

I Jornadas de Sociología de la UNMDP

“A diez años de la reapertura de la carrera de Sociología en Mar del Plata”

Facultad de Humanidades – Universidad Nacional de Mar del Plata

30 y 31 de marzo de 2017

María Laura Pagani CIC/ IdIHCS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP

Mesa 15. Políticas públicas, gobierno e integración regional.

Título

Reflexiones en torno a la implementación y evaluación de presupuestos participativos

Resumen

El artículo analiza la implementación y evaluación de dos casos de presupuesto participativo, en la ciudad de La Plata y Morón (durante el período 2006-2014). Se presenta algunas reflexiones en torno a las dificultades y adaptaciones surgidas durante la ejecución, el rol de los actores intervinientes y las modalidades de participación, tanto desde la mirada de la propia gestión municipal, como de los vecinos participantes. Asimismo, se aborda el tipo de proyectos que posibilita esta herramienta de participación y sus alcances en la escala local. Por último se proponen algunas recomendaciones.

Presentación

Las políticas de participación ciudadana vienen difundiéndose en los últimos años bajo distintos formatos, metodologías y se implementan con variados objetivos y argumentaciones. Entre las herramientas más difundidas se encuentra el Presupuesto Participativo (en adelante PP) y según Goldfrank (2006: 3) este crecimiento ocasionó que “lo que alguna vez fue un poco conocido proceso de participación popular, impulsado por algunos partidos latinoamericanos de izquierda, como una forma de reinventar el socialismo, se ha convertido en una ‘buena práctica’ dentro de la caja de herramientas de buen gobierno promulgada por instituciones internacionales de desarrollo”. Estas concepciones se asocian con una perspectiva que enfatiza los argumentos y efectos positivos de la participación, que adquirió en los últimos años una presencia muy notoria en la bibliografía⁵⁴².

Desde un punto de vista “técnico”, ligado a la visión de los organismos internacionales, se argumentó a favor de la eficiencia en cuanto a la sostenibilidad de las políticas. Asimismo, desde el análisis de las consecuencias políticas y sociales se la asocia a distintos supuestos: al mejor funcionamiento de la democracia, al fortalecimiento y autonomía de la comunidad, al mejoramiento de las políticas públicas y a la transparencia de la gestión. Contrariamente se advierten efectos negativos en el sentido de que el Estado traslada sus responsabilidades a la sociedad y que la participación es producto de manipulaciones políticas, que contribuye a facilitar la construcción artificial de consensos.

Más allá de los debates teóricos al respecto, pero sin dejar de reconocerlos, en esta ponencia se analiza la implementación de dos casos de presupuestos participativos⁵⁴³, en la ciudad de La Plata y Morón (durante el período 2006-2014) haciendo énfasis en sus características y diferencias. Asimismo, se presentan algunas reflexiones en torno a las dificultades y adaptaciones surgidas durante la ejecución, el rol de los actores intervinientes y las modalidades de participación, tanto desde la mirada de la propia gestión municipal, como de los vecinos participantes. Otro eje que se abordará, es el tipo de proyectos que posibilita

⁵⁴² Para profundizar sobre la sistematización de la bibliografía al respecto se recomienda la lectura de mi tesis doctoral (Pagani, 2015).

⁵⁴³ La investigación se realizó a partir de un estudio de casos (EC) que utilizó diversas técnicas de investigación desde un marco cualitativo interpretativo: a partir de entrevistas en profundidad (actores estatales: funcionarios de distintos períodos, equipos técnico- administrativos, coordinadores, promotores del PP y actores sociales: miembros de organizaciones sociales y participantes sin pertenencia institucional), análisis documental (elaborado por el municipio y diarios locales) y observaciones de eventos relacionados a los PP (asambleas, recuento de votos, anuncio de resultados, inauguración de obras). Algunos extractos de entrevistas y registros de observación se citan en el cuerpo de la ponencia y otras a pie de página.

esta herramienta de participación y sus alcances en la escala local y cómo fueron variando algunos resultados cuantitativos a partir de un seguimiento longitudinal de la variación de algunos indicadores.

1. La implementación de los PP: diseños y metodologías

La implementación de los PP asume distintas características a partir de las variantes de su diseño institucional. En este sentido, una serie de trabajos reflexionan sobre las posibilidades que pueden adoptar los PP, identificando diferentes dimensiones que hacen a la metodología por la cuál se los lleva a cabo (Cabannes 2005; Goldfrank, 2006; Ramella, 2013; Montecinos, 2013):

- *Tipo formalización e institucionalización*: se identifican los PP institucionalizados “desde arriba” con conjunto de ordenanzas y decretos (que pierden en dinámica ciudadana pero ganan en formalidad) y los que apuestan a la autorregulación “desde abajo” a partir de la participación de la ciudadanía en los reglamentos internos. Los reglamentos internos definen las principales reglas del juego y contribuye a dotar de mayor formalidad a los PP. También haremos referencia en esta dimensión al área del organigrama municipal que implementa el PP. Es decir a la ubicación que alcanzan las áreas que tienen a su cargo las políticas de participación en la estructura estatal. Para García Ceñal (2000) la importancia de registrar esta categoría está dada por el compromiso que el Estado asume, cuanto más alto en el organigrama, mayor cuota de poder formal se le otorga, incluso si se precisa demandar acciones concretas a otras áreas gubernamentales.
- *Actores habilitados a participar y formas de participación*: incluye ciudadanos a título individual (los requisitos más frecuentes son la edad y residencia), en forma colegiada (asociaciones intermedias y organizaciones sociales) o mixta (combina la participación individual y la que se realiza a través de asociaciones).
- *Formas de participación*: directa o a través de elección de consejeros u otro tipo de representantes de organizaciones o barrios. Si el diseño del PP combina ambas formas de participación (directas e indirectas), Ramella (2013) los denomina “mixto estratificado” (en este tipo de formato la autora ubica la mayor parte de los PP en Argentina).

- *Instancias de participación previstas en el diseño de PP*: comprende instancias deliberativas, en general se denominan asambleas en donde hay un coordinador (de característica más masivas e iniciales y relacionadas a la presentación de demandas y proyectos), las representativas (en la que se eligen delegados, voceros, etc⁵⁴⁴ para la realización de tareas de elaboración de proyectos y/o monitoreo), y las electivas (selección de demandas y proyectos a partir de la votación).
- *Alcance*: puede referirse para la totalidad de municipio o para un sector. Esta fragmentación puede ser temática o territorial. En este último caso, en algunas experiencias se evidencian “experiencias acotadas” a determinadas zonas del aglomerado o se inician como “experiencias pilotos”.
- *Monto destinado al PP*: Cabannes (2005) señala que en América Latina los recursos destinados al PP no han sido superiores al 3% del presupuesto local. En el caso de las experiencias argentinas, la tendencia registrada hasta el momento confirma la media latinoamericana. En efecto, en 33 municipios (de un total de 46) no se supera dicho monto, a los que Ramella (2013: 115) denomina “experiencias de montos simbólicos”.
- *Criterios de asignación presupuestaria a cada jurisdicción que aplica PP* (distribución por zonas): a todas igual cantidad de dinero (territorial uniforme) o diferente según un índice de ponderaciones de acuerdo a necesidades y, en menor medida, se encuentran aquellos formatos que garantiza una cierta cantidad de proyectos por cada jurisdicción.
- *Tipo de temática*: las diferentes variaciones se presentan respecto de los proyectos prevalecientes: infraestructural, social, salud, medioambiente, etc. El tipo de temática puede estar predefinido por el municipio o a libre elección de los participantes, según distintos criterios de viabilidad (que sean de competencia municipal y que no superen un monto presupuestario determinado).
- *Criterios de relevancia de las demandas/proyectos*: varían según los casos, también pueden asignarse diferentes ponderaciones. Ford y Carné (2009) señalan como posibles criterios de relevancia la cantidad de población afectada, la intensidad de la afectación, la interdependencia con otras demandas, la movilización que la acompaña,

⁵⁴⁴ El condicionante más frecuentemente registrado para la selección de representantes es la cuota de género (en más de la mitad de los casos), seguido por el de representatividad y presentismo, y en menor medida, la pertinencia, la cuota proyecto y la etaria y, finalmente, la selección es por afinidad temática (Ramella, 2013).

las cuestiones técnicas. Los autores señalan que la definición de estos criterios de la relevancia es una cuestión fundamentalmente política que implica decisiones y conflictos entre grupos, siendo fundamental que sean públicos.

- *Modalidad de implementación*: hace referencia a la duración, al formato institucionalizado/dispositivo de participación (asamblea, foro, reunión, etc), cantidad de encuentros y a los actores presentes en el mismo.
- *Selección de proyectos*: basado en la participación universal mediante elección, la decisión la toma un grupo de representantes mediante consenso o es la propia administración pública local quien decide qué proyectos se ejecutarán.
- *Mecanismos de rendición de cuenta y difusión*: publicación en sitios webs oficiales y medios de comunicación, boletines y folletería entregados a domicilio, delegados con la función de fiscalizar la ejecución, realización de encuentros especiales, etc.

2. Diseño e implementación de los casos analizados

2.1.1. Morón

Los procesos de participación de Morón surgen a partir de la intendencia de Sabbatella que asumió por primera vez en diciembre de 1999 con el voto del 49% de la población en el marco de la Alianza. Sabbatella que provenía del FREPASO, había contribuido a destituir al entonces intendente justicialista Rousselot denunciado por hechos de corrupción, desde una comisión investigadora que integraba en el Concejo Deliberante y a partir de allí se convierte en “la encarnación de la transparencia” (Annunziata, 2011: 116). Sabbatella es reelecto en dos oportunidades en 2003 y 2007 (partido vecinalista Nuevo Morón y Encuentro por la Democracia y la Equidad) por más del 50% de los votos y, en 2009, es electo diputado provincial por el Frente “Nuevo Encuentro”, que lo tiene como referente y en su reemplazo en la intendencia asume Ghi (hasta entonces concejal y que además había ocupado varios cargos en la gestión de Sabbatella), que en 2011 es electo con el 42% de los votos.

El PP comienza en 2006 en el marco de un programa más amplio de Descentralización Municipal y formó parte de una política general e integral de participación. En efecto, tanto en los documentos institucionales como en las entrevistas realizadas a integrantes del equipo de gestión se posicionaba al PP en el marco de un objetivo estratégico de “construir ciudad”, junto con otras políticas como el Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020, el Defensor Ciudadano y el Programa Discrecionalidad Cero. Asimismo, el PP se presentaba con la

misión de reconstruir los lazos sociales y la relación de confianza entre representantes y representados, en una reiterada oposición al neoliberalismo y corrupción de los años '90 y una apelación a la conformación de una ciudadanía activa, visualizando al vecino como sujeto de derecho y a la recuperación del Estado.

El PP se organizaba a través de las UGC (Unidades de Gestión Comunitaria)⁵⁴⁵ donde actuaban los promotores comunitarios⁵⁴⁶.

Desde 2006 en el PP se fueron realizando ajustes y si bien hay etapas que son generales, los equipos de las distintas UGC tenían bastante margen de libertad para desarrollar las instancias del PP de acuerdo a las particularidades e idiosincrasia de cada zona.

Las asambleas se desarrollaban en la primera parte del año en distintas instituciones (centros de jubilados, de fomento, centros de salud, escuelas, etc) y eran organizadas desde las UGC. En las mismas se desarrollaba una reunión donde se convoca a los vecinos⁵⁴⁷ a presentar ideas, reclamos y sugerencias. En esta instancia se elegían los vecinos delegados/as, también denominados voluntarios, que eran los que mantenían contacto con los equipos técnicos y operadores que se desempeñaba en las UGC.

El trabajo de los delegados/as se fue simplificando a los largo del tiempo, con menor cantidad de reuniones y se fue perdiendo la instancias de reuniones con las autoridades de las distintas áreas del municipio que se realizaban en un inicio. El proceso comenzó a ajustarse y a remitirse las propuestas surgidas en las asambleas (luego de un trabajo de compilación y síntesis de proyectos que se integran en un informe territorial que se realiza en cada UGC) a la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria, de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales (de la que dependía el PP). Esta Dirección articulaba con las distintas dependencias del municipio, donde se analizaban y se elaboraban

⁵⁴⁵ Las UGC se crearon a partir del 2002 (Decreto N° 997/02) e implicaron la división del municipio en 7 zonas con una delimitación territorial similar a la de los barrios existentes: Haedo, Castelar Centro -Norte, Castelar Sur, El Palomar, Villa Sarmiento, Morón Sur, Morón Centro -Norte. Su propósito fue acercar el Municipio a los barrios para que los vecinos tengan la posibilidad de realizar sus trámites, reclamos y acercar sus inquietudes sin tener que trasladarse al Palacio Municipal. En el 2006 el espacio de las UGC se jerarquizó a partir de la designación en cada una de ellas de un funcionario del más alto rango en la administración pública local (Secretario).

⁵⁴⁶ Los promotores comunitarios, también denominados territoriales, tenían como tarea promover la participación comunitaria de los vecinos de la zona, colaborar con las convocatorias de los plenarios de los consejos vecinales, realizar la difusión de políticas, relevar demandas, etc. Fueron seleccionados en base a un perfil orientado al trabajo con la comunidad y cumplían un rol protagónico en la implementación del PP ya que se encargaban de la difusión y convocatoria de vecinos, organizar el recuento de votos, etc.

⁵⁴⁷ También se invitaba a participar a los integrantes de los consejos vecinales, que eran órganos de participación vecinal que funcionaban desde inicios de los años 2000.

los proyectos en base a las propuestas presentadas por los vecinos. Luego, desde las UGC se realizaba una devolución en una nueva reunión en la que se convoca a los delegados/as para informar sobre la viabilidad de los proyectos realizada por las distintas áreas municipales. En este momento se daban explicaciones en el caso de que alguno de los proyectos no fuese viable o si se modificaba de la versión original. Por último, se llevaban a cabo una Ferias de Proyectos donde se los exponía y la ciudadanía votaba. Cada participante podía seleccionar hasta la mitad más uno de los proyectos de cada zona y quedaban seleccionados los proyectos que obtenían más votos en cada UGC, de acuerdo al monto de cada zona (que variaba en relación a la cantidad de habitantes y NBI).

Por otra parte, el PP contó con el reconocimiento del Consejo Escolar del municipio, dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, que declaró cada año al PP como un elemento de interés educativo, lo que permitió que se puedan realizar asambleas y Ferias de Proyectos en aquellas instituciones educativas que así lo permitiesen. También fue significativa la presencia de instituciones de tercera edad y clubes barriales.

2.1.2. Cambios más significativos en la metodología de implementación:

Si bien en los primeros años de implementación continúa la misma metodología a lo largo de casi todo el año, se fueron realizando ajustes en las sucesivas ediciones, especialmente a partir del 2008. Esta característica dinámica del PP en cuanto a la forma de organización, y de que se va adaptando en las distintas ediciones, es valorada por el equipo que participa en ella⁵⁴⁸.

- Hasta el 2008 se realizaron dos reuniones por asamblea, desde ese momento hasta la actualidad se hace en una sola reunión. El motivo de este cambio estuvo sustentado en que no se podía garantizar la asistencia de las mismas personas a ambas jornadas y la idea fue simplificar la cantidad de encuentros para no desgastar, ni reducir la cantidad de participantes.

- Al inicio del PP, una vez finalizada la ronda de asambleas, los equipos de cada UGC convocaban al grupo de vecinos delegados por grandes temas (Desarrollo urbano y Desarrollo

⁵⁴⁸ “Creo que el mayor logro es su sostenibilidad aún con dificultades. Que una experiencia de este tipo se sostenga es bien meritorio, también es meritorio que desde el punto de vista de su metodología el proceso esté abierto a la reflexión constante” (Entrevista a la ex Directora Organizaciones y Participación Comunitaria, 2014).

social) para organizar y sistematizar las ideas surgidas de las asambleas. Se trabajaba en función de la unificación de problemáticas, posibles estrategias para resolverlas y un presupuesto aproximado. En los primeros dos años, en esta etapa trabajaban los Consejos Vecinales⁵⁴⁹ que fueron disminuyendo su participación (al igual que los delegados), y a partir del 2008 se comienza a articular desde la UGC. Ya que eran los equipos de las UGC las que mantenían contacto directo con las distintas áreas municipales. Este cambio, según una ex Directora municipal (Parra, 2009), se realizó dado que el trabajo de elaboración de informes era complejo y requería de varias reuniones con los vecinos y áreas del municipio en los que se producía un “desgaste” en la participación.

- Los informes elaborados eran presentados en una jornada por funcionarios del Gobierno Municipal y se trabajaba en comisiones en dos grandes ejes temáticos: Desarrollo Social/Salud/Relaciones con la Comunidad e Infraestructura/ Tránsito/Seguridad/Defensa Civil. Esta etapa no estuvo prevista en el primer año de implementación del PP, sino que se incorporó posteriormente a fin de mejorar la comunicación entre Estado y ciudadanía a partir del establecimiento de espacios de trabajo conjuntos. Según la entonces Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria estos encuentros eran muy productivos, ya que los vecinos y funcionarios tenían la posibilidad de conocerse y los primeros podían plantear alternativas, sugerencias y observaciones para modificar los proyectos elaborados por las áreas del municipio. Hacia el 2014 estas reuniones, referenciadas por los actores como reuniones de “devolución” se realizaban con los delegados elegidos en la ronda de asambleas barriales, con algunos los miembros de los CV y los secretarios de la UGC y, habitualmente dejaron de asistir funcionarios del resto de las áreas del municipio. En esta instancia, se explica el por qué un proyecto no es viable o si está incluido en la planificación de la gestión municipal de ese año o del año siguiente.

- El primer año la Feria de Proyectos duraba una semana y, a partir de 2007, comenzó a realizarse durante 15 días y luego en tres semanas. Los proyectos eran presentados mediante un gran operativo donde los vecinos podían votar (mayores de 14 años que vivan, trabajen o estudien en el partido y, luego, la edad incluyó a jóvenes mayores de 12 años). Para ello se

⁵⁴⁹ La articulación con los CV fue diversa según las particularidades de cada UGC, en algunas se evidenció mayor trabajo conjunto, incluso los delegados son miembros de los CV, en cambio en otros, los delegados eran vecinos que no pertenecían a estos órganos vecinales.

habilitaban urnas en las UGC, escuelas, organizaciones comunitarias y espacios públicos de todos los barrios y el municipio realiza la difusión de los proyectos de cada UGC mediante folletería. Además, se hacían eventos culturales para invitar a los vecinos a votar por los distintos proyectos. Durante los últimos años estos eventos fueron simplificándose hasta que la elección implicó la votación a través de las urnas y un cuadernillo donde se exponían los objetivos de cada proyecto que estaba a disposición de los vecinos. Si continuó la modalidad del movimiento de las urnas, con la idea de “*salir al barrio*”.

- Respecto de la votación, durante el 2008, en el marco de una experiencia piloto, se implementó el voto electrónico mediante la firma de un convenio con la UTN regional la Plata, que desarrolló el sistema. En total se colocaron 14 urnas electrónicas distribuidas en todo el distrito y, en cada lugar, personal del Municipio y de la UTN informaron sobre el procedimiento para votar. Esta experiencia no volvió a repetirse debido a su costo.

- Por último, inicialmente cada CV, designaba una comisión de seguimiento que se encargaba de monitorear la ejecución de las propuestas seleccionadas. Posteriormente, esta comisión estaba integrada por los delegados, que no necesariamente tienen que ser integrantes del CV.

2.2.1. La Plata

El PP se inicia en marzo de 2008, durante el primer año de gestión de Bruera que asume luego de dieciséis años de un mismo intendente⁵⁵⁰. Al asumir el nuevo intendente, que había basado su campaña en lograr una cercanía con el vecino a través del contacto “cara a cara” en caminatas barriales, implementa el PP y la presenta como parte de un conjunto más amplio de políticas “novedosas”: el reciclado de los residuos secos, la recuperación del espacio público con el mejoramiento de las plazas y ciertas deudas de la gestión anterior en materia de pavimentación, tránsito y cambios en el sistema de transporte (Arce y Pagani, 2009). Se remarcaba que la participación sería un eje central de la gestión, en continuidad con la forma de realizar la campaña, en un vínculo directo con el vecino y, como forma de diferenciarse de

⁵⁵⁰ El triunfo de Bruera se debió tanto a una acumulación de fuerzas a su favor, como a un paulatino desgaste de la gestión de su oponente y antecesor Alak (que también se presenta en la elección del 2007 y pierde por una diferencia de 7%), de la que formó parte hasta 2003. En efecto, Bruera fue concejal electo por el PJ entre 1997 hasta 2005 y se enfrenta con el intendente Alak en 2003 y arma el partido Frente Renovador Platense (en adelante FRP).

la gestión anterior “que no había tenido en cuenta a la periferia de la ciudad”. De esta forma, se buscaba la implementación de políticas de alto impacto para aumentar la base de apoyo político del intendente que había asumido con resultados ajustados (obtuvo el 25,7% de los votos).

A lo largo de las ediciones, hubo cambios y ajustes en la metodología (que se detallan a continuación). Pero a modo general podríamos resumir las siguientes etapas: los vecinos se reunían en asambleas⁵⁵¹ para presentar proyectos (estos encuentros se realizaban una vez por semana por el período de un mes, pero luego se fue achicando, como así también la cantidad de asambleas). Luego de un análisis de viabilidad de los proyectos por parte del municipio presentados por los vecinos, estos eran incluidos en una boleta y se sometían a elección durante dos fines de semana (se la denominaba “elección popular”). Resultaba ganador el proyecto que más votos reunía. Si bien al inicio se ejecutaban la cantidad de proyectos que alcanzaba para el monto determinado para la asamblea, luego la modalidad fue que cada proyecto que integraba la boleta era por el monto total asignado. Cada vecino podía elegir sólo un proyecto.

Hasta el 2014⁵⁵² existieron dos áreas de competencias específicas que dependían directamente del intendente: el Consejo de Presupuesto Participativo (con la responsabilidad de organizar el ciclo de asambleas y la consulta popular) y la Dirección Ejecutiva del Presupuesto Participativo (que se ocupaba de la ejecución de los proyectos).

Las asambleas fueron coordinadas, la mayor parte de los años, por el equipo técnico del Consejo del PP. También en las asambleas participaban el administrador y empleados de los CC de la municipalidad.

El gobierno municipal contaba con un presupuesto fijo para el PP y fue variando el criterio de distribución para las asambleas.

2.2.2 Cambios más significativos en la metodología de implementación:

⁵⁵¹ Las asambleas se distribuían territorialmente entre los distintos Centros Comunales (en adelante CC) y se realizaban en general en escuelas públicas. Aunque al inicio también fueron convocadas las organizaciones sociales.

⁵⁵² En 2014 se crea la Secretaría de PP.

- A lo largo de los años el formato participativo se fue reduciendo en alcance geográfico y en cantidad de encuentros. Durante la primera edición en 2008, la cantidad de zonas con asambleas eran 40 (4 en el casco urbano y 36 en la periferia de la ciudad). En estas se desarrollaron 4 encuentros⁵⁵³ (en el primero se presentaba la metodología de funcionamiento del PP, en el segundo y tercer encuentro los vecinos debatían sobre sus proyectos e ideas y, en el último encuentro, se determinaban los proyectos que serían presentados en la votación popular). Otro año, la cantidad de encuentros ascendió a 5, pero posteriormente disminuyó a 3 y se estableció que en los años electorales comiencen después de las elecciones de octubre, desarrollándose sólo 2 sesiones. En el 2013, el inicio de las asambleas se postergó más de lo habitual (debido a la inundación del 2 de abril y el retraso e incumplimiento de la votación del PP 2013, a lo que se sumó los resultados de las elecciones legislativas, que fueron adversas al oficialismo local⁵⁵⁴) y hasta último momento no hubo información de si el PP se hacía. Finalmente el PP se implementó a fines de noviembre, de una forma resumida tanto en cantidad de zonas⁵⁵⁵ y de encuentros ya que sólo hubo una sesión en cada una de las 30 asambleas. Esta modalidad resumida fue la que continuó para el 2014, modificando la forma tradicional de trabajo del PP consolidado a lo largo de los años. Esta síntesis temporal se trasladó también al tiempo de duración de la votación que llegó a ser durante dos fines de semana y terminó en uno.

- El evento donde se anunciaban los proyectos ganadores fue perdiendo visibilidad. En el 2008 el mismo fue en el salón Dorado de la Municipalidad, con la asistencia de alrededor de 400 personas entre funcionarios, y vecinos que habían presentado proyectos. Las propuestas eran más de 400, por lo que había gran expectativa. Los resultados finalmente se fueron enunciando para cada zona y los presentes que apoyaban cada iniciativa festejaban la cantidad de votos obtenidos (con murgas, papeles, afiches, etc). En el último año (PP 2014) el escenario fue completamente distinto: el lugar físico elegido para el cierre fue el Centro

⁵⁵³ Salvo en años de elecciones que son 2 asambleas o el último año, 2013, que se realizó una única asamblea. Este cambio se debió, según explicaron los responsables del PP, a las inundaciones ocurridas en la ciudad en abril de ese mismo año que retrasó la ejecución de las obras del PP elegidas durante el año anterior.

⁵⁵⁴ De las doce bancas del Concejo que se renovaban en la elección, el massista Frente Renovador se quedó con cinco (31,4% de los votos), mientras que el bruerismo consiguió tres (17,3%), otras dos el Frente Progresista (que representa la alianza entre el radicalismo y el Gen y otras fuerzas que componen el FAP, con el 16,3%) y otras dos para el Frente Social (10,9%). (Diario El Día, 28/10/2013, www.eldia.com, sitio consultado el 4/3/2014).

⁵⁵⁵ Los Centros Comunales con 3 asambleas pasaron a tener 2 (por ejemplo en San Carlos, Olmos, Villa Elvira) y el casco urbano disminuyó de 4 asambleas a 2.

Cultural Islas Malvinas (en un salón con bastante menor capacidad y que no está ubicado en el Palacio Municipal), con menor concurrencia (50 personas aproximadamente) que en su mayoría estaban ligadas a los CC. El intendente no estaba presente, ni los funcionarios municipales. El acto fue presidido por el concejal hermano del intendente y por una diputada provincial que solía concurrir a las asambleas.

- El monto de cada asamblea fue creciendo a lo largo de las ediciones y también fue objeto de distintos criterios de distribución (el primer año fue por cantidad de habitantes). A partir del 2009, el PP se realizó con el formato “presupuesto base 0”, es decir en base a las necesidades que se detectaban en las dos primeras sesiones, que servían de panorama o un diagnóstico y a partir de ahí se dividía y el monto se comunica en la siguiente reunión. Posteriormente el criterio volvió a cambiar, aunque continuó siendo discrecional y calculado previamente al desarrollo de la asamblea, con aprobación del intendente.⁵⁵⁶ El último criterio fue el equivalente a cuerdas de asfalto o luminarias.

- En el ciclo 2008/2009 se le otorgó a cada asamblea la facultad de elegir en forma directa uno o más proyectos cuyo costo no superara el 30% del presupuesto asignado, sin necesidad de enviarlos a consulta popular. Según el Secretario del Consejo este mecanismo se utilizó en 29 asambleas, y algunas no lo hicieron ya que recortaba el presupuesto para proyectos más ambiciosos. Además, según el Presidente del Consejo del PP “se presentó la dificultad de que los proyectos elegidos no contaban con una legitimidad social cierta, dado que las asambleas no eran representativas ya que nadie elegía a los asambleístas para que actúen en nombre de nadie”.

- En las asambleas del año 2008/9 el rol de coordinador de las asambleas deja de ser asumido por militantes y referentes barriales y fue ejercido por los mismos integrantes del Consejo del PP. Este cambio implicó el corrimiento de unos actores que cumplieron un importante rol en 2008 pero que generaba disputas políticas a nivel territorial. En su lugar

⁵⁵⁶ “... en realidad es a ojo. Tenemos un criterio que es: para el casco urbano, para las cuatro salidas del casco urbano, menos dinero que para el resto, para la periferia. O sea, se invierte más en la periferia que en el resto, por asamblea. Y después vamos viendo. Bueno, Ringuelet qué necesita, con esta plata está bien, con esta plata está mal. Hernández, es chiquito. Villa Elvira necesitamos mucho más porque es enorme. O sea, se va viendo por cuestión territorial y poblacional pero además por necesidades (...) Cuando iniciamos yo lo que tengo es el presupuesto global. Pablo dice ‘Bueno, tenés 150 palos’. Yo hago una... esta división por asamblea y después se lo presento a Pablo y él me corrige alguno... sí” (Pablo era el Intendente. Entrevista a funcionario municipal. 2013).

cobra visibilidad el equipo del Consejo (de un sector político ligado al socialismo) y se posiciona en la gestión del PP y con su presencia en los distintos barrios.

- En la primera edición muchos proyectos ganadores se referían a mejoras edilicias de organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo clubes) pero el Tribunal del Cuentas de la provincia de Buenos Aires estableció que no podían usarse fondos públicos para organizaciones privadas. Por lo que posteriormente, no se permitió más la presentación de este tipo de proyectos.

- Durante el 2009 en la asamblea se elegían 2 consejeros para el monitoreo de la ejecución de las obras y para otorgar transparencia al proceso de ejecución. Pero no dio resultado este seguimiento, no todos los consejeros estaban interesados por el proyecto ganador. Luego se incorporó que todo autor de un proyecto podía fiscalizar la elección y realizar seguimiento de las obras.

- El uso de nuevas tecnologías también tuvo sus idas y vueltas. El voto electrónico se utilizó como prueba piloto en la primera edición en algunos barrios, pero no se repitió. Según el Secretario del Consejo, requería de mucha complejidad en la logística y un presupuesto elevado para su aplicación. Asimismo, durante los primeros años se implementó el voto vía mensaje de texto (el voto por sms permitió mayor cantidad de votantes – 10% más que la última votación- y llegó a representar el 42,3% de los votos obtenidos en el PP 2010). Esta posibilidad tampoco tuvo continuidad porque trajo problemas con la “transparencia” del proceso, ya que se detectó que de un mismo celular se votaba varias veces.

- Durante el 2009 se desarrolló el “Cabildo Abierto de los Pibes” que fue organizado por el Consejo del PP, junto a la Secretaría de Derechos Humanos y la Dirección de Niñez y Adolescencia del municipio. El objetivo fue que adolescentes de entre 15 y 16 años presenten proyectos vinculados a la defensa de sus derechos, que luego serían ejecutados por la gestión municipal. Del Cabildo Abierto participaron 150 alumnos de 22 escuelas públicas secundarias de todas las localidades del municipio y se trabajó en la materia de formación ciudadana. La experiencia constó de jornadas en las escuelas en las que se explicaba diversas herramientas de gestión pública participativa. Además, se abordaron problemáticas como la prevención de las adicciones, la salud reproductiva y los derechos humanos. De este espacio surgió la propuesta de crear Foros de Participación Juvenil, que actuaran como centros de contención. El proyecto fue presentado por el Secretario del Consejo del PP, en su ejercicio de concejal

suplente, pero no fue aprobado. En una charla brindada por el Secretario explica que debido a esta razón “El Cabildo no volvió a realizarse, ya que el proyecto no se cumplió por que se consideró que era muy costoso implementarlo” (Registro de observación en Presentación de la propuesta Gobierno Participado, 14/4/2014).

Cuadro N° 1: Implementación de los PP

	Morón	La Plata ⁵⁵⁷
Formalización en Decretos y Ordenanzas	El PP no cuenta con una normativa específica, sino que se implementa en el marco del esquema de descentralización municipal, aprobado por la Ordenanza No 7033/05 (promulgada mediante el Decreto No 664/05).	Normativa específica. Decreto 343/08, que luego entró en desuso Elaboración de Reglamento Participado en 2012 con participación de vecinos en un Foro. No se aprobó en el Concejo Deliberante (pero que en la práctica se cumplió parcialmente)
	Participación “desde arriba”	
Área que implementa el PP	Sec. de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales (Dir. de Organizaciones y Participación Comunitaria). Organización territorial a través de las 7 UGC.	Consejo del PP y Dir Ejecutiva del PP (ambas con dependencia del Ejecutivo Municipal). En 2014 pasa a nivel de Secretaría
Actores habilitados a participar	Modelo Mixto: individual y organizaciones sociales. A partir de 12 años Escuelas e instituciones de tercera edad con importante protagonismo	Predominante Individual, residentes o que realicen actividades en la zona A partir de 16 años
Formato de la participación	Individual Indirecta (presencia de representantes: delegado) y directa. Formato “mixto estratificado”	Individual y directa Indirecta solo cuando se eligió 2 delegados para el seguimiento y los foristas que redactaron el autorreglamento
Instancias	Deliberativas, representativas electivas. Figura del delegado: como intermediario entre vecinos y gobierno municipal.	Deliberativas y electivas. Ocasionalmente representativa (Foro para la elaboración del reglamento).
Alcance	Total territorio	
Presupuesto en millones (% sobre presupuesto total)		
2007	1 (0,6%)	--
2008	1,5 (s/d)	7 (2,1%)
2009	1,8 (s/d)	14 (3,4%)
2010	3,5 (1%)	20 (3,7%)

⁵⁵⁷ Algunos datos del PP de La Plata fueron tomados del trabajo de Sortino (2013) que es el Presidente del Consejo del PP y datos de la página web: <http://www.municipalidad.laplata.gov.ar/files/Indicadores.pdf> (sitio consultado, 23/07/2014).

	2011 3,5 (0,7%) 2012 3,6 (0,7%) 2013 4,4 (0,7%) 2014 4,4 (s/d)	40 (6,1%) 100 (8,8%) 120 (9,2%) 125 (7,9%)
Criterios de asignación presupuestaria a cada jurisdicción	Según cantidad de habitantes y NBI	Variable a través del tiempo: sg. cantidad de habitantes (excepto el Casco) y sg. demanda. Últimos años se informaba el equivalente en cuadras de asfalto
Alcance /temática	Barrial y articulación zonal por UGC Heterogéneo: comunal (social) y urbano	Barrial Predominantemente infraestructura
	ver evolución cuadro N° 2 y 3	
Modalidad		
<ul style="list-style-type: none"> • Duración • Dispositivo • Actores presentes para la coordinación 	Duración 8 meses Asamblea. Cantidad Variable. Máximo: 57 en 2014. Mínimo 9 en 2008. Lugares: UGC, Centros de salud, escuelas y Centros de Jubilados. Existencia de la figura del promotor (equipo técnico que articula entre vecinos y UGC). En la asamblea presencia del Secretario de la UGC en forma permanente	Fue variante a lo largo de los años: 3 o 2 meses Asamblea. Cantidad Variable. Máximo: 43 en 2010. Mínimo 30 en 2014. Lugares: en 2008 organizaciones sociales, luego escuelas públicas. 2008: coordinador representante barrial. Luego el coordinador pasa a ser alguien del equipo técnico del PP o un funcionario municipal. Presencia intermitente del delegado municipal.
Selección	Votación universal presencial 2008: voto electrónico Se elegía una cantidad de proyectos (la mitad más uno de los presentes en la boleta).	Votación universal presencial 2008 de voto electrónico. 2009/10, además de la votación presencial se agregó la votación por mensaje de texto. En 2009: los presentes en asamblea podían elegir hasta el 30% del monto destinado a la asamblea. Se elegía sólo un proyecto y el que más votos obtenía era el ganador.
Control y seguimiento	Comisión de seguimiento integrada por miembros de CV o delegados	2 consejeros y luego cualquier autor de proyecto
Divulgación y difusión de los resultados aprobados	Difusión en pagina web municipal y folletería	
	Cronograma de asambleas Monto en dinero y porcentaje del presupuesto total Proyectos a votación Proyectos ganadores Cantidad de asistentes Cantidad de votantes Información comparada de los distintos años --	Cronograma de asambleas Monto del PP -- Proyectos a votación Proyectos ganadores -- (solo para algunos años) Cantidad de votantes -- Detalle de proyectos presentados por año

3. Dificultades identificadas:

3.1. Morón

Una primera aclaración es que el equipo municipal al momento de reflexionar sobre puntos críticos o dificultades, no los reconocen como tal sino que hacen referencias a cuestiones que podrían mejorarse, específicamente referidas al monto destinado al PP y en cuanto a la participación, se hace referencia tanto en lo cualitativo (participación ligada al reclamo) como en lo cuantitativo (con énfasis en el número de participantes)⁵⁵⁸.

Otra característica del proceso participativo era la complejidad en la inclusión de los delegados que en los primeros años trabajaban en la transformación de las ideas y propuestas presentadas por los vecinos en proyectos concretos, recibían capacitaciones específicas y se la articulaba con las áreas temáticas del municipio. Esta instancia luego pasó a manos de las áreas municipales con una consulta posterior a los delegados (la reunión de “devolución”). En algunos casos se relevó algunas dificultades entre la coordinación de las áreas, aunque se hacía mención a que la comunicación con estas dependencias se facilitaba al depender el PP de una Secretaría que participaba de las reuniones de gabinete, al igual que los Secretarios de las UGC, que convocaba el intendente.

Por otra parte, el trabajo de los delegados con las áreas municipales, no garantizaba la viabilidad técnica en los proyectos y, además, se generaba un desgaste en el proceso participativo, debido a la intensidad y cantidad de las reuniones que implicaba el armado de cada proyecto.

Respecto de los vecinos aparece como recurrente el tema de lograr mayor participación⁵⁵⁹, es decir al momento de señalar dificultades de la política, más que críticas generalizadas hacia el gobierno municipal, surgen en algunos casos sugerencias de mayor

⁵⁵⁸ “Estaría muy bien que hubiera más gente participando... porque es un espacio de decisión digamos, porque si no te quedas siempre en el reclamo. Lo más importante es, y lo mejor que nos puede pasar, es ser una ciudadanía que participe, que se comprometa, porque si no realmente no salís nunca del reclamo. Y el reclamo es siempre un reclamo, no tiene... digamos, acá tenés el reclamo, notás el problema, te organizás con eso, está el reclamo en ese problema pero también está ver cómo hacerlo viable para que sea una solución... merece muchas instancias de elaboración, digo, a ver, es más la gente que vota que la gente que participa en asambleas” (Entrevista a la Directora Organizaciones y Participación Comunitaria. 2013).

⁵⁵⁹ “Yo creo que el presupuesto participativo está bien. Lo único que mejoraría es la difusión para que no sea sólo los vecinos del colegio los que participan sino los de alrededor. Intentar motivar más vecinos, que caminen más no solamente ir a los focos donde están las reuniones (salita, centro de jubilados). Los que presentan los proyectos después tienen que empezar a patear, porque la gente no se entera de lo que pasa. En la boleta está municipal, pero la gente no lo ve y los tira” (Entrevista a vecino participante, UGC N° 6. 2013).

publicidad y de trabajar en mayor medida con vecinos sin pertenencia institucional, que no están contenidos en organizaciones. Cuantitativamente en el Cuadro N° 2 se observa que en los dos últimos años disminuye la cantidad de asambleas realizadas, de proyectos presentados y de votantes.

También algunos entrevistados comentan el esfuerzo que implicaba sostener estos espacios, lo toman como algo “*ya instalado*” y planteaban cuestionamientos hacia la propia “*sociedad*” que no se involucraba en el proceso participativo inicial (que implicaba asistir a la asamblea y reuniones de la UGC) sino que asiste en mayor medida a la votación. Este involucramiento se evalúa como de una participación más puntual y menos comprometida: “*sólo se mueven para ir a votar...*”. En efecto, en el cuadro N° 2 puede observarse la diferencia entre la cantidad de personas que concurren a la asamblea y a la votación es notable.

En este mismo sentido otros asambleístas (en coincidencia con la reflexión que realizaba la Directora del área), también percibían una participación orientada al reclamo⁵⁶⁰, que generaba según sus opiniones, poco compromiso por parte de los vecinos. De esta manera, en algunas observaciones del trabajo de campo se percibió que al momento de elegir delegados, éste no era un rol requerido por los presentes. En algunas ocasiones su designación resultaba de la insistencia por parte de los integrantes de las UGC (debido a la necesidad de que haya dos asistentes de la asamblea que cumplan este rol) por lo que podría relativizarse la idea del carácter “voluntario” de las postulaciones. Especialmente esta actitud se repitió en las asambleas de los centros de jubilados, en donde éstos no surgían de forma espontánea, sino después de varias reiteraciones por parte del Secretario y/o promotor y, en los casos relevados, los integrantes de la asamblea tendieron a proponer que sean delegados las autoridades del Centro o que los elija el Presidente de la institución.

Sobre la presencia de los Secretarios en las asambleas se reunieron opiniones dispares. Su rol era crucial: impulsaba una relación directa con el vecino, era quien respondía los reclamos e incluso invitaba al vecino a llamar a la UGC, entregaba tarjetas personales ante algunos casos particulares (por ejemplo reclamos de larga trayectoria sin resolución), coordinaba con los promotores la asamblea. Para Annunziata (2013: 128) la intervención de

⁵⁶⁰ “*Todos se quejaban y cuando pidieron representantes, nadie levantó la mano, solo una chica, que no se si fue a una reunión, pero al recuento de votos no fue. Participan para quejarse, de las ramas, de la recolección de residuos, pero para participar con proyectos, ninguno opinaba*” (Entrevista a Delegada UGC 6. 2013).

los funcionarios era primordial para establecer la lista de los proyectos que surgían de la asamblea, ya que eran quienes la coordinan y detentan una autoridad en varios sentidos: “tienen asignado un rol institucional de coordinación de la reunión, pueden presentarse como mediadores ante otros funcionarios, tienen conocimientos expertos, técnicos y legales, y por lo tanto, pueden dar explicaciones y establecer límites. En este sentido, son ellos los que suelen realizar la síntesis —y a veces la traducción— de las ideas que se han lanzado o de las preocupaciones que se han señalado, es decir, realizan las propuestas de consenso y si no son contestadas por ninguno de los presentes suelen valer como decisión”. En este punto coincidimos con la descripción que hace la autora del rol asumido por los funcionarios, sin embargo creemos que la relación entre los actores en las asambleas era heterogénea según las UGC, los participantes y la propia dinámica generada de participación, siendo una situación más compleja, ya que en algunas de ellas los Secretarios eran interpelados por los vecinos que pedían explicaciones sobre las problemáticas no resueltas del barrio y, en otras, se generaban instancias de diálogo y apoyo a las iniciativas municipales. Incluso como se puede relevar hubo casos de vecinos que comenzaron a militar en “Nuevo Encuentro”, por lo que su involucramiento en el PP, fue el punta pie inicial para una participación política partidaria (Pagani, 2015). Por otra parte, el funcionario de la UGC no era el único actor estatal, aunque si el que tenía más poder, también estaban presentes los promotores que mediaban entre los funcionarios y los vecinos.

3.2. La Plata

Al indagar por las dificultades del proceso de participación, el propio equipo facilitó un documento institucional donde se sistematizaban las siguientes dificultades y se reconocía que, como toda política pública el PP no estaba libre de problemas, señalando tres tipos de inconvenientes: a) población sin cubrir, haciendo referencia a la población que no participa⁵⁶¹; b) algunos mecanismos de funcionamiento no eran claramente comprendidos o bien eran distorsionados adrede y c) el derrotero administrativo, financiero y técnico que debía atravesar cada proyecto (Consejo del PP, 2010). El segundo tipo de dificultades se relaciona con a la comunicación, a pesar de que para llegar al vecino se realizaban folletos, carteles y

⁵⁶¹ Entre los funcionarios entrevistados los problemas mencionados son la comunicación y la falta de participación de algunos sectores de la sociedad, debido a “*la falta de experiencia de la sociedad en la construcción de espacios de debates sociales*” (Santana, 2009: 9).

anuncios en el diario, parecía no ser suficiente. En este sentido, una encuesta realizada por el propio municipio evidenció que entre los vecinos que conocían la experiencia y no habían participado, el 41% manifestó como causa la desinformación (Datos brindados en entrevista con el Secretario del Consejo en 2011).

El problema de la comunicación del PP es reconocido por otros actores, tanto por los vecinos como por los entonces coordinadores. Entre los primeros, diversos testimonios dan cuenta de cambios de días y lugares de las asambleas (esto fue señalado en entrevistas realizadas con participantes de distintos puntos de la ciudad). Si bien en posteriores ediciones estos cambios no fueron tan frecuentes, según los vecinos, no se contó con una estrategia de difusión activa en los barrios, más allá de lo que se publicitaba en los diarios o en la web municipal.

Para los funcionarios relacionados al PP, algunos problemas de información eran ocasionados “*adrede*”, es decir que no surgían por la falta de una política comunicativa o producto de la desorganización. Esta idea de que “*algunos*” actuaban para el fracaso del PP era una idea que se repetía en diversos eventos⁵⁶², aunque nunca se identificaba específicamente a quiénes se hacía referencia.

Por problemas burocráticos, el Secretario del Consejo del PP ejemplifica que para realizar una apertura de calle se necesita la aprobación de una Ordenanza o para pavimentar una calle, la instalación previa de cloacas (que depende de ABSA y del gobierno provincial).

Por su parte los vecinos señalaron como mayor problemática la diferencia entre lo conceptual o ideal del PP y el momento de llevarlo a la práctica, ello incluía desde cómo se lo llevaba a cabo (es decir por su organización y los inconvenientes de comunicación ya mencionados) hasta otras cuestiones sobre el alcance y uso de esta política, haciendo referencia al direccionamiento de los proyectos por la municipalidad. Es decir se cuestionaba si los resultados eran “*genuinos*”, considerando que se realizaban las obras que el municipio estaba dispuesto a hacer.⁵⁶³

⁵⁶² “Hay sectores políticos mal intencionados que la oponen a la planificación, quieren suspender el Presupuesto Participativo. Dicen algunos grupos que no hay que consultar a los vecinos. Este programa ayuda a la planificación estratégica, enriquece a los planes de desarrollo” (Discurso Diputado Provincial. Registro de observación, 4/9/2013).

⁵⁶³ Por ejemplo citamos un extracto de uno de los testimonios recogidos: “... vamos a decir la verdad quien se presenta y gana son los de la delegación municipal, en ese momento se presentó elementos para salvataje y botes y obviamente ganaron (se refiere al PP 2008). Ahí nos dimos cuenta que el presupuesto participativo no era tan participativo porque había gente que presentaba los proyectos que a la municipalidad le convenía, los que ellos querían que salgan” (Entrevista a participante de Villa Elisa, 2014).

Por último, ubicamos los conflictos que se generaban entre los distintos actores concurrentes a la asamblea; entre funcionarios y vecinos, entre los vecinos, entre estos y los equipos municipales, entre los mismos funcionarios de distintos sectores políticos:

- Un punto complicado fue la *presencia de los funcionarios* en las asambleas. Al inicio de la gestión municipal, el objetivo de esta presencia era demostrar un compromiso de la gestión con el PP y la decisión de solucionar problemáticas puntuales que presentaban los vecinos en la asamblea, sin la necesidad de que los participantes presenten un proyecto (por ejemplo: extensión de recorridos de micros, desmalezamiento, desratización). De esta manera, se afianzaba un discurso de un nuevo modo de gestionar la ciudad “*a puertas abiertas*”, “*bajando a territorio*”. Pronto este sistema de resolución de conflictos se fue desgastando, las críticas de los vecinos aumentando (por la falta de acción municipal en general y por lo bajo del monto del PP para las asambleas). A esto se sumó el cambio de dirección del PP que pasó a ser coordinado por un sector no perteneciente al bruerismo, los funcionarios no querían exponerse a las críticas y demandas vecinales que surgían en el marco de las asambleas, por lo que en su mayoría dejaron de asistir.
- Las *relaciones entre vecinos al interior de la asamblea* se ocasionaba por competencias por el monto para cada zona y sobre la legitimidad e importancia de los proyectos (recordemos que por cada asamblea sólo se ejecutaba un proyecto). Estos desacuerdos se tradujeron en distintas disputas, especialmente entre proyectos particulares de corto alcance (iluminación o arreglo de vereda en “*mi cuadra*”) y entre éstos y los colectivos (arreglo de una plaza, equipamiento del centro de salud, proyectos referidos “*al bien común*”). El enfrentamiento entre vecinos de distintos barrios generaba en algunos casos lógicas de exclusión de algunos sectores (“*los que no pagaban los impuestos*”, “*los que llegaron últimos al barrio*”, “*los que nunca participan*”, etc). Los ejes de esas disputas eran: qué tipo de proyectos son más “*justos*” o “*prioritarios*”, para cuáles vecinos y de qué sectores. Es decir se discutía acerca de cuál era el criterio de relevancia de los proyectos y de sus destinatarios (cuestión no contemplada en el diseño). Asimismo, se desarrollaron situaciones donde

los integrantes de las organizaciones sociales concebían que sus proyectos eran más “importantes” por tratarse de temáticas que se venían trabajando con anterioridad, con una planificación y que se orientaban “al bien común”, frente a proyectos más “individuales, espontáneos o irreflexivos”. El hecho de que el PP se destinara casi únicamente a obra pública (ver tendencia en cuadro N° 3), motivaba a una competencia entre vecinos que percibían que la única forma de poder lograr mejoras respecto de su hábitat era a través del PP, ya que casi toda la gestión de obras municipales se hacía a partir del PP.

- *Vecinos y equipo técnico*: muchas veces surgían conflictos cuando los vecinos discutían con los coordinadores de las asambleas. El fundamento era que “nadie mejor que los vecinos conocían las problemáticas del barrio”. Este motivo de confrontación también se daba si había funcionarios presentes. Por ejemplo, en las asambleas los vecinos solían manifestar: “Somos los que conocemos la zona, porque nosotros acá estamos los 365 días del año” (Registro de observación. Asamblea de Olmos. 2013); “no me vengas a decir a mi cuales son los problemas, nosotros los vemos todos los días” (Registro de observación en asamblea. Asamblea Villa Elvira. 2008); “aparecía un yo/nosotros sabemos mejor que nadie lo que ocurre en el barrio o lo que necesitamos, muchos más que lo que saben ellos/Estado municipal” (Entrevista a vecino participante de Arana. 2014). Este saber reconocido por los propios actores residentes de los barrios, era valorado de forma ambigua por los funcionarios a cargo del PP, quienes en parte estimaban la participación, pero confrontan con él cuando este saber aparecía disputando la metodología del PP o las decisiones tomadas.
- *Conflicto político al interior del propio gobierno*: otra reflexión acerca de las dificultades fue la falta de acompañamiento y presencia de otras áreas del municipio. En conversaciones con funcionarios se explicó que cuando la organización del PP (el Consejo) pasó a manos del socialismo, perdieron el interés de asistir porque no concebían al grupo que coordinaba el PP como parte del “riñon bruerista” y no querían apoyar entonces una política dirigida por un grupo que no consideraban afín. También se relevó que en los casos donde hubo funcionarios presentes se asignaban las responsabilidades del incumplimiento de las obras unos a otros. Por otra parte, la relación entre el Consejo y el resto de las áreas municipales pasó por distintas etapas, desde la confrontación hasta la indiferencia. En tanto el posicionamiento del Consejo

fue ambivalente, a veces se mostraban como parte de la gestión y, en otras oportunidades, señalaban que pertenecían a otro grupo político, aunque aliados con el bruerismo.

Problemas en común en ambos municipios:

- Falta de una gestión transversal en la gestión e implementación del PP.
- Críticas al bajo presupuesto destinado al PP.
- Retrasos en la ejecución de los proyectos ganadores.
- El formato de participación prevaleciente desde el reclamo⁵⁶⁴ y la presentación de proyecto de corto alcance y de escala micro territorial.
- Participación intermitente por parte de los vecinos.
- Cambios constantes en la metodología del PP que no son comunicadas a los vecinos, por lo que se cuestiona la sostenibilidad de las acciones tomadas en este marco.
- El atravesamiento de lo “*político partidario*” en la asamblea: presencia de militantes oficialistas que intentaban influir sobre el desarrollo de la asamblea y opositores que intentan desarticular acuerdos (en La Plata incluso entre distintos sectores del PJ).
- Problemas de viabilidad de proyectos, el “*descarte*” de alguno de estos o su modificación, sin la explicación técnica correspondiente. En este sentido algunos vecinos interpelaban que eran poco claros los criterios de viabilidad a partir de los cuales se dejaban “*afuera*” proyectos presentados por los vecinos. Ello quitaba “*quitaba transparencia al proceso*”.
- se identificó una función que podríamos establecer como similar entre ambos municipios y es la intermediación. En La Plata, este rol estuvo encarnado en los primeros coordinadores, que en su mayoría, no eran empleados municipales como los promotores en Morón, sino que eran integrantes de organizaciones sociales y políticas del territorio que realizaban esta tarea de forma ad honorem y voluntaria y su

⁵⁶⁴ En esta línea se identificó en La Plata que en el PP 2014 se reclamaba el retraso de ejecución de obras 2013/2012 y en el 2008 se expresaban dudas sobre los resultados del PP comparando con los acuerdos de un Plan Estratégico anterior (realizado por el intendente anterior en el 2001). En Morón, los reclamos eran más generales, por inacción de aquello que los vecinos consideraban que era deber del Estado (arreglar luminarias, baches, recolección de residuos, etc.) y particularmente surgía el tema de las cloacas haciendo referencia a la “estafa” de gobiernos anteriores y advertían que el municipio desde hacía unos años venía prometiendo el inicio de estas obras.

participación duraba el tiempo de la asamblea. En algunos casos, reconocieron que su función fue la de “*ser intermediarios*” o la de “*ser puentes*” entre el municipio y los vecinos y, en este sentido, se identificaron tensiones en esta doble representación, como portavoces de las demandas de los vecinos y como interlocutor del municipio (que los convocaba a reuniones, solicitaba que informen sobre determinadas cuestiones, etc).

4. Resultados cuantitativos

En este apartado se presenta de manera visual los resultados obtenidos a los largo de las diferentes ediciones respecto del tipo de proyectos, cantidad de proyectos presentados, de proyectos votados, participantes en asambleas, votantes y su correspondiente porcentaje en la población total.

Cuadro N° 2: Resultados en Morón

Años PP		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Proyectos	Infraestructura Urbana	66%	55%	47%	55%	50%	44%	43%	51%
	Acción Comunitaria	34%	45%	53%	45%	50%	56%	57%	49%
Cant. proyectos en asambleas		70	45	89	88	121	146	139	117
Proyectos votados		35	31	49	47	54	56	44	46
Participantes en asambleas		1.500	1.700	2.100	6.000	s/d	s/d	s/d	15.434
Votantes		3.200	9.150	13.000	21.903	26.627	35.100	31.000	27.636
% de población		1,2%	3,4%	4,9%	8,2%	10%	13,2%	11,6%	10,4%

La participación a nivel cuantitativo en el PP 2014 es mayor a la inicial en 2006. En el caso de la asistencia en asambleas el incremento fue de 1.500 a 15.434 (con un bache de sin datos durante tres años) y la participación en la votación de 3.200 a 27.636 personas. Respecto de la cantidad de proyectos que pasan a la instancia de votación, también se percibió un aumento de 70 a 117. Sin embargo, en los dos últimos años, luego de una tendencia creciente en el período 2006/2011, las cifras demuestran un retroceso: la cantidad de votantes había llegado a 35.100 y la cantidad de proyectos presentados a 146.

En cuanto al tipo de proyectos a lo largo de los años ha habido diferencias pequeñas entre ambos, pero la distribución en el mediano plazo es pareja. Los proyectos de infraestructura urbana incluyen refugios de colectivos, semáforos, arreglo de plazas, colocación de cestos de basura, etc, y los comunitarios son más heterogéneos. Como ejemplo podemos citar: la conformación de una radio comunitaria, talleres para la prevención de la violencia de género, la colocación de puestos en una feria de emprendedores, entre otros. Todos surgieron de iniciativas sociales, a partir de la identificación de una necesidad que promovió la reunión de un grupo de vecinos de similares intereses, o desde mujeres que participan de espacios conformados previamente o de las escuelas, con el objetivo de lograr mejores condiciones de vida colectivas.

Cuadro N° 3: Resultados en La Plata

Tipo de proyectos		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Proyectos	Infraestructura Urbana	64,9%	48,5%	61,2%	77,5%	83,5%	87,5%	97%
	Acción Comunitaria	35,1%	51,5%	38,8%	22,5%	16,5%	12,5%	3%
Proyectos presentados		513	341	368	255	275	142	131
Proyectos elegidos		39	40	43	40	40	40	30
Vecinos que asistieron a las asambleas		3.342	3.200	5.230	2.682	3.570	2.150	2.528
Votantes en consulta popular		17.686	29.574	45.037	49.561	51.104	52.017	32.198
% de población		3,8%	6,3%	9,6%	9,9%	10,2%	10,4%	6,5%

En el caso platense la cantidad de proyectos presentados fue disminuyendo año a año, a pesar de que el monto fue aumentando. La práctica de los vecinos fue presentar menos proyectos y de mayor envergadura. Asimismo, la cantidad de proyectos también disminuye los años en que también merma la cantidad de vecinos que concurren a la asamblea. Mientras que la cantidad de votantes fue en incremento hasta el 2014, descendiendo significativamente en el PP 2014 luego de las inundaciones.

Respecto del tipo de proyectos, una de las características analizadas fue que en La Plata la temática “infraestructura urbana” fue preponderante, especialmente en los últimos años en los que se incrementó el presupuesto, en su mayoría relacionadas al pavimento, la colocación de semáforos, mejorado de calles y luminarias.

Reflexiones finales

El diseño distinto de los PP posibilita la emergencia de actores con roles diferentes y habilita a una participación de distintas características (en Morón la existencia de delegados, promotores, el rol de escuelas y centros de jubilados; mientras que en La Plata surge como fundamental el rol de los coordinadores y vecinos que participan en competencia por los proyectos).

La metodología propia del PP implica, como ya se mencionó, que el alcance de las propuestas viables sea de un ámbito barrial, ya que no se incluyen proyectos de mayor plazo (se ejecutan en un año), ni de mayor cobertura geográfica (proyectos delimitados para la zona

de las asambleas). Estos alcances, para Quintana Buitrón y Ruiz Ríos (1998), constituyen una de las principales limitaciones para el diseño de mecanismos de participación con perspectiva de más largo plazo, ya que en las gestiones municipales priorizan el enfoque del corto plazo, buscando generar efectos políticos inmediatos y con una orientación “cementocrática” (como visiblemente se observa en el caso de La Plata). En este sentido, el PP refuerza una lógica y una práctica de participación cortoplacista, para canalizar necesidades concretas y puntuales.

Finalmente, y como cierre de las consideraciones respecto del diseño de los PP, coincidimos con Poggiese (2000a: 10) en que “las metodologías no son neutras, y en todo caso, siempre van a estar referenciadas a un modelo de cómo se quiere intervenir en los procesos decisorios. Respecto a metodologías participativas cuando se elige una de ellas se está prefigurando un determinado modo de proceder y de producir los acontecimientos que se suceden entre los intervinientes y es en ese sentido que puede afirmarse que toda elección metodológica es una decisión estratégica”.

En cuanto a la modalidad de la participación en ambos municipios, tanto los vecinos como las autoridades señalan una tendencia a la presentación de reclamos particulares, más que proyectos colectivos, que en algunos casos remiten a viejas demandas. En este sentido, retomamos las reflexiones de Font y Blanco (2005) de que los procesos participativos están influenciados por los contextos políticos donde se desarrollan y especifican que, en algunos casos, los conflictos generados no se vinculan con la política en sí (en este caso los PP), sino con polémicas que se vienen desarrollando en los municipios en períodos anteriores. Por ejemplo, cuestiones ligadas al urbanismo, que estaban acentuadas en el territorio antes de iniciar la política participativa y con contradicciones entre las políticas desarrolladas y los acuerdos emergentes de los espacios participativos. En estos casos, los autores señalan, que el proceso participativo actúa como altavoz del descontento ciudadano y se convierte en un espacio de creación de redes sociales críticas. Por el contrario, mencionan el impulso que cobran las políticas participativas en contextos de nuevas gestiones de gobierno. En los casos analizados observamos que al asumir nuevas gestiones se abrió una ventana de oportunidad para presentar propuestas que se visualizaban como una posibilidad para obtener ciertos resultados políticos en pos de fortalecer las incipientes gestiones, modernizar la gestión, recomponer el vínculo con la ciudadanía, diferenciarse de gestiones anteriores. Sin embargo, ello no excluye que los participantes expresen su desconfianza y aprovechen estos espacios para efectivizar reclamos sobre antiguos incumplimientos que, con el correr de las distintas

ediciones, comienzan dirigirse a las gestiones actuales. Los conflictos no resueltos emergen una y otra vez ante la apertura de estos espacios de participación, manifestándose como reclamos y demandas hacia el Estado por las promesas y acuerdos incumplidos. Muchas veces el dispositivo asambleario se torna un ámbito de turbulencia entre los distintos actores, potenciado en La Plata por la lógica de la elección en un único proyecto.

Otro punto de conflicto en las asambleas es cuando los criterios de relevancia no son claros, por lo que los vecinos no saben si sus demandas caben en estos espacios, se hacen modificaciones sin explicaciones previas y falta información. Para Ford y Carné (2009) que la información sea pública y accesible es un requisito fundamental para poder participar (claridad del lenguaje, circulación de la información por medios eficientes para llegar de la forma más directa a los destinatarios), posibilitar una devolución de las respuestas, que la información sea acumulativa, que se registre y amplíe a lo largo del tiempo (en estos casos, el cambio de gestión en 2016 ocasionó el quite del link de las páginas web donde estaba disponible la información respecto de ambos PP). Más allá del formato que adquiriera esta información es importante reconocer que ésta no llega de la misma manera a todos los actores y que su adquisición tiene un “costo” que, a menos que se adopten medidas especiales, políticas de difusión y promoción específicas, sólo puede ser solventado por los grupos de mayor poder adquisitivo (Cunill Grau, 1991).

Por otra parte es recurrente la falta de articulación y coordinación, que fue abordada por diversos autores que analizaron diferentes casos (Tecco y López, 2009; Nardaccione, Annunziata y Carmona, 2011; Ford, 2013). Las reglas y prácticas en las dependencias gubernamentales se cristalizan en rutinas que reproducen un funcionamiento interno y el PP genera procedimientos distintos de la lógica tradicional de ingreso de demandas a la agenda estatal, implementación y evaluación de políticas públicas, a partir de que incorpora a actores de la sociedad que intervienen en distintas etapas y porque requiere un funcionamiento transversal en la gestión. En este sentido Oszlak (2012) explica que la división del trabajo entre las agencias estatales responde más a consideraciones de especialización funcional que a los problemas que tiene la sociedad. Las unidades gubernamentales fijan fronteras sectoriales atendiendo por separado los temas de salud, educación, transporte o medio ambiente, que en la población son transversales. De este modo, se actúa a partir de compartimentos estancos, con escaso diálogo entre unidades de gobierno que deberían co-gestionar la solución de esos problemas trans-sectoriales. De este modo, muchas veces propuestas innovadoras si no se

trabajan en su legitimación hacia el interior del gobierno deben atravesar diversas resistencias de sectores de la propia administración o el planteo de obstáculos para implementar una lógica de funcionamiento transversal. El resultado es una coexistencia de distintos modos de gestión. Por un lado, una administración burocrática con determinadas funciones administrativas orientadas al cumplimiento de las normas, a ésta se superponen, lógicas orientadas a una gestión por resultados y la incorporación de redes sociales para atender cuestiones vinculadas a lo territorial. Esta combinación de modos de gestión exige desarrollar capacidades institucionales complejas para poder procesar y dar respuesta a los desafíos de las agendas locales, contener las tensiones que implica la apertura a la participación de nuevos actores políticos y sociales y sostener y promover vínculos con diferentes sectores de la ciudadanía.

En este sentido, la consideración de estas cuestiones hacia el interior del Estado y su relación con distintos actores permite entender que los procesos de participación ciudadana, interpela un funcionamiento tradicional de gestionar lo local de forma centralizada y de interacción vertical. Cuanto más heterogéneos son los temas de los proyectos presentados por los vecinos mayores exigencias a la administración local de una acción transversal para su implementación. En este sentido, como hemos observado en los casos abordados, los procesos de participación ciudadana implicaron cambios en los actores estatales y en la forma de gestionar en el municipio.

Por último, destacar que también es necesario que las políticas de participación ciudadana sean el resultante de procesos previos de fortalecimiento de la sociedad civil o concebirse como parte de éstos, a fin de no agotar el proceso de participación en lo que Correa Valdés (2004) denomina “ejercicio de votación”. De lo contrario, se continúa con formas de actuación que tienden a replicar una forma de participación focalizada y que limita la posibilidad real de introducir en la agenda estatal otros asuntos más estructurales, del desarrollo de las ciudades y que incluyan una mirada de más largo plazo.

Bibliografía

Annunziata, R. (2011). “Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad: la experiencia del Municipio de Morón”. En Nardacchione, Gabriel (comp) *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 97-184.

Annunziata, R. (2013). “Decisión y deliberación en las formas noelectorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo”. En *Estudios Políticos*, N° 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Pp. 115-135.

Arce, E. y Pagani, M. L. (2009). Relaciones sociales y representaciones en torno a las nuevas prácticas de participación en la escala local”. En *VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM) "Diversidad y poder en América Latina"*. Buenos Aires: UNSAM.

Correa Valdés, Cecilia (2004). “Presupuestos Participativos a escala provincial El Tolima – Colombia”. En *La Era Urbana. La revista de la ciudad global*. Edición Especial Presupuestos Participativos, PGU-ALC, Quito. Pp. 28-29.

Grau, N. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, Venezuela: CLAD.

García Ceñal, M. D. (2000). “Reflexiones metodológicas para el análisis de las nuevas formas de relación estado-sociedad civil”. *Revista Administración Pública y Sociedad*, N° 13. UNC.

Font, J. y Blanco, I. (2005). “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31. Caracas

Ford, A. y Carné, M. (2009). Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas. En A. Belmonte (Et. Al) *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen II (pp. 49-80). Buenos Aires: CIPPEC y Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Goldfrank B. (2006). “Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio” en *Revista de ciencia política*, Vol. 26, N° 2. Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp. 03- 28. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttext (acceso: 10/11/2013).

Cabannes, Y. (2005). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*; Documento base red URBAN N° 9. Alcaldía Porto Alegre, Porto Alegre.

Parra, M. (2009). “El rol de los gobiernos locales en el fortalecimiento de la democracia: el Presupuesto Participativo en Morón”. En *1º Seminario sobre Participación y Políticas Públicas*. Instituto del Conurbano, UNGS.

Poggièse, Héctor (2000). “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo ‘saber-hacer’ en la gestión de la ciudad”. En

Seminario Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigência do presente?". Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos (acceso: 26/5/2005).

Ramella, S. (2013). *Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina*. Tesis de Maestría en Administración Pública, UBA.

Montecinos, E. (2013). "Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay". En *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia.

Nardacchione, G.; Annunziata, R. y Carmona, R. (2011). "Democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública". En Nardacchione, G. (comp) *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 291-310

Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. En *VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa"*. San Juan de Puerto Rico: Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella y la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>

Pagani, Ma. Laura (2015). "*Vos proponés, vos decidís*". *Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014)*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10915/50125>

Quintana Buitrón, M. y Ruiz Ríos, A. (1998). "Participación Vecinal. Procesos de desarrollo y nuevas demandas para los gobiernos locales en Perú". Disponible en: www.mp.municipios.com.ar (acceso: 10/6/ 2000).

Santana, Diego (2009). "Presupuesto Participativo en la Municipalidad de La Plata con utilización de nuevas tecnologías en la votación". En *V Congreso de Administradores Gubernamentales*. Administración Pública y Cuestión Federal: la red Nación, Provincias y Municipios. San Juan.

Sortino, C. (2013). *El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas*. Cooperativa Los Tilos, La Plata.

Tecco, C. y López, S. (2009). “Acerca de las capacidades institucionales para la gestión en red de políticas urbanas: el caso del Presupuesto Participativo Córdoba”. En *X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*”. Buenos Aires, UNLaM.