

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO/ Argentina)**

**MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES
TESIS DE MAESTRÍA**

**Políticas públicas y territorios de relegación:
La experiencia del Presupuesto Participativo en
Arturo Seguí, Gran La Plata**

Autor: María Graciela Diloretto

Director: Dr. Alfredo Juan Manuel Carballeda

Marzo de 2015

RESUMEN

En el presente trabajo, se intentará analizar el tipo de espacio y la dinámica que propone el Estado a nivel local a través de un dispositivo específico, el Presupuesto Participativo, y las formas en que esta propuesta es receptada por los distintos actores, sobre todo aquellos en condiciones de relegación. Asimismo, se tratará de indagar sobre qué representaciones se ponen en juego desde dicho nivel a la hora de plantear el acceso al territorio, a fin de explorar qué cuestiones estructurales del diseño de las políticas de gestión local (en este caso, el Presupuesto Participativo) impiden o posibilitan el desarrollo de organizaciones representativas entre los vecinos.

Para ello, se tratará de indagar acerca del desarrollo del PP en una región específica del Gran La Plata (Arturo Seguí), que por sus características se enmarcaría como *territorio de relegación*. Mediante una metodología cualitativa de análisis y utilizando datos cuantitativos para la contextualización de la experiencia, se tratará de explorar su implementación y resultados, en relación a la participación de los actores territoriales y a la gestión local, y la forma en que las condiciones de relegación afectan el resultado del proceso participativo y la distribución de recursos que propone el Presupuesto Participativo,

INDICE

Resumen	1
Abreviaturas	4
Introducción	5
Capítulo I. Aproximaciones	8
I.1.- Hacia una breve definición de territorios de relegación	8
I.2.- Las Políticas Públicas en el contexto municipal y la relación con el territorio	12
I.3.- Los territorios de relegación como Contextos de anclaje	14
Capítulo II. Las transformaciones en el escenario sociopolítico: territorio y nuevas condiciones para el gobierno y la gestión pública en el nivel local	17
II.1.- El marco contextual	17
II.2.- El lugar del territorio	21
Capítulo III. El Presupuesto Participativo como política pública municipal de gestión local	24
III.1.- Algunas definiciones	24
III.2.- Antecedentes de la experiencia	27
III.3.- El Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata.	30
Características generales.	
III.4.- Algunas reflexiones sobre el Presupuesto Participativo	32
Capítulo IV. Estudio de Caso: La experiencia del PP en La Plata. Arturo Seguí, 2012	34
IV.1.- Metodología de trabajo	34
IV.2.- El contexto	36
IV.2.1.- Algunos datos sobre el PP 2012	
IV.2.2.- Características socio – demográficas de Arturo Seguí	38

IV.3.- Desarrollo del proceso	42
IV.3.1.- Difusión y convocatoria	44
IV.3.2.- La participación de los actores involucrados en el PP en la formación de la agenda	46
IV.3.3.- El proceso de formulación del problema y adopción de alternativas.	51
IV.3.4.- Implementación de la alternativa adoptada	57
IV.3.5.- Evaluación de los resultados	60
Capítulo V. Algunos comentarios finales	64
Anexo. Cuadros	69
Cuadro I	69
Cuadro II	71
Cuadro III	72
Bibliografía	74

ABREVIATURAS

AUH	Asignación Universal por Hijo
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPMH	Índice de Privación Material de los Hogares
LP	Línea de Pobreza
MPL	Municipalidad de La Plata
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PEA	Población Económicamente Activa
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Presupuesto Participativo
RAPP	Red Argentina de Presupuesto Participativo

INTRODUCCIÓN

En los últimos cincuenta años, América Latina ha sufrido profundas transformaciones en el campo de las Políticas Públicas, éstas han incidido en la caracterización y el abordaje de las problemáticas de las poblaciones más vulnerables, especialmente en aquellas que habitan en territorios caracterizados por formas de Urbanización espontánea e informalidad urbana (Relli, 2009). Este proceso, ha impactado en la legitimidad y competencia de los gobiernos para dar respuestas a las necesidades emergentes en áreas claves de la convivencia y estructuración social, especialmente en estas poblaciones.

En el caso puntual argentino, los '80 y los '90 constituyeron un periodo de profundos cambios estructurales y políticos, donde se dio la paradoja del retorno al régimen democrático, en un contexto de desarrollo de políticas de corte neoliberal: apertura a la participación política, pero bajo la preponderancia del mercado. Así, mientras que la acción estatal se orientaba a la reducción del gasto público, la limitación al máximo de las intervenciones en el campo social, y el fortalecimiento del lugar del mercado y la liberación comercial, se producía una ampliación de la esfera de lo "público", que presumía una mayor intervención de la ciudadanía en cuestiones vinculadas con las problemáticas propias de su contexto. Carmona (2012) plantea que esta redefinición del espacio de lo "público" se produce en un contexto donde se diversifican las estructuras sociales, laborales, familiares y aparecen nuevos procesos de individualización, pautas culturales, identidades y formas de acción social. Lo cual lleva a replantear nuevos esquemas de articulación de las decisiones de carácter colectivo.

Otra cuestión que caracteriza el escenario social argentino en este período -sobre todo entre los años 1976-2003-, es el fuerte deterioro de los ingresos de las clases trabajadoras, debido –en una primera etapa- al proceso de precarización laboral y –ya en

los '90- a la destrucción de puestos de trabajos del mercado formal, producto de la adopción de las medidas de corte neoliberal antes descritas. La retracción en los ingresos, el dramático aumento de la pobreza y la indigencia entre los sectores de pobreza estructural que agudizan su situación de vulnerabilidad social (Diloretto, 2009), aparecen como las principales restricciones al acceso formal a la ciudad y, en consecuencia, como elementos claves en la consolidación de los *territorios de relegación*. En este contexto, los sucesos políticos y la crisis institucional del 2001 contribuyen a poner en tensión los modos de gobernanza¹ y la participación pasa a constituir un elemento clave, que aparece en los enunciados de las políticas de todos los niveles de gobierno, adquiriendo una mayor preminencia el nivel local.

Ahora bien, ¿hacia qué sujeto va dirigida esta participación? ¿los niveles de políticas locales contemplan las particularidades del territorio, las institucionalidades existentes, las subjetividades de los vecinos, objetos y sujetos a la vez de esas políticas sociales?. La respuesta no se presume unívoca. La existencia de sujetos en situación de *pobreza persistente*², a pesar de la mejora en la distribución del ingreso de los últimos años (Diloretto y otros, 2013), hace necesario repensar en los modos en que las políticas locales inciden en la accesibilidad de estos sujetos.

Como primer paso para tratar de comprender el hiato que se observa entre la planificación e implementación de políticas públicas y el acceso que los habitantes de los

¹ En este sentido, Carmona (2012) señala que Bresser Pereyra (1995) introduce el concepto de gobernanza (en portugués en el original) como modalidad de reforma estatal diferente a la propuesta por el Neoliberalismo. Esta modalidad, aparece centrada en aumentar la capacidad de gobierno para intervenir de manera más eficaz ante las fallas que presenta la preminencia del mercado, planteando nuevas articulaciones entre los actores y perspectivas diferentes para el abordaje y resolución de los problemas, como componentes centrales para un desarrollo más democrático e interactivo de la resolución de la agenda pública.

² A los fines de este trabajo, se considera la definición de pobreza persistente que propone Adriana Clemente “condición de privación generalizada y, donde –a partir de la privación económica- se combina críticamente un conjunto de otras dimensiones del hogar y su entorno cuyos indicadores deficitarios comprometen al ciclo de la reproducción del grupo familiar y/o conviviente. Esta condición, se define según los estándares que la sociedad establece como umbral para la asistencia por necesidades urgentes. Su particularidad es que las privaciones (más urgentes) tienden a mantenerse en el tiempo y comprometen a más de una generación de un mismo grupo familiar, a pesar de cambios favorables en su contexto social y económico, lo que motiva que el abordaje deba ser multidimensional (Clemente, 2012)” (Clemente, 2014, op. cit., pp. 44)

territorios de relegación tienen a las mismas, se intentará indagar mediante el presente trabajo, sobre el tipo de espacio que el Estado a nivel local está proponiendo con el Presupuesto Participativo y cómo esta propuesta es receptada por los distintos actores, sobre todo aquellos en condiciones de relegación. Interesa asimismo relevar qué representaciones se ponen en juego desde los niveles locales a la hora de plantear las formas de acceder al territorio, a fin de poder explorar qué tipo de cuestiones estructurales del diseño del PP impiden o posibilitan el desarrollo de organizaciones representativas entre los vecinos, que mejoren su accesibilidad a las políticas públicas e incidan en la construcción de su subjetividad.

Esto presupone abordar lo territorial desde otra óptica: atravesado por la implementación de una política social que trasciende la acción puntual y forma parte de un proceso social en el que se entrecruzan complejamente distintas fuerzas sociales, redefiniendo y jerarquizando la coparticipación de los sujetos en las instancias que conlleva el proceso de decisión, que -a priori- puede considerarse que toma ribetes particulares en los territorios de relegación.

A partir de allí, cabe repensar de qué forma se construye desde los espacios de gobernanza locales, el concepto de coparticipación en relación a los habitantes de los territorios de relegación, teniendo en cuenta –como se ha dicho- las dificultades que se observan para el acceso de estos actores a las políticas públicas

CAPÍTULO I

APROXIMACIONES

I.1.- Hacia una breve definición de territorios de relegación

El territorio, como espacio económico-social y cultural que permite la relación entre los distintos actores sociales, influye sustantivamente en la diversidad de acceso a los servicios sociales, ya sea como componente favorecedor o condicionante. En las últimas décadas las trayectorias económicas y sociales en los diferentes ámbitos territoriales fueron moldeando estilos de desarrollo socioeconómico y productivo, que condicionan fuertemente las opciones laborales y las alternativas de inserción productiva. En esta línea, cada una de las distintas regiones o provincias fueron gestando una identidad asociada a la capacidad, competencia y cultura productiva (Gatto, 2007) que se expresa en un amplio abanico de dimensiones -que exceden el plano meramente económico- para incidir en la constitución de determinados activos sociales intangibles (Kaztman, 2000).

La importancia de atender las demandas que contribuyan a mitigar la desigualdad territorial en el acceso a los servicios sociales, conlleva la necesidad de analizar también las variables estructurales que inciden en el proceso a nivel territorial. Este abordaje de los aspectos macro y micro sociales que inciden en la accesibilidad universal apunta a repensar la presencia de elementos y procesos que definen la ampliación de las desigualdades territoriales, poniendo en tensión los mecanismos vigentes de participación de los propios actores en la resignificación de los procesos. Pero por otra parte, la brecha de la desigualdad supera, en muchos ámbitos regionales, la distancia

social y políticamente aceptada por la sociedad, creando territorios de relegación, donde subyacen un creciente individualismo y una progresiva reducción del nivel de cohesión interna local, como resabios persistentes del modelo neoliberal. (Diloretto, Larocca, 2013)

Como plantea Soldano (2008), esta relegación social y urbana, se halla inscrita en una *territorialidad*³ particular. El concepto de relegación urbana es abordado por Löic Wacquant ...*“En la actualidad el barrio ya no representa un escudo contra las inseguridades y las presiones del mundo exterior, un paisaje familiar y reafirmante imbuido de significados y formas de mutualidad colectivos. Así, estos barrios de relegación son criaturas de las políticas estatales en materia de vivienda, urbanismo y planificación regional. En el fondo, entonces, su surgimiento, consolidación y dispersión final son en esencia una cuestión política. Si hay algo que caracteriza a los barrios de relegación que brotaron en el continente cuando los mecanismos de reproducción de la clase obrera empezaron a sufrir tropiezos, es su extrema heterogeneidad étnica, así como su incapacidad de satisfacer las necesidades básicas y englobar las rutinas diarias de sus habitantes.”*... (Wacquant, 2001: 179). Para el autor, no significa solamente tener cada vez más dificultades para salir, conectarse, desplazarse e intercambiar con los otros que viven “afuera” –es más, la virtual desaparición de los proyectos “barrio afuera”– implica que cada vez menos gente quiere entrar en este tipo de espacios.

Para entender los procesos que atraviesan estos territorios de relegación, se torna relevante lograr reconocer qué serie de elementos los diferencia de los denominados villas y barrios populares de la década de los sesenta y los setenta. Para ello, una vía de entrada posible se relaciona con reconstruir las relaciones conexas entre las transformaciones en la vida cotidiana y las relaciones sociales dentro del espacio urbano de relegación por un lado; y la reestructuración del sistema de fuerzas

³ Siguiendo lo planteado por Silva (1991), el concepto de *territorialidad* refiere a la producción social, política, económica y simbólico-cultural del espacio habitado; implicando al conjunto de los procesos de marcación y apropiación que realizan sus habitantes, considerando el sistema de poder vigente.

económicas/políticas que explica la configuración particular de clase que el territorio materializa. En otras palabras, se presentan como relevantes los factores externos que configuran el territorio desde lo social y simbólico dentro del cual los sujetos se definen, y redefinen la comunidad que forman. En este sentido, se considera que es necesario explorar en las condiciones objetivas en que se construye la identidad, para efectuar un análisis de la experiencia de dicho territorio y sus maneras incorporadas de prácticas y significación, como parte del proceso de la delimitación y abordaje de los problemas de accesibilidad. Es en ese espacio objetivo y de recursos materiales y simbólicos donde nacen las estrategias desplegadas por los sujetos para constituirse como tales. Estrategias que han dejado de ser lineales, para asemejarse más a la “lógica del cazador” (asociadas a la supervivencia cotidiana), que refiere Denis Merklen (2003).

Entonces, a la hora de abordar la relación entre accesibilidad a servicios y territorios de relegación, se considera que –siguiendo a Rozas y otros (2009)- el territorio de relegación (en la forma de barrio, villa, asentamiento, monobloks) no es sólo una entidad topográfica o agregación de familias pobres. Constituye una forma institucional, que puede caracterizarse como *una formación socioespacial fundada en la relegación forzada de una población negativamente tipificada*, en un territorio en el cual esa población desarrolla un conjunto de instituciones específicas que actúan como sustituto funcional y escudo protector de las instituciones dominantes de la sociedad (Wacquant, 2001).

Por otra parte, estos territorios de relegación social están organizados muchas veces en forma diferente, en respuesta a la necesidad social y a los arreglos coyunturales que sus habitantes van desarrollando para su supervivencia cotidiana. Los trabajos, los ingresos, son informales y esta informalidad no puede ser captada por las instituciones con que tradicionalmente el Estado “baja” al territorio. Por ejemplo, la Unidad Sanitaria que atiende en los horarios de trabajo de los adultos –que en su mayoría no cuentan con,

por ejemplo, los beneficios de licencias por enfermedad que otorga el empleo formal- no logra facilitar totalmente la resolución de los problemas de salud como de la misma manera, la escuela tradicional, que no contempla las trayectorias educativas disruptivas de adolescentes y adultos, se va constituyendo en una institución expulsiva.

En los territorios de relegación es donde se concentra la población con mayores niveles de vulnerabilidad social, inseguridad y fragilidad de los hogares para enfrentar cambios en el entorno socioeconómico, explicitando así un creciente debilitamiento de los mecanismos de integración social. En este sentido, la vulnerabilidad posee dos dimensiones centrales: una económica, en la cual los lazos con el mercado de trabajo se ven amenazados y/o debilitados; y otra social, caracterizada por la fragilidad de la integración en redes sociales –familiares y/o comunitarias- y el acceso a los servicios públicos.

En el sentido económico, la amenaza alude a la posibilidad que padecen ciertos sectores de ser excluidos de puestos de calidad –en términos de ingresos, beneficios, condiciones de trabajo, etc.- y de transitar una carrera laboral signada por el desempleo y la inestabilidad⁴. En su dimensión social, la vulnerabilidad⁵ se refiere centralmente a la

⁴ La dinámica que sufren las categorías relacionadas a la fuerza de trabajo refiere distintas formas de inserción de los sujetos en el mercado productivo, que traen aparejadas, a su vez, modos de inclusión-exclusión parciales, extrapolables a su vida cotidiana, que pone en cuestión la concepción de que la sociedad debe existir como un todo. “Si hay efectivamente gentes segregadas a la vez de los circuitos sociales de producción, de unidad y de reconocimiento, se perfila un modelo de sociedad en el que sus miembros no están ya vinculados por aquellas relaciones de interdependencia que teorizó Durkheim, por ejemplo, y que permiten que se pueda hablar de una sociedad como un conjunto de ‘semejantes’. Tal es el peligro que comportan los fenómenos de exclusión: el exilio de una parte de la población respecto de la sociedad y la ciudadanía (...) El peligro se sitúa en el riesgo de pudrimiento de las condiciones de la democracia, que se produce a partir de la pulverización de la condición salarial. Un número creciente de personas se ven obligadas a vivir una especie de cultura de lo aleatorio, como por ejemplo esos numerosos jóvenes que viven de una alternancia entre actividad e inactividad, de trabajillos, de un poco de ayuda social y un poco de apañárselas” (Castel, 1995:35).

⁵ Siguiendo lo desarrollado por Denis Merklen (2003), el concepto de pobreza resulta insuficiente para intentar explicar los profundos cambios que se han generado en la estructura social a partir del advenimiento del modelo neoliberal. En este sentido, las ideas de *vulnerabilidad* e *inestabilidad* podrían ayudar a explicar mejor el actual panorama social. “Con *vulnerabilidad* quiere decirse que el individuo carece del tipo de reaseguros que brinda el empleo estable o la propiedad. La vulnerabilidad se expresa en la inestabilidad permanente y en la necesidad de adaptarse a vivir el día a día (...) La idea de vulnerabilidad refiere a los problemas de integración social y expresa una fragilidad de los lazos sociales -de solidaridad, diría Émile Durkheim- que deben favorecer el desarrollo de los individuos” (Castel 1995 *apud* Merklen, 2003:112-113). Para mayor desarrollo de este punto, véase DILORETTO, María 2009 "Algunas consideraciones sobre la actual estructura social argentina. Pobreza y precarización de condiciones de vida en la nueva configuración

pérdida de capital social y a las crecientes dificultades para acceder a los servicios sociales básicos, lo que implica un incremento de la incertidumbre y desprotección de los hogares. Tener en cuenta una perspectiva relacional, permite entender que estos “enclaves de pobreza urbana” no son producto de la acción de una sola fuerza o actor, sino de la interrelación de actores en disputa y los constantes cambios en la estructura de oportunidades políticas (Diloretto, Larocca, 2011).

En otros términos, estos territorios aparecen doblemente caracterizados: por un lado, por la articulación de un conjunto de elementos y procesos estructurales de tipo económico y social, que implican actores y lógicas específicas, inscriptas parcial o totalmente en el funcionamiento de la aglomeración urbana. Por otro, por las formas y los alcances de las distintas intervenciones estatales, la lógica de acumulación de poder político y su consecuente impacto en el acceso a las políticas públicas a escala territorial.

Como se ha dicho anteriormente, estos territorios de relegación han sido particularmente sensibles a las políticas neoliberales que se consolidaron en la década de los '90, que implicaron simultáneamente una reforma de la sociedad civil, convocándose a la ciudadanía (especialmente a los sectores populares) a participar en programas acotados en un ámbito territorial “micro” y focalizados en un conjunto de problemáticas y necesidades puntuales (Diloretto, 2009).

I.2.- Las Políticas Públicas en el contexto municipal y la relación con el territorio

El ámbito local está experimentando un importante proceso de reestructuración, que se caracteriza por la revalorización de lo local y de lo político en este nivel: en la actualidad los municipios se encuentran ante un nuevo escenario, caracterizado por la convergencia de nuevas demandas económicas, sociales y territoriales, que ponen en evidencia la necesidad de desarrollar nuevas estrategias de intervención para su resolución y de adecuar las estructuras y la organización municipal para tal efecto. Para ello, el primer aspecto a tener en cuenta es la caracterización de los actores locales en su contexto: la politización del ámbito local, supone de dotarlo de márgenes de maniobra sustantivos, que superen las actuaciones meramente ejecutoras.

Es en este marco donde aparecen nuevas estrategias y metodologías de gestión, con el objeto de que los Municipios puedan adaptarse a las condiciones históricas y territoriales que caracterizan el contexto donde deben intervenir. Así, Pagani (2011) plantea que ante estas nuevas condiciones, los municipios asumen nuevas responsabilidades, tales como la promoción de proyectos productivos de desarrollo local, enfocados hacia mercados internos y externos y la búsqueda de inversiones, tratando de fomentar el crecimiento con mayor equidad social; la atención de la población con menos recursos, que dirigen sus demandas al nivel municipal por ser la escala de gobierno más próxima al ciudadano; el gerenciamiento de la infraestructura local, para potenciar ventajas competitivas y favorecer el asentamiento del capital nacional e internacional. También se observa la necesidad de rediseñar y fortalecer las estructuras administrativas, buscando lograr mayores niveles de productividad institucional. Para ello, la autora señala la aplicación de nuevas tecnologías de gestión (como calidad total, programas de reingeniería, modelos de gestión por resultados, etc.) -algunas provenientes del sector privado- que se implementan en la medida de las necesidades locales en un acotado número de municipios.

Estas transformaciones y nuevas responsabilidades plantean una forma de relación entre el Estado Local y la sociedad donde el gobierno local debe necesariamente impulsar la formación de consensos entre los diversos sectores de la comunidad, a fin de propiciar instancias participativas en su gestión, tendientes a iniciar una búsqueda conjunta de soluciones. Así, el municipio necesita redefinir sus funciones -superando su rol tradicional de ejecutor de políticas concebidas en otra instancia- para comenzar a tener un papel preponderante en la toma de decisiones que involucren a la comunidad. Nari (1995), remarca el papel de los Gobiernos Locales en la profundización de la democracia, en tanto se jerarquicen como un espacio privilegiado ya sea para fortalecer las relaciones de Estado y la sociedad, como en la práctica de la gestión cotidiana en relación a las necesidades de la gente.

Ante este nuevo escenario, caracterizado por una nueva relación entre Estado y Sociedad, cabe definir la participación comunitaria “como un medio de socialización de la política que en tanto tal supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales. En esta perspectiva, la solución de la crisis también implica plantearse cómo se transforma lo estatal en público; o sea, cómo va a ser posible que la decisión del gobierno y de la burocracia sean decisiones transparentes y que sufran la presión de sus públicos respectivos” (Cunill Grau, 1991: 39).

I.3.- Los territorios de relegación como Contextos de anclaje

Como señalan Oszlak y O'Donnell (1984), el análisis de las políticas públicas requiere conocer el contexto donde se inscriben “En el uso que proponemos, un ‘contexto’ consiste de aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de

investigación ('políticas estatales') que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables" (Oszlak, O'Donnell, 1984: 125). Por ello se hace necesario, al menos someramente, caracterizar las condiciones estructurales y coyunturales en el que surgen las políticas de participación.

Cunill Grau (1991) considera que la participación ciudadana surge como consecuencia de dos procesos: la crisis de la representación política generada a mediados del siglo XX, y la crisis de la eficacia del Estado surgida en los '70, que produce un cambio en las funciones del Estado y una nueva matriz en la relación con la sociedad. En consonancia con este proceso, en el marco de las reformas estructurales de los '90, reaparecen con fuerza las propuestas de participación en las políticas sociales.

Como se ha planteado previamente, las reformas de los años '90 generaron profundas transformaciones que trascendieron la esfera estatal y abarcaron al conjunto de la sociedad: las políticas neoliberales implicaron una reforma de la sociedad civil, donde se convocó a la ciudadanía (especialmente a los sectores populares) a participar en programas acotados en un ámbito territorial "micro" y en un conjunto de problemáticas y necesidades puntuales. De este modo, la población aparece con la responsabilidad de hacerse cargo de su situación de desventaja frente a una oferta pública que se atrofia (Pagani, 2011).

La reforma del Estado implicó, entre otros procesos, el traspaso de competencias a los gobiernos locales en un marco de crecimiento de las problemáticas sociales (especialmente altos niveles de pobreza e índices de desocupación). En este contexto, los municipios se convirtieron en receptores directos de las demandas ciudadanas debiendo convertirse en agentes de contención social e iniciar un proceso de redefinición de sus roles y estrategias de intervención. De este modo, incorporaron en sus agendas de gobierno programas referidos al bienestar de la población y orientados a variados temas: sociales, empleo, salud, promoción económica, calidad ambiental, entre otros.

Pero -como señala García Delgado (1998)- en la mayoría de los casos estas nuevas competencias no fueron acompañadas de mayores recursos, obligando a los municipios a generar una gestión más “eficiente”, incorporando nuevas herramientas de gestión e iniciando, en los municipios de mayor cantidad de habitantes, procesos de desconcentración territorial.

CAPÍTULO II

LAS TRANSFORMACIONES EN EL ESCENARIO SOCIOPOLÍTICO: TERRITORIO Y NUEVAS CONDICIONES PARA EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL NIVEL LOCAL

II.1.- El marco contextual

La asociación entre desigualdad en la distribución del ingreso e inclusión social ha estado medida históricamente por el funcionamiento de las instituciones sociales, económicas y políticas, que han favorecido o coartado las oportunidades de satisfacción de necesidades y -sobre todo- la práctica de ciudadanía. En el caso argentino, la seguridad social estuvo profundamente ligada a la condición de trabajador, lo que ha derivado en lo que Bayón (2006) denomina *una inclusión diferenciada en el sistema social*. Esta forma de inclusión plantea una segmentación en lo que hace a la inserción de la población en el sistema social, que no ha revestido un carácter universal. A partir del advenimiento del neoliberalismo, esta segmentación emerge con mayor crudeza ante el progresivo desmantelamiento y mercantilización de los servicios sociales⁶.

La descentralización de servicios fundamentales, como la educación y la salud, ha derivado no sólo en una mayor inequidad, sino en una dramática profundización de las distancias sociales en función tanto del acceso a oportunidades (ya sea de empleo, de

⁶ Para mayores precisiones sobre este punto, ver DILORETTO, María – MESCHINI, Paula – LOZANO, Juan. "Reflexiones sobre la estructura social argentina. La desigualdad social en debate en el escenario post neoliberal". Revista Escenarios N° 18. FTS - UNLP. La Plata, 2012. ISBN1666-3942

educación o de salud) como -y esto es lo novedoso- de la calidad de las oportunidades a las que se accede. Es precisamente el carácter acumulativo de estas situaciones de desventaja relacionadas no sólo con la precariedad ocupacional, sino también con otras dimensiones de la vida económica y social, lo que hace que ciertos grupos sean más vulnerables a la pobreza, y encuentren mayores obstáculos a su inclusión social.

En suma, las transformaciones en el mercado de trabajo y en el rol del Estado (en su articulación con la producción de bienes y servicios), se tradujeron en un aumento de la desigualdad distributiva, una caída generalizada de los ingresos y un deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población (particularmente sectores medios y bajos), que han cambiado profundamente la estructura social argentina, hasta el punto que –a pesar de la mejora en la distribución del ingreso de los últimos años- aún subsisten núcleos de pobreza persistente, sobre todo en territorios de relegación urbanos, que denotan fuertes desventajas en términos de acceso a los derechos.

Las dificultades para la accesibilidad a las políticas públicas, genera un contexto de incertidumbre para estos sectores de la sociedad, que aparecen con escasos activos para compensar la desprotección. La alta desigualdad en la distribución de oportunidades educativas y ocupacionales y de la protección social, agrega a la falta de expectativas de ascenso social para estas poblaciones, una polarización y segmentación crecientes.

Este proceso se consolida en el marco de las reformas macroeconómicas sufridas en los años '80 y '90, período en el cual -según refiere Carlos Vilas (2011)- el análisis de la relación gestión – políticas públicas, presenta una particular mirada sobre lo *político* de las *políticas públicas*. Para el autor esta relación aparece de dos maneras, claramente diferenciadas: como un marco institucional en el cual las políticas son diseñadas y ejecutadas, y –por otro lado- como un factor que perturba la calidad, los alcances y la eficacia de las políticas. Es interesante este enfoque, ya que en el primer caso, lo *político* aparece como un factor externo, y en el segundo, la dimensión de lo *político* queda

reducida a lo que Vilas denomina el “juego de las políticas”, prácticas (negociaciones, acuerdos) entre los actores involucrados, con el fin de lograr determinadas ventajas individuales a través de las políticas.

Pero la necesaria reorientación del desempeño del Estado a partir de las crisis económicas, sociales y políticas que vivió nuestro país a fines de los '90 y principios de este siglo, caracterizada por la reactivación de actores sociales y surgimiento de nuevos sujetos colectivos, implica nuevas formas de organización institucional y configuración política de los Estados (Vilas, 2011 b). Así, la incorporación del territorio y de la dimensión local como enclave de disputa de lo político, implica el desarrollo de nuevos modos de producción e implementación de políticas públicas, en consonancia con los nuevos objetivos e intereses que orientan estas nuevas modalidades de articulación entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, cabe traer a colación el planteo de Oszlak y O'Donnell (1984), que analizan la política estatal como un conjunto de tomas de posición por parte del Estado respecto de cierta cuestión, pero de un Estado que no participa solo, sino a través de un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales. En este proceso se agregan relaciones bidireccionales de poder, influencia, negociación y cooptación, que hacen que las políticas se inserten en una “estructura de arenas”.

Desde este enfoque, a fin de tratar de definir el marco conceptual desde donde analizar la gestión de políticas públicas en el ámbito local, se considera la definición que realiza Carlos Vilas: *“Englobo bajo la denominación políticas públicas al conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político. Durante mucho tiempo fue usual referirse a ellas simplemente como políticas, adjetivadas según el campo o aspecto específico de acción gubernamental (...) y diferente de la política referida a las relaciones de poder institucionalizadas en el estado y sus formas de gobierno. La distinción entre política y*

políticas coincide con la que se lleva a cabo en la literatura académica y la política anglosajona entre politics y policies: éstas son las acciones de gobierno emprendidas en campos determinados de la gestión pública, mientras aquella refiere a las luchas (...) por el ejercicio del poder y el modo de ejercerlo (los programas de gobierno y en general diseños de acción que dan unidad y coherencia a la variedad de intervenciones” (Vilas, 2011a: 37)

Así, puede observarse que en los distintos momentos de una política pública intervienen diferentes actores: la población afectada, los funcionarios, los asesores, los grupos de interés, entre otros. En otras palabras, no puede haber política pública que se base únicamente en las decisiones estatales, ignorando la coparticipación de la ciudadanía en las instancias que conlleva el proceso de decisión. Estas tensiones, son claras de ver en el territorio. Desde una perspectiva que pone énfasis en las transformaciones operadas en el mercado de trabajo, en la provisión y acceso a servicios sociales se entiende que es en los barrios de relegación donde se concentra la población con mayores niveles de vulnerabilidad social, inseguridad y fragilidad de los hogares para enfrentar cambios en el entorno socioeconómico; explicitando así un creciente debilitamiento de los mecanismos de integración social.

En este marco, para Ameigeiras (1997), las organizaciones territoriales construyen y se convierten en espacios significativos, en ámbitos relevantes de la vida cotidiana de los actores sociales en los sectores populares. Espacios complejos, pero fundantes en lo que hace a la generación de relaciones sociales y a la constitución de nuevas identidades y sentidos de pertenencias. Por ello, se observa como han cobrado mayor presencia en las disputas sociales, convirtiéndose en lugares de rearticulación de la experiencia política de importantes sectores. Estos ámbitos públicos constituyen nuevas zonas de construcciones políticas discursivas y, eventualmente, se establecen como lugares productores de políticas públicas que pueden fortalecer procesos de ciudadanía.

Para Lucero y Garcés (2011), en las nuevas condiciones económicas el espacio local y vecinal se fue conformando en un lugar de refugio y repliegue, para desarrollar las estrategias tendientes a asegurar la reproducción social de las familias. Así las solidaridades locales y las relaciones de intercambio comunitarias se expandieron fuertemente en los territorios urbanos emergentes. El fortalecimiento de estas redes sociales es un proceso que se fue desplegando en más de dos décadas y que hoy está presente en un conjunto heterogéneo de territorios urbanos, que implican no sólo villas de emergencia, sino también tradicionales barrios obreros, barrios suburbanos, o enclavados en zonas rurales, o del interior de las provincias.

II.2.- El lugar del territorio

El territorio local se fue configurando como un espacio de expresión de demandas y –en consecuencia- de generación de agentes y organizaciones que de distintas maneras pujan por la obtención de recursos para la reproducción social. Denis Merklen (2003) señala la importancia de estos espacios para la conformación de una nueva politicidad de los sectores populares. Pero incluso otras formas tradicionales de intervención sobre la pobreza transformaron sus patrones de acción para reposicionarse en el territorio local. Se jerarquiza así el territorio, resignificándose en una trama compleja donde confluyen diversos actores, organizaciones e instituciones y constituyendo un espacio clave para la aplicación de las políticas públicas. De esta manera los procesos de descentralización y reivindicación de lo local, confluyen con una dinámica social y económica "desde abajo" que resulta en un reposicionamiento del territorio en la intervención social (Lucero, Garcés, 2011).

De esta manera, los puntos de encuentro entre las organizaciones, las políticas sociales y los servicios sociales configuran una trama de relaciones que expresa la emergencia de nuevas formas de identificación de las necesidades y de configuración de las demandas. Al respecto, Denis Merklen (1999), sostiene que las políticas sociales no “bajan” sobre un terreno vacío, sino que estos actores públicos y privados toman (en mayor o menor medida) decisiones de distinto tipo sobre el uso de recursos comunes con respecto al abordaje de los problemas sociales en el ámbito barrial. Es por medio del trabajo colectivo que se definen distintos aspectos de la vida en el barrio y de ellos depende en gran medida el buen funcionamiento de la vida familiar e individual, principalmente en la infraestructura de servicios y los espacios comunitarios. Agrega que *“además de una importante organización, tanto el acceso a los servicios como el desarrollo de los espacios comunitarios dependen de la concurrencia de las instituciones públicas en general, y particularmente del Estado. Por una parte dependen de la habilidad de las organizaciones para gestionar subsidios y recursos externos capaces de mantener viva la actividad. Pero por otra parte, casi todas las actividades dependen de la integración a instituciones de la vida pública. Acceder a una escuela no es obtener el dinero para un edificio..., es, integrarse socialmente al sistema educativo. De otro modo, acceder al agua potable es integrarse a una red de servicios. El acceso a la salud, el transporte, la infraestructura o la seguridad, implican la integración a sistemas globales que garantizan la continuidad y que permite afirmar el sentimiento de pertenencia a la sociedad, base de la ciudadanía moderna”*. (Merklen, 1999: 16)

En esta línea, cabe traer a colación el planteo de Aguilar Villanueva (1993), en cuanto que todo asunto público no tiene necesariamente el mismo formato y la escala de gobierno nacional, por lo cual es necesario dimensionar a las comunidades como espacios de consenso y conflicto. Para Genro y De Souza (1998) las soluciones “nacionales” son cada vez más impotentes, por lo tanto el punto de partida local es básico para lograr que las políticas sociales sean eficaces. Pero, al mismo tiempo, cabe señalar

que en los últimos años muchos de los avances en infraestructura municipal, por ejemplo, responden a Políticas Públicas de índole nacional (camino, agua potable, conectividad eléctrica), lo cual genera un punto de tensión, en relación a cómo el nivel local facilita u obstaculiza el acceso a estos derechos de aquellas poblaciones más vulnerables.

CAPITULO III

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE GESTIÓN LOCAL

III.1.- Algunas definiciones

Las experiencias de Presupuesto Participativo (desde ahora PP) pretenden establecer nuevas formas de vinculación entre el estado (en este caso, el Municipio) y la sociedad civil, introduciendo elementos democratizadores para definir prioridades de política pública, y asegurar que los proyectos seleccionados guarden una relación coherente con las necesidades de la población. En efecto, Genro y de Sousa definen al Presupuesto Participativo como “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública.” (Genro, de Sousa; 1998: 123).

En concordancia con la definición anterior, Martínez y Arena (2013), en un trabajo reciente de sistematización de la experiencia el Presupuesto Participativo en la Argentina, enmarcan la metodología de la siguiente manera: *“Esta política puede definirse como un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en la cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deben ejecutar*

con una parte de los recursos públicos locales. El PP representa entonces una apuesta sustancial por ampliar y mejorar el Estado de derecho y el sistema democrático, por intensificar la democratización del Estado, por quebrar el verticalismo y centralismo burocrático y por legitimar las acciones públicas a partir de la decisión compartida entre Estado y sociedad” (Martínez, Arena, 2013, op. cit.; pp. 14). Así, el PP aparece como una política pública que implica el fortalecimiento del protagonismo de los vecinos en el espacio público: una herramienta que favorece la toma de decisiones colectivas, en relación a las formas en que los recursos del Estado son utilizados en el territorio, pero, sobre todo, que intenta fomentar la participación social de los actores que lo habitan.

En otros términos: el PP aparece como una metodología que promueve nuevos canales de relación entre los Estados locales y la sociedad. Mediante este dispositivo, se somete a decisión de la población la determinación de cuáles son las prioridades, dónde y cuándo realizar las inversiones, y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno, por intermedio de un proceso de debates y consultas. Así, se busca otorgar un protagonismo clave a la sociedad como actor político en la determinación del problema y en la elección de las estrategias para abordarlo, en un proceso novedoso de construcción de la política pública a nivel local. En teoría, se generaría un espacio abierto a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas, no sólo al priorizar las demandas, sino también al elegir los problemas a abordar y su orden.

En relación a esto, para Sousa Santos (2004), el Presupuesto Participativo es una modalidad de gobierno público, que recurre a la participación de la población en diferentes etapas de la preparación e implementación presupuestaria, pautando especialmente las prioridades para la distribución de los recursos. Para este autor, constituye una forma de participación de la ciudadanía en la jerarquización y el destino de los recursos locales, que combina la democracia representativa (indirecta) con la democracia participativa (directa, a través de la participación de la ciudadanía).

López Accotto, Martínez y Adaro (2010) y Martínez y Arena (2013) sistematizan algunas ventajas del Presupuesto Participativo, tales como el cambio de las condiciones de vida y mejoras infraestructurales en la ciudad, con una propuesta reequilibradora en lo territorial y distributiva en lo económico. En términos de participación política, los autores plantean asimismo que el PP posibilitaría la recuperación del prestigio social de la política, a través de la relegitimación de las prácticas políticas y la participación ciudadana a través de prácticas no clientelares, que favorezcan el fortalecimiento de las capacidades políticas. Por otra parte, mediante este dispositivo se podría fortalecer la visibilización de las demandas de los grupos o sectores más vulnerables, con la idea de discriminar positivamente a los sectores históricamente más postergados. En relación a la gestión local, contribuiría a su perfeccionamiento, favoreciendo el paso de un modelo tradicional – vertical, a otro de tipo participativo –horizontal, dirigido a atender las demandas sociales

Otras de las ventajas señaladas por los autores, se asocian a la democratización de las relaciones del Estado con la sociedad, a partir del fortalecimiento de lo público y del control fiscal por parte de la ciudadanía al Estado. En suma, el PP contribuiría a la profundización de la democracia, a partir de la combinación de sus elementos participativos y representativos, o sea de la aplicación de los mecanismos de democracia directa e indirecta.

Por otra parte, Pagani (2011), a partir del análisis de distintas experiencias y autores, advierte ciertos riesgos que conlleva la iniciativa, y se encuentran asociados a las formas tradicionales de las prácticas políticas, por ejemplo los gobiernos utilicen este mecanismo como una nueva forma de clientelismo. Algunos de los riesgos planteados por la autora, han sido observados en la experiencia analizada: por un lado, en relación a las modalidades de la convocatoria, que aparece como insuficiente y de la cual no han participado todos los sectores representativos de la comunidad. Por otro lado, se han

observado también la cristalización de estos riesgos, en la forma de comunicación de la experiencia, que incide en la posibilidad de participación de los vecinos y en el proceso de evaluación del PP, tal como será posteriormente desarrollado.

Los otros riesgos enumerados por Pagani (2011), están relacionados más a cuestiones de tipo operativas: que la dimensión técnica desvirtúe la manifestación popular y que las propuestas no sean viables económicamente por restricciones presupuestarias,

III.2.- Antecedentes de la experiencia

Las primeras prácticas de Presupuesto Participativo se originaron en la ciudad de Porto Alegre –Brasil- en 1989, donde a instancias del partido gobernante –el Partido de los Trabajadores- fueron los ciudadanos participantes de manera autónoma los que diseñaron su reglamentación y realizan los ajustes necesarios para su mejora. “[En] la experiencia realizada en Porto Alegre con el Presupuesto Participativo [...] no se trató simplemente de ‘incentivar’ la participación popular en forma espontánea, de ‘hacer obras’ o sólo ‘aceitar’ los mecanismos de la democracia formal. En verdad, fue creado un nuevo centro de decisión que, junto con el Poder Ejecutivo y el Legislativo, democratizaron efectivamente la acción política e integraron a los ciudadanos comunes en un nuevo ‘espacio público.’” (Genro, de Souza, 1998: 16). Cannabes (2005) señala que una lectura histórica del PP desde su origen, en el año 1989, permite identificar tres fases:

Fase I: *Experimentaciones (en Brasil, sobre todo en la ciudad de Porto Alegre), desde 1989 hasta 1997.* En ella comienzan a desarrollarse las nuevas formas de gestionar los

recursos públicos. En un principio en Brasil, como se ha dicho, en la ciudad de Porto Alegre, y posteriormente en Santo André. A partir de 1990, comienza a participar de la experiencia la ciudad de Montevideo (Uruguay), invitando a su población a orientar el uso de sus recursos quinquenales.

Fase II: *Masificación en los distintos Estados de Brasil, de 1997 a 2000*. En este período, más de 130 municipios brasileños adoptan la experiencia, con distintas modalidades.

Fase III: *Expansión por fuera de Brasil y diversificación, a partir del año 2000*. Es a partir de esta fase que numerosas ciudades latinoamericanas, y más recientemente, europeas, llevan a cabo el PP, con marcadas adaptaciones. Es en esta etapa -señalan Martínez y Arena (2013)- que se desarrollan las primeras experiencias del PP en la Argentina.

En efecto: el PP comenzó a aplicarse en Argentina con posterioridad a diciembre del 2001, en el marco de una profunda crisis de representación. En los últimos años, un creciente número de gobiernos locales ha comenzado a aplicar el Presupuesto Participativo, siendo en la actualidad cincuenta y seis municipios, distribuidos en 13 provincias⁷.

A mediados del año 2009 se constituyó la Red Argentina de Presupuestos Participativos, integrada por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior, Municipios que tienen implementado el Presupuesto Participativo y Universidades que abordan la temática. Esta Red ha ido realizando periódicamente Encuentros Nacionales⁸, con el objetivo de brindar la posibilidad de intercambiar información y capitalizar experiencias logradas por los distintos municipios en torno a la temática. Según refieren Martínez y Arena (2013) una de las características del PP en la

⁷ Datos extraídos de la página web de la Red Argentina de Presupuesto Participativo, <http://www.rapp.gov.ar>

⁸ El último Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo fue efectuado en la ciudad de Gualaguaychú, los días 13 y 14 de noviembre del 2014. El VIII Encuentro Nacional está previsto realizarse los días 29 y 30 de abril del 2015 en la ciudad de Salta. (<http://www.rapp.gov.ar>)

Argentina, es que se encuentra asociado a grandes aglomeraciones urbanas y presenta baja cobertura en pequeñas ciudades. Este dato es consecuente con los antecedentes de la implementación del PP en nuestro país, relacionado con la crisis de legitimidad y representación política vivida a inicios del presente siglo, y con la idea de acercar el gobierno a la gente. En efecto, si analizamos la cobertura del PP en el año 2011 (Martínez y Arena, 2013), se observa que si bien la experiencia alcanza a menos del 5 % de los gobiernos locales de nivel municipal, aproximadamente el 30 % de la población argentina habita en distritos que aplican el PP.

En relación al *marco normativo* de la experiencia, Martínez y Arena (2013) señalan que el PP se encontraría encuadrado dentro de las formas de participación ciudadana directa, validado por el Artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional. A pesar de ello, no se cuenta a nivel nacional con una normativa específica que rija, regule o promueva la aplicación del PP. En relación con el caso abordado en el presente trabajo, puede observarse que en la Provincia de Buenos Aires, se crea en el año 2005 el Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo, mediante el Decreto N° 3333/ 05. El mismo establece altas metas e invita a los municipios a sumarse a la iniciativa, pero en la práctica no ha llegado a implementarse, siendo –al año 2015- sólo 20 municipios de la Provincia los que aplican el PP⁹. En los niveles locales es donde pueden observarse los aportes más significativos en torno a lo normativo, referidos a la implementación del PP, a través de Ordenanzas, su inclusión en la Carta Orgánica Municipal o mediante Decretos emanados del Poder Ejecutivo Municipal.

⁹ El PP se aplica en los siguientes Partidos de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Bahía Blanca, Balcarce, Berisso, Coronel Suárez, La Plata, Morón, Necochea, Partido de La Costa, Quilmes, Rivadavia, San Fernando, San Martín, San Miguel, San Nicolás de los Arroyos, Trenque Lauquen, Vicente López y Zárate.

III.-3.- El Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata. Características generales.

Como se ha dicho previamente, La Plata fue uno de los primeros municipios en implementar el Presupuesto Participativo en el período 1998-1999¹⁰. A inicios del año 2008 se implementa nuevamente el PP en esta ciudad, bajo una nueva gestión política municipal, que asume luego de dieciséis años de la anterior intendencia. En el 2008, se sometió a decisión de los ciudadanos el 2% del Presupuesto General del municipio, lo que implicó una partida de \$ 6.500.000.

En La Plata, el Presupuesto Participativo se implementa a través de dos áreas de competencias específicas: el Consejo de Presupuesto Participativo y la Dirección Ejecutiva del Presupuesto Participativo, que dependen directamente del intendente. El Consejo del Presupuesto Participativo tiene la responsabilidad de organizar el ciclo de asambleas, el estudio de viabilidad de los proyectos presentados en ellas y la consulta popular y la Dirección Ejecutiva del Presupuesto Participativo organiza la ejecución de los proyectos.

Para la implementación del Presupuesto Participativo se dividió a la ciudad en 40 zonas (4 en el casco urbano y 36 en la periferia de la ciudad) donde se desarrollaron un ciclo de asambleas durante la segunda parte del año. Desde la Presidencia del Consejo del Presupuesto Participativo se plantea que el hecho de comenzar en agosto posibilita que los proyectos del año anterior se encuentren en un 50% de ejecución.

¹⁰ Existen trabajos académicos sobre esta primera experiencia del PP en la ciudad de La Plata: Véase Di Pego, Anabella *La experiencia del Presupuesto Participativo en La Plata. Análisis de la delegación de Tolosa* VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Mimeo. Córdoba, 2005; y Paganí, María Laura (2001) *Participación comunitaria y políticas públicas municipales: Estudio sobre las Juntas Comunales en el presupuesto participativo de la Ciudad de La Plata*. Tesis de grado. Carrera de Sociología. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.552/te.552.pdf>

La asamblea popular, según el Decreto N° 254/08, exige la presencia de al menos 20 personas o entidades que pertenezcan a la zona determinada y se desarrollan en cuatro encuentros. En *el primer encuentro* se presenta la metodología de funcionamiento del Presupuesto Participativo. Durante *el segundo y tercer encuentro* los vecinos debaten sobre sus proyectos e ideas, y participan mediante dos líneas de acciones posibles. Una de estas líneas, es la intervención directa que permite de manera individual o grupal, presentar, discutir y definir los proyectos. Para ello, primero se establece un listado de problemas que se consideran relevantes en el ámbito barrial y/o municipal, discriminando si se trata de una necesidad inmediata o corresponde a un planeamiento a largo plazo. Así mismo, estiman cuál es el territorio y la cantidad de población alcanzados por cada uno de estos problemas planteados y disponiendo en el espacio de una asamblea el orden de prioridades para la resolución de cada proyecto.

La segunda línea de acción prevista, es la Intervención para conocer, discutir y definir proyectos presentados por otros asambleístas, asistiendo a la asamblea correspondiente y participando de la deliberación pública. Los proyectos deben ser de competencia municipal y no sobrepasar el presupuesto. Según el Secretario del Consejo del Presupuesto Participativo no se pre-assigna un monto determinado por asamblea, sino que se establece de acuerdo a las necesidades y proyectos que presentan los vecinos. El monto total se divide entre las 40 zonas, tratando de que sea equitativo. Las asambleas son coordinadas por el equipo técnico del Consejo del Presupuesto Participativo. También colaboran el administrador y los empleados de los Centros Comunales.

En el *cuarto encuentro*, se determinan los proyectos que serán presentados en votación popular, en la que pueden participar todos los habitantes de la ciudad de más de 16 años. Una vez que se presentaron los proyectos, éstos se evaluaron técnica y financieramente en el municipio y se votaron en la cuarta asamblea (podían elegirse hasta 20 proyectos). Luego de esta instancia, el municipio preparó la difusión de los

proyectos que eran votados en cada zona, en panfletos que dejó puerta por puerta indicando día y lugar de votación.

El voto del Presupuesto Participativo (la consulta popular) por lo general se realiza en escuelas públicas –en general, donde se realizaron las asambleas- y por padrón electoral, con un sistema de control, para evitar que una persona vote dos veces en distintas zonas. En la edición del 2010 se incorporó la votación por mensaje de texto, opción que fue descartada en la edición 2011 del Presupuesto Participativo. La fiscalización está a cargo de los promotores de proyectos que son enviados a la consulta popular y las autoridades de mesa las dispone el Consejo del Presupuesto Participativo, de común acuerdo con el intendente. El gobierno municipal concreta tantos proyectos como puedan ser contenidos por la partida asignada a cada asamblea, siguiendo la cantidad de votos que obtuvo cada proyecto. En relación con la implementación de los proyectos elegidos, los mismos fiscales –aclarar q son testimonios- están facultados a relacionarse con la Dirección Ejecutiva para el correspondiente seguimiento.

III.4.- Algunas reflexiones sobre el Presupuesto Participativo

Martínez y Arena (2013) plantean que la importancia del PP radica en la democratización de las prácticas políticas, que permitiría ampliar y mejorar el Estado de derecho y el sistema democrático, legitimando de esta forma las acciones públicas a partir de la decisión compartida entre el Estado (a nivel local) y la sociedad. *“Otra mirada que marca la importancia del presupuesto participativo es el enfoque del desarrollo humano. El Informe del PNUD (2004) lo define como “... el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida...”.* Esta definición no sólo muestra que la

democracia es el desarrollo humano en la esfera de lo público, sino que también destaca la importancia del presupuesto participativo como una herramienta que fomenta la toma de decisiones colectivas en torno al destino de los recursos en el territorio". (Martínez y Arena, 2013: 1)

Ahora bien, los alcances y potencialidades del Presupuesto Participativo –como de cualquier otra política pública- están íntimamente ligados a cómo se posicionen los actores en la arena política: hasta donde los decisores permitan abrir el juego -a través de los recursos, del manejo de la información, por ejemplo-, de qué manera los vecinos logren apropiarse de la experiencia y de los espacios; del rol que tengan los técnicos en torno a la apropiación de los saberes. El PP ofrece la posibilidad de poder vincular los ámbitos de participación ciudadana y las instancias efectivas de toma de decisiones políticas, proponiendo una nueva forma de gestión en el ámbito local. Pero esta vinculación, supone cambios en el modo tradicional de abordar los problemas sociales, que remiten –quizás-, a una nueva búsqueda de sentidos colectivos, y sobre todo, a una rejerarquización del lugar del territorio, como ámbito de disputas y de construcción de prácticas políticas. Así, las particularidades del territorio, de cada Municipio y de su gobierno, hacen de esta herramienta una experiencia nueva y singular en cada lugar, que es necesario analizar en profundidad, para poder establecer comparaciones entre procesos y formas en que se desarrolla esta política.

CAPÍTULO IV

ESTUDIO DE CASO: LA EXPERIENCIA DEL PP EN LA PLATA

ARTURO SEGUI, 2012

IV.1.- Metodología de trabajo

Este trabajo intenta indagar acerca del desarrollo del Presupuesto Participativo en una región específica del Gran La Plata (Arturo Segui), que por sus características corresponde a lo que previamente se enmarcó como *territorio de relegación*. A partir del análisis de los fundamentos que dieron origen a la política, la implementación y los resultados en relación a la participación de los actores territoriales y a la gestión local, se tratará de abordar la forma en que las condiciones de relegación y la construcción de subjetividad, afectan el resultado del proceso participativo y la distribución de recursos definida, que propone el PP.

Para ello, se efectuó en un primer momento una descripción cuantitativa (basada en fuentes secundarias), que permitió contextualizar la elección del territorio y caracterizar el local de la investigación, intentando identificar un núcleo de probables necesidades. Se utilizaron como fuentes, datos estadísticos obrantes en la Municipalidad de La Plata, datos específicos sobre el Presupuesto Participativo (a nivel municipal y nacional) y datos del Censo 2010.

Posteriormente, se realizó un relevamiento específico del proceso del PP, focalizando el análisis en las características que ha adquirido dicho proceso en Arturo

Seguí. Se han considerado las siguientes dimensiones de análisis, referidas al local de la investigación: características de los proyectos presentados, cantidad de votantes, espacios participativos generados, actores y formas de participación, mecanismos de participación derivados y características referidas al acceso a bienes y servicios: (infraestructura existente en salud y educación; seguridad social).

Cabe aclarar en este punto -siguiendo a Barzelay y Cortázar Velarde (2004)-, que particularmente es interesante el estudio de esta experiencia en singular, como un medio instrumento que posibilita la comprensión de aspectos generales del proceso de gestión de las políticas y programas sociales. *“En este sentido, nuestra propuesta no se orienta a la realización de estudios de caso intrínsecos, es decir, fundamentados en la singularidad o excepcionalidad de una experiencia en sí misma... El camino que proponemos se orienta a desarrollar estudios de caso instrumentales, en los cuales el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión (Stake 1995, 3). En un estudio de caso instrumental, la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero también requiere del análisis de la misma para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional. En este sentido, analizar la experiencia singular no es la finalidad de la tarea investigativa, sino un medio o instrumento útil para contribuir a desarrollar un campo de conocimiento...”* (Berzelay, Cortázar Velarde, 2004: 9)

En función de lo expuesto, se contactó a informantes claves (a los cuales se entrevistó en profundidad), a fin de poder relevar las características cualitativas de la implementación del proceso, realizándose asimismo entrevistas semi-estructuradas a los

vecinos que formaron parte del proceso¹¹. Asimismo, se aplicaron como técnicas de recolección de datos la Observación Participante y la Observación no Participante.

IV.2.- El contexto

IV.2.1.- Algunos datos sobre el PP 2012

El presupuesto participativo 2012 se votó los días 11, 17 y 18 de diciembre del 2011. Se votaron 40 proyectos entre 275 presentados. Para planificar esos debates, algunas Delegaciones Comunes se dividieron en subzonas: por lo tanto, el casco histórico presentó cuatro áreas diferenciadas; Abasto, City Bell, Los Hornos, San Carlos, Tolosa, San Lorenzo y Villa Elvira, tres; Gonnet, Villa Elisa, Lisandro Olmos y Melchor Romero, dos y Arana, Arturo Seguí, Etcheverry, Ringuelet, El Peligro, Gorina y Hernández, una.

Como se ha dicho, en esta edición hubo una sola modalidad para votar, de tipo presencial. Estaban habilitados para votar todos los vecinos del distrito. Se encontraron habilitados para el sufragio 45 puntos ubicados en el casco urbano y sus localidades periféricas.

De una rápida lectura de los datos cuantitativos que presenta el Cuadro I, pueden destacarse tres aspectos: por un lado, el crecimiento del monto destinado al Presupuesto Participativo, que se ve reflejado en un incremento no proporcional, en el porcentaje de la

¹¹ La elección de esta técnica se fundamenta en que permite zanjar, en parte, las limitaciones de las entrevistas dirigidas, lográndose una mayor riqueza en la respuesta y un mayor conocimiento del contexto de referencia del entrevistado.

partida destinada a esta política en el presupuesto general del Municipio. Por otra parte, una notable disminución del porcentaje de proyectos financiados en el rubro “acción comunitaria”: en el año 2012 menos de uno de cada cinco proyectos financiados pertenecían a este ítem. Y, finalmente, se ha observado que si bien se incrementa la cantidad de vecinos que participan a través del voto en la Consulta Popular, se mantiene casi constante la asistencia de vecinos a las Asambleas

Lo novedoso de esta edición (2012) del Presupuesto Participativo es que se autoreglamenta mediante un procedimiento participativo especial, previa conformación del Foro Consultivo del Presupuesto Participativo como organismo permanente de colaboración extra gubernamental, con representantes de las 43 asambleas en que está organizado el territorio municipal. Este Foro -cuyos miembros son elegidos por las mismas asambleas- fue creado para cumplir con distintas tareas: estudiar y elaborar el reglamento, fiscalizar la consulta popular y controlar la ejecución de los proyectos elegidos en ella. En las jornadas de trabajo del Foro -realizadas entre febrero y marzo de 2012- surgieron también necesidades y expectativas que excedían el marco del Presupuesto Participativo, por lo que decidió trabajar en un programa alternativo, para lo cual se trazó un diagnóstico de situación, cuyas principales líneas son las siguientes:

1. El Presupuesto Participativo sólo puede satisfacer necesidades inmediatas en materia de obras y servicios públicos, pero es necesario también satisfacer expectativas de mediano y largo plazo en materia de organización política, económica y social.
2. Para ello resulta apropiada la instrumentación institucional de programas capaces de materializar la potencia propositiva del pueblo para transformar sus necesidades y expectativas en políticas públicas.
3. Desde el instrumento político resultante se deben diseñar aquellos programas con el objetivo de alcanzar los cuatro postulados básicos de la participación popular en políticas de Estado.

4. Esta expansión democrática promueve la construcción de un Estado que materialice su pretensión indelegable de ser la instancia principal de protección, interpretación y realización de las necesidades y expectativas del pueblo” (Sortino, 2012: 10-11)¹².

A partir de estas líneas, se definió el Programa OIR (Ordenanza de Instrucciones a los Representantes), cuyo proyecto fue presentado al Concejo Deliberante de La Plata el 5 de julio de 2012 y girado a la Comisión de Legislación en la sesión del 11 de julio. Este programa tiene por objeto crear en el ámbito municipal un espacio institucional a través del cual la ciudadanía pueda ejercer el derecho de instruir a sus representantes.

IV.2.2.- Características socio – demográficas de Arturo Seguí¹³

La localidad de **Arturo Seguí** se halla situada 17,5 km. Al noroeste del casco urbano fundacional de la ciudad de La Plata y al sudoeste de la localidad de Villa Elisa. Se asienta sobre el sector denominado de "alta terraza", correspondiente a las Lomas de Ensenada. Sus condiciones naturales son aptas para el asentamiento poblacional ya que no presenta espacios bajo riesgo de inundación o anegamiento, excepto en las proximidades de los cauces de los Arroyos San Juan y Carnaval.

El origen de la localidad y las características generales del tejido residencial, están relacionadas con la estación del Ferrocarril Gral. Belgrano -para los vecinos, el “Provincial”-actualmente sin actividad. En los alrededores de dicha Estación, se conformó la población, en una trama de aproximadamente 140 manzanas. El tejido residencial se

¹² Al momento de la elaboración del texto referenciado, Carlos Sortino era Director de Presupuesto Participativo de La Municipalidad de La Plata, por lo que adquieren una connotación diferencial sus postulados, atento a ser un actor del proceso

¹³ Fuentes de los datos que figuran en el presente apartado: Departamento Ejecutivo Municipalidad de La Plata. 1999. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 Dirección General de Estadística y Evaluación de Programas Especiales. Municipalidad de La Plata, 2012

encuentra casi totalmente consolidado en la zona céntrica (donde se halla semi - concentrada también la zona comercial) y comienza a dispersarse hacia la periferia de la localidad.

En el sector periférico de la localidad se identifican explotaciones de actividad primaria intensiva que se van replegando ante el avance del uso residencial mencionado. La trama urbana se encuentra dividida en dos sectores por los terrenos del ferrocarril, los que funcionan como la barrera urbana más importantes de la localidad. Esta barrera se materializa tanto en los terrenos de la estación como en el terraplén que se desarrolla a partir de la calle Entre Ríos hasta el Arroyo San Juan.

Como espacios de apropiación social se identifican los terrenos del Ferrocarril Gral. Belgrano, que se encuentran frente a la estación, los cuales han sido recuperados funcionalmente para el uso público. En éste ámbito se localiza una plaza con juegos infantiles, así como el predio de actividades de la Comisión de fútbol infantil. Su proximidad respecto de la Sociedad de Fomento y la Escuela Media N° 17, refuerzan su característica de espacio convocante a nivel local.

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001¹⁴, la localidad de Arturo Seguí cuenta con 6.114 habitantes, distribuidas en 1663 hogares, con un tamaño medio de 3,7 personas por hogar. Siendo el promedio de personas por hogares para el Partido de La Plata de 3,2 personas, de las 18 comunas del partido, presenta uno de los valores más altos, sólo superado por Olmos, Etcheverry, Gorina, El Peligro y Romero.

Un 32,9 % de su población tiene entre 0 y 14 años y un 6,0% más de 65 años, mientras que el promedio de la población menor de 14 años para el Partido es de 23,3 %. La Población ocupada se desempeña en su mayor parte como obrero o empleado (un

¹⁴ Al momento, no se encuentra disponibles en forma desagregada al interior de los partidos o departamentos, los datos del Censo 2010

69,1%). En el rubro de trabajadores familiares, un 65,4% se desempeña sin percibir remuneración a cambio.

Con referencia al equipamiento social, la localidad cuenta con un jardín de Infantes (N° 924), un establecimiento de Enseñanza Media (N° 7), un Centro de Educación para adultos (N° 727), el Centro de Salud (N° 11), y la ya citada Sociedad de Fomento. Funciona asimismo un Jardín Maternal y de Infantes, de administración Privada, afincado sobre el Casco de la que era una estancia de la zona.

Con respecto a la dotación de servicios de infraestructura, la localidad está provista únicamente de energía eléctrica, careciendo casi por completo de los demás servicios. Funciona una línea de transporte público (273) que ingresa a la zona y comunica a la localidad con la ciudad de La Plata y las localidades intermedias, como Villa Elisa, City Bell, Gonnet, Ringuet y parte de Tolosa. Ingresan dos ramales (el D, que circula, por Camino Centenario y el G, que lo hace por el Gral. Belgrano). Cabe destacar que poco se ha modificado el servicio de transporte en los últimos 25 años, no obstante el aumento de la población operado.

Este déficit de servicios se ve reflejado en los dos indicadores de condiciones de vida aplicados¹⁵: en ambas mediciones, la población de Arturo Seguí se encuentra en el segmento de las más afectadas. Junto con Abasto, El Peligro y Romero, integran lo que el Municipio ha denominado “Área Crítica 3”. A. Seguí cuenta con un 31 % de los hogares afectados según método de NBI y un 55,6% de hogares con privaciones según el método

¹⁵ La Dirección General de Estadística y Evaluación de Programas Especiales de la Municipalidad de La Plata utiliza para la medición de condiciones de vida, el método del NBI y el Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH). Este último método pondera tres situaciones: la privación patrimonial, la privación de recursos corrientes y la privación convergente, que señala la simultaneidad de las anteriores en un mismo hogar.

La Privación patrimonial se asocia con la imposibilidad de acumular capital físico o humano. Como aproximación se utilizan las condiciones habitacionales.

La Privación de recursos corrientes se asocia con la insuficiencia del flujo monetario que sirve para cubrir necesidades de consumo inmediato. Como aproximación se utiliza la capacidad económica de los hogares (Dirección General de Estadística y Evaluación de Programas Especiales de la Municipalidad de La Plata)

del IPMH (contra un 12,8% y 27,4% -respectivamente- de promedios de dichos indicadores en el Partido de La Plata).

Como puede observarse, los recursos obtenidos mediante el trabajo parecen ser insuficientes para que la mayoría de las familias cubran sus necesidades básicas. De esta forma, los hogares deben recurrir a otros recursos materiales para colmar los déficits existentes (asociados al trabajo precario) y así protegerse de la vulnerabilidad. Por lo expuesto, podría encuadrarse a Arturo Seguí como un *territorio de relegación*, en el que es válido analizar de qué forma se operacionalizan las políticas sociales de carácter local (municipal), que plantean desde lo discursivo nuevas formas de gestión y de participación de los ciudadanos y que deberían tender a cubrir estas necesidades básicas.

A partir de esta información, cabe repensar las características de relegación social del territorio abordado: se puede observar como el aumento demográfico sufrido con barrios han tenido un fuerte crecimiento demográfico, que no fueron acompañadas con la consecuente provisión de servicios generales y creación paralela de puestos de trabajo, generando así condiciones de vulnerabilidad social, que complejizan las relaciones a escala microsocial y podrían incidir en la persistencia de las condiciones de desigualdad (Diloretto, 2015). Considerando las implicancias de estas cuestiones presentan en la persistencia de la desigualdad (a pesar de las políticas de distribución del ingreso de la última década, de carácter más progresivo), se observa cierta inercia que afecta particularmente a los grupos más vulnerables, y genera un movimiento hacia la profundización de una sociedad dual y desigual.

Este fenómeno parece expresarse con más agudeza en los territorios periféricos de las grandes ciudades de nuestro país, con una acelerada segregación de pobres con acumulación de desventajas en sus procesos de integración relacional y su inserción laboral (Carballeda y otros, 2013). Arturo Seguí no es ajeno a este proceso: en el transcurso del trabajo de campo realizado se observó la existencia de una tensión entre

antiguo y nuevo poblamiento, expresada en la emergencia de las demandas y el las capacidades y posibilidades de participación en el PP. Esta tensión puede estar en parte asociada a que el crecimiento poblacional antes referido no fue acompañado por la oferta institucional y en servicios, incidiendo en que las instituciones tradicionales y la provisión de servicios del barrio se vean saturadas. Aparece aquí una característica a tener en cuenta que probablemente incida en el proceso de implementación de las políticas a escala local y, sobre todo, en la construcción en dicho nivel de las demandas: los nuevos pobladores constituyen poblaciones en situación de gran vulnerabilidad social, pero con la característica de que no se unifican con el resto del barrio, aparecen segregadas hasta espacialmente, pero –al mismo tiempo- interactúan en la vida cotidiana del Barrio, otorgándole características diferenciales al territorio.

IV.3.- Desarrollo del proceso

En este sentido, se hace necesaria la dilucidación de las condiciones en que se construye este proceso para el análisis de la experiencia de la implementación de las políticas públicas –en este caso específico, el Presupuesto Participativo- a nivel territorial y las maneras en que el barrio incorpora las prácticas y la significación que le otorga. Si consideramos -por otro lado- que la realidad de los barrios como lugar físico, social y simbólico se define en gran medida, desde el afuera, se advierte la importancia que adquieren las políticas estatales como generadoras de este doble proceso.

El primer interrogante que surge es como se construye la demanda y como llega a sustanciarse la participación en el espacio del PP. Una rápida lectura de los datos anteriormente citados permitiría presuponer que una población con las características

descriptas, apuntaría a utilizar su presupuesto en torno a la mejora de las condiciones de vida. Pero, según se desprende del Cuadro II, de los 10 proyectos presentados en la convocatoria 2012 en la localidad de Arturo Seguí, sólo 2 (el 104 y el 105) no están asociados a financiar arreglos de infraestructura vial y corresponderían a ejes problemáticos que los vecinos en las entrevistas realizadas señalan como básicos:

la falta en el barrio de espacios destinados a las políticas de cuidado:

“acá hay muchas mujeres que trabajan todo el día y los chicos no tienen donde quedarse, creció mucho la población... vino gente de afuera y una ve chicos chiquitos solos...”

“a mí me gustaría que haya alguna guardería o jardín donde dejar a mi nena cuando trabajo”

Escasas posibilidades de inserción laboral en la zona

“a mí se me complica donde dejar los chicos cuando salen de la escuela... yo no llego todavía de La Plata a esa hora... se quedan con la nena mayor, que tiene 10 años...”

Las dificultades de accesibilidad a servicios básicos

“lo de la red de agua es un problema en el barrio, en casa el pozo lo tenemos desde hace años y no es muy profundo... a veces el agua tiene olor”

Lo expuesto pone en tensión la brecha existente entre lo que emerge como necesidades colectivas en el territorio y como se cristaliza la demanda, a partir de la instrumentalización de la política municipal descrita y el tipo de participación comunitaria que presupone.

IV.3.1.- Difusión y convocatoria

En términos formales, la primera actividad propuesta para el desarrollo del PP es la de difusión e información a los vecinos acerca de esta política, subrayando su condición de modalidad de democracia participativa. Para Martínez y Arena (2013), esta etapa constituye una actividad crítica en dos dimensiones: por un lado, en relación a su impacto sobre la cantidad de participantes, ya que se trata de comunicar a los vecinos el tipo y modalidad de las actividades a realizar, y –por otra parte- en relación a la calidad general deseable para el proceso, ya que –para los autores- “la información oportuna, completa y fiel es una condición básica para el buen funcionamiento del mismo” (Martínez, Arena, 2013: 30).

Es en este punto donde se considera que cumplen un papel crucial las particularidades del territorio, ya que la bajada de la información no está pensada o en relación a las características antes descritas del Barrio, el perfil de sus vecinos, las características de las instituciones existentes, o las tramas vinculares y de poder que lo atraviesan. La información es una, para todas las experiencias de PP y las modalidades de difusión son las mismas: principalmente medios de comunicación locales (gráficos y radiales), e instancias de diálogo directo con los vecinos e instituciones barriales (asambleas, reuniones), y cartelería y folletería (en la Delegación Municipal y por las calles del Barrio). Y es aquí donde se vislumbra uno de los hiatos entre la propuesta del PP y la posibilidad de participación real: si se analizan los medios utilizados, la comunicación aparece dirigida a instituciones sociales y referentes- líderes barriales con eventual capacidad de movilización popular-. La organización de charlas y reuniones en estas instituciones –sobre todo el Club- convoca a un buen porcentaje de los participantes, pero no posibilita la llegada de las personas del barrio que no registran antecedentes previos de participación, ya sea en esos espacios, ya sea en relación a

cuestiones públicas. En otros términos, refuerzan en cierta medida la no participación de aquellos vecinos que no acceden en cotidiano a los espacios políticos de su barrio. En este nicho, sería probablemente eficaz la utilización de estrategias de comunicación directas, cara a cara, potenciando las formas de organización directa entre los vecinos.

Como el nivel de difusión constituye un factor clave para lograr la mayor cantidad posible de participación inicial en el PP, es interesante poner el foco del análisis en la calidad de la información brindada, ya que *“la participación sin una información previa adecuada no es participación real”* (Martínez, Arena, 2013: 31). Las dificultades para lograr la utilización de estrategias comunicacionales que logren adaptarse a las realidades del territorio y ponderen las formas representativas reales de los vecinos aparecen reflejadas en la diferencia entre la cantidad de vecinos que asisten a las Asambleas y los que efectivamente votan.

Según se aprecia en el Cuadro II, en el Año 2012, votaron 51.104 vecinos, habiendo asistido a las Asambleas 3.570. Las Asambleas realizadas en Arturo Seguí promediaron los 30 participantes, siendo decreciente la asistencia en las sucesivas convocatorias. Cabe recordar que el Proyecto ganador en la Experiencia 2012 en esa localidad, contó con 500 votos. Es claro de ver en estas relaciones las limitaciones que presenta la participación efectiva de los vecinos en la propuesta.

Por último, la difusión de los proyectos seleccionados se realiza por los mismos medios que la convocatoria, cobrando mayor protagonismo los medios gráficos, enfatizando la ejecución de los proyectos.

En los últimos años, se comenzaron a utilizar las redes sociales para la difusión, sobre todo el Facebook, quizá intentando llegar a un público más joven

IV.3.2.- La participación de los actores involucrados en el PP en la formación de la agenda

Carlos Vilas (2011) plantea que uno de los principales aportes de las teorías pluralistas del sistema político es poner de relieve la multiplicidad de actores y, en consecuencia, de intereses que intentan influir en las tomas de decisiones de los funcionarios y los políticos, en función de que dichos actores pueden ganar o perder con las decisiones tomadas. En relación a los enunciados del PP, lo novedoso de este dispositivo es incorporar a la arena política, formalmente en un mismo plano de decisión, a los vecinos. Antes de indagar cuáles son y cómo se perfilan los actores políticos en el desarrollo del proceso, es interesante tener en cuenta los resguardos que realiza Vilas al respecto *“La principal limitación del pluralismo es su aproximación más bien formal al asunto, en la medida en que no registra la diferente eficacia de los distintos actores en el despliegue de estas acciones y en la consecución de sus objetivos; ni, en particular, que por la propia configuración del sistema político casi por definición algunos actores tienden a ser más eficaces que otros para alcanzar los resultados perseguidos. El poder y la capacidad para actuar en la sociedad tienen una distribución desigual y esa desigualdad moldea el contexto en el que actúan los planificadores y los administradores públicos”* (Vilas, 2011 a: 38). Esta mirada sobre las desigualdades de capacidades y poder por parte de los actores políticos, es clave para comprender la dinámica del PP, en términos de que necesariamente debe romperse cierta visión idealista de la participación (Lacarrieu, 2004; Pagani, Arce, 2008), que presupone una sobrevaloración de la proximidad e identidad comunitaria, no contemplando –en el caso analizado– las condiciones de relegación que atraviesan la vida cotidiana de los vecinos ni las formas en que se construye su subjetividad y como ésta incide en sus prácticas políticas.

Según plantea Carmona (2013) la posibilidad de transformación de la situación social y económica de un territorio, se basa en sus potencialidades y en la capacidad de poder plantear un objetivo estratégico determinado de manera colectiva por los distintos actores que conforman dicho proceso. Se considera, además, que el sustento de cualquier iniciativa orientada al desarrollo en el plano local debe pensarse como una concepción integradora, en términos amplios. Este proceso, que plantea la importancia de los actores y su entorno, se presenta como el resultado de una multiplicidad de acciones económicas, sociales, políticas y culturales. (Arocena, 2002; Coraggio, 2004).

De esta forma, el territorio local es entendido como un entramado de actores y de recursos, que puede constituirse en un espacio de desarrollo o –por el contrario- fomentar el aumento del grado de vulnerabilidad de sus habitantes, en el marco de una experiencia particular y no replicable. Esto se da en la medida en que se potencien (o no) las capacidades y los recursos allí existentes, y se logre una mejor articulación entre los sectores e instituciones que dinamizan la vida de la comunidad y los procesos en los distintos niveles de gobierno (municipal, provincial, nacional). Así, se establece *en el territorio* un sistema complejo de relaciones e interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, cuyo resultado dependerá de cómo se distribuya el poder entre esos actores.

De este juego se desprende la identificación de problemas y la construcción de las agendas, que comprende las decisiones de un gobierno, las elecciones de sus asuntos y prioridades de acción. Los procesos de toma de decisiones están atravesados por conflictos de intereses, tensiones entre las diferentes definiciones del problema a resolver y racionalidades organizativas y de acción contrapuestas, sostenida por los distintos actores. De esta forma se configura un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos. En este sentido, se entiende que muchos de los problemas de la formulación de políticas públicas

resultan de esta cooperación y conflicto, del desenlace de *juegos distintos* y sobrepuestos de negociación entre jugadores con diferentes posiciones

En el caso de Arturo Seguí pueden identificarse los siguientes actores sociales:

a.- El Intendente, los miembros del Concejo de Deliberante, del gabinete (distintas Secretarías), y los referentes partidarios –entre otros.- conformarían los que Lindblom (1991) denomina *decisores de políticas públicas*, en tanto se constituyen como participantes en el juego del poder, con autoridad, en este caso delegada a través de los mecanismos de la democracia representativa. Cabe destacar que en el caso observado, a nivel municipal, no hay conexión entre las dos instancias con competencias en la política de PP: uno implementa y el otro ejecuta. Así, los decisores de políticas públicas no constituyen un grupo homogéneo, ya que sus acciones responden a distintas lógicas

Por otra parte, entre los resultados de la investigación *"La Accesibilidad a los servicios sociales en los territorios de relegación de la Región Capital. Un estudio de casos a escala barrial"*¹⁶, se pudo observar la muy baja participación de las delegaciones municipales en la gestión de las políticas sociales en general, sobre todo en los campos de la economía social y del desarrollo del hábitat¹⁷, situación que se observa también en el desarrollo del PP. Si bien la Delegación Municipal está presente como espacio físico y acompañando el proceso, no se ha observado un rol activo en la gestión y desarrollo de la agenda, ni tampoco en el acercamiento y convocatoria de los vecinos que habitan en las áreas más relegadas del barrio.

¹⁶ Proyecto de Investigación T059/ 11, llevado a cabo en el marco del Programa de Inventivos de la SPU. El Proyecto se desarrolló entre los años 2010 y 2013. Informe Final aprobado. Director: Alfredo Carballeda. Co-Director: María Diloretto

¹⁷ La emergencia habitacional producida por las lluvias de abril de 2013 en la región capital de la provincia puso en evidencia a nivel masivo una situación ya revelada por la investigación, la ausencia casi total de articulaciones a nivel local que permitan una atención de los problemas del hábitat más acuciantes.

b.- Los *vecinos*, que imponen o no limitaciones al grupo de decisores de las políticas públicas. En el caso observado, algunos vecinos referían que su participación en las asambleas y más específicamente en la Consulta Popular, aparecían limitada básicamente por la falta de tiempo y por la presencia de grupos de ciudadanos que parecían cooptar los espacios, en torno a sus intereses.

En el caso de los vecinos que habitaban las zonas más relegadas del barrio, las barreras a la accesibilidad a la participación, aparecían más marcadas el tipo de trabajo que predomina en el lugar, sumado a las distancias que deben recorrerse

“¿Por qué no voy a la Asamblea? Trabajo todo el día... no, no... llego reventado...”

La falta de acceso a una información concreta de los temas, su tratamiento y la multiplicidad de lógicas desde donde se los interpreta...

“Si, me avisó una vecina, y fui a una asamblea, pero lo que pasa es que duró un montón, no entendía bien qué se discutía... debía ser que estaba muy cansada...”

“(las asambleas) son los días de semana... yo no puedo, tengo la casa....”

Las características intrínsecas del lugar, y la factibilidad de circular por éste

“(cuando termina la Asamblea) a esa hora ya es de noche, para volverme a casa... después me dice alguno que hay que votar”

c.- Los *coordinadores de las asambleas*. En su papel de mediadores -ya que actúan como representantes del Estado y a la vez de su barrio-, teóricamente deben “dejar de lado” su militancia particular, que -sin embargo- actúan de forma implícita en el desarrollo y el devenir de las asambleas que están relacionados con la delegación o con la municipalidad.

Estos actores van tomando diferentes posiciones y sucesivas estrategias frente a la cuestión. De esta forma se constituye una trama de interacciones, que definen y encuadran un proceso social. Sobre este punto cabe destacar que el Estado no es el único actor capaz de plantear la cuestión, pero sí en el presente caso aparece como actor preponderante en la delimitación de la agenda. No obstante ello, los problemas que la integran nacen y se configuran en el sistema político, por lo cual puede coexistir una agenda de los ciudadanos, que puede incidir precediendo y determinando la agenda del gobierno.

En el caso analizado puede observarse en cuanto a la definición del problema y la elaboración de la agenda, un fuerte sesgo asociado a aspectos de infraestructura, que remiten a la vieja visión de la comuna, con funciones reducidas a las tareas de bacheo, al tema del alumbrado y la recolección de basura, que no se desvía de la tendencia observada en todas las Asambleas de PP en La Plata (Cuadro III)

d.- Los técnicos: que aparecen en el juego en dos espacios bien diferenciados: aquellos de presencia diaria en el barrio, a través de su inscripción en instituciones del lugar (básicamente la Unidad Sanitaria y la Escuela: una médica, dos trabajadoras sociales, una psicóloga, y los miembros del equipo de Orientación Educacional de la Escuela; docentes de la escuela básica y media), y, por otra parte, aquellos que trabajan desde el municipio en el apoyo a los proyectos.

En los relatos del primer grupo de técnicos se observa el diagnóstico de necesidades del lugar, que no siempre coincide con la mirada de los vecinos, y la intencionalidad de convertir ese diagnóstico de necesidades en demandas colectivas, en este caso, a través del PP.

En el segundo grupo, la intervención es más acotada y ligada a los objetivos de los decisores políticos.

IV.3.3.- El proceso de formulación del problema y adopción de alternativas.

Carballeda y otros (2013), señalan como uno de los resultados de la investigación "La Accesibilidad a los servicios sociales en los territorios de relegación de la Región Capital. Un estudio de casos a escala barrial", la muy baja participación de las delegaciones municipales en la gestión de las políticas sociales en general, dato que se corrobora en el presente trabajo. Según plantean Martínez y Arena (2013), el éxito en sí del PP radica en el logro de una mayor y mejor participación ciudadana, objetivo que para los autores no está necesariamente relacionado con el nivel de recursos puestos a consideración en el proceso. Surge entonces un interrogante, ¿constituye el PP un espacio de ejercicio de una mayor y mejor participación de los vecinos? ¿Contribuye al fortalecimiento de la organización de los vecinos y la construcción de su subjetividad, que pueda beneficiar su acceso a las políticas sociales? La emergencia habitacional producida por las lluvias del 2 de abril de 2013, puso en evidencia la ausencia casi total de articulaciones a nivel local que posibiliten un abordaje de los problemas de las poblaciones más vulnerables.

De aquí la importancia de contar con un nivel institucional **de proximidad** por lo cual resulta atractiva la propuesta del PP. Pero –a fin de reconocer las discontinuidades que la fragmentación social impone al espacio construido- este nivel de proximidad necesariamente debe contar con la capacidad de reconocer los territorios habitados y sus complejidades (Carballeda y otros, 2013). Pero cuanto más relegado es el territorio, mayor es la desarticulación de los recursos. Según señalan Carballeda y otros (2015), se da la paradoja, que, a mayor relegación, la necesidad es mayor pero la demanda decrece. La misma investigación ha detectado que en los barrios de mayor relegación,

los emprendimientos son cada vez más precarios, sus niveles de ingreso familiar son menores y la vulnerabilidad de sus miembros son mayores (madres solas de corta edad, familias ampliadas, con alto porcentaje de población económicamente dependiente – niños y adultos mayores-). El problema se agrava en la medida en que estos emprendimiento cobran cada vez mayor invisibilidad, lo que acarrea una menor asistencia, en una espiral de realimentación negativa.

En el desarrollo del PP, el espacio para la formulación de los problemas y la adopción de alternativas es la *asamblea*, con sus características y situaciones contextuales particulares. Como se ha señalado previamente, algunos vecinos refieren dificultades para la participación sistemática en ellas: la falta de tiempo, de información previa, la idea de que lo que se discute en la asamblea es estéril, aparecen como causas predominantes en los relatos. Otra de las cuestiones que surge en torno a este espacio, es que la mayoría de los asistentes se renueva constantemente, generando un desgaste comunicativo al momento inicial y dificultades para el proceso de formulación de las alternativas.

El carácter participativo de esta fase del proceso, presupone un mecanismo previo de reivindicación de los problemas sociales (Carballeda y otros, 2013), lo cual implica un proceso de politización de la población -junto a las Organizaciones Sociales- en torno a la gestión y distribución de un bien común: aunque el derecho al servicio existe formalmente, el mismo comienza a construirse realmente a partir de la organización de la gente para un objetivo concreto (Merklen, 2005). Un hecho llamativo a marcar en la experiencia de PP abordada es el escaso protagonismo de las organizaciones sociales en este espacio, lo cual podría dar cuenta -en cierta medida- de las dificultades encontradas para la participación de los vecinos en esta etapa del proceso de PP.¹⁸

¹⁸ La conformación de las organizaciones sociales por parte de política de Estado post 2003 formó parte de una estrategia de inclusión social y se pueden constatar tendencias de cambio en el nivel socio-territorial, originadas por la movilización de las comunidades junto con las organizaciones sociales, que buscan

En los grupos del barrio más desfavorecidos, se ha observado el desarrollo de escasas estructuras organizativas¹⁹, vinculadas fundamentalmente hacia la lucha por la sobrevivencia cotidiana, ocasionando una situación de debilitamiento organizacional para instalar demandas y construir agendas en ámbitos públicos²⁰. Esta carencia de espacios mediadores de acción colectiva que vehiculicen la formulación de problemas de los sectores de mayor relegación en el ámbito barrial, probablemente incida en la lucha por la manera en que el acceso a los servicios públicos se distribuyen en el territorio. Esta fragmentación se traduce en una segmentación de los espacios, en una yuxtaposición de construcciones, con distintos niveles de consolidación, vulnerabilidad material y social, que cohabitan en un mismo espacio local. Estos niveles de discriminación imponen la necesidad de orientar las instancias organizativas e institucionales hacia lo local, con capacidades técnicas e institucionales capaces de cumplir con el objetivo de mejorar la accesibilidad a las políticas sociales de los pobladores en mayor situación de vulnerabilidad social.

Esto hecha luz a uno de las tensiones planteadas previamente en el presente trabajo: el hecho de que muchos de los avances en infraestructura municipal respondan a Políticas Públicas de índole nacional (camino, agua potable, conectividad eléctrica), y sin embargo, no se traducen en una mejora de la accesibilidad de los grupos más desfavorecidos o, en otros términos, no apuntan a reducir las condiciones de desigualdad. Evidentemente, no es suficiente que pase la red de agua por el barrio, sino

participar en las políticas públicas desde sus territorios a través de nuevas (y viejas) prácticas comunitarias (Kessler, 2011).

¹⁹ Uno de los escasos espacios organizativos observados, es el comedor comunitario que funciona en la casa de una vecina, por ejemplo, que los vecinos denominan "la copa de leche". En este espacio meriendan y reciben apoyo escolar un grupo de niños de las zonas de mayor relegación social del barrio. A partir de la concurrencia diaria de los niños, se han comenzado a vincular algunas de sus madres y hermanos mayores

²⁰ Las pocas organizaciones sociales de más larga data, han permanecido aisladas, atento a la falta de redes vinculantes y han sufrido la atomización y segmentación de las demandas sociales que impuso el neoliberalismo. Esta situación tiene correlato empírico y fue abordada mediante el Proyecto de investigación "*La Accesibilidad a los servicios sociales en los territorios de relegación de la Región Capital. Un estudio de casos a escala barrial*", ya citado

que lo que relevante es que el agua llegue a la canilla que está adentro de la casa del vecino.

En el trabajo de campo, -a través de las entrevistas realizadas a los vecinos y de lo que aparece en el desarrollo de las Asambleas- se han identificado en el barrio algunos problemas derivados de la implementación de políticas existentes, pasibles de abordar a través del PP. Básicamente, se han observado dificultades de accesibilidad en el ingreso a la AUH, sobre todo en familias monoparentales de madres jóvenes, y la necesidad de desarrollar una perspectiva integral del grupo familiar, que pueda acompañar estas situaciones. Otras de las problemáticas que se han relevado -asociadas a los cambios en la estructura de la población- es la baja utilización de la obra social -PAMI, sobre todo- y la existencia de empleo en negro, que dificulta el acceso a la seguridad social.

Con respecto a las políticas destinadas a fortalecer a los actores de la Economía Social -generadas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, como por ejemplo, el Registro Nacional de Efectores, la Ley Nacional de Microcrédito y el Plan Manos a la Obra- no se observado el desarrollo de una institucionalidad a escala Delegación Municipal que permita la mejora de la accesibilidad a estas políticas. También se han detectado dificultades de acceso al Plan Conectar Igualdad y el potencial en desarrollo de alternativas de aprovechamiento. En relación a las iniciativas provinciales, la escasa utilización de las Leyes de Regularización Dominial generadas desde la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires no guarda relación con el alto porcentaje de situaciones irregulares en la tenencia de los terrenos (Carballeda y otros, 2013)

Así, si bien se observa que el Municipio promueve una propuesta participativa e innovadora para la gestión, aparece vehiculizada hacia la atención de demandas inmediatas y globales, como son las obras de infraestructura, lo cual puede observarse claramente en el Cuadro II. Según plantea Pagani (2011), se consulta a la comunidad

sobre un tema, se abre paso a una participación, pero limitada a ciertas cuestiones, como una forma de aliviar tensiones y presiones y mantener el statu quo. Así, se observa que podría fomentarse la participación hacia el abordaje de otras áreas, como –por ejemplo- salud, culturales, productivos, de medioambiente, de política social, entre otros, que han sido eje de otras experiencias de PP y cuyo abordaje podría verse enriquecido por la participación de los vecinos. Al respecto, Quintana Buitron (1998) plantea, *“Uno de los principales obstáculos para el diseño de mecanismos de participación vecinal con perspectiva de futuro es el enfoque de corto plazo que caracteriza a las gestiones municipales que priorizan la búsqueda de efectos políticos inmediatos (...) y se vincula a la gestión de los recursos con sentido cementocrático”*.

En cuanto al presupuesto, el monto destinado al PP en la edición 2012, alcanzó a 100 millones de pesos, el 8,8% del Presupuesto General del Municipio de La Plata (Cuadro II), que se distribuyó entre los 40 proyectos elegidos, 1 de ellos, perteneciente a Arturo Seguí (Cuadro III). Como podrá apreciarse, los recursos económicos destinados al PP distan de ser suficientes como para poder satisfacer -al menos en parte-, las necesidades de la comunidad descripta. Los criterios a aplicar para la distribución de los recursos asignados, junto a este punto (el escaso monto puesto en consideración en el PP) fueron un eje de discusión de relevancia en las Asambleas realizadas.

El debate se generó sobre todo en las primeras asambleas del 2012. La mayor parte de los vecinos consideraron que el monto asignado era bajo y que, a partir de dicho monto, sólo podrían generarse proyectos que aborasen cuestiones de menor importancia o urgencia. Este hecho incide directamente en la formulación de los proyectos, ya que –según expresaban los vecinos- no podían considerarse necesidades tales como los pedidos de cloacas, conexión de gas, obras hidráulicas, por ejemplo. El criterio de distribución del dinero (salvo en el casco urbano) se basa en la cantidad de habitantes del barrio, lo cual también fue criticado por los vecinos.

Pagani y Arce (2008) señalan que aparece una posible relación entre el carácter de las denuncias y el monto asignado al barrio: ante la disconformidad con el monto asignado a su zona, aumentaba en los vecinos el carácter catártico y denunciativo sobre reclamos no resueltos. En algunas asambleas se mostró disconformidad ante la falta de tratamiento de los problemas más estructurales que aquejaban al barrio, ya que no formaban parte de las problemáticas a tratar desde el Presupuesto Participativo, siendo que el abordaje de estos problemas fue lo que motivó a muchos vecinos a participar de la asamblea.

En el caso analizado, la definición final de la agenda se opera en gran parte, en función de las posibilidades presupuestarias con las que se cuenta. En otros términos, aparece acotada la elaboración de la agenda pública por parte de uno de los actores –los decisores políticos- lo cual no es obstáculo para que en el espacio de las Asambleas se aborden también problemas más de tipo estructurales o de accesibilidad, que afecten a los vecinos, aunque en la selección de alternativas predominen –como se ha dicho- criterios administrativos. Al respecto, cabe traer a colación lo que plantea Camou sobre la relación entre técnicas y política *“en el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas toda cuestión ‘técnica’ importante conlleva cuestiones de ‘política’; y paralelamente, cualquier cuestión ‘política’ relevante implica la resolución de importantes cuestiones ‘técnicas’. De este modo cuestiones ‘técnicas’ y cuestiones ‘políticas’ son como dos puntas de un mismo ovillo”* (Camou, 1997: 54).

Asimismo, Cardarelli y Rosenfeld (1998) plantean al respecto, un punto crucial que permite analizar desde otra óptica, referido a lo que las autoras denominan *el alcance de las “participaciones de la pobreza”*. Para ellas, dependen en general de la voluntad de los gobernantes, que promueven o apoyan objetivos de organización de la población, en torno a la legitimación o sustentación de sus políticas. De esta forma, muchos programas de participación dirigidos a poblaciones pobres tienen como eje la necesidad de legitimar

sistemas políticos compatibles con ciertos intereses o valores político-económicos, y que en realidad no permiten la participación en la organización de proyectos que los incumben, ni en la toma de decisiones. Pero esta posición no es rígida: siguiendo a Carlos Vilas *“El poder y la capacidad para actuar en la sociedad tienen una distribución desigual y esa desigualdad moldea el contexto en el que actúan los planificadores y los administradores públicos”* (Vilas, 2011 a: 38), con lo cual se abre el juego a que -a pesar del indudable lugar de poder que juega el Municipio a la hora de determinar la agenda a abordar en el marco del PP-, se rejerarquice el lugar de los vecinos en la construcción de los problemas, a partir de nuevas formas de representación, donde comienzan a hacerse visbles algunas formas de participación *“Lo que nos pasa a nosotras es que estamos como aisladas... si se pone a pensar, somos un grupo de mujeres grandes... que tenemos alguna vinculación con la salita y vivimos en el barrio hace muchos años... de la Delegación (Municipal) nos conocen, claro... y nos escuchan...hicimos papelitos contando la propuesta... pero nos falta como organizarnos más”*

IV.3.4.- Implementación de la alternativa adoptada

Hasta los años '60, la implementación no era considerada en los estudios sobre políticas públicas, que se centraban en la etapa de formulación. Según plantea Tamayo Sáez, *“Era como si se presumiera que el proceso de formulación de las políticas públicas concluía con la adopción de una alternativa. Se hacía coincidir el concepto de políticas públicas con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política. La implantación era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales”* (Tamayo Sáez, 1997: 299). Pero evidentemente, la implantación es más compleja que la

mera puesta en marcha. Pressman y Wildavsky (1998) plantean que la implementación no es en sí un hecho, o un evento, sino un proceso –en que se interacciona entre los objetivos y los resultados- que implica la toma de decisiones, por lo cual es muy difícil de separar de la etapa de formulación. Al respecto, Linndblom (1991) plantea que la complejidad del juego del poder en la formulación de la política se multiplica durante esta fase, modificándose la política a medida que se la traduce en lineamientos administrativos y se la lleva a la práctica.

A los efectos de este trabajo, se entiende que la *implementación* (en términos de políticas públicas) consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas, después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas. Es el proceso de convertir un mero enunciado (legislación, plan, programa de gobierno) en un curso de acción efectivo: un efecto probable, una realidad. (Carballeda y otros, 2013). En la experiencia descrita, se advierten dos factores que ponen en riesgo el proceso de implementación: por un lado la multiplicidad de actores participantes y perspectivas involucradas, y por el otro, la existencia de numerosos puntos de decisión, en tanto instancias que definen el desarrollo del proceso, a partir de la presencia de actores con capacidad de aprobar o vetar, o direccionar en cierta medida el proceso, sin una interrelación participativa con los demás actores participantes. Un ejemplo de ello, es la asignación de recursos, abordada en el punto anterior: la escasa partida presupuestaria y los lineamientos presentados por el Municipio para su utilización, sin duda inciden en la implementación del PP, ya que si bien se observa un alto porcentaje de los proyectos elegidos concretados, la formulación de los problemas aparece orientada hacia un abanico específico de propuestas. En otros términos, pareciera que la lógica fuera: entre esto que se puede hacer, elijan qué.

Aguilar Villanueva (1993) -entre otros autores que trabajan los problemas de implementación en las políticas- plantean que tanto la complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, el error, son características de la política e inherentes al

mismo proceso, pero requieren de instancias de seguimiento y monitoreo a escala barrial para ir resolviéndolas. Lo destacable es que la resolución de estas dificultades con la participación de los actores involucrados, le agrega legitimidad a las políticas. En el caso específico de la implementación del presupuesto participativo 2012 en Arturo Seguí, un grupo de mujeres que participaban en una mesa intersectorial que funcionaba en la Unidad Sanitaria de la zona, detectaron como problema significativo la falta de un espacio público donde pudieran quedarse los niños pequeños mientras sus madres trabajaban. El grupo de mujeres era heterogéneo: había profesionales de la unidad sanitaria (médica, trabajadora social, 2 operadoras comunitarias, docentes, vecinas del barrio, encargadas territoriales de la cooperativa de trabajo del municipio).

Se consiguió un terreno –donación de una vecina con más de 40 años en el barrio.- y surgió la preocupación de cómo solventar el costo de la construcción del espacio. En este contexto, una de las mujeres propone presentar el proyecto dentro del Presupuesto Participativo *“no nos animábamos primero, porque nosotras en general la militamos de otro lado... pero dijimos, ante la nada... y acá todos nos conocen...”* Ya en el transcurso de las asambleas el proceso fue complejo *“sentíamos a cada rato que veníamos de afuera... costaba hablar... yo empecé a darme cuenta que estaba muy fuerte lo del pavimento, que era lo que bajaba del municipio... parece una joda, porque de nosotros hay un montón que no tenemos auto... qué sé yo, si me dice el agua... está, uno lo entiende... pero solo el pavimento! Y cada uno parecía que quería que le asfaltaran la puerta de su casa”*

Otra de las dificultades observadas en la implementación aparece asociada a la falta de información sobre el proceso que conlleva el Presupuesto Participativo. La mayoría de los vecinos presentes no contaban con información previa acerca de lo que implicaba el PP, ni sobre la metodología de trabajo propuesta. Sólo algunos habían accedido previamente al folleto explicativo. La falta de información previa y la rotación de

los presentes (en las sucesivas asambleas siempre hubo un grupo importante de asistentes nuevos) ocasionaba que permanentemente haya que explicar qué tipo de proyectos entraban en el Presupuesto y cuál era la metodología de trabajo. *“al final todas las asambleas empiezan igual, un chabón explicando que es lo del presupuesto y la gente diciendo que no llega la información. No está muy claro qué es lo que entra y lo que no... así que algunas se cansaron y no vinieron más... hasta en la última asamblea estuvo el mismo problema... faltaban proyectos en el listado para votar”.*

Estos problemas ponen de manifiesto los diferentes intereses y actores que intervienen en el desarrollo de una política pública, en la que se entrecruza diferentes posiciones que expresan valores y racionalidades distintas. En el caso referido anteriormente, por ejemplo, a la hora de presentar su proyecto, las vecinas evaluaron lo que creían necesario para su barrio. Desde la óptica de otro actor, por ejemplo, el Municipio, la construcción de la Casa del Niño aparece como un proyecto que contempla políticas integrales, por lo cual fue dividido en distintos ítems, según su valor, las áreas a las que correspondería llevarlos a cabo y los tiempos burocráticos que lleva aprobar un proyecto. En otros términos, el Municipio actúa de acuerdo a su racionalidad técnica, a sus tiempos administrativos, sus rutinas y sus normas y muy especialmente, a su racionalidad política, que muchas veces busca los resultados inmediatos y los mide en términos de logros políticos, según va legitimando su gestión a partir de la demanda y resolución rápida y efectiva de las necesidades de la población.

IV.3.5.- Evaluación de los resultados

Como se ha dicho, la experiencia del Presupuesto Participativo viene realizándose en la ciudad de La Plata desde el año 2008, habiéndose llegado a la fecha –marzo del 2015- a haberse votado y elegido los proyectos a realizarse en el marco del PP 2015. O sea que el Programa ha tenido continuidad a lo largo de estos años, y ha ido sufriendo ciertas modificaciones, en parte por los resultados de las evaluaciones parciales que se han ido efectuando: por ejemplo, en el año 2011 se habilitó la posibilidad de voto por mensaje de texto, lo cual fue desestimado en la elección siguiente, ante las dificultades de poder controlar que se cumpla la condición de un voto por persona. Pero más allá de que se han ido modificando ciertas características del programa año tras año, resolviendo dificultades observadas en el proceso, no parece haber un espacio específico de transferencia hacia los vecinos que permitan hacer una evaluación integrada y participativa del PP.

En distintos informes a través de su página web, el municipio brinda datos de tipo cuantitativos, que son públicos, pero su acceso por parte del vecino no es inmediato: presupone que cuenta con la posibilidad de usar una computadora, de poder contar con tiempo para hacerlos, de tener los conocimientos suficientes para poder analizar las cifras, y sobre todo, está vía –si bien es importante- no posibilita el espacio para la interacción y la repregunta. Existe la posibilidad de acceso a datos tales como la cantidad de participantes en las asambleas y consulta popular, de proyectos presentados, de hogares beneficiados, pero no se observa la existencia de una evaluación sistemática que permita ir redireccionando el PP en forma participativa.

Si bien en algunas ediciones se elegían dos representantes para monitorear las obras a realizarse mediante los Proyectos elegidos, no se ha observado un mecanismo de evaluación que posibilite el monitoreo de las etapas previas, y sobre todo que permita realizar un diagnóstico cualitativo de las condiciones que dificultan la participación de los vecinos y la mayor apropiación de espacios tales como la Asamblea y la votación.

A continuación, se enumeran algunos aspectos referidos a esta etapa del proceso, identificados en el desarrollo de la experiencia del PP abordada:

- *Falta de proceso de evaluación participativo continuo*: En la experiencia del PP abordada, la evaluación aparece a la finalización del proceso, y sobre todo en base a componentes cuantitativos. En el desarrollo del presente Item, trataron de señalarse las dificultades que entraña el tipo de evaluación focalizada, que no condice con los principios de la planificación participativa y estratégica, en la cual -en líneas generales- se basa el PP. Al aparecer sesgada la participación desde el momento de la Difusión, se hace difícil pensar en mecanismos que favorezcan la participación de los vecinos en un proceso evaluativo continuo.

- *Falta de transferencia de resultados a los vecinos*: Esta es otra de las limitaciones del PP -referidas a la Evaluación-, observada en la experiencia abordada. Si lo que se busca mediante el PP es fortalecer los mecanismos de participación de los vecinos, es clave que exista un espacio de transferencia hacia los actores especialmente involucrados –desde lo enunciativo- en el PP, que contemple no sólo los resultados finales (qué proyectos se presentaron, cuáles ganaron, cuántos vecinos votaron), sino, sobre todo, los elementos cualitativos que van delineando el proceso, y qué puedan favorecer las instancias organizativas a nivel local.

- *Control de la ejecución de los proyectos por parte de dos representantes por asamblea*: esta forma de evaluación, si bien presupone la participación representativa de los vecinos en la etapa de ejecución de los proyectos, está focalizada sobre todo en el control y en una etapa en que el proyecto está ya decidido.

- *Sistematización por parte de las áreas municipales específicas de los resultados cuantitativos*: Como se ha dicho previamente, el Municipio difunde datos cuantitativos sobre la experiencia, a través de la Secretaría de Presupuesto Participativo (que consta de dos Direcciones Generales: la de Dirección Ejecutiva y la del Consejo de Presupuesto

Participativo). Esta transferencia de información, apunta a brindar datos que permitan la transparencia del proceso. Estos datos son difundidos a través de las página web del Municipio, de medios de difusión gráficos locales y –en la actualidad- a través también de la red social.

- *Autorreglamentación del PP*: Martínez y Arena (2013) refieren que más allá de la evaluación interna, política y técnica que realiza el municipio realiza periódicamente de su propia política de PP, las experiencias de autorreglamento que se efectúan sobre el proceso en su conjunto, consisten un ejercicio de evaluación que es complementario de los demás tipos de evaluación vigentes. Cabe destacar que tampoco en esta forma de evaluación aparece una participación activa de los vecinos

CAPÍTULO V

ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

En el presente trabajo, se han tratado de expresar algunas reflexiones sobre la relación entre *territorios de relegación - políticas públicas – gestión local*, a partir del análisis de la experiencia del Presupuesto Participativo, en un barrio específico del Gran La Plata, Arturo Seguí. La primera idea que surge de lo observado, es sobre el tipo de espacio que el Estado a nivel local está proponiendo con el PP. Martínez y Arena (2013), refieren al PP como una política que presenta un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en la cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deben ejecutar con una parte de los recursos públicos locales.

Sobre este primer punto, de lo observado en el trabajo realizado, no puede inferirse que el Presupuesto Participativo pueda encuadrarse como un mecanismo de redistribución participativa utilizado por el Estado vía gasto público social, atento al escaso impacto presentado sobre los sectores de menores ingresos. En este sentido, puede observarse (Cuadro I) que el Presupuesto Participativo en su versión 2012, alcanzó a sólo un 8,8 % del total del Presupuesto Municipal. Cavalcanti y Muñiz (2000), plantean que tan baja proporción significa “dividir correctamente lo que sobra”, después de haber definido los valores referentes a solventar otros gastos de gestión del Municipio. Estos recursos –los que “restan”- son significativamente escasos para hacer frente a las necesidades y demandas de las poblaciones más vulnerables e insuficientes para afrontar los problemas estructurales que aquejan a estas poblaciones.

Quedaría entonces por analizar el otro objetivo enunciado por el PP, tendiente a ampliar y mejorar el Estado de derecho y el sistema democrático, intensificando la democratización del Estado, a través de prácticas políticas de tipo no verticalistas y de la legitimación de las acciones públicas a partir de la decisión compartida entre Estado y Sociedad. En otros términos, ¿constituye el PP un dispositivo de democratización de las prácticas políticas del Estado a nivel local? Potencialmente, como se ha tratado de reflejar en el presente trabajo, posee los atributos para serlo. El problema reside en lo que Pagani y Arce (2008) precisan como cierta idealización del proceso participativo y, -sobre todo- del vecino como actor político. Lacarrieu (2004) señala que estas formas de concebir de manera ideal la participación y al territorio como una unidad geográfica barrial homogénea y –sobre todo.- no conflictiva, no permite vislumbrar los procesos de diferenciación social y cultural, los distintos accesos y recursos materiales y simbólicos de poder que existen en un territorio.

De esta manera, ésta visión “idealizada” de la participación, presente desde las primeras etapas de diseño y difusión del PP, sobrevalora la proximidad e identidad comunitaria, no contemplando –en el caso analizado- las condiciones de relegación que atraviesan la vida cotidiana de los vecinos ni las formas en que se construye su subjetividad. Podría inferirse que estas miradas impactan en un doble frente: por un lado en la apropiación del PP por parte de aquellos vecinos con mayores dificultades para acceder a las políticas públicas, y por otro, paradójicamente, en la accesibilidad a las políticas públicas a nivel local, más precisamente en los territorios de relegación.

En relación a la experiencia de PP abordada y a la necesidad de apropiación por parte de los vecinos de dicho espacio, vale repensar instancias de construcción más allá de la *Asamblea* en donde los vecinos debaten sobre las problemáticas del barrio, y plantear estrategias que permitan sobre todo el fortalecimiento de las instancias organizativas de base existentes, y, sobre todo, la recuperación de la elección de un

proyecto puntal (en el caso analizado, la adquisición de una pala excavadora) en pos de fortalecer otras experiencias, actores y sentidos ya existentes en el entramado territorial (fortalecimiento organizativo de cooperativas de trabajo, experiencias de economía social, recuperación de espacios comunes territoriales).

En la experiencia observada los proyectos puestos a consideración son de micro escala (arreglo de calles, luminarias) y en su mayor parte, tendiente a lo infraestructural. Pagani y Arce (2008) se preguntan si el PP es una metodología adecuada para alcanzar objetivos más estructurales, o –en su defecto- habría que pensarlo junto con otros mecanismos de participación. Al respecto, no aparece una estrategia clara por parte del Municipio, tendiente a efectuar un “salto” desde este tipo de proyectos, para buscar abordar problemáticas más profundas, proyectos colectivos que refuercen los procesos de construcción de subjetividad de los vecinos, planteando una redefinición de su rol como actores en la arena política. Pero este cambio de posicionamiento, requiere repensar el modo en que se vinculan estas nuevas formas de gestión en el ámbito local y el efectivo acceso de los pobladores que residen en territorios de relegación. Por lo pronto, exige cambios en el modo tradicional de abordar los problemas sociales, que remiten a una nueva búsqueda de sentidos colectivos, que genere una rejerarquización del lugar del Estado como máxima instancia de articulación social.

Otro de los aspectos que pueden desprenderse del presente trabajo es que el proceso de las políticas públicas aparece vinculado con la dinámica histórica de los lugares, definiéndose en (y a su vez, definiendo) ambientes territoriales que se generan de distintas maneras. La “apropiación” por parte de la población de los comportamientos económicos, políticos, culturales y sociales -por ejemplo-, deriva en situaciones territoriales propias de cada lugar, y en sus formas de “hacer” política. En este sentido, se considera que desde el Estado local, se necesitan revisar las estrategias desarrolladas

durante el proceso del Presupuesto Participativo como Política Pública, atento a reconsiderar la importancia del territorio, su historicidad y sus particularidades.

En efecto, el territorio se constituye en un instrumento útil y dinámico para el clivaje de políticas sociales y –por ende- para mejorar los niveles de vida de sus habitantes, atento a que conlleva una expresión sintética de las capacidades y carencias de recursos (humanos y financieros) y de los activos materiales y capital social que presenta el ámbito local. En este ámbito se requiere (conjuntamente con la continuidad de acciones sociales básicas, de carácter universal) apuntar a establecer o desarrollar recursos y activos claves (Katzman, 2000) de forma integral y articulada, para superar los obstáculos locales que están en la base de las causas que alimentan el proceso de pobreza y desigualdad socio-territorial. En ellos, la carencia de servicios públicos básicos, ocupa un lugar preponderante, por su incidencia no sólo en la desintegración de las tramas productivas, sino también –como hemos dicho- en los modos de producir práctica social, subjetividad, modelos vinculares, socializadores- políticos.

Por último, los resultados obtenidos ponen de manifiesto que en el territorio de relegación abordado, ubicado en una zona periférica del Gran La Plata, con un alto porcentaje de su población en situación de pobreza persistente y con dificultades para la inclusión en el mercado de trabajo, la participación de los recursos municipales en el PP, más precisamente, en el financiamiento de los programas sociales, es escaso. En el PP, el aporte del estado municipal se deriva –como se ha dicho- en su mayor parte a obras de infraestructura, que podrían ser solventadas no necesariamente mediante este mecanismo. Así, los recursos que ayudan a sostener la vida cotidiana de los sectores sociales más vulnerables provienen fundamentalmente de fuentes nacionales y –en menor medida- provinciales, lo que marca que los circuitos de recaudación y distribución de los recursos que alimentan las políticas sociales exceden el ámbito local. Esto podría influir en que hasta el momento el PP no haya tenido un impacto significativo en el

fortalecimiento de instancias organizativas a escala territorial y muestre una escasa transferencia de capacidades de organización a los vecinos.

Por lo tanto, de lo observado, a pesar de las potencialidades del PP, parecería que la experiencia llevada a cabo a lo largo de estos años, no ha significado hasta el momento, un fortalecimiento de la estructura intergubernamental de gestión de la accesibilidad de las poblaciones más vulnerables a las políticas públicas. No obstante ello, queda un largo camino por andar. El PP plantea una novedosa forma de articulación entre estado y sociedad, tendiente a fortalecer –sobre todo- prácticas democratizadoras de la gestión pública. El desafío es profundizar la participación de los vecinos (sobre todo de los que menos posibilidades de acceso a las políticas públicas tienen) en espacios claves del proceso, como son la delimitación de problemas y el salto cualitativo del proyecto de tipo coyuntural, asociado a mejoras puntuales de infraestructura, a los de carácter más estructural, que incidan en la mejora de la calidad de vida de los sectores más vulnerables. En este sentido, la articulación con experiencias de economía social, podrían ser un aporte interesante, que ayude a replantear la relación entre las esferas políticas y económicas, en pos de romper las lógicas perversas –todavía dolorosamente vigentes- de la globalización neoliberal.

ANEXO.

CUADROS

Cuadro I. Evolución de indicadores del Presupuesto Participativo. Años 2008- 2012

	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Variación 08-12
<i>Presupuesto asignado(1)</i>	7	14	20	40	100	+ 14,3
<i>Porcentaje del Presupuesto general</i>	2,1	3,4	3,7	6,1	8,8	+ 4,2
<i>Cantidad de Proyectos presentados</i>	513	341	368	255	275	-5,4
<i>Cantidad de Proyectos elegidos</i>	39	40	43	40	40	Estable
<i>% Proyectos de infraestructura urbana (2)</i>	64,9	48,5	61,2	77,5	83,5	+ 1,3
<i>% Proyectos de acción comunitaria (3)</i>	35,1	51,5	38,8	22,5	16,5	-2,1
<i>Cantidad de vecinos que asistieron a las asambleas</i>	3.342	3.200	5.230	2.682	3.570	+1,1
<i>Cantidad de vecinos que votaron en la consulta popular</i>	.17.686	29.574	45.037	49.561	51.104	+2,9
<i>Tasa de participación de la consulta popular (4)</i>	3,8	6,3	9,6	9,9	10,2	+2,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales de la Municipalidad de La Plata y sobre Sortino (2012)

Referencias:

(1) En millones de pesos

(2) Se consideran *proyectos de Infraestructura Urbana* a las obras hidráulicas, asfalto y mejorado de calles, redes de agua y cloacas, construcción de puentes, veredas y bici sendas, instalación de luminarias Sortino (2012).

(3) Los *proyectos de Acción Comunitaria* son la ampliación, refacción, equipamiento y/o construcción de centros de salud, escuelas municipales, centros culturales, espacios verdes, talleres de artes y oficios, extensión de recorrido de transporte público, instalación de semáforos y otros proyectos de ordenamiento del tránsito, eliminación de barreras arquitectónicas, entre otros

(4) Cantidad de personas que participaron en la consulta popular sobre total de población de la ciudad de La Plata, mayor de 16 años –edad base para la consulta popular-

Cuadro II. Proyectos presentados y aprobados en el marco de la Edición 2012 del Presupuesto Participativo. Arturo Seguí

Proyecto N°	Características
101	Asfalto: 139 de 409 a 419.
102	Asfalto e iluminación: 158 de 418 a 411; 411 de 154 a 158; 418 de 157 a 158; 416 de 157 a 158. Un (1) camión almeja. Una (1) retro-pala
103	Asfalto: 151 de 411 a 414bis; 152 de 411 a 414 bis; 412 de Diag. 148 a 153.
104	Perforación de agua potable en B° El Rincón, para proveer a red preexistente y extensión de 429 y 134 a 429 y 140.
105	Construcción de Jardín Maternal y Casa del Niño en 147 y 409.
106	Compra de tierra para relleno de la cantera de 137 a 139 y de 407 a 409.
107	Un (1) camión volcador para transporte de ramas de árboles, con una trituradora de ramas.
108	Reparación de refugios existentes (cerrar los laterales y parte trasera con chapa) en 414 bis y 146, 414 bis y 150, 414 bis y 152, 414 bis y 154, 411 y 154, 146 y 411, Diag. 145 y 416, señalización de velocidades mínimas y máximas en Av. Arana, contenedores de pilas y vidrios en 414bis y 146 y en 409 y Diag. 144.
109	Asfalto e iluminación: 415 de 157 a 146.
110 (1)	Asfalto: 154 de 416 a 414bis; 157 de 414bis a 411; 411, de 154 a 157; 156, de 416 a 418; 155, de 416 a 418. Un (1) camión con sistema almeja. Una (1) retro-pala

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Diario El Día y Página Web de la Municipalidad de La Plata

Referencia: (1) Proyecto elegido por un total de 500 votos.

Cuadro III. Resumen de aspectos positivos y negativos en las distintas fases del
Presupuesto participativo 2012. Arturo Seguí

Fases del proceso	Aspectos positivos	Aspectos negativos
<p><i>Identificación y definición del problema. Construcción de la agenda</i></p>	<p>Participación de los vecinos Articulación directa entre recursos y necesidades. (a que se llama art directa??)</p> <p>Identificación y abordaje de demandas genuinas, planteadas por los vecinos (complejizaria, antes mencionaste lo de la casita y el asfalto)</p> <p>Mayor conocimiento y resolución de las problemáticas barriales por parte del municipio</p>	<p>Falta de abordaje de problemas estructurales que afectan al barrio</p> <p>Atravesamiento de intereses particulares en la definición del problema</p> <p>Abordaje de los problemas como emergentes, sin analizar sus causas</p>
<p><i>Formulación y adopción de alternativas</i></p>	<p>Participación de los vecinos</p> <p>Trabajo conjunto entre los distintos actores</p> <p>conocimiento/ aprendizaje de los vecinos en la elaboración de proyectos</p>	<p>Predominancia de la mirada técnica / administrativa. Complejizar hay varias miradas</p> <p>Fuerte sesgo asociado a aspectos de infraestructura en la formulación de proyectos</p> <p>Falta de articulación entre las áreas técnicas del municipio</p> <p>Problemas de diseño del PP: asignación de recursos, organización, modos de evaluación</p>

Cuadro III. Resumen de aspectos positivos y negativos en las distintas fases del Presupuesto participativo 2012. Arturo Seguí (continuación)

Fases del proceso	Aspectos positivos	Aspectos negativos
<i>Implementación de las alternativas</i>	<p>Acercamiento entre los vecinos y los funcionarios municipales</p> <p>Territorialización de las asambleas</p> <p>Posibilidad de acceso -por parte de los vecinos- a la información cuantitativa sobre el presupuesto municipal</p>	<p>Bajo presupuesto para la ejecución de proyectos</p> <p>Participación discontinua de los vecinos en las asambleas</p> <p>Existencia de población sin cubrir</p> <p>Dificultad en la transmisión de la información sobre el funcionamiento del proceso</p> <p>Complejo circuito administrativo, financiero y técnico que deben atravesar los proyecto</p>
<i>Evaluación</i>	<p>Participación del municipio en espacios de intercambio entre políticas similares</p> <p>Control de la ejecución de los proyectos por parte de dos representantes por asamblea</p> <p>Sistematización por parte del área municipal específica (Secretaría de Presupuesto Participativo) de los resultados cuantitativos</p>	<p>Falta de proceso de evaluación participativo continuo</p> <p>Falta de transferencia de resultados a los vecinos</p>

Fuente: Elaboración propia sobre datos cualitativos recabados

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis (editor) *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, (Estudio introductorio), Vol. 3, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Ameigeiras, Aldo "El conurbano bonaerense: ocupación del espacio, trama sociocultural y pobreza", en Autores Varios *Argentina, tiempo de cambios*. Editorial San Pablo. Buenos Aires, 1996.

Arce, Eray - Pagani, María Laura "El Presupuesto Participativo como política pública de participación ciudadana: debilidades y fortalezas de la experiencia platense" en V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales. La Plata, 2008

Arias, Ana Josefina *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Espacio Editorial. Buenos Aires, 2012

Arocena, José *El desarrollo local, un desafío contemporáneo* Taurus – Universidad Católica Editorial. Montevideo, 2002

Bayón, María Cristina. "Precariedad social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales" *Revista de la CEPAL N° 88*. Santiago de Chile, 2006

Barzelay, Michael - Cortázar Velarde, Juan Carlos. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington D.C., 2004

Cabannes, Yves. *Documento base. Presupuesto Participativo y Finanzas locales. Segunda versión ampliada*. Alcaldía de Porto Alegre- Red URBAL N° 9. Mimeo. Porto Alegre, 2005.

Camou, Antonio “Los consejeros del príncipe.Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. *Revista Nueva Sociedad Nro. 152*. Caracas, 1997

Carballeda, Alfredo. *La Intervención en lo Social*. Ed. Paidós. Buenos Aires, 2001

Carballeda, Alfredo. (Director) Diloretto, María. (Co-Director) y otros “*La Accesibilidad a los servicios sociales en los territorios de relegación de la Región Capital. Un estudio de casos a escala barrial*”. Informe Final. Proyecto de Investigación T059/ 11, Programa de Inventivos de la SPU. Mimeo. La Plata, 2013

Cardarelli, Graciela - Rosesensfeld, Mónica. *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Paidós. Buenos Aires, 1998.

Carmona, Rodrigo. *El debate sobre nuevos estilos de gobiernos en ciudades argentinas*. Universidad Nacional de General Sarmiento – Fundación CICCUS. Los Polvorines, 2012.

Castel, Robert “El advenimiento de un individualismo negativo” en *Revista Debats N° 54*. Valencia, 1995.

Cavalcanti Fadul, Elvia - Maia Muniz, Reynaldo “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”, en *Reforma y democracia*, Revista del CLAD N° 18. Caracas, 2000.

Clemente, Adriana. (coord.) *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Espacio Editorial. Buenos Aires, 2014

Coraggio, José Luis. “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?” *Social y Economía del Trabajo*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, 1999

Coraggio, José Luis. *Política Social y Economía del Trabajo* en Inés González Bombal (comp.) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. CENOC - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación- Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, 2004

Cunill Grau, Nuria *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano para el desarrollo. CLAD. Caracas, 1991

Cunill Grau, Nuria “*La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia*”. En *Reforma y Democracia* N° 13. Caracas, 1999.

Diloretto, María. "Algunas consideraciones sobre la actual estructura social argentina. Pobreza y precarización de condiciones de vida en la nueva configuración social". *Revista Cátedra Paralela* N° 6. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 2009.

Diloretto, María. - Larocca, Daniela. "Apuntes para el análisis de la accesibilidad a la educación de adultos jóvenes en territorios segregados" Documento de Trabajo. Mimeo. La Plata, 2011.

Diloretto, María – Meschini, Paula – Lozano, Juan. “Reflexiones sobre la estructura social argentina. La desigualdad social en debate en el escenario post neoliberal”. *Revista Escenarios* N° 18. FTS - UNLP. La Plata, 2012.

Diloretto, María. - Larocca, Daniela. "Desigualdad educativa y territorios de relegación. Un nuevo escenario para un viejo dilema" en Testa, M. C. *Trabajo Social y Territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones*. Espacio Editorial. Buenos Aires, 2014.

Diloretto, María. “Algunas reflexiones sobre las Políticas públicas participativas en territorios de relegación: ¿acortando distancias o profundizando brechas?” en Arias, Ana – Testa, M. Cecilia (compiladoras) *Instituciones y Territorio. Reflexiones de la última década*. En prensa. Espacio Editorial. Buenos Aires, 2015

García Delgado, Daniel. (comp) *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires. FLACSO, 1997.

Gatto, Fernando “VIII. Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina” en Kosacoff, Bernardo (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL – Santiago de Chile, 2007

Genro, Tarso - De Souza, Ubiratán *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. EUDEBA. Buenos Aires, 1998.

Kaztman, Rubén. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Capítulo I. Notas sobre el marco conceptual. CEPAL – Santiago de Chile, 2000.

Kessler, Gabriel “Exclusión social y desigualdad social ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?” *Revista Lavboratorio, Año XII, 24*. UBA. Buenos Aires, 2011

Kessler, Gabriel. *Controversias sobre la desigualdad: Argentina. 2003 – 2013*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2014

López Accotto, Andrés - Martínez, Carlos – Adaro, Cristian. “La experiencia de articulación de la UNGS con distintos niveles gubernamentales en el fortalecimiento de la política pública de democracia participativa”. Ponencia presentada en el Foro RedMuni. Salta, 2010.

Lucero, Marcelo F. – Garcés, Laura E. “Nuevos desafíos para el Estado y la ciudadanía: la recomposición del campo de la asistencia en la Argentina” en Diloretto, María – Arias, Ana (compiladoras) *Miradas sobre la pobreza: intervenciones y análisis en la Argentina posneoliberal*. EdULP – Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 2011

Martínez, Carlos R. – Arena, Emiliano. *Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Buenos Aires, 2013

Merino, Ángel *Gestionar las ciudades desde la participación. El presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre (Brasil)*. CTA. Buenos Aires, 2000.

Merklen, Denis. La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración: políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata. Secretaría de Promoción Social. GCBA. Buenos Aires, 1999

Merklen, Denis. "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90" en *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Svampa, Maristella (ed.) Universidad Nacional de Gral. Sarmiento – Ed. Biblos. Buenos Aires, 2003

Merklen, Denis. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*. Editorial Gorla. Buenos Aires, 2005.

Nari, Patricia "Municipio y Desarrollo del potencial de la comunidad local", en *XXII Congreso Iberoamericano de municipios. Municipio, Transparencia y Sociedad*. Co-edición: FEMP- OICI. Madrid, 1995.

Oszlak, Oscar. - O'Donnell, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en Kliksberg, Bernardo. - Sulbrandt, José (comp.) *Para investigar la Administración Pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, 1984.

Oszlak, Oscar, "Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?", en *Revista Reforma y Democracia Nº 9*, CLAD. Caracas, 1997

Pagani, María Laura "Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación comunitaria en municipios de la provincia de Bs As (1990-2004)", Tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO. Buenos Aires, 2006

Pagani, María Laura "La participación ciudadana para la mejora de la gestión local. Recomendaciones a partir del análisis de Presupuestos Participativos". Trabajo Final Integrador. Especialización en Gestión Pública. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Mimeo. La Plata, 2011

Quintana Buitron, Marcio- Ruiz Rios, Albina “Participación Vecinal. Procesos de desarrollo y nuevas demandas para los gobiernos locales en Perú”, en www.mp.municipios.com.ar, 1998.

Relli, Mariana. *Regularización de la informalidad urbana: notas para el estudio de las acciones emprendidas en la provincia de Buenos Aires, Argentina*. Comunicación presentada en el XII Encuentro de Geógrafos de América Latina. Universidad de la República. Montevideo, 2009

Rofman, Adriana. “Políticas sociales locales como espacios de promoción de desarrollo local, en municipios del área Metropolitana de Buenos Aires”. *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, 2007

Salomoni, Jorge L. *Teoría General de los Servicios Públicos- Ad-Hoc*. Buenos Aires, 1999.

Santos, Milton “O retorno do território”. En: Santos, Milton - De Souza, María y Silveira, María Laura (comp.) *Território, Globalização e Fragmentação*. Ed. Hucitec. São Paulo, 1996.

Silva, Armando *Imaginarios urbanos: cultura y comunicación urbana en América Latina*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1991.

Soldano, Daniela. “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”. En Ziccardi, Alicia (compiladora) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop. Bogotá, 2008

Sortino, Carlos A. *El Presupuesto Participativo como plataforma de inclusión política*. Mimeo. La Plata, 2012

Sousa Santos, Boaventura. *Subjetividad, ciudadanía y emancipación* Siglo del Hombre Editores. Bogotá, 1998.

Tamayo Sáez, Manuel "El análisis de las políticas públicas", en Bañón R. - Carrillo E., (comp.) *La nueva Administración Pública*. Alianza. Madrid, 1997.

Tecco, Claudio "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional" en García Delgado, Daniel (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local* FLACSO. Buenos Aires, 1997.

Ugalde, Antonio "Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica", en *Cuadernos Médicos Sociales N° 41*, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario. Rosario, 1987.

Vilas, Carlos María (coord.) *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Nueva Sociedad - Universidad Nacional Autónoma de México. Caracas, 1995

Vilas, Carlos María "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)". En Revista Desarrollo Económico N°144: Buenos Aires, 1997.

Vilas, Carlos María (a) "Políticas y Políticas Públicas en América Latina", en Fioramonti, C. - Amaya, P. (comps.) *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. AECID /COPPPAL /Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 2011.

Vilas, Carlos María (b) "*Políticas Social: ¿Hacia un nuevo paradigma?*", 2011. Disponible en <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma>.

Wacquant, Lóic. *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Ediciones Manantial. Buenos Aires, 2001