): Estado Mundial de la Infancia 1995. Barcelona: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En la página Web de UNICEF: <https://www.unicef.org/spanish/sowc/archive/SPANISH/Estado%20Mundial%20de%20la%20Infancia%201995.pdf>. Disponible el 15/01/2020

United Nations (2001). Indicators of sustainable development: guidelines and methodologies. En la página Web de la ONU: <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf> Disponible el 15/01/2020.

United Nations Development Programme (1995). Human Development Report. New York: Oxford University Press. En la página Web de la ONU. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr\\_1995\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr_1995_en_complete_nostats.pdf) . Disponible el 15/01/2020.

Universidad Nacional de Avellaneda (2016). Atlas del Conurbano Bonaerense. Avellaneda: Programa de Estudios del Conurbano. Disponible el 29/05/2020 en: <http://atlasconurbano.info/pagina.php?id=28>

Urfalino, Philippe (2013). Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Uvalle Berrones, Ricardo (2009). Gestión de redes institucionales. Convergencia, (6), 41- 72. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Vasilachis, Irene (2007). Estrategias de investigación cualitativa. Buenos Aires: Gedisa.

Vélez Romero, Xavier Alberto (2015). La Contribución de los Modelos de Gestión Participativos en el Desarrollo de los Gobiernos Municipales. Sinergia (6, 7). Manabí: Universidad Laica Eloy Alfaro.

Vignolo, Julio; Vacarezza, Mariela; Álvarez, Cecilia y Sosa, Alicia. Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud. [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688423X2011000100003](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688423X2011000100003) . Disponible el 14/08/2019.

Zanca, Rosana (2006); territorio, cotidianeidad ascendente y ordenación sustentable. La economía solidaria como contexto de una espacialidad alternativa construida a partir del transporte comunitario. Tesis de Licenciatura en Geografía, UNLu.

Zanca, Rosana (2007). Territorialización alternativa y Economía Solidaria. Revista electrónica Otra Economía - Volumen I - N° 1. Segundo semestre: <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/issue/view/194>

Zanca, Rosana (2013). Agendas públicas, racionalidad sustantiva y participación comunitaria: una relación posible y necesaria para la

ordenación territorial sustentable. Tesis de Maestría en Economía Social,  
UNGS.