



Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Escuela de Ciencia Política

**Presupuesto Participativo y Desigualdades Territoriales:
una mirada a la ciudad de San Lorenzo 2013-2016.**

Ezequiel Apodaca

Tesina de Grado

Licenciatura en Ciencia Política

Directora: Dra. Gisela Signorelli

Rosario

2017

INDICE

Introducción.....	5
Metodología de trabajo.....	9
Participación y Desigualdades.....	12
CAPÍTULO I....PRESENTACIÓN DEL CASO SAN LORENZO	21
1. Caracterización general de la ciudad.....	21
1.1 Territorio y morfología urbana.....	22
1.2 Infraestructura y Servicios.....	25
CAPÍTULO II....POLITICAS PARTICIPATIVAS.....	35
2. Políticas Participativas Locales.....	35
2.1 El Presupuesto Participativo.....	38
CAPITULO III....DISEÑO PARTICIPATIVO Y RESULTADOS.....	43
3. Diseño Institucional.....	43
3.1 Participación en números.....	44
3.2 Asignación Presupuestaria.....	47
3.3 Proyectos y Participantes.....	48
4. Conclusiones.....	62
5. Bibliografía.....	68

INDICE DE IMÁGENES, PLANOS, GRÁFICOS Y TABLAS

Imagen N° 1. San Lorenzo en la Provincia de Santa Fe.....	21
Plano N° 1. Establecimientos productivos y portuarios más representativos sobre la rivera del Paraná.....	24
Plano N° 2. Barrios Ciudad de San Lorenzo.....	25
Plano N° 3. Recorrido de Líneas de Transporte interurbano de Pasajeros para la ciudad de San Lorenzo.....	27
Plano N° 4. Calles pavimentadas ciudad de San Lorenzo 2016.....	28
Plano N°5 y N°6. Red cloacal y red de agua potable de la ciudad de San Lorenzo. Año 2015.....	29
Plano N° 7 y N° 8. Alumbrado público y red de gas natural de la ciudad de San Lorenzo. Año 2015.....	30
Plano N° 9. Distribución de Espacios Verdes y Establecimientos educativos para la ciudad de San Lorenzo.....	31
Plano N° 10. Hogares con Necesidades básicas insatisfechas (en %) por radio censal.....	33
Plano N° 11. Hogares con Hacinamiento (en %) por radio censal.....	34
Plano N° 12. Distritos Presupuesto Participativo San Lorenzo.....	40
Plano N° 13. Densidad de Participantes en jornada de Votación 2013.....	61
Plano N° 14. Densidad de Participantes en jornada de Votación 2016	61
Gráfico N° 1. Porcentaje de proyectos electos totales según tipo.....	45
Gráfico N°2. Porcentaje de partidas presupuestarias destinado a PP por año.....	48
Gráfico N° 3. Cantidad de participantes en 1er y 2da jornada de PP San Lorenzo.....	50
Gráfico N° 4. Evolución de la Participación PP San Lorenzo.....	51

Gráfico N° 5. Cantidad de votantes PP según Distrito.....	51
Grafico N° 6. Distribución de Participantes por sexo. PP San Lorenzo Año 2013.....	53
Gráfico N° 7. Distribución etaria de los participantes del PP San Lorenzo. Jornada de votación 2013.....	53
Gráfico N° 8. Porcentaje de participación en PP San Lorenzo 2013 por barrios del Distrito Norte.....	55
Gráfico N° 9. Porcentaje de participación en PP San Lorenzo 2013 por barrios del Distrito Centro.....	55
Gráfico N° 10. Porcentaje de participación en PP San Lorenzo 2013 por barrios del Distrito Sur.....	56
Gráfico N° 11. Distribución por sexo de votantes PP San Lorenzo 2016.....	57
Gráfico N° 12. Distribución etaria de Votantes PP SL 2016.....	57
Gráfico N° 13. Porcentaje de participación en PP San Lorenzo 2016 por barrios del Distrito Norte.....	58
Gráfico N° 14. Porcentaje de participación en PP San Lorenzo 2016 por barrios del Distrito Centro.....	58
Gráfico N° 15. Porcentaje de participación en PP San Lorenzo 2016 por barrios del Distrito Sur.....	59
Tabla N° 1. Cantidad de Proyectos de PP según Tipo y Distrito.....	46
Tabla N° 2. “Índice de desigualdad” para Distrito Norte.....	53
Tabla N° 3. “Índice de desigualdad” para Distrito Centro.....	54
Tabla N° 4. “Índice de desigualdad” para Distrito Sur.....	54

Introducción

Durante la última década del siglo pasado hemos sido testigos de un mayor protagonismo de la idea de participación ciudadana, la cual pudo evidenciarse en los distintos programas que fueron implementados en varios países de la región. En este trabajo pretendemos examinar uno de estos mecanismos, y el que más ha despertado la atención de científicos sociales y dirigentes políticos, desde su surgimiento a fines de la década de 1980 en Brasil.

Desde entonces han proliferado los estudios sobre Presupuestos Participativos (PP en adelante), como así también las definiciones respecto del mismo. Como no es el objeto de este trabajo la discusión sobre su definición, lo concebiremos como un proceso a través del cual los ciudadanos están habilitados a proponer y votar proyectos en su barrio, implicando una parte del presupuesto municipal. La amplitud de esta definición es útil para afirmar que no existen dos experiencias idénticas de PP, sino que cada localidad va adoptando el diseño según las características del lugar, las capacidades del municipio, las condiciones económicas, la manera de tomar las decisiones, etc. (Suárez, 2015).

La abundancia de la literatura que puede encontrarse al respecto se debe a la producción académica y a las distintas preocupaciones de los investigadores. Entre ellos, destacamos los aportes Cabannes (2005) y Montecinos (2011), quienes muestran la posibilidad de hallar distintas etapas en la investigación sobre PP. Mientras que el primero hace foco en un criterio histórico, relacionado al momento en el que se desarrolló cada estudio, el segundo utiliza como criterio el objeto al que apuntan los trabajos para agruparlos en tres generaciones.

Más allá de esta clasificación, que deja de manifiesto la variedad de trabajos sobre PP, la mayoría de los realizados han demostrado escasa preocupación por comprobar empíricamente la relación entre los resultados del PP y aquellos territorios más rezagados de las ciudades. Es decir, si en términos de las condiciones de vida socio-urbanas de la población es posible evidenciar un mayor aprovechamiento de la herramienta por estos sectores más desfavorecidos en el territorio de una ciudad.

Entre los argumentos esgrimidos en este sentido encontramos un autor brasileño, Adalmir Marquetti (2001) quien señala, que esta falta de preocupación para el caso de su país al menos, por un lado se vinculó con un primer acercamiento a fin de establecer teorizaciones que permitieran comprender mejor el proceso de manera más general, y por otro las dificultades

existentes para poder utilizar fuentes estadísticas irrefutables para llevar a cabo las investigaciones, lo que implicaba la poca preocupación de los ejecutores por medir los resultados del proceso.¹

Por su parte Pires y Avritzer (2005), retoman la discusión sobre la potencial contribución del PP para combatir la pobreza en el escenario urbano brasileiro en función del poder de la herramienta para promover procesos de formación de las decisiones políticas con fuerte carácter distributivo, y basan su argumento por un lado, en la ampliación de la participación en el proceso de asignación de inversiones, y por otro, en la existencia de procedimientos formales que guían la dinámica participativa hacia la asignación de la inversión en las áreas urbanas de mayor escasez.

Ambos trabajos sostienen la idea del PP como un poderoso instrumento para reducir las desigualdades que caracterizan a la sociedad brasileña, sin embargo, reconocen límites a la posibilidad de resolver los problemas de la población, relacionándolo con la capacidad financiera de los municipios para hacer frente a las desigualdades en el territorio urbano.

De las evidencias anteriores es que entenderemos al PP como un dispositivo participativo con potencial capacidad para reducir desigualdades en algunas ciudades de Brasil. En línea con ello y siguiendo a Signorelli (2013: 106) sostendremos la idea de que, “si bien la participación puede generar claros impactos en la mengua de las carencias estructurales, en la disminución de las desigualdades sociales, en la inclusión de los sectores tradicionalmente marginados, no somos ingenuos de pensar que puede ser capaz por sí sola de eliminar las fragmentaciones que son inherentes y funcionales al propio sistema capitalista”.

Ahora bien interesa aquí remarcar la problemática de las desigualdades en las ciudades, ya que una parte importante de la población estaría también marginada de las decisiones ciudadanas y, como indican algunos especialistas “un proceso de participación tendrá mayor calidad democrática si es capaz de incorporar la diversidad de la sociedad en la cual se desarrolla, es decir, si los distintos grupos sociales y los distintos intereses están representados en el proceso”

¹ La traducción es nuestra: “Primeiro, o esforço inicial foi no sentido de desenvolver um arcabouço teórico para o estudo do OP a fim de entender melhor as questões gerais que o mesmo envolve. Segundo, o reduzido material estatístico á disposição dos pesquisadores. Não houve preocupação por parte dos executores do OP em quantificar suas realizações e, muito menos, seus efeitos sobre a população da cidade”. Marquetti, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre, 1999. Disponible en: http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/participacao_redistribuicao.pdf. La traducción es propia.

(Parés y Castella, 2009: 250). Por lo tanto, un mayor conocimiento e información sobre cuál es la población que detenta dichas desigualdades, donde se hallan ubicadas en el espacio de la ciudad, permitiría a los gobiernos proponer iniciativas de carácter más inclusivo y democrático.

De acuerdo con lo anterior buscaremos identificar para nuestro caso de estudio cómo es la participación en el PP con relación a las desigualdades territoriales, entendidas como la diferencia en cuanto a la provisión y acceso de los distintos bienes y servicios. Para ello graficaremos los distintos barrios dentro de los distritos demarcados por el diseño del PP, y los caracterizaremos en base a determinados criterios que explicaremos con mayor detalle más adelante

En la ciudad de San Lorenzo existen varias políticas participativas, pero se destaca entre ellas por su continuidad y sostenimiento a lo largo de cinco años consecutivos, el PP. El mismo fue sancionado por el Concejo Deliberante a través de la ordenanza N° 3209/12, luego de que un grupo de vecinos acercara la propuesta al Departamento Ejecutivo Municipal. La citada norma buscaría entre otros objetivos consolidar un espacio institucional de participación como así también profundizar la democracia participativa.

Retomando el eje, el marco en el cual se ancla este trabajo son las cuatro primeras ediciones (2013, 2014, 2015 y 2016) del PP en la mencionada ciudad. Se tendrá como punto de partida las inequidades presentes en el territorio y la ordenanza citada, que a los fines del proceso participativo realiza una división de la ciudad (que serán mostrados más adelante). En efecto, la planta urbana fue dividida en tres “Distritos” (Norte, Centro y Sur) buscando emparejar la cantidad de barrios que los integran y fijando también una distribución igualitaria (33,33%) en la asignación de los montos para cada uno, negando así la posibilidad de algún criterio de equidad en la distribución presupuestaria.

Por ello nos interesa mostrar el resultado del PP en sus distintas ediciones, en relación con las desigualdades existentes en la ciudad. La vinculación de estos dos conceptos surge, por un lado, de la convicción de diseñar un criterio que permita distribuir los montos de manera equitativa, reconociendo las distintas características del territorio y la población que lo habita. Por otro lado, la ausencia de una etapa de revisión o evaluación de la herramienta, luego de varios años de desarrollo, que logre identificar y caracterizar al participante promedio del proceso como así también cuales han sido los tipos de proyectos surgidos y las obras realizadas. Atento a lo anterior, se desarrollará en particular una contrastación entre la primera (2013) y la

última edición (2016) en base al lugar de residencia de los participantes en la etapa de votación, mediante la elaboración de mapas que mostrarán la intensidad de la participación.

Resulta interesante no perder de vista a los fines de nuestro trabajo describir el diseño institucional sobre el que se apoya el PP San Lorenzo. Este representa aquellas normas y procedimientos que estructuran el desarrollo de la herramienta. Por lo tanto, como sugiere Signorelli (2015) estos no son neutros ya que marcan los contextos de relaciones entre los agentes y delimitan sus alcances y por lo tanto son un componente central a ser evaluado. Por ello, también reviste importancia para este trabajo, describir cuáles son estas normas, reglas y procedimientos que caracterizan el caso de estudio desde el 2013 al 2016.

De acuerdo con otras investigaciones más íntimamente relacionadas al planeamiento urbano, reconocemos que “San Lorenzo presenta hoy una significativa fragmentación socio espacial y una débil calidad urbana” (Schweitzer y Petrocelli, 2014: 14). Esta característica deriva de la sumatoria de procesos de mayor escala, como así también de los diferentes avances en la ocupación del suelo sin ninguna planificación previa y, que no permitieron una relación armónica entre los usos residenciales e industriales, donde los últimos particularmente también, generan impactos sobre el medio ambiente.

A raíz de lo enunciado es posible identificar, a partir de las características que presenta la ciudad de San Lorenzo desigualdades territoriales, específicamente en cuanto a la provisión de servicios e infraestructura urbana. Con esta base se analizará cual ha sido el aporte del Presupuesto Participativo desde su comienzo hasta la edición 2016, qué barrios aportan el mayor caudal de participantes, qué niveles de organización detentan, qué tipo de proyectos se han desarrollado y en tanto potencial herramienta que permite una distribución más democrática de las inversiones públicas, cuál ha sido su contribución para reducir las desigualdades presentes en el territorio. En este sentido, el principal interrogante que buscará responder la investigación será si: ¿se han tenido en cuenta las desigualdades territoriales a la hora de diseñar el PP?

Así también algunas de las preguntas que lo complementarían son: ¿Cómo se caracteriza la planta urbana de la ciudad de san Lorenzo el periodo 2013-2016? ¿Cuáles son los barrios que ponen de manifiesto las desigualdades territoriales presentes en el periodo de estudio? ¿Cuáles son las reglas, procedimientos y normas que caracterizan el diseño institucional del PP? ¿Qué

barrios son los que aportan mayor cantidad de participantes y qué relación existe con las obras y servicios provenientes con los distintos proyectos del PP votados por la población?

Metodología de Trabajo

Para abordar esta investigación se utilizó como base metodológica un diseño a nivel descriptivo que permitió caracterizar el PP. Así mismo fue pertinente establecer un carácter cuantitativo, que permite pensar en el supuesto de que es posible y válido abstraer aspectos teóricamente relevantes de la realidad para analizarlos en su conjunto en busca de regularidades o dimensiones específicas del contexto. Además, resulta ser la más adecuada y coherente a los objetivos propuesto como al objeto de estudio seleccionado.

La elección de dicha perspectiva se relaciona a su vez con la estrategia de investigación que se llevó adelante. Como lo que se estudió en este trabajo es la experiencia del Presupuesto Participativo en San Lorenzo, relacionándola con las desigualdades presentes en el territorio, se apeló a la observación de datos, documentos oficiales, normativas y reglamentos internos obtenidos de la Secretaría de Coordinación de la Municipalidad en cuestión. Es menester aclarar que el acceso a muchos de estos datos se posibilitó debido al desempeño de quien suscribe como integrante del equipo técnico que se encuentra ejecutando el dispositivo participativo.

Para ello se llevó a cabo una recopilación de información provista por el área en cuestión relacionada al caso de estudio en sus cuatro ediciones. El recorte temporal escogido está asociado al comienzo de la implementación del dispositivo participativo, desarrollándose hasta el momento cinco ediciones: 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. El límite de nuestro trabajo fue el año 2016 (cuarta edición) debido a que en primer lugar, la quinta edición (2017) aún se encuentra en proceso, y en segundo lugar, porque se produjo un cambio en el diseño que permitió la incorporación de distintas organizaciones de la sociedad civil. Es decir, a partir del año 2017 se convocó a clubes y otras organizaciones no gubernamentales que anteriormente no participaban en el proceso y se les dio la posibilidad, siempre que contaran con personería jurídica y autoridades legítimamente constituidas, de presentar proyectos en beneficio propio. El hecho de recibir proyectos del PP en beneficio de alguna institución estuvo vedado en las cuatro ediciones que analizará este trabajo, por ello el recorte escogido.

En primer lugar, se tomaron como unidad de análisis, por un lado los distintos distritos en que se dividió la ciudad para llevar adelante el PP, y por otro, los vecinos que participaron en la votación de los proyectos. Para el caso de los distritos, los mismo fueron desagregados en los barrios incluidos en cada uno de estos y a partir de ciertas características se realizó un “Índice de Desigualdad” que tuvo como indicadores el porcentaje de hogares con NBI por barrio, las organizaciones presentes en el territorio, y la cobertura de la red cloacal.

El criterio utilizado para dicha selección fue pensado en clave de obtener un índice que muestre distintas dimensiones de la ciudad. En este sentido los datos censales (NBI) aportan datos sobre las condiciones de vida de la población, por su parte la red de cloacas muestra claramente el contraste dentro del territorio, ya que dicho servicio básico es el de menor cobertura, y la cantidad de organizaciones presentes en cada zona evidencia de la disposición de los habitantes de aunar esfuerzos para conseguir objetivos colectivos.

Este índice arrojó un valor, por el que entenderemos que los mejores puntuados son aquellos del conjunto con mejores condiciones de calidad de vida para su población. De este modo, se obtuvo una escala de los mismos a fin de hacer evidentes las desigualdades mencionadas, que posteriormente serán consideradas al relacionarlas con los proyectos surgidos del PP.

Variable	Indicador	Ponderación
A) Cantidad de O.N.G.: muestra la cantidad de organizaciones presentes en el territorio.	Si X es = 1, equivale a 1pto. Si X es > 1 y < o igual que 3, equivale a 3 puntos Si X es > 3, equivale a 5 puntos	25%
B) NBI: muestra en porcentaje los hogares que presenten algún indicador de NBI por barrio.	Si X está entre 0 y 5%, equivale a 5 puntos. Si X está entre 5,1% y 9%, equivale a 3 puntos. Si X está entre 9,1% y 17%, equivale a 1punto.	35%
C) Cobertura de red cloacal: muestra en	Si X es < 29%, equivale a 1punto.	40%

<p>porcentaje, la cobertura de cuadras del barrio con red cloacal sobre el total del mismo.</p>	<p>Si X es < 30% y < 59%, equivale a 3 puntos.</p> <p>Si X es > 60%, equivale a 5 puntos</p>	
---	---	--

El mismo se llevó adelante utilizando fuentes de información primaria a través de datos estadísticos obtenidos del censo de población del año 2010 (INDEC), informes y materiales gráficos de la Unidad de Presupuesto Participativo, como así también estudios académicos, revistas especializadas y actas de congresos.

Por otra parte, también se elaboraron distintos mapas georeferenciados que muestran claramente las zonas más desfavorecidas de la ciudad en cuanto a la provisión de servicios básicos (como agua, luz y saneamiento), los recorridos de los servicios de transporte, los espacios verdes y los establecimientos educativos. A su vez, como se adelantó se construyó específicamente un plano para contrastar el lugar de residencia de los participantes del PP del primer año (2013) con el último que considera este trabajo (2016) intentando ilustrar la densidad de la participación mediante la utilización de un software libre (gvSIG). Esto se realizó a través de un entrecruzamiento de los datos de los participantes, sus domicilios precisamente, plasmados en una capa geolocalizable donde un pequeño sombreado en color representa un participante y por tanto a mayor participación de la zona mayor intensidad del color.

La tecnología de Sistemas de información georeferenciada (SIG o GIS su acrónimo en inglés) permite la modelización matemática de las relaciones espaciales y otras formas de análisis espaciotemporales que pueden ser muy valiosos para estudios de diferentes disciplinas. Para el caso de las Ciencias Sociales, muchos de sus objetos de estudio se producen en un espacio geográfico, y por lo tanto pueden ser georeferenciados mediante un sistema de coordenadas espaciotemporales. Para poder caracterizar de forma adecuada el territorio el principio a partir del cual se organizan los datos en un SIG, se basa en estructurar la información en forma de capas temáticas vinculadas geográficamente, donde cada una hace referencia a un tipo de datos o a un conjunto de los mismos de similares características.

Es por ello que los SIG permiten tratar la espacialidad de los datos, por un lado, y por otro, favorecer el estudio de fenómenos de la realidad desde distintas dimensiones e integrarlos, como son el tiempo, el espacio y las personas que interactúan con el territorio. De este modo cuando las fuentes de información están debidamente vinculadas se posibilita la mejor comprensión de los temas específicos y los objetos de estudio.

De igual manera, varias son las aplicaciones de los SIG como herramientas de apoyo para la toma de decisiones, en el ámbito de la Ciencia Política; en salud pública, movilidad o en seguridad, donde por ejemplo, conceptos como la modelización espacial y los análisis de características que interrelacionan fenómenos sociales, económicos y ambientales con la ocurrencia del delito están íntimamente ligados. De todas maneras lo relevante aquí es que “...la configuración espacial del territorio tiene especial importancia ya que afecta de forma muy decisiva en los comportamientos de los individuos y de los grupos que lo habitan y hace que las técnicas geoespaciales de modelados y análisis favorezcan, de manera muy eficiente, la comprensión de las conductas sociológicas y su investigación científica.” (Isabel del Bosque González y otros; 2012:18)².

Participación y Desigualdades

La participación ciudadana es un concepto regularmente empleado para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de diversa índole. Por lo general, la participación nos indica una forma de acción emprendida deliberadamente por un individuo o conjunto de estos. Es decir, es una acción racional e intencional en busca de objetivos específicos, como pueden ser tomar parte en una decisión, involucrarse en alguna discusión, integrarse, o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico (Velázquez y González, 2003:57).

En línea con esta definición, lo que llamamos participación ciudadana, en principio, no se diferencia de otros tipos de participación según el tipo de actividades o acciones desarrolladas por los individuos involucrados. Este tipo de participación se acota como ciudadana porque es

² Para profundizar sobre SIG revisar: “Los sistemas de Información Georreferenciada y la investigación en Ciencias Humanas y Sociales” Isabel del Bosque González y otros. Madrid, 2012. Obtenido al 1/05/2017 de: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/64940/1/Los%20SIG%20y%20la%20Investigacion%20en%20Ciencias%20Humanas%20y%20Sociales.pdf>

un proceso que se define y orienta a través de una dimensión, y un mecanismo político y social específico.

Así entendida, nos remite al despliegue de acciones (consulta, deliberación, control) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de los asuntos públicos que los afectan o que sencillamente son de su interés. Entonces podríamos afirmar que nos remite a un tipo particular de interacción entre los individuos y el Estado, a una relación concreta entre Estado y Sociedad, en la que se pone en juego y se construye el carácter de lo público (Ziccardi, 1998; Cunnil 1991).

Al mismo tiempo podemos decir que la participación ciudadana y las modalidades que esta asuma dependerán del ámbito en el cual recaiga, como así también el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos. De este modo, la participación puede darse en un plano más propiamente político como de gestión (López Accotto, Carmona y Martínez, 2012). Al respecto, nos interesa el plano de la gestión, el cual se vincula más puntualmente con el desarrollo de bienes y servicios públicos, y dentro del carácter que la misma puede adquirir la asumiremos en términos de cogestión, donde los actores son parte en la elaboración de las acciones y la toma de decisiones.

En este sentido, nos abocaremos a la participación ciudadana institucionalizada. La distinguiremos de la participación comunitaria y de la social, porque si bien estas incluirían también un tipo particular de interacción entre Estado y Sociedad, los fines y objetivos que caracterizan a las últimas se ubican especialmente en el plano social, esto es dentro de la comunidad, gremio o sector social en donde acontecen (Cunnil, 1991). Por el contrario, la participación ciudadana es una acción que se desarrolla y origina, tanto en el plano social como estatal. Es decir, no se trata de una acción exclusiva de una organización social. Por su parte es institucionalizada ya que la misma se da dentro de los contornos estatales y específicamente desde arriba hacia abajo.

Este tipo de participación ciudadana institucionalizada puede asumir diferentes formatos, dentro de las que podemos encontrar: audiencias públicas, mesas, consejos o foros que atienden alguna temática en particular, planes estratégicos y presupuestos participativos, sólo por nombrar algunas de las más difundidas en nuestro país. Estos instrumentos de gestión surgieron como respuesta a diferentes transformaciones que se desarrollaron en nuestra región asociados a procesos de reforma del Estado, crisis de representación y la globalización.

Es en este contexto, que han surgido espacios institucionalizados de participación ciudadana, los cuales introdujeron nuevos canales para la participación en el proceso de las políticas con el propósito de renovar las descreídas instituciones de la democracia electoral. A este respecto Signorelli (2013: 213) nos aclara que “se insinuó así la posibilidad de reinventar las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, a partir de una nueva institucionalidad sobre todo en ámbitos locales mediante lo que se ha denominado democracia participativa: aquellos instrumentos por los cuales se le otorga a los ciudadanos la capacidad de discusión, decisión y control de las políticas públicas”.

Dentro de estos instrumentos que posibilitan a los ciudadanos participar en el proceso de las políticas se destaca desde hace varias décadas, tanto en el ámbito político como en el académico “una novedosa forma de gestión participativa, con eje en un patrón de ciudadanía activa y búsqueda de legitimación democrática, aparecería en la escena urbana latinoamericana con el Presupuesto Participativo” (Lopez Acotto, 2012: 6). La misma tuvo su origen en Porto Alegre (Brasil) y se ha extendido a otros países e incluso a otros continentes; si bien no hay al respecto una definición unívoca y es posible encontrar distintas variantes podríamos definirlo como un mecanismo de participación por medio del cual se pone en discusión una cantidad de los recursos públicos para la resolución de problemáticas urbanas demandadas por los vecinos. Durante la ejecución de este instrumento de política, se desarrollan una serie de reuniones y asambleas donde la población debate, elabora y prioriza un conjunto de demandas que serán implementadas por el gobierno con recursos locales.

En virtud de ello, la idea fundamental del PP es conciliar las acciones del gobierno con las demandas presentadas por la población. En este sentido, la participación no se reduce únicamente a la elección de los gobernantes sino que también incorpora las decisiones emanadas por estos y la de los ciudadanos en la ejecución de políticas públicas. Esto permitiría profundizar la democracia a nivel local, concretando acciones de co-gestión de los asuntos públicos entre estado y sociedad.

Una posible definición en la que hay coincidencia en la literatura sobre su carácter instrumental es aquella que lo concibe como: “un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental” (Goldfrank 2006: 4). No obstante, a los fines de no hacer de la discusión conceptual -debate que escapa a este trabajo- una cuestión central, se partirá de considerarla como “una herramienta de intervención ciudadana, probablemente la más compleja y conocida de las modalidades de democracia

participativa local, que permite implicar a la población en la toma de decisiones públicas y persigue promover la participación de la población en la gestión pública, concretamente en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos de la planificación presupuestaria. Donde en última instancia, el valor agregado es la disminución de las desigualdades y la reducción de la segregación espacial y social” (Llamas, 2004: 330).

Este valor agregado del que nos habla la frase final de la definición anterior es la que nos interesa evidenciar en este trabajo y para nuestro caso de estudio. Pero antes de abocarnos a ello haremos una revisión dentro del conjunto de estudios que indagan los PP y sobre todo en aquellos que buscan disminuir desigualdades tanto en Brasil como en nuestro país.

En cuanto a las tipologías de estudios revisadas, consideramos el aporte de Montecinos (2012) el cual señala dos criterios para agrupar a los estudios sobre PP, uno de ellos destaca el carácter histórico y el otro se relaciona con el objeto estudiado.

Uno de los enfoques que este autor destaca es el desarrollado por Cabannes (2005) quien agrupa los trabajos en tres grupos en relación, como dijimos, a su periodo histórico. Es así posible identificar una etapa de experimentación, en la que surge este modo de gestión de los recursos públicos y comprende desde 1989 a 1997. La segunda etapa, que la denomina masificación brasileña y transcurre desde 1997 al 2000 en donde cientos de municipios toman la herramienta, generando varias modificaciones en sus diseños institucionales. La tercera etapa propuesta por el autor es la de expansión y diversificación mundial que comprende desde el año 2000 hasta el presente, donde se produce una expansión del PP al resto del mundo y comienza a ser propuesto por organismos internacionales como una herramienta de buen gobierno.

En segundo lugar, poniendo el foco de la clasificación en el objeto de estudio, Montecinos (2009) nos habla de tres generaciones de trabajos que analizan esta política. La primera está centrada en las experiencias de Brasil y en menor medida de otros países de América Latina apuntando a evidenciar las bondades de los PP y su contribución a diferentes ámbitos como forma de resolver problemas asociados a la corrupción, el clientelismo, el déficit de ciudadanía, etc., y al diagnóstico de los aportes del PP sobre la rendición de cuentas y la efectividad de las políticas públicas. Este tipo de trabajos es más frecuente entre 1990 y 2000 coincidiendo con la primer y segunda etapa propuesta por Cabannes.

Los estudios de segunda generación se abocaron a identificar el diseño institucional y la metodología, como así también las condiciones previas para su éxito, tanto con relación a los resultados de la implementación como en términos comparativos entre países. En esta etapa el interés analítico estuvo puesto en cómo hacer que los PP se conviertan en instrumentos participativos y cuáles son los requisitos previos del lugar, siendo estas las variables explicativas del éxito. Finalmente, aquellos estudios de tercera generación, que consideran al PP como instrumento de democracia participativa y se focalizan en la relación que se produce entre él y las instituciones representativas, buscando responder a la consideración de si los mismos serían complemento o subordinación a las instituciones representativas.

Una vez enunciadas estas líneas de trabajo, sostendremos que el presente no encaja en una de las etapas marcadas, sino que podremos ubicarlo entre la 2da y 3er etapa de las propuestas de Cabannes, y teniendo en cuenta lo explicitado por Montecinos diremos que pertenece a la segunda generación de trabajos ya que prestaremos especial atención tanto al diseño institucional como algunos resultados de la experiencia participativa en la ciudad de San Lorenzo.

Por otro lado, nuestro país en materia de análisis, si bien cuenta con una amplia literatura al respecto, los trabajos realizados se concentran en experiencias puntuales en mayor medida, y con menor intensidad en estudios que hacen hincapié en una discusión teórica sobre la política. Entre ambas líneas, López Acotto (2012: 8) afirma “es posible apreciar una vacancia de trabajos que combinen las ventajas de ambas perspectivas -discusión teórica y examen de los alcances, limitaciones y condicionantes-, considerando el análisis de caso en profundidad en perspectiva comparada sobre un número amplio de experiencias”. No obstante, al cotejar con otros países de Latinoamérica (exceptuando a Brasil) Argentina cuenta con mayor producción académica y acceso a la información producto del trabajo de la RAPP.³ Aún así, la producción en nuestro país es escasa sobre todo en trabajos que vinculen esta herramienta en relación con la participación juvenil, de las mujeres y la de los sectores más pobres.

Es la participación de estos grupos que interesa estudiar en este trabajo, en especial la de aquellos sectores más pobres de la población urbana, pero no será utilizada la categoría de

³ La Red Argentina de Presupuesto Participativo es un foro de intercambio de experiencias entre los distintos municipios que desarrollan o están interesados en desarrollar esta política. Está formada por la Secretaría de Asuntos Municipales, del Ministerio del Interior y la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Sin embargo, a partir de 2016 quedó sujeta al Ministerio del Interior.

“Pobreza” porque la misma implica una comparación frente a un estándar dentro de una brecha de ingresos. Esta visión economicista es una de las más difundidas en América Latina desde la aparición del problema de la pobreza (sobre todo como problema político a partir de la década del 1970), como una forma de medirla y cuantificarla. Por ello, trabajaremos sobre un concepto más complejo y amplio, pero que nos permitirá hacer una comparación en términos territoriales de los bienes y servicios a los que tiene acceso una población, en función del lugar de residencia. Estamos haciendo referencia a las desigualdades, y que intentaremos reconstruir a los fines de este trabajo.

Comenzaremos por decir que su alto grado de abstracción permite un uso genérico que puede y suele ser tomado para hablar de una multiplicidad de fenómenos. En singular puede expresar un estado general, que manifestaría ciertas condiciones que hacen a un sistema (Granero Realini, 2017).

Del mismo modo, al utilizar este término -desigualdad- podemos pensar en su carácter relacional. Es decir, como el resultado de interacciones sociales que se desarrollan en distintas dimensiones. En este sentido, no se puede hablar de desigualdad (en singular) sino que debemos hablar de desigualdades, en plural, porque no podemos pensar sólo en la desigualdad (por ejemplo, de ingresos) sino que es necesario incorporar otras dimensiones como por ejemplo las desigualdades culturales, las desigualdades de género, las desigualdades étnicas, las desigualdades socio-ambientales, las desigualdades territoriales, por mencionar algunas y sin establecer jerarquías de unas sobre otras (Svampa, 2016). Por ello, además de ser una categoría relacional, en línea con lo anterior, también puede ser entendida como un concepto pluridimensional.

Por tanto, darle una asignación completa al término es por lo menos improductiva, ya que deberíamos descifrarla en clave del conjunto de manifestaciones entre las sociedades y los espacios que habitan. Además de esta diversidad debemos tener en cuenta las escalas, ya que podemos constatarlas a distintos niveles. Algunas podemos hallarlas en una escala regional, así como otras se identifican a nivel del barrio (Granero Realini, 2017).

Se alude aquí a la dimensión territorial de la desigualdad, y en la que entendemos al territorio como una dialéctica entre espacio y sociedad, donde se manifiestan relaciones de poder. Dicho espacio que es anterior a nuestra existencia y también permite el desarrollo de ella, se transforma en territorio al ser apropiado por quienes lo habitan (Lizana, 2016: 73). En este

sentido la consideración del espacio resulta fundamental para nuestro trabajo, debido a que en la implementación de las políticas (aunque también en el diseño) son inseparables del espacio donde se aplican, debido a que en él se expresan desigualdades persistentes.

El espacio al que referimos es el espacio urbano, la ciudad, como mercado y espacio público. Como propone Borja (2013), la ciudad puede ser entendida como espacio público por excelencia, donde los ciudadanos expresan sus voluntades colectivas y, por tanto, es un espacio marcado por la presencia de conflictos. Este autor propone que las ciudades en la actualidad están marcadas por un triple proceso: “disolución, fragmentación y privatización”. Coincidimos con esta visión donde estos procesos se reforzarían mutuamente contribuyendo a la desaparición del espacio público, acentuando la marginación y la desigualdad.

En el marco de estos procesos han proliferado distintas líneas de trabajo en relación con el espacio urbano propiamente dicho. Dentro de ellos encontramos conceptos asociados como el de “segregación” (Sabatini 1999), “sociedad fragmentada” (Prevot Schapira, 2001) e insularización de territorios (Soldano, 2008). Así también Svampa (2001) habla de segregación urbana motivada por el aumento de la desigualdad y la exclusión, lo que ensancha la brecha entre los pudientes y los no pudientes. Más allá de las diferencias entre cada uno de estos enfoques, la cuestión común que caracteriza a todos los “territorios relegados” es el estigma asociado a la residencia. Aquellos que habitan estos territorios no solo sufren el perjuicio cotidiano por habitarlos, sino que tienen además una desventaja adicional asociada la búsqueda de empleo o de servicios de calidad.

De esta manera para explicar las desigualdades territoriales resulta fundamental el uso y la valoración que se haga del suelo urbano. Harvey (en Signorelli, 2015: 5) afirma que las características de cada zona de la ciudad hacen que esta sea codiciada o no por el capital inmobiliario dado que el capitalismo está motivado por la necesidad de encontrar espacios lucrativos para la absorción de excedentes de capital.

Entonces es la dimensión territorial de la desigualdad sobre la que nos detendremos, porque consideramos que nuestro territorio ha dado lugar a desigualdades desde antaño o, dicho de otra manera, “el modelo de organización del suelo, iniciado en Latinoamérica con la conquista atraviesa nuestra historia, y subyace aún en la desigualdad de nuestras ciudades contemporáneas, reactualizándose bajo nuevas formas de ocupación del espacio por los actores sociales dominantes” (Granero 2017:16).

Esta preocupación por las desigualdades territoriales, en el sentido hacer evidentes dichas manifestaciones en el marco de las nuevas características latinoamericanas, las hemos reconocido en nuestro trabajo a partir de las condiciones habitacionales, el acceso a los bienes y servicios básicos que disponen los habitantes de una ciudad.

En consecuencia, consideraremos a la ciudad siguiendo a Ziccardi (2012: 193) como una “aglomeración de población y actividades que teóricamente ofrece un conjunto de bienes y servicios colectivos al conjunto de la ciudadanía, con cierta independencia de la capacidad de apropiación que tengan los individuos en el mercado”. Como dice la autora, este bien de valor social y colectivo llamado ciudad presenta diferencias en la capacidad de la población de apropiarse de los espacios. Estas diferencias en el acceso a los bienes y servicios básicos serán las consideradas aquí como desigualdades territoriales.

Atendiendo estas consideraciones sobre las inequidades y sabiendo que vivimos en el continente con peores índices de desigualdades, encontramos una primera conexión entre ellas y el PP en el contexto en cual se desarrollan. Si bien se han venido instrumentando políticas que suponen una mayor participación de individuos y organizaciones en todos los niveles del Estado, el ámbito municipal es el que mejor se presenta para que la población participe en los procesos de decisión, referidos a acciones que afectan su calidad de vida.

En este sentido al pensar la participación, en el marco de los PP como herramienta potencial de distribución de bienes públicos se halla un sustancial punto de encuentro entre ambos conceptos en tanto que será más equitativo el dispositivo si mejora las condiciones de vida de toda la población, y sobre todo la de aquellos que padezcan las situaciones más acuciantes. De este modo nos resulta interesante poner de manifiesto las desigualdades territoriales, puesto que creemos que uno de los factores que impulsarían la participación en el marco del PP, es el reconocimiento por parte de los ciudadanos de vivir en sectores postergados y que por medio de este dispositivo pueden recibir obras o servicios para su barrio.

Atendiendo a estas consideraciones, realizamos un pequeño aporte para futuras investigaciones analizando el vínculo entre los sectores donde se verifican las desigualdades territoriales y el resultado de cuatro ediciones consecutivas de PP como se mostrará a continuación para el caso de San Lorenzo. En especial haremos una mirada retrospectiva para considerar si han sido tenidas en cuenta en el diseño de la herramienta como también en los proyectos que fueron

demandados y por otro lado, si la población que las padece fue la que ha protagonizado el proceso.

Cap. I Presentación del caso San Lorenzo

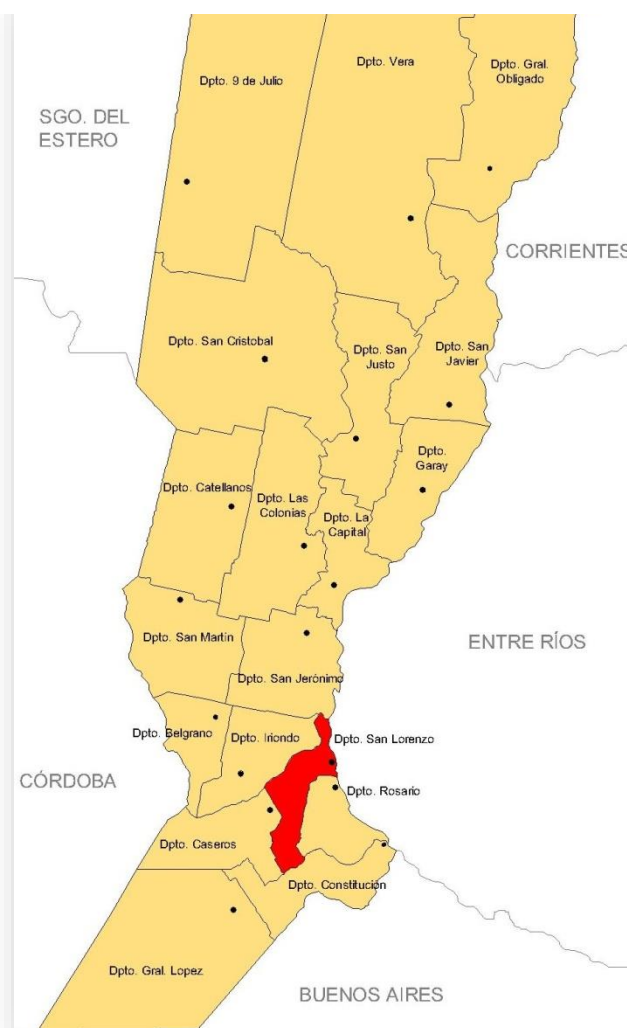
1. Caracterización general de la ciudad.

La ciudad de San Lorenzo se encuentra ubicada en la zona sur de la Provincia de Santa Fe a 26 km al norte de la ciudad de Rosario, en la orilla occidental del río Paraná y a 147 km de la capital provincial⁴.

La ciudad se encuentra dentro del Cordón Norte Metropolitano (CNM) constituido a la vera del río Paraná. Asimismo, es la ciudad cabecera del departamento San Lorenzo y actualmente pertenece a la Región 4 del nodo Rosario.

Varias localidades como Capitán Bermúdez, Puerto General San Martín, Fray Luis Beltrán, Ricardone -entre otras- que componen el departamento, se caracterizan por mantener una amplia vinculación y dependencia institucional con la ciudad cabecera. Asimismo, es considerada el centro urbano más importante del CNM, tanto por la cantidad de habitantes como por la significación que adquiere como centro comercial y de servicios, en gran medida concentrada sobre la Av. San Martín. Diferentes rutas permiten el acceso a la ciudad de San Lorenzo, como así también el desplazamiento de sus habitantes a distintos puntos del país y la región, donde es posible destacar la ruta nacional N.º 11, la Autopista

Imagen N° 1. San Lorenzo en la Provincia.



⁴ Extraído de: <http://www.sanlorenzo.gov.ar/>

Brigadier Estanislao López, la ruta provincial N.º 10 y la ruta provincial AO12 que une San Lorenzo con la autopista.

La ribera del Paraná en la ciudad se caracteriza por poseer altas barrancas, lo que la convirtió en un territorio atractivo para la radicación de industrias que buscaban una rápida salida al mar, especialmente desde la década de 1960 a partir de las políticas de promoción impulsadas. Dicha condición generó que la ciudad (junto a localidades vecinas) se convierta en la principal zona portuaria del país y en el mayor clúster de procesamiento de soja del mundo.

Además de la instalación de industrias de primer nivel en los sectores agro-industriales, pueden evidenciarse otras actividades vinculadas a los sectores químicos, petroquímicos, energéticos derivadas del petróleo, estableciéndose junto a terminales de embarques desde donde se exportan sus productos hacia todo el mundo. Los principales agentes productivos de la industria manufacturera son: empresas agroalimenticias (21%), construcción y metales (40%), productos químicos (13%), textil (2%), resto (21%) y sin clasificar (2%)⁵.

Esta situación explica una de las principales características de San Lorenzo: la presencia de dos caras en la ciudad, la dicotomía entre lo industrial y lo urbano, lo cual no se ha logrado articular de un modo armónico.

1.1 Ocupación del territorio y morfología urbana.

Los rasgos de construcción de la ciudad a través del tiempo pueden leerse teniendo en cuenta las múltiples formas de apropiación del suelo, de usos y costumbres. La ocupación del territorio se configuró como producto de la infraestructura vial y ferroviaria vinculada a la colonización agrícola luego de los primeros asentamientos franciscanos. Posteriormente, con la habilitación de los puertos se comenzaron a instalar las industrias, si bien se mantuvo un perfil apoyado en la agricultura.

⁵ Datos obtenidos de los documentos preliminares del Ente de Coordinación Metropolitana.

Como veremos, el río Paraná, las vías del ferrocarril Belgrano y Mitre, la presencia de la ruta nacional n°11, la autopista Rosario-Santa Fe, la A012, la ruta provincial n°10 y el arroyo San Lorenzo, estructuran y caracterizan este territorio.

En el sector Norte, es donde se ubicaron las primeras cuadrículas barriales, predominantemente residenciales, que dieron lugar al entonces denominado Puerto San Lorenzo, en torno a la Estación Ferroviaria Puerto San Lorenzo del Ferrocarril Bartolomé Mitre (N.C.A).

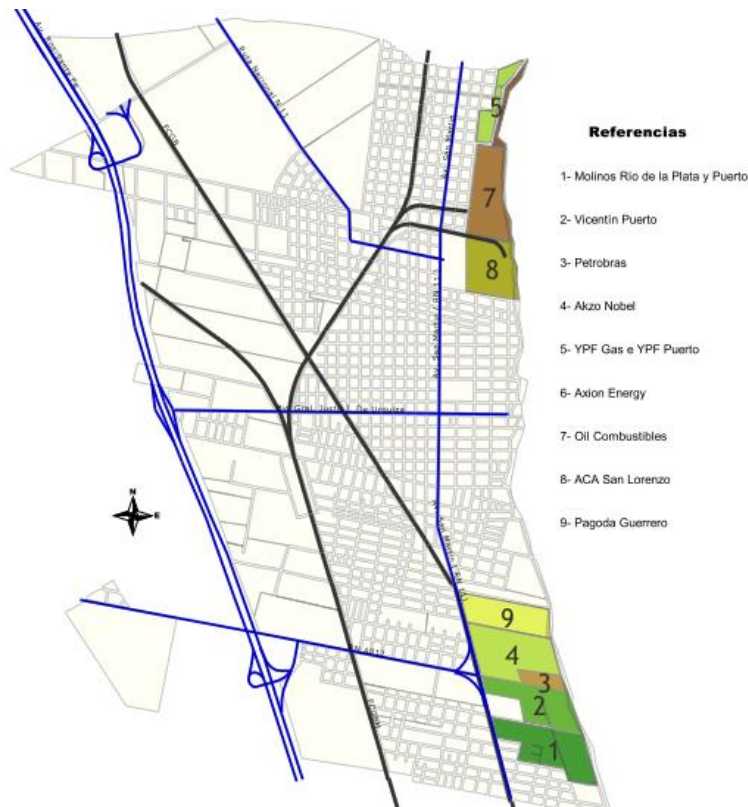
El desarrollo en el centro se conformó alrededor de la iglesia y del Convento San Carlos, extendiéndose hacia el oeste en sentido de las dos vías del ferrocarril, cuya referencia era la Estación Araya del Ferrocarril Gral. Manuel Belgrano, que conformó el denominado Pueblo de San Lorenzo.

Por su parte al sur, se conformó el damero conocido como Pueblo de Granaderos, que limitaba con fray Luis Beltrán, donde se encontraba la entrada del ferrocarril a la Fábrica Militar.

Hasta avanzados los años 70 del siglo pasado la ciudad siguió creciendo, especialmente por la importancia y cantidad de actividades manufactureras instaladas, que consolidaron un fuerte perfil industrial, y los puertos que adquirieron mayor jerarquía. Luego, con el desarrollo de la actividad sojera y la exportación de granos y subproductos de la soja, se instalaron o ampliaron las plantas existentes de empresas que buscaban una salida fluvial para abaratar sus costos de transporte.

La ciudad no solo acogió grandes industrias, también como se mencionó antes se encuentra atravesada por las vías del Ferrocarril de norte a sur, actuando como límite físico urbano y determinan la relación inter-barrial, en la continuidad del esquema de circulación, la estructuración de la ciudad y en el sentido de la integración urbana, que no sólo impidieron una vinculación total, sino que también dificultaron-y aun hoy lo siguen haciendo- la provisión de algunos servicios e infraestructura urbana a los barrios ubicados al oeste de las vías, como así también a los extremos norte y sur de la misma.

**Plano N°1. Establecimientos productivos y portuarios más representativos sobre la
rivera del Paraná.**

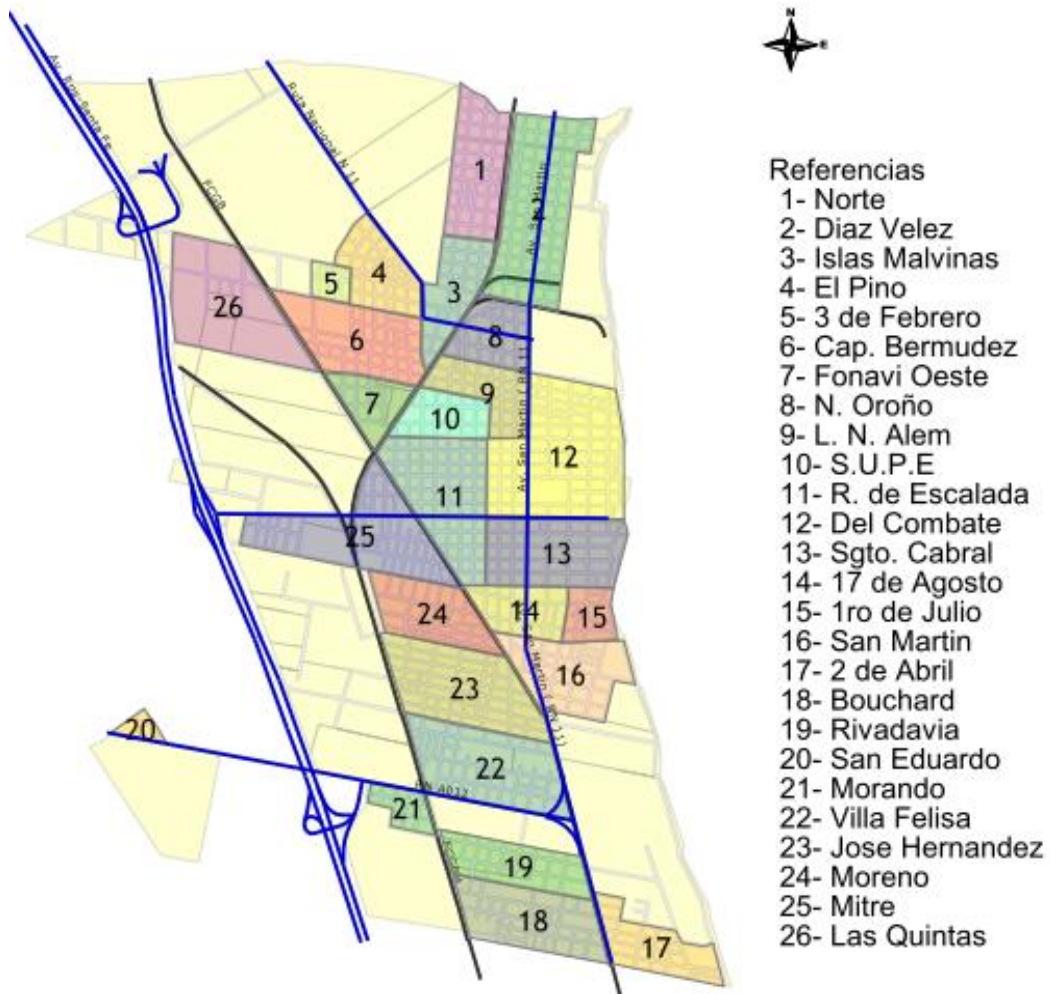


Fuente: Elaboración Propia.

En este mismo sentido, la ruta A012 actúa como barrera divisoria de lo que hoy son cuatro barrios de la ciudad en la zona sur: Bouchard, Rivadavia, Morando y 2 de Abril. Esta particularidad pone de manifiesto el atraso en la infraestructura de servicios, los sistemas de desagües y provisión de agua potable, entre otros.

De este modo el crecimiento de la ciudad y en especial del tejido residencial, se desarrolló por sumatoria de loteos privados entre la infraestructura de conectividad que atraviesa el territorio, las industrias y los puertos. Este crecimiento, surgido de diferentes procesos de urbanización no planificados trajo como consecuencia complicaciones en la continuidad de las áreas urbanizadas y fue determinante en la configuración de una fragmentación territorial y una débil calidad urbana.

Plano N° 2. Barrios de la ciudad de San Lorenzo.



Fuente: Elaboración Propia.

1.2 Infraestructura y Servicios

Para comenzar este apartado debemos aclarar que el proceso de urbanización acelerada de las últimas tres décadas no fue acompañado por la provisión de infraestructura de las áreas urbanizadas, por lo cual hoy se registra una demanda de ejecución de obras que posibiliten un desarrollo urbano sustentable. También es menester destacar que hemos tomado la

información⁶ relativa al alcance y cobertura de la red de servicios e infraestructura de datos provistos por el municipio o las diferentes empresas prestadoras de servicios. Con esta información y sobre la base de la cartografía de la Provincia de Santa Fe (IDESF) hemos podido realizar una serie de planos para mostrar la cobertura de la manera más cabal y actualizada.

Dentro de los principales nudos críticos de la ciudad mencionaremos la conectividad y movilidad; aunque se cuenta con una importante cantidad y calidad de accesos viales por los que circula un gran flujo de cargas y pasajeros, estos constituyen cuellos de botella difíciles de superar sin un correcto ordenamiento vial. En este sentido, el constante movimiento de camiones provocado en mayor medida por las terminales fluviales genera una saturación de la red vial, especialmente en la época de cosecha (gruesa) de granos (marzo, abril y mayo). Esta situación, además de las consecuencias que conlleva para el ambiente, contribuye a que los accesos a la ciudad se encuentren colapsados, y con ellos se identifiquen dificultades en la movilidad en algunos sectores de la trama urbana.

En el plano siguiente puede observarse los recorridos de las distintas líneas de transporte público de personas, que circulan por la ciudad y que, junto al transporte de carga, saturan las arterias principales.

⁶ La red de agua potable y cloacas ha sido provista por Aguas Santafesinas S.A al equipo de técnico de la Secretaría de Coordinación General. Los Recorridos de las líneas de colectivo se han obtenido de las distintas páginas web de las empresas de transporte de pasajeros.

Plano N°3. Recorrido de Líneas de Transporte interurbano de Pasajeros para la ciudad de San Lorenzo.



Fuente: Equipo de Técnico de la Secretaría de Coordinación General.

Como puede verse hay una importante cantidad de servicios de transporte de pasajeros y varias empresas que lo prestan, cuyo eje es norte-sur. Esta característica, genera importantes dificultades para aquellos pobladores del oeste de la ciudad que se ven obligados a recurrir a medios de transporte propios para acercarse al centro o realizar trayectos en sentido oeste-este o viceversa. Así también, puede observarse en el plano de calles asfaltadas que si bien muestra una amplia cobertura de la planta urbana⁷, deja algunos barrios desconectados y a sus habitantes con pocas opciones para trasladarse especialmente cuando la lluvia caída impide circular por calles de tierra.

⁷La planta urbana se define por la existencia de un cúmulo de estructuras de hábitat y comercio que se encuentran divididas y subdivididas en partes de diferente tamaño y proporción, y que a su vez se encuentran conectadas o vinculadas por vías y calles que conforman una conglomeración de actividades y personas.

Plano N°4. Calles pavimentadas ciudad de San Lorenzo 2016.



Fuente: Equipo de Técnico de la Secretaría de Coordinación General.

Por su parte, en lo referido a la provisión de servicios básicos como agua y cloacas para empezar, se muestra un claro contraste. El servicio de agua potable es uno de los más extensos de la localidad, estimándose una cobertura del 95% de la planta urbana, mientras que la red cloacal posee una cobertura menor, cercana al 70% del suelo urbano como puede observarse en la siguiente imagen.

Plano de red cloacal N°5 y red de agua potable N°6 de la ciudad de San Lorenzo. Año 2015.



Fuente: Equipo de Técnico de la Secretaría de Coordinación General.

Respecto a otros servicios como luminarias públicas y red de gas natural, vale destacar que en el primer caso se ha venido realizando (hasta fines del 2016) desde la gestión actual un importante plan para brindar mejores espacios y más iluminados, con lo cual buscamos reflejar la situación actual. Si bien hay que destacar que la situación previa era preocupante, ya que un vasto sector de la población no contaba con luminarias públicas, lo cual contribuía a problemas relacionados con la inseguridad. En cuanto a la red de gas existente, la misma ronda una cobertura de un 69% como podemos observar en el plano siguiente.

Plano N°7 y N°8. Luminaria pública y red de gas natural de la ciudad de San Lorenzo.

Año 2015.



Fuente: Equipo de Técnico de la Secretaría de Coordinación General.

Para el caso de los centros educativos y los espacios verdes consolidados de la ciudad, los mismos presentan una distribución similar a la del resto de los servicios e infraestructuras mostradas anteriormente. De este modo, la mayor densidad de escuelas se encuentran en el sector histórico de la ciudad (centro), como así también ocurre con los espacios verdes⁸ que van menguando a medida que nos vamos acercando a los extremos norte, sur y oeste.

⁸ En la zona norte de la ciudad se relevan 10 espacios verdes que alcanzan aproximadamente los 12000 m². En la zona central se observa la mayor cantidad de área verde, al registrarse alrededor de 18.000 m² distribuidos en 26 zonas. Por último, hacia el sur, se pueden reconocer 9 parcelas de espacios verdes alcanzando los 6000 m² aproximadamente.

Plano N°9. Distribución de Espacios Verdes y Establecimientos educativos para la ciudad de San Lorenzo.



Fuente: Elaboración Propia.

Por último, pero no menos importante mencionaremos algunas características poblacionales de la ciudad que hemos podido graficar. Según datos censales del año 2010 (INDEC) la ciudad registra una población total de 46.239 habitantes, distribuidos en 26 barrios (ver plano página 24). En los últimos periodos intercensales presentó crecimientos del 5,7% (1991-2001) y del 6,2% (2001-2010), siendo el promedio del total de localidades del Gran Rosario para este último periodo de 6,3%.

Haremos una consideración respecto a los barrios, reconociendo que una importante cantidad de ellos poseen una organización institucional consolidada a través de las vecinales. Del total, 23 (excepto Morando, San Eduardo y Sgto. Cabral) tienen una comisión vecinal organizada con estatuto y personería jurídica donde la mayor parte data de la década del 1970, aunque no todas mantienen su vigencia por falta de actualización (balances al día, por ejemplo). A su vez, 20 de ellas cuentan con sede social y sólo son seis (Díaz Vélez, 2 de Abril, Las Quintas, José

Hernández, Rivadavia y Escalada) las que participan de las reuniones intervecinales que se realizan a nivel municipal.⁹

Retomando el eje en la población, y en especial aquella que habita en hogares particulares se registra un total de 14.695 hogares de los que sólo 811 (5,51%) poseen algún indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas¹⁰. Esta relación es baja incluso si lo comparamos con otras localidades cercanas y similares en población como Granadero Baigorria que posee un 11,9% (INDEC, 2010) de hogares con al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas en el último censo de población.

La calidad de vida de los habitantes también es medible en cuanto a la cantidad de personas que habitan una vivienda. El término hacinamiento hace referencia a un estado de cosas lamentable que se caracteriza por el amontonamiento o acumulación de individuos en un mismo lugar, teniendo en cuenta que dicho espacio no se haya físicamente preparado para albergarlos. Es decir, la cantidad de los seres humanos que habitan o que ocupan un determinado espacio es superior a la capacidad que tal espacio debería y puede contener, de acuerdo con parámetros de comodidad, seguridad e higiene. En referencia a ello nos encontramos con que un 11,9% del total de hogares identificados, es decir 1750, se observa hacinamiento. Esto significa que conviven más de 2 personas por cuarto, sin contar la cocina y el baño. Más allá del número, lo que nos interesa es la distribución de dichos hogares, es decir, mostrar dónde se sitúan las carencias tanto de los sujetos como de los hogares del territorio sanlorencino. Podremos ver que al igual que sucede con la provisión de algunos servicios que mencionamos más arriba, los sectores de la población que presentan mayor porcentaje tanto de necesidades básicas insatisfechas, como de hacinamiento se encuentran asentados al oeste y al norte tanto como al sur, del centro histórico y comercial de la ciudad como podremos observar en los siguientes planos.

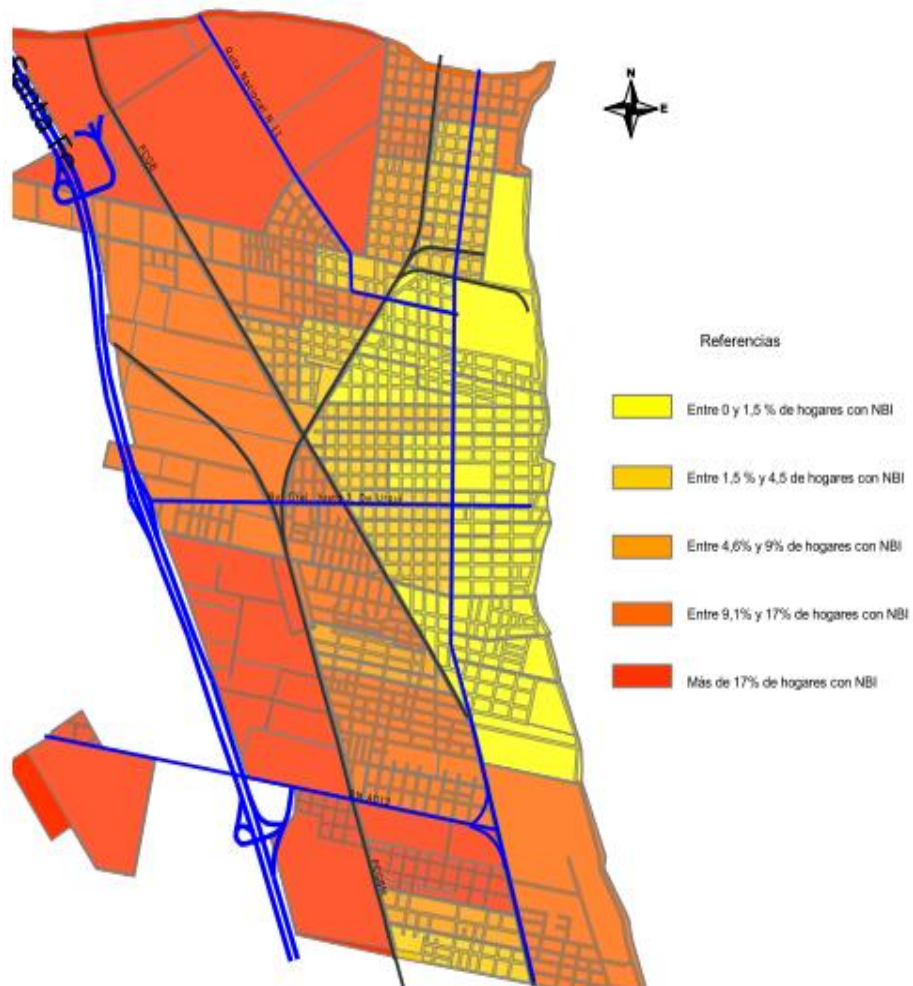
Existen, también, varios barrios cuyas construcciones se basan en la intervención del estado nacional, provincial o municipal. Las viviendas de construcción de carácter social en la ciudad adquieren dos características. Por un lado, se integran a los barrios ya existentes y forman parte

⁹ Esta información fue proporcionada por un funcionario de la actual gestión “off de record”, ya que no se cuenta con ningún documento por escrito que lo respalde.

¹⁰ La identificación de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ha significado contar con un importante aporte para la medición de determinadas carencias de la población y la caracterización de la pobreza en el territorio, funcionando como herramienta fundamental para el diseño de políticas de carácter social.

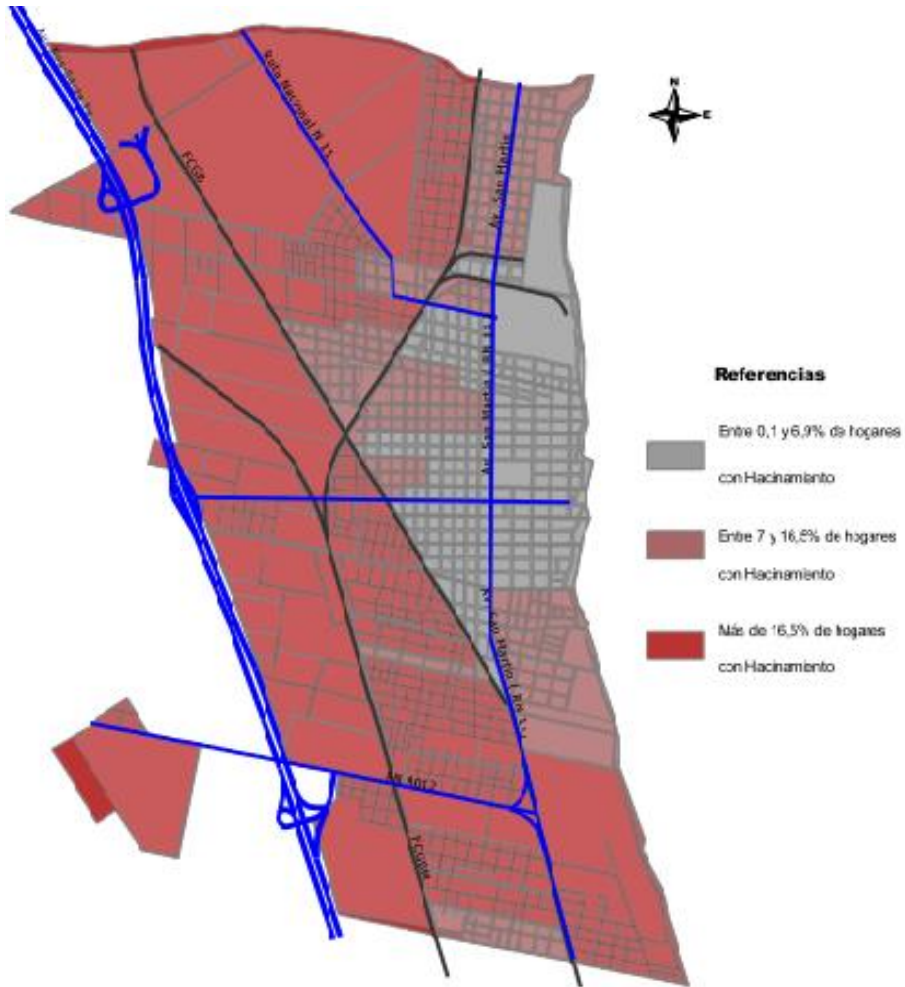
de sus procesos de crecimiento y por otro, esas viviendas configuraron un barrio en sí mismo, como es el caso del barrio 1° de Julio y el FONAVI Oeste, donde actualmente viven aproximadamente 4.000 personas.

Plano N°10. Hogares con Necesidades básicas insatisfechas (en %) por radio censal.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de INDEC 2010

Plano N°11. Hogares con Hacinamiento (en %) por radio censal.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de INDEC 2010

Cap. II Políticas participativas

2. Políticas participativas locales

Hacia principios del siglo XXI, los gobiernos locales asumen roles y compromisos de gestión cada vez más complejos que implican nuevas funciones y formas de gobierno necesarios para hacer frente a la dinámica social, política y económica del territorio local (Madoery, 2005).

La interacción entre actores sociales involucrados en la democracia local implica la confrontación y la lucha por intereses, dando lugar a diferentes posiciones, por lo que el diálogo es necesario para dar viabilidad a los cursos de acción gubernamental seleccionados (De Sousa Santos, B. 2004)¹¹. La incorporación de la ciudadanía en los procesos de política pública, articulada en modalidades de intervención más directas que las previstas por los mecanismos de la democracia representativa, conforma el ancho campo de experiencias que se engloban hoy en el concepto de participación ciudadana.

Este concepto remite al ámbito de interacción entre el Estado y la sociedad. Se trata de una noción amplia, que incluye un abanico sumamente diverso de modalidades de intervención de la ciudadanía en los procesos de política pública, ya que esta perspectiva contempla la heterogeneidad del universo de actores de la sociedad civil, así como la variedad de campos de política y de momentos del proceso de gestión de las mismas.

En el caso de la ciudad de San Lorenzo, la amplitud y la heterogeneidad del concepto se manifiesta en la variedad de herramientas que el municipio puso en consideración de los vecinos con el objetivo de acercar el gobierno a la población. En este sentido nos referiremos a un conjunto de instrumentos de política pública que incorporan actores no estatales en el proceso de las políticas.

La adopción de estos mecanismos de interacción con actores no estatales muestra una buena predisposición del municipio a poner en marcha dichas prácticas, aunque con procesos y resultados muy distintos.

¹¹Obtenido al 5/04/17 de <http://bivica.org/upload/democracia-intensidad.pdf>

En primer lugar, podemos mencionar aquellas dirigidas a sectores específicos de la población, que surgieron desde Estado aunque no siempre son emprendidas por un mismo sector que se dedique a profundizar las políticas participativas.

Una de estas herramientas existentes, que llega a un público definido es el Foro Joven. Se trata de un espacio de expresión y participación que se lleva adelante desde hace 9 años desde la Coordinación de Juventudes (Secretaría de Gobierno). Del mismo participan estudiantes de escuelas secundarias que durante una intensa jornada debaten sobre los temas de actualidad que preocupan e interesan a los jóvenes, con el objeto de realizar propuestas superadoras en torno a los mismos. Es una acción que sirve para mostrar el trabajo sobre la problemática a tratar cada año, pero que no siempre se toman acciones en ese sentido. De este modo podemos notar como sus limitaciones más importantes la periodicidad, ya que solo se realiza una vez al año y solo trabaja con jóvenes escolarizados.

Del mismo modo, la participación a nivel barrial para los más chicos se organiza en el Consejo de Niños llevado adelante por la Subsecretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Discapacidad dependiente la Secretaría de Desarrollo Social, que funciona desde 2011. Su propósito consiste en contribuir a la construcción de una ciudad que contemple a los niños como habitantes activos, con su participación en el diseño y toma de decisiones sobre la utilización de espacios públicos.

El espacio está constituido por una ordenanza que establece la permanencia de dos niños de cada 4to y 5to grado de escuelas tanto públicas como privadas, por el lapso de dos años. Esta iniciativa focalizada en niños es más simbólica que real en términos de políticas participativas, ya que si bien se valora positivamente el protagonismo otorgado a los niños, desde este espacio no han surgido propuestas que se sumen agenda municipal.

Algo similar sucede con otro espacio, en este caso para adultos mayores conocido como el Parlamento de la Tercera Edad. La base de la participación del Parlamento es barrial y destinada a mayores de 65 años, y depende orgánicamente también a de la Secretaría de Desarrollo Social de la municipalidad. El propósito de este grupo de personas es trabajar acerca de políticas vinculadas a los adultos mayores y organizar acciones en esta área. No obstante, las reuniones son muy esporádicas, para llevar adelante campañas que están vinculadas a este colectivo sobre todo y donde sin menoscabar este espacio, podría verse más como un ejercicio de catarsis y transmisión de las preocupaciones de los adultos mayores.

Este conjunto de espacios de participación tiene la característica común de estar, destinados a un público especial, en este caso distintas minorías de la ciudad (como son los adultos mayores, los jóvenes y los niños) que no encuentran otro canal para manifestar sus preocupaciones, así también los mismos resultan en acciones esporádicas de encuentros de una vez al año o más. Finalmente, estas acciones no siempre tienen un correlato en la gestión ya que no está previsto su carácter vinculante frente a las decisiones y debates surgidos en el seno de ellas.

En línea con esto, podemos mencionar otra herramienta aprobada por el Concejo Deliberante en el 2008, que constituye una instancia nueva de participación de la sociedad civil a nivel local.¹² Nos referimos a la Audiencia Pública, herramienta que se propone tomar parte en procesos administrativos o legislativos, habilitando un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular o sectorial expresen su opinión respecto de ella. La principal idea que movilizó la realización de la audiencia fue: convocar y movilizar a la población para ser partícipes de una visión compartida y consensuada de la ciudad. Todos estos elementos permitieron abordar un pre diagnóstico de la ciudad a fin de poder contar con una mirada general de la misma. Sin embargo, dicho espacio no logró ser sostenido en el tiempo debido a que la primera audiencia realizada se llevó adelante en diciembre de 2010, dos años después de su sanción, y la masividad de la reunión dificultó establecer esta pretendida idea de visión compartida de la ciudad.

Otra de las acciones que no debemos dejar de mencionar es el Plan Estratégico San Lorenzo ya que el consejo municipal manifiesta la importancia de llevar a cabo este tipo de acción, y a principios de 2009 aprueba la ordenanza n° 2799 donde invita a la ciudadanía a la elaboración del Plan Estratégico de la ciudad.¹³ La misma normativa define las etapas en qué consistirá, los ejes que debe abordar y la metodología a implementar.

Todas estas herramientas presentadas aquí, son parte de un mayor protagonismo del municipio en el diseño e implementación de las iniciativas de participación ciudadana. Si bien con algunas dificultades como las mencionadas, la incorporación de estas iniciativas en las agendas municipales es muy reciente y la apuesta a ellas es un gran avance. Así también veremos como

¹²<http://sanlorenzo.gob.ar/ordenanza-no-2669-regulacion-municipio-san-lorenzo-del-instituto-la-audiencia-publica/>

¹³<http://sanlorenzo.gob.ar/ordenanza-2799-que-invita-a-la-ciudadania/>

una de ellas en especial ha presentado en comparación con las anteriores mayor continuidad y protagonismo en el tiempo.

2.1 El Presupuesto Participativo

Hacia fines del año 2012 la ciudad de San Lorenzo sanciona su normativa para implementar el sistema de Presupuesto Participativo a partir del año siguiente. En el surgimiento del mismo hay un punto fundamental que es oportuno aclarar porque creemos que no es lo usual, ya que la idea de llevar adelante PP por la gestión actual fue acercada al Departamento Ejecutivo Municipal por un grupo de vecinos que tras concurrir a un encuentro de vecinales a nivel nacional reconocieron la posibilidad de implementarlo en la ciudad. También es importante destacar, que este grupo de vecinos pertenecientes a algunas de las asociaciones vecinales sanlorencinas con más trayectoria institucional, poseen un recorrido en la actividad que es reconocido tanto por los vecinos de cada zona, como así también por la gestión que toma la propuesta y la lleva adelante.

No obstante, es el Concejo Municipal quien sanciona y aprueba la ordenanza N° 3209/12 (de carácter vinculante), con los objetivos (art. 3°) de: lograr que los vecinos se sientan más comprometidos con los destinos de la ciudad; adoptar un instrumento de control y planificación de la administración municipal; mejorar la disposición para cumplir con las normas tributarias; motivar la participación ciudadana en las tareas de gobierno de la ciudad; consolidar un espacio institucional de participación; profundizar la democracia participativa en la ciudad. Cabe destacar que el rol del Concejo Municipal en el proceso es marginal, reconociendo su participación en el momento de la aprobación de la ordenanza de creación y, posteriormente cada año, mediante la aprobación del presupuesto general municipal donde se incluye la partida asignada al Presupuesto Participativo.

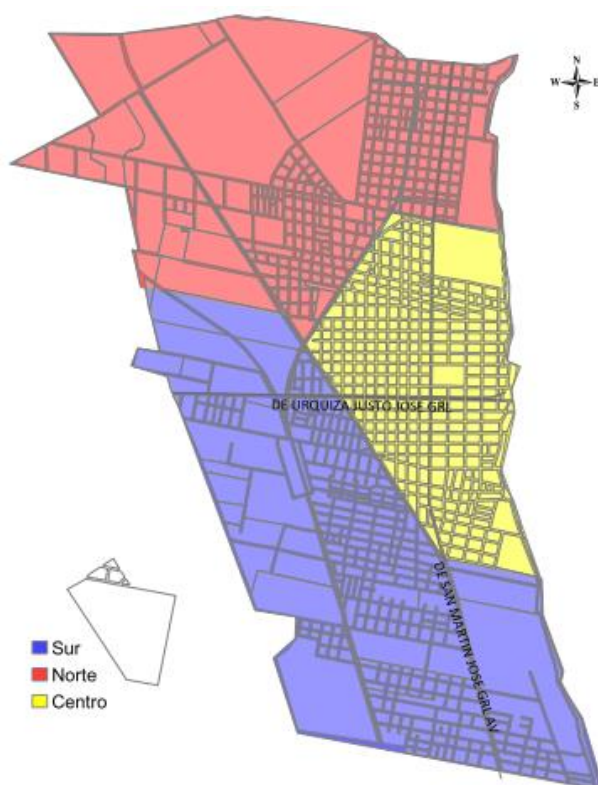
En primer lugar, el artículo N° 4 describe que será el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) quién fijará anualmente la asignación presupuestaria específica para ser sometida al proceso participativo, quedando a exclusiva discrecionalidad del Intendente el monto a ser ejecutado en este proceso. Por otra parte, la división del mismo entre los distritos comprenderá un criterio de equidad repartiendo el 33,33% del presupuesto asignado a cada uno de los mismos.

El artículo N° 6 de la citada ordenanza determina que será la Secretaría de Coordinación General la que establecerá el mecanismo de participación mediante la división de la ciudad en base a tres distritos: Centro, Norte y Sur. El criterio para esta división no está detallado explícitamente. No obstante, mediante ordenanza 3222/13 se modificó el límite físico de los distritos siguiendo un criterio de paridad entre la cantidad de barrios y población que integran cada uno de ellos¹⁴. De esta manera se muestra un criterio de participación completamente emplazada (Signorelli, 2015) en una zona o distrito de la ciudad, limitándose a poner en discusión las problemáticas y demandas territoriales más cercanas. Respecto del tipo de participación promovida, se trata de un proceso abierto a toda la ciudadanía (todos los vecinos domiciliados en la ciudad mayores de 16 años).

Posteriormente mediante Decreto se dispone la reglamentación del sistema de presupuesto participativo, disponiendo la utilización de los montos y el procedimiento en términos generales, ya que será la Secretaría de Coordinación General la encargada de llevar adelante el proceso, apoyada en la Unidad de Presupuesto Participativo (UPP) a fin de planificar, programar y realizar las distintas acciones.

¹⁴ Sin embargo sabemos mediante la constatación a través de datos censales (2010) que la población del Distrito Norte es de unos 13.524 habitantes, la del Sur unos 14.702, y el Centro por su parte cuenta con 18.003 habitantes.

Plano N° 12. Distritos Presupuesto Participativo San Lorenzo.



Fuente: Elaboración Propia.

El proceso se divide en una serie de pasos que se determinaron reglamentariamente (art. N° 7) procediendo a trabajar en tres jornadas que se desarrollaran de la siguiente manera:

- **Jornada de diagnóstico y presentación de ideas proyecto:**

La primera jornada se destina a la presentación del PP y del informe diagnóstico sobre la situación socioeconómica del distrito correspondiente, así como también las acciones proyectadas por el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM, en adelante) para el año en curso.

Luego en un segundo momento de la jornada se orienta a la realización de un taller para la elaboración de ideas-proyecto entre todos los asistentes a la asamblea.

El tercer momento y cierre de la jornada se dedica a la elección de la Junta Coordinadora Distrital, unidad que actuará como enlace entre la UPP y los vecinos para la confección, consultas y presentación final de proyectos.¹⁵ El plazo estipulado para la presentación de

¹⁵Se estableció como condición ser mayor de 18 años y domicilio real en la localidad de San Lorenzo asentado en su documento nacional de identidad.

proyectos se fijó a treinta días siguientes a la realización de la jornada. También se establecieron las pautas formales de la presentación, las cuales deben respetar el formato establecido en la ficha para la presentación de proyectos.

Los proyectos presentados – por Mesa General de Entradas de la Municipalidad – se derivarán a la Secretaría correspondiente para la evaluación de la factibilidad de los mismos.

Una vez obtenidos los informes de factibilidad de las distintas secretarías, se difundirá la segunda jornada participativa.

- **Jornadas de factibilidad**

La segunda jornada participativa tiene por objetivo brindar un informe sobre la totalidad de las propuestas presentadas, así como señalar aquellas con mayor grado de factibilidad o viabilidad. Entre algunas de las razones argumentadas para la no factibilidad están las vinculadas a la falta de jurisdicción del municipio para la implementación de determinadas acciones o la inclusión de los proyectos requeridos en el plan de obras o planificación de actividades en curso.

El segundo momento de la jornada se orienta al análisis y debate abierto sobre las propuestas definitivas a ser sometidas a votación.

Finalmente, en el cierre de la jornada se procede a la fijación de la fecha del escrutinio y la conformación de la Junta Electoral (es importante mencionar que dicha junta sólo se formó en el primer año de ejecución, y a partir del segundo este procedimiento, ha sido más flexible).¹⁶

- **Jornada de votación**

Establecida la fecha de la votación, la Unidad de Presupuesto Participativo procede a la confección de las boletas para el sufragio. Se establece como máximo la posibilidad de optar por hasta tres proyectos.

La difusión de la votación tendrá inicio con la antelación de 15 días a la semana del escrutinio, organizando una única mesa electoral por distrito que funciona durante dos días en cada uno

¹⁶ Cada distrito contará con una Junta Electoral, elegida en la segunda asamblea de PP por el voto directo de los asistentes, constituida por cuatro miembros titulares y cuatro suplentes. La mitad de los miembros titulares y la mitad de los suplentes deberán ser de sexo opuesto a los otros dos, de 18 años cumplidos y residentes efectivos del distrito que los elija. La mencionada flexibilidad corresponde a una menor rigidez en los criterios de asignación de los integrantes de la Junta.

de ellos, por la mañana de 9 a 13hs., y por la tarde de 16 a 20hs. Cada votante deja asentada su participación en la planilla confeccionada a tal efecto.

Culminado el proceso de votación y escrutinio¹⁷ los proyectos elegidos por los vecinos son remitidos al DEM para su inclusión en el presupuesto del año posterior.

Debemos destacar que como sucedió en otros aspectos la jornada de votación a través del tiempo fue flexibilizando algunas características, a saber: la mesa de votación dejó de ser emplazada en un único sitio, para ampliar la votación de vecinos de distintos puntos de la ciudad se llevó a cabo una mesa itinerante (según los lugares que la Secretaría de Coordinación General consideró importantes) que iría recorriendo distintos puntos de la ciudad.

¹⁷Realizado por los integrantes de las distintas juntas electorales y la asistencia del equipo técnico de la UPP.

Cap. III Diseño y resultados

3. Diseño institucional

El marco normativo e institucional en el que se inscribe el PP, es un factor importante a la hora de caracterizarlos, debido a que inciden en la permanencia y estabilidad del mecanismo de participación. En primer lugar, en la experiencia del PP San Lorenzo encontramos un conjunto de normas (ordenanzas y decretos) que brindan un entorno institucional a la herramienta y dónde expresamente se le asigna a una secretaría específica (Secretaría de Coordinación General), mediante la UPP la tarea de promoverlo, implementarlo y gestionarlo. Esto da cuenta del grado de estabilidad del sistema con una normativa sancionada y reglamentada, por lo que podría señalarse que, si bien es una experiencia nueva, cuenta con un grado de formalización relevante si tenemos que está en marcha el 5° año de PP consecutivo, incorporando desde el año 2016 el Presupuesto Participativo Joven.

Ahora bien, en referencia a la red institucional municipal que se genera a través de la interrelación producida en el proceso, vemos una vinculación limitada de otras áreas municipales, manifestando su accionar a dos momentos particulares. El primero, durante el tiempo previo a la jornada de factibilidad donde distintos funcionarios deben dar respuesta a la viabilidad de ejecución de los proyectos presentados por los vecinos; y por otra parte, al momento de ejecutar los ganadores, ya que estos son asignados a las distintas áreas municipales para ser ejecutados.

En línea con el criterio predominante en Argentina (Lopez Acotto, 2012: 15) se estableció que la lógica responda al criterio territorial. Para ello se dividió la ciudad en 3 distritos: Norte, Centro y Sur. La selección estuvo orientada teniendo en cuenta la cantidad de habitantes y barrios, sin que ninguno de estos últimos quede partido por el límite de los distritos.

En cuanto al tipo de participante hemos constatado que mayoritariamente la concurrencia es individual y, en algunas ocasiones participan organizaciones de la sociedad civil (como por ejemplo el grupo de scouts “Juan Pablo II”). Sin embargo, las asociaciones barriales, para nuestro caso las vecinales, efectivamente participan de los distintos momentos del proceso, pero lo hacen mediante sus integrantes, ya que las organizaciones pueden presentar proyectos pero no pueden emitir su voto como tal. En este sentido, el público que puede acercarse incluye a toda la ciudadanía mayor de 16 años, que posea domicilio real en la ciudad, por tanto la

convocatoria es abierta. Respecto a esta última, para la difusión de las actividades se utilizan diferentes medios, desde radio y periódicos locales (los más tradicionales) hasta el uso de las redes sociales, pasando por el auto parlante hasta la promoción en diferentes actos o acontecimientos de gestión.

No menos importante es la necesidad de evaluar una política, es decir, mirar hacia atrás, en la búsqueda de un aprendizaje, para poder recomendar giros o refuerzos en las acciones futuras. Esto es una acción planificada de reflexión sobre las realizadas, la cual se basa en el análisis e interpretación de la información a través de la sistematización de la información recolectada con el objeto de generar recomendaciones para la toma de decisiones que posibiliten el ajuste y la mejora de la acción futura (Niremberg y otros, 2005). En nuestro caso esta reflexión acerca de lo hecho parecería en primera instancia una cuestión menor. Dicha afirmación se basa sobre el conocimiento de la ausencia de una evaluación “ex – post” de dicha política por parte de los responsables, como así también de la posibilidad de que esta evaluación tenga un carácter participativo, mediante el involucramiento de los de los actores implicados.

3.1 Participación en Números

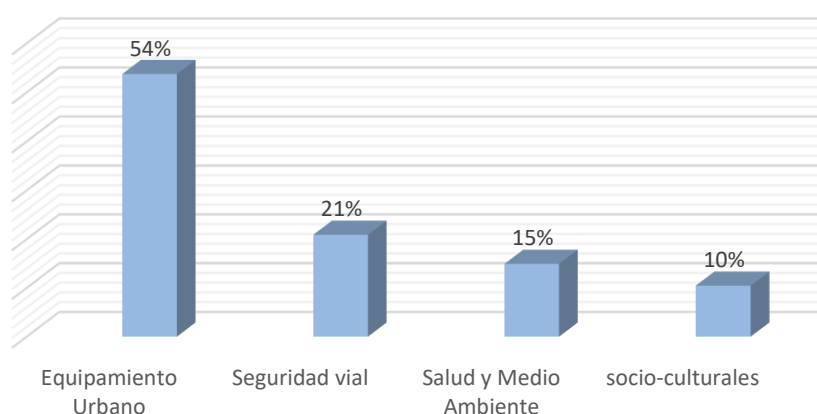
En términos generales se han presentado en el conjunto de las cuatro ediciones estudiadas más de 400 proyectos. De ellos, tras superar la etapa de factibilidad, han sido sometidos a votación aproximadamente 180, y fueron elegidos 67 proyectos (Ver gráfico N°1). Con el propósito de poder ordenarlos en grupos se decidió clasificar los proyectos en aquellos que se relacionan con provisión de equipamiento urbano, aquellos que apuntan a la seguridad vial, los vinculados con la salud y el medio ambiente, y por último, aquellos que apuntan a mejorar condiciones socio-culturales de la población. Estas cuatro áreas son consideradas de gran incidencia e impacto en la ciudad.

Del número total de proyectos elegidos se desprende que casi un 54% pertenece al grupo “equipamiento urbano” lo que incluye, por ejemplo: el acondicionamiento de plazas, de centros de salud (provisión de alarmas o generadores de energía) asfaltado de calles, rampas para personas con capacidades diferentes, iluminación etc. En segundo lugar, aparecen proyectos vinculados con la “Seguridad vial”, con un 21%. Los cuales comprenden desde la instalación

de lomas de burros o carteles de velocidad máxima hasta campañas de prevención y concientización en escuelas o intersecciones de la ciudad.

Luego le siguen aquellos proyectos orientados hacia la “Salud y el Medioambiente” con un 15% de los proyectos electos, ejemplos de este tipo son campañas de prevención sobre enfermedades, esterilización de animales o fumigación de ciertas zonas de la ciudad). Finalmente, el menor grupo de proyectos es el integrado por aquellos de carácter “Socio cultural” con un 10 %, dentro de los que se han elegido campañas de difusión sobre pueblos originarios, actividades deportivas y recreativas para barrios que no tienen acceso a las mismas, clases de baile, concursos de bandas, etc.

Gráfico N° 1. Porcentaje de proyectos electos totales según tipo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la UPP

Al realizar el desglose por año, es posible observar que la cantidad de proyectos electos para los dos primeros años se mantuvo en el mismo valor, 18 proyectos, mientras que en 2015 y 2016 el total fue de 21 y 10 respectivamente. En cuanto a la cantidad de proyectos que puedan proponerse o ejecutarse no hay ninguna limitante al respecto, más que los presupuestarios de cada año.

Igualmente continuaremos la descripción de los proyectos en función del objetivo y el Distrito en el cual estos fueron propuestos y elegidos.

Siguiendo la tendencia a nivel general los proyectos más votados para el 2013 han sido los relacionados con la provisión de equipamiento urbano, especialmente en el distrito Norte. Por su parte, el distrito Sur manifiesta en los proyectos ganadores su preocupación por la seguridad vial con tres proyectos destinados a esta temática. El distrito centro dividió sus demandas, en términos de sus proyectos ganadores requirieron tanto equipamiento urbano como en seguridad vial (ver tabla N°1, a continuación).

Tabla N°1. Cantidad de Proyectos de PP según Tipo y Distrito.

Distrito	Tipo de Proyecto	cantidad de proyectos			
		Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016
Norte	Equipamiento Urbano	5	4	4	1
	Seguridad vial	1	0	0	1
	Salud y Medio Ambiente	1	2	0	0
	socio-culturales	0	1	3	0
Centro	Equipamiento Urbano	2	4	5	1
	Seguridad vial	2	2	2	1
	Salud y Medio Ambiente	1	0	2	1
	socio-culturales	1	1	1	0
Sur	Equipamiento Urbano	2	3	3	3
	Seguridad vial	3	1	1	0
	Salud y Medio Ambiente	0	0	0	1
	socio-culturales	0	0	0	1
	Total	18	18	21	10

Fuente: Elaboración Propia.

Tanto para el año 2014 y 2015 los proyectos que aportaron equipamiento urbano fueron nuevamente los más solicitados para los tres distritos. En 2015 puede verse un aumento en la cantidad de proyectos, que está relacionado con el menor costo de cada uno de estos, a

diferencia de 2016 donde se aprecia el año de menor cantidad de proyectos como también de votantes como veremos más adelante.

Respecto a las diferencias que pueden observarse en la cantidad de proyectos ganadores, éstas se asocian como indicamos anteriormente al monto o valor mayor de cada uno de los proyectos resultando en una menor cantidad de iniciativas a ejecutar. Recordemos que para los tres distritos se reparte de igual manera, y siempre el objetivo es agotar dicho presupuesto con todas las propuestas que sea posible incorporar, donde el criterio principal son los votos que cada uno reciba y secundariamente el valor asignado a ellos.

Un factor importante para la continuidad de la herramienta es la proporción de proyectos ejecutados por las distintas secretarías municipales, responsables de llevarlos a cabo. En línea con esto mencionaremos que “el limitado nivel de ejecución, suele ser el principal freno a la participación popular, en tanto la demora en la ejecución de las obras genera un descreimiento en la política de PP” (Lopez Acotto, 2012: 21). Según el relevamiento realizado por la UPP para fines del año 2016 los porcentajes de ejecución eran los siguientes; para los proyectos del año 2013 hay un 95% de ejecución completada¹⁸. Los proyectos ganadores del 2014 tienen completado casi un 80% de ejecución quedando por terminar cuatro. Respecto del 2015 se ha ejecutado menos de un 50% de los 21 proyectos electos; y finalmente para los ganadores de 2016 estos se encuentran en etapas administrativas de compras de materiales y presupuestarias para ser ejecutados por lo que ninguno ha sido concluido.¹⁹

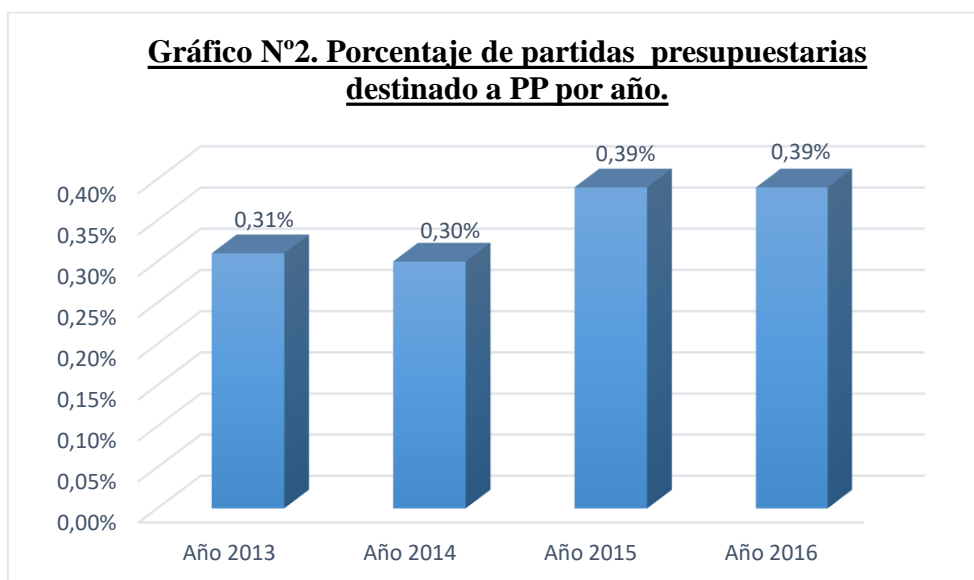
3.2 Asignación Presupuestaria.

En total si sumamos las cuatro ediciones de PP desde 2013 a 2016 han sido destinados \$ 4.225.000 pesos. Si desagregamos el dato han correspondido \$600.000 al 2013, \$ 750.000 al 2014, \$1.350.000 al 2015 y \$ 1.750.000 al 2016.No obstante el aumento que se percibe en el monto nominal de las partidas destinadas al PP, en relación con el presupuesto global del municipio podemos apreciar en el gráfico N°2 que los porcentajes en todas las ediciones no superan el 0,4% del total de los gastos municipales, mejorando sensiblemente en las últimas

¹⁸Sólo un proyecto ha quedado pendiente debido a que dentro del plan de obra municipal estaba pensado asfaltar la calle sobre la cual intervendría el proyecto.

¹⁹ La revisión del progreso de ejecución de los proyectos se ha constatado al mes de agosto de 2017.

dos ediciones (2015 y 2016). Como puede observarse los montos representan una ínfima porción del total de los gastos que el municipio tiene anualmente. Dicho esto, vale destacar que estos montos no son puestos a consideración de la población y como se mencionó más arriba la asignación presupuestaria, es decidida por el DEM, durante la primera quincena del mes de marzo mediante la sanción de un decreto y anunciada en la primera jornada participativa.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos municipales.

A partir de datos obtenidos de la Encuesta Permanente a Municipios con PP en Argentina (en adelante EPMPPA) se desprende que lo habitual es que los municipios destinen entre el 1% y el 2% del total de su presupuesto, con valores mínimos y máximos del orden del 0,2% y del 7% respectivamente. Para nuestro caso de estudio, la proporción del presupuesto municipal destinado se encuentra más cerca de los valores mínimos, específicamente ronda el 0,3% según cálculos realizadas sobre los balances de tesorería mensuales.²⁰

3.3 Proyectos Votados y participantes

A la hora de medir la importancia cuantitativa de la participación resulta clave conocer la proporción de la población que forma parte de proceso de decisiones desarrollado a través de

²⁰ Es menester aclarar que hasta la fecha (21/01/2017) sólo es posible conocer de los balances de tesorería mencionados, hasta el mes de septiembre de 2016, por lo que se ha hecho una estimación para el cálculo basada en la media de los egresos mensuales publicados.

PP. Una de las primeras cuestiones que surge es cómo medir esta participación: “¿debe considerarse igual a dos personas que asisten a una reunión cada una, que a otra que participa de dos reuniones?, ¿hay que establecer un número mínimo de presencias para considerar a un mero asistente como un participante real?” (López Accotto, 2012).

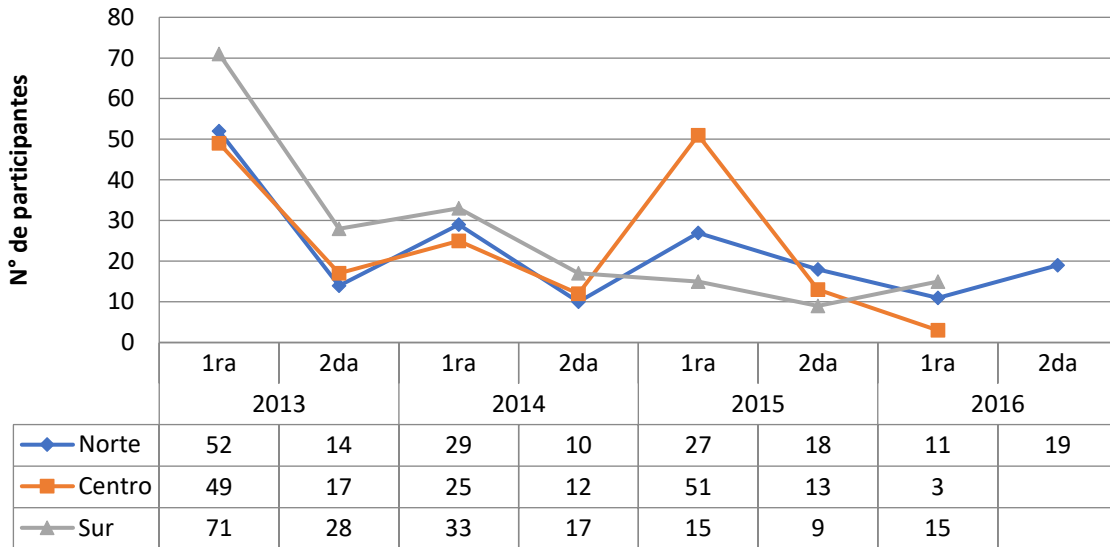
Sin dudas no es equivalente la participación de aquel vecino que recorre todo el proceso a quien se limita a participar en la elección final de los proyectos. De todas maneras, según los datos de la EPMPPA se informa que, en promedio, la participación es del orden del 1% de la población total de cada distrito, sin embargo, en un 40% de los municipios encuestados ese número no llega al 0,5%.

Otra cuestión no menor aportada por la misma encuesta es que un 30% de los municipios encuestados reconoce una tendencia decreciente en la evolución de la participación. Nuestro caso se encuentra dentro de esta tendencia y a continuación esto quedará de manifiesto con algunos datos.

En la ciudad de San Lorenzo la cantidad de participantes del PP entre 2013 y 2016 ronda los 3500 vecinos. Es posible hallar una importante diferencia en los números de participación entre la primera y la tercera jornada participativa en desmedro de la primera. Esta situación puede explicarse, como sucede con el caso de Rosario por una aparente mayor preocupación desde la gestión por la cuestión cuantitativa en el proceso participativo (Signorelli, y Pinillos, 2014: 58). Dentro de esta cuestión cuantitativa mencionada y más considerada por las gestiones, la mejora en los “números” se espera sobre todo en la cantidad de votantes, es decir sobre el resultado y no así en el proceso.

Durante la edición 2013 del PP la cantidad de participantes en la primer etapa (“Jornada de diagnóstico y presentación de ideas proyecto”) superó los 150 ciudadanos, en las dos ediciones siguientes rondó los 90 asistentes y en la edición 2016 cayó abruptamente. Para las jornadas de factibilidad los números fueron menos distantes, mostrándose una cantidad que rondaba entre las 30 y 40 personas en las distintas ediciones del PP.

**Grafico N° 3. Cantidad de participantes en 1er y 2da jornada de PP
San Lorenzo.**



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la UPP.

En el cuadro de arriba se observa que en las primeras jornadas participativas los distritos Sur y Norte son los que aportan la mayor cantidad de vecinos, con excepción del año 2015 donde en la jornada del distrito Centro la cantidad de asistentes fue muy superior²¹.

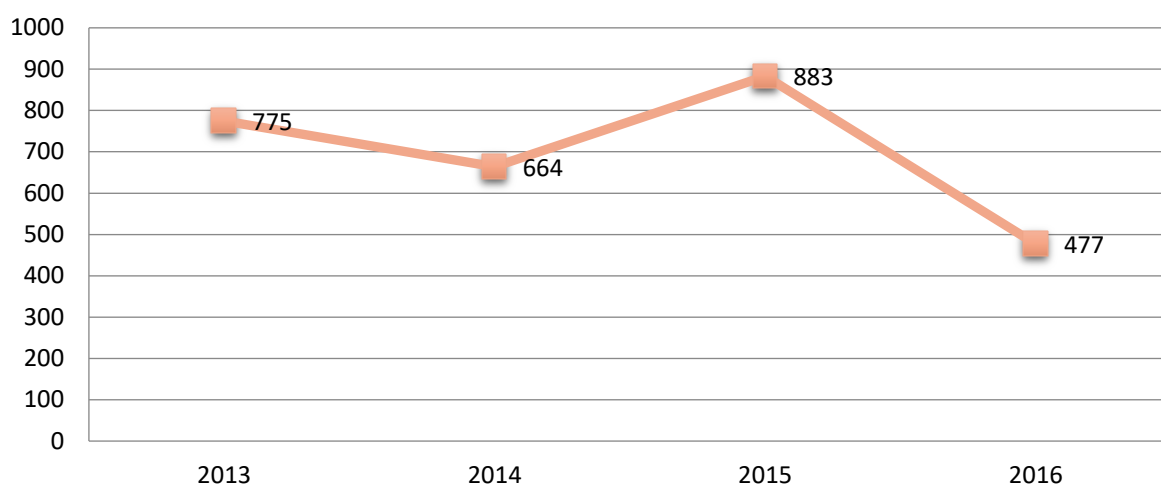
Al observar los números en conjunto de todo el período estudiado, podemos afirmar que la tendencia es a la disminución de los asistentes en las primeras dos jornadas participativas.

Respecto a la instancia de votación los números muestran variaciones en ambos sentidos a pesar del constante esfuerzo que realiza el equipo de la UPP por mejorar la calidad del proceso y aumentar el número de asistentes. Es menester aclarar que constamos de datos cuantitativos para las cuatro ediciones que se incluyen en este estudio²², y una mayor precisión sobre sexo, edad, domicilio y barrio de los participantes de la primera y la última edición estudiadas. Por ello se mostrará en términos generales los números del proceso para luego hacer más precisiones y comparaciones entre el primero (2013) y el último año (2016) de realización del PP.

²¹Esta particularidad derivó de que la “Jornada de Diagnóstico” se llevó adelante en un E.E.M.P.A. N° 1128 (nocturno) donde los directivos, profesores y alumnos, participaron y se involucraron con la herramienta.

²²Debido a reiterados traslados de la oficina de trabajo se han extraviado documentos de los cuales no se realizaron previamente copias digitales.

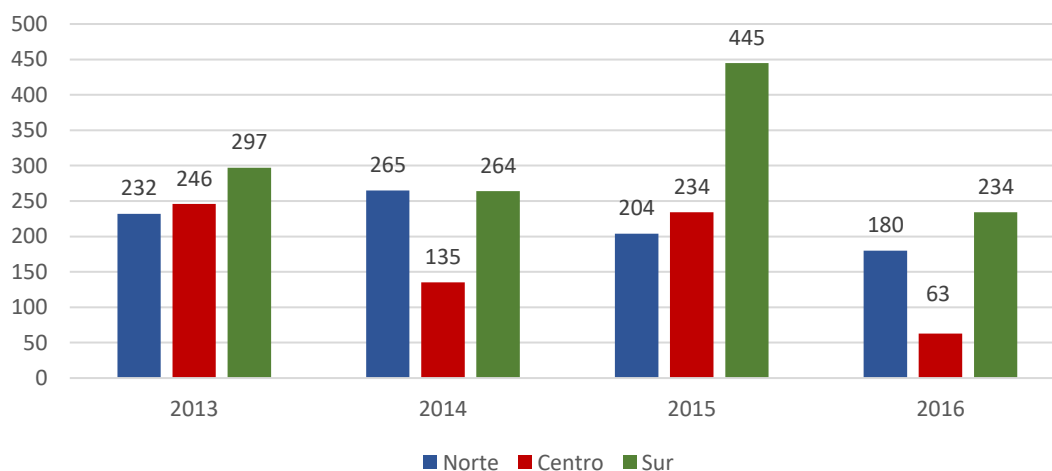
Gráfico N° 4. Evolución de la Participación PP San Lorenzo.



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la UPP.

Como puede verse en el gráfico la jornada de votación de la edición 2013 contó con unos 775 participantes, para luego tener una pequeña merma hacia el 2014, volver a repuntar y mejorar los niveles iniciales de participación en 2015 y finalmente hacia 2016 caer al punto más bajo (477) de las 4 ediciones desarrolladas hasta el momento.

Gráfico N° 5. Cantidad de votantes PP según Distrito.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Sec. de Coordinación General

Por otro lado, al focalizar la mirada en la etapa de votación por distrito, como se señala en el gráfico, los distritos Norte y Sur presentan la mayor cantidad de participantes, siendo estos dos distritos los que cuentan con los peores indicadores socioeconómicos y los que perciben la

menor provisión de obras y servicios, como se vio en el apartado anterior. Sumando todas las ediciones, la cantidad de participantes del Distrito Sur fue de 1240, del Distrito Norte de 881 y de 678 para el Distrito Centro.

Para mostrar los cambios en la participación entre la edición 2013 y 2016 del PP San Lorenzo mostraremos algunos datos relevantes, particularmente sobre la instancia de votación que es la que cuenta con más cantidad participantes y donde los proyectos obtienen la legitimidad de los vecinos para ser ejecutados.

En lo que refiere a las primeras dos jornadas de PP (Diagnóstico y Factibilidad) los números mostrados más arriba son contundentes y la caída en la asistencia es notable. Esto quizá sea el resultado de al menos en principio, dos cuestiones; por un lado, el efecto “novedad” del primer año haya generado una importante convocatoria y asistencia de vecinos atraídos por la implementación de una nueva política pública destinada a la población. Por otro lo dicho más arriba, la falta de resultados, es decir, los bajos niveles de ejecución que podrían percibir los vecinos afectarían en principio la credibilidad de la herramienta, influyendo negativamente sobre la cantidad de participantes.

En la primera edición (año 2013) del PP el porcentaje de la población sanlorencina que participó de la instancia de votación fue el 1,67% del total. Como puede observarse en los gráficos siguientes, la amplia mayoría fueron mujeres (515), un 67% del total (775), mientras que los hombres representaron el 33% de los votantes. De otro modo, si dividimos en grupos etarios a los votantes, el grupo que incluye a los mayores de 45 años es el de mayor proporción con un 39% de los votos emitidos. Asimismo, la media de la edad de los participantes fue de 41 años. Por ello podemos afirmar que el perfil medio del votante del PP San Lorenzo son mujeres mayores de 40 años.

Gráfico N° 6. Distribución de Participantes por sexo. PP San Lorenzo Año 2013.

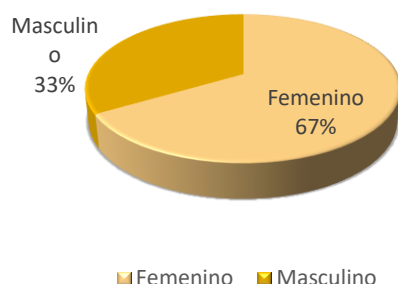
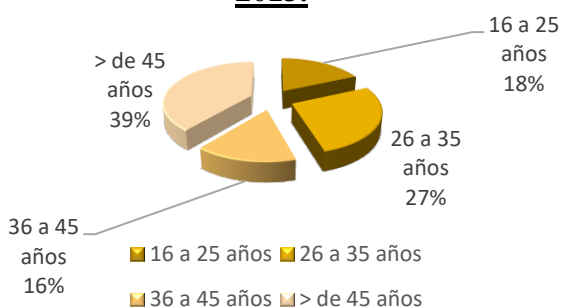


Gráfico N° 7. Distribución etárea de los participantes del PP San Lorenzo. Jornada de votación 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la UPP.

Antes de desagregar la participación utilizaremos el “índice de desigualdad” mostrado en el apartado metodológico para clasificar y puntuar a los barrios de la ciudad. El mismo se mostrará en tres tablas que comprenden el conjunto de barrios que engloba cada distrito.

Este índice de desigualdades creado nos permite hacer una diferenciación entre tres grupos de barrios. Aquellos cuyo índice arroja un valor menor a 15 puntos, que consideramos de mayor presencia de desigualdades que comprendería los barrios sombreados en color rojo. Otro grupo que posee valores de 15 a 20 puntos, cuyo índice de desigualdad es medio y está integrado por los barrios sombreados de color amarillo y por último el grupo sombreado de verde que incluiría a los barrios que poseen un valor mayor a 20 puntos

Tabla N°2. “Índice de desigualdades” para Distrito Norte.

Distrito Norte	O.N.G`s	NBI	Cloacas	Total	Total Ponderado
Las Quintas	1	1	1	3	11,58
Norte	1	1	1	5	11,58
Fonavi Oeste	1	3	1	4	15,45
Islas Malvinas	3	3	3	8	18,84
Díaz Vélez	3	3	3	8	18,85
3 de Febrero	3	1	5	9	24,29
El Pino	1	3	5	8	26,13
Cap.Bermúdez	1	3	5	8	26,13

Tabla N°3. “Índice de desigualdades” para Distrito Centro.

Distrito Centro	O.N.G`s	NBI	Cloacas	Total	Total Ponderado
17 de agosto	1	5	5	11	30,33
1ro de Julio	1	5	5	11	30,33
Alem	3	5	5	13	32,41
SUPE	3	5	5	13	32,41
Oroño	5	5	5	15	34,5
Del Combate	5	5	5	15	34,5
San Martín	5	5	5	15	34,5
Sgto. Cabral	5	5	5	15	34,5
De Escalada	5	5	5	15	34,5

Tabla N° 4. “Índice de desigualdades” para Distrito Sur.

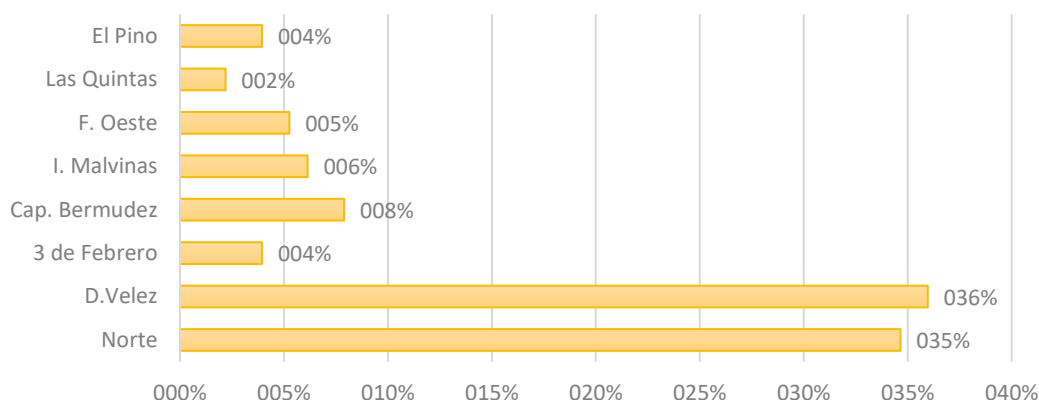
Distrito Sur	O.N.G`s	NBI	Cloacas	Total	Total Ponderado
Rivadavia	1	1	1	3	11,53
San Eduardo	1	1	1	3	11,53
Morando	1	1	1	3	11,53
2 de abril	1	3	1	5	15,45
V. Felisa	3	3	1	7	17,52
J. Hernández	3	3	3	9	18,85
Mitre	3	3	3	9	18,85
Moreno	3	3	3	9	18,85
Bouchard	1	5	1	7	19,65

Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra, los valores presentados para el Distrito Centro (Tabla N° 3) superan los 30 puntos, resultando ser el sector que ofrece los mejores niveles y servicios colectivos, por lo que queda en evidencia el contraste con las otras dos zonas (Norte y Sur) de la ciudad en términos del PP.

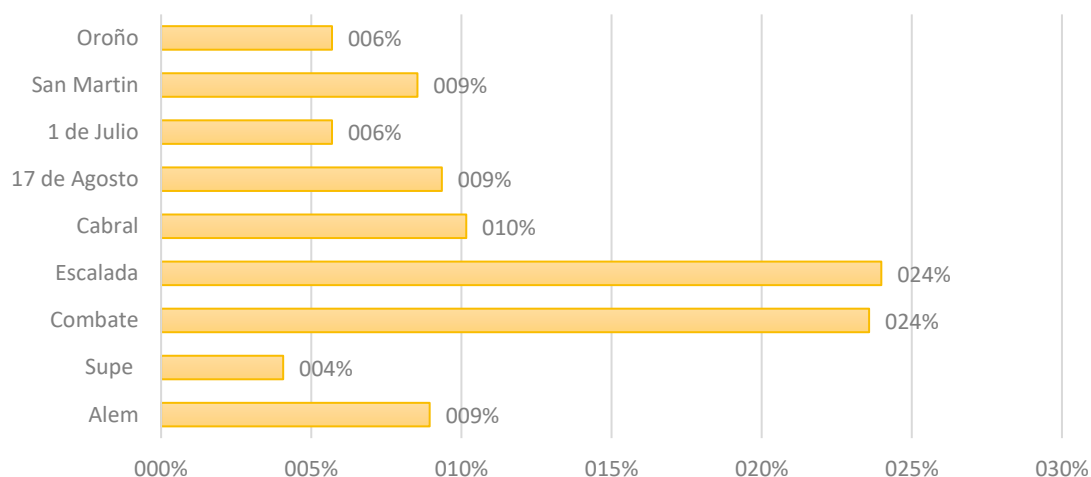
Visto esto, al observar la concurrencia de participantes por barrios, evidenciamos que en el caso del distrito Norte los votantes de los barrios Díaz Vélez y Norte representaron un 70% del total durante el primer año.

Gráfico N° 8. Porcentaje de participacion en PP San Lorenzo 2013 por barrios del Distrito Norte.



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la UPP.

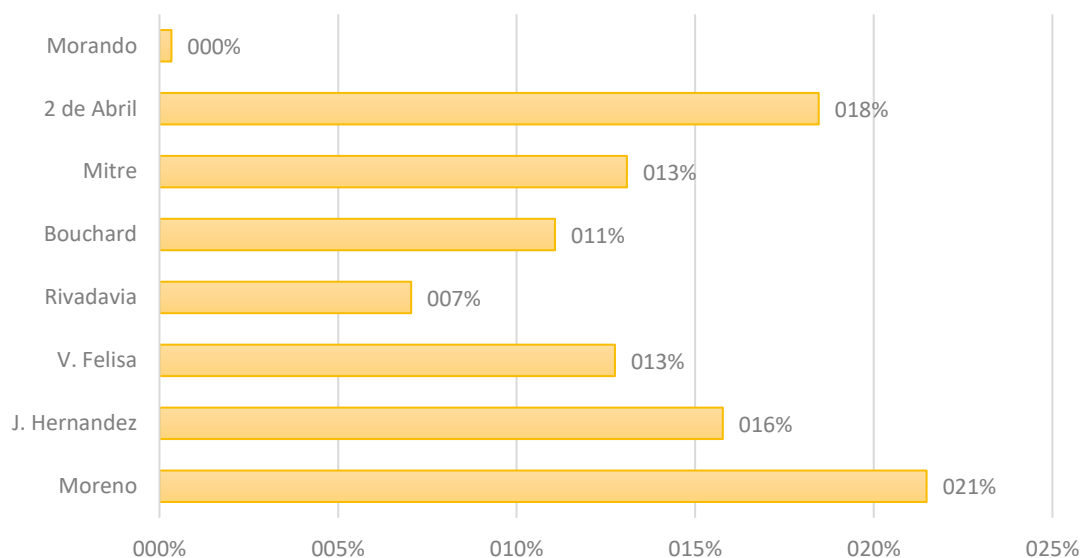
Gráfico N° 9. Porcentaje de participacion en PP San Lorenzo 2013 por barrios del Distrito Centro.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos provistos por la UPP.

De manera similar al Distrito Norte, entre dos barrios del Distrito Centro se reparten el 50% del total de votantes de dicha zona. Algo diferente ocurre con el Distrito Sur donde la distribución de votos es más pareja entre los distintos barrios, siendo levemente mayor en el barrio 2 de Abril y Moreno.

Gráfico N° 10. Porcentaje de participación en PP San Lorenzo 2013 por barrios del Distrito Sur



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la UPP.

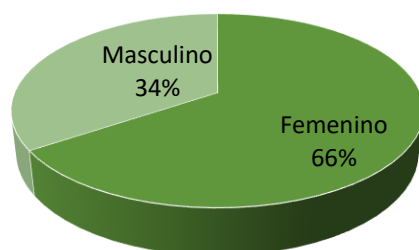
En cuanto a la ejecución de las obras para el año 2013 para el Distrito Norte, los barrios Díaz Vélez, Norte y Las Quintas fueron los que más obras y servicios han recibido. El primero de ellos se adjudicó tres proyectos mientras que los últimos, dos proyectos cada uno. A su vez, vale destacar teniendo en cuenta nuestra clasificación de proyectos, que la mayoría de los ganadores resultan ser los que proporcionaron algún equipamiento urbano (restauración de plazas, iluminación y mejora de los centros de salud).

Para el caso del Distrito Sur el más beneficiado ha sido el barrio 2 de Abril, consiguiendo tres proyectos (mejoras en el centro de salud, losetas para cruces de calle y senda peatonal), mientras que barrio Bouchard se adjudicó solo uno (contenerización). Por su parte en el Distrito Centro los proyectos se han repartido beneficiando con un proyecto a los barrios Alem, SUPE, Remedios de Escalada y Combate.

Como contrapunto, en la edición 2016 del PP el número de participantes a las jornadas fue mucho menor, y la etapa de votación de proyectos no fue la excepción. Como vimos en total votaron 477 vecinos, esto representa un 1,03% de la población Sanlorentina; de ellos el 66% fueron mujeres (313), similar a lo acontecido en 2013. La edad promedio de los participantes también fue en esta edición de 41 años y al separar en grupos etarios el conjunto mayoritario

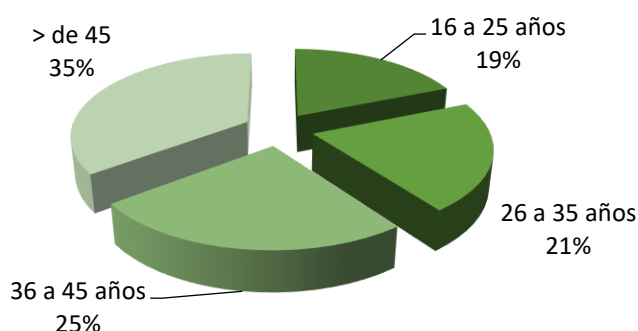
vuelve a ser el de los adultos de más de 45 años (168) representando el 35% del total de los participantes de la etapa de votación como podemos ver en los gráficos siguientes.

Gráfico N° 11. Distribución por sexo de votantes PP San Lorenzo 2016.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos provistos por la UPP.

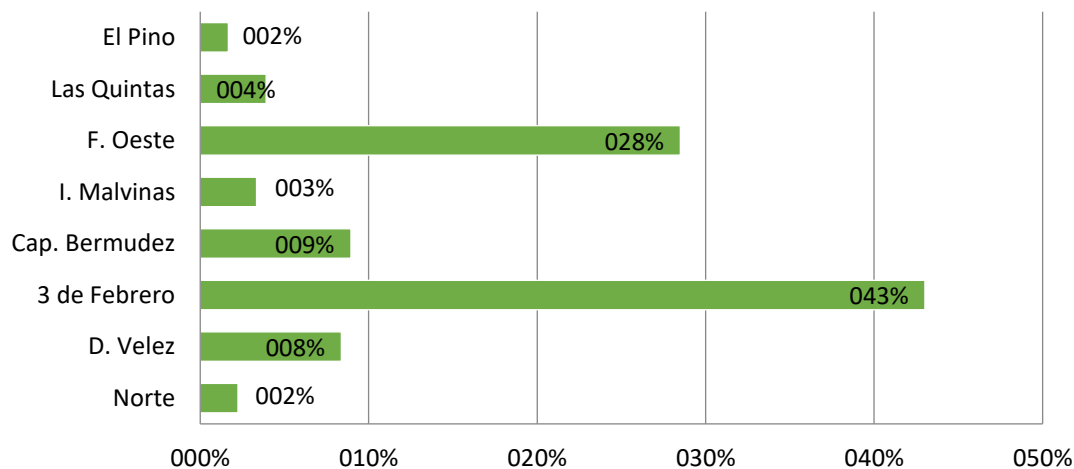
Gráfico N° 12. Distribución etaria de Votantes PP San Lorenzo 2016.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos provistos por la UPP

Si miramos la votación por distrito, y a su vez por los barrios que los componen podemos ver la siguiente situación: para el Distrito Norte los barrios que más votos aportaron fueron Fonavi Oeste (28,5%) y 3 de Febrero (43%), que juntos suman más del 70% de los votos. Aquí vuelve a repetirse, como en 2013 donde dos barrios suman la mayoría de los votos, pero en esta ocasión los barrios protagonistas son distintos. Si miramos la participación de los barrios que sumaron más votantes en 2013 vemos que juntos no llegan al 10% del total del Distrito. Esto puede relacionarse con la menor presencia de proyectos que beneficien a dichos barrios. En términos de proyectos los que ganaron obras fueron nuevamente el barrio Díaz Vélez (campana concientización vial) y 3 de Febrero (Construcción de SUM).

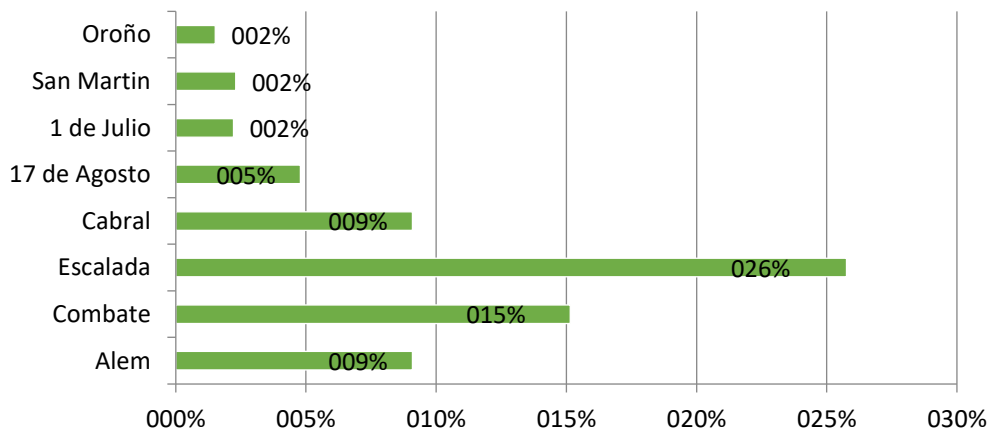
Gráfico N° 13 Porcentaje de participación en PP San Lorenzo 2016 por barrios del Distrito Norte.



Fuente: E0laboración Propia en base a datos provistos por la UPP.

El Distrito Centro fue el que sufrió la mayor merma de participantes en la etapa de votación también, como se vio más arriba, no llegando a superar los 100 votantes. Para dicho distrito los votantes provinieron de 4 barrios básicamente, como muestra el gráfico siguiente. Encontramos en este dato el mismo argumento que en el caso anterior, relacionado con la presencia de proyectos que benefician a estos barrios y la presencia de los mismos vecinos a la hora de la participación ya que volvieron a tener el mayor caudal de votos los mismos barrios que la edición 2013. Por otra parte, las obras ganadas se las adjudicaron los barrios Escalada (refugios en parada de colectivos) y Combate (semáforo para no videntes y campaña sobre clasificación de residuos)

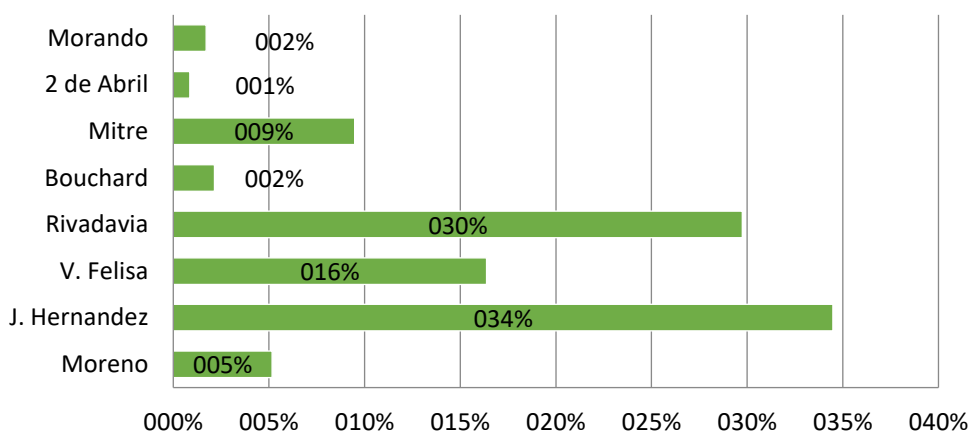
Gráfico N° 14. Porcentaje de participación en PP San Lorenzo 2016 por barrios del Distrito Centro.



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la UPP.

En el caso del Distrito Sur la merma en la etapa de votación fue importante (la mitad si miramos esta etapa en el año 2015), sin embargo este distrito fue en todas las ediciones la que mayor cantidad de votos ha aportado. Para este año entre tres barrios sumaron algo más del 80% de los votantes, como puede verse en el gráfico siguiente, y las propuestas ganadoras fueron para dos de ellos: J. Hernández (Playón Deportivo, sillón odontológico, etc.) y Rivadavia (clases de baile y baños químicos para eventos en la plaza del barrio).

Grafico N° 15. Porcentaje de participación en PP San Lorenzo 2016 por barrios del Distrito Sur.



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la UPP.

Ahora bien, que ya hemos identificado el perfil del votante para estas dos ediciones del PP, los barrios que más han participado en las votaciones, el tipo de proyectos más elegido, y así también los distritos que más participantes nos parece oportuno mostrar la vinculación entre estos datos del proceso del PP en San Lorenzo y aquellas zonas desfavorecidas que mencionábamos anteriormente.

Los dos planos siguientes muestran cual ha sido la distribución y densidad de los participantes en las ediciones 2013 (verde) y 2016 (amarillo) del PP para el área urbana de San Lorenzo. Esto se ha realizado a través de un entrecruzamiento de los datos de los participantes, sus domicilios precisamente, plasmados en una capa geolocalizable y donde un pequeño sombreado en color representa un participante. Por lo cual, al tomar intensidad y mayor tamaño la mancha nos está diciendo que allí la participación ha sido más frecuente.

Como sabemos los distritos Norte y Sur sumaron el 70% de los votos para la edición 2013. Aunque algunos barrios del centro han contribuido de forma considerable (especialmente

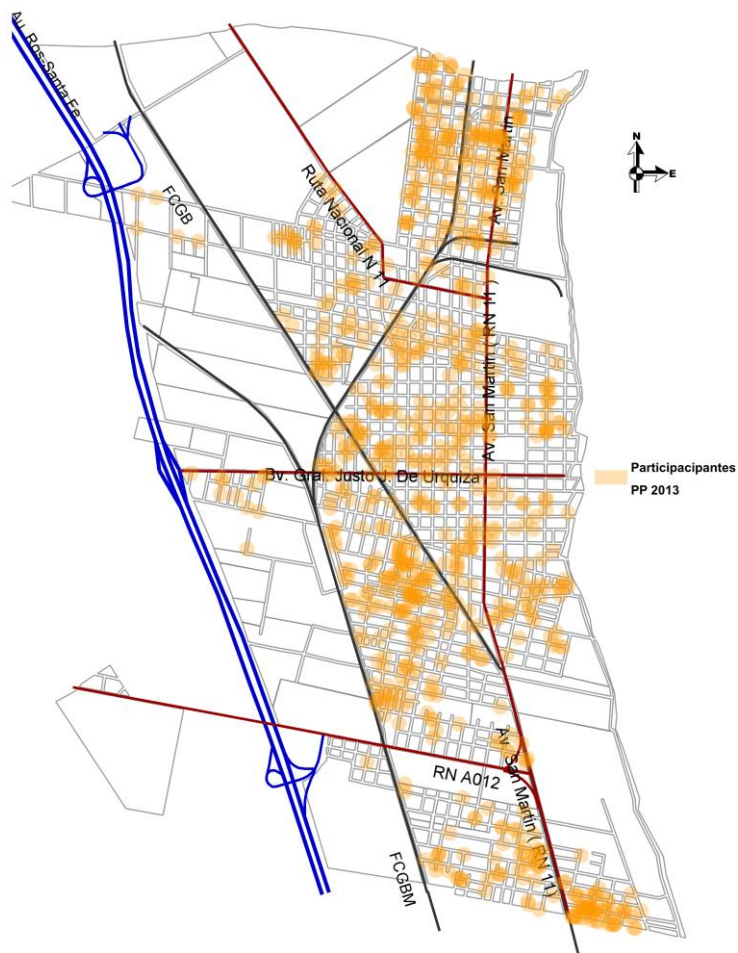
Escalada y Del combate), los barrios que mayor densidad de participantes aportaron en la etapa de votación han sido Norte y Díaz Vélez para el D. Norte, y J. Hernández, V. Felisa, Moreno y 2 de Abril para el Sur.

Si bien para el año 2016 la votación en números es mucho menor, evidenciamos una excesivamente baja participación en todo distrito Centro y donde los distritos Norte y Sur representaron el 86% de los participantes en la etapa. Sin embargo, para esta última edición del PP estudiada, tanto el cambio de los barrios de mayor densidad de votos en los Distrito Norte (3 de Febrero y Fonavi Oeste) y Distrito Sur (Rivadavia) podemos atribuirla a la presencia de mayor cantidad de proyectos que beneficien a estos barrios.

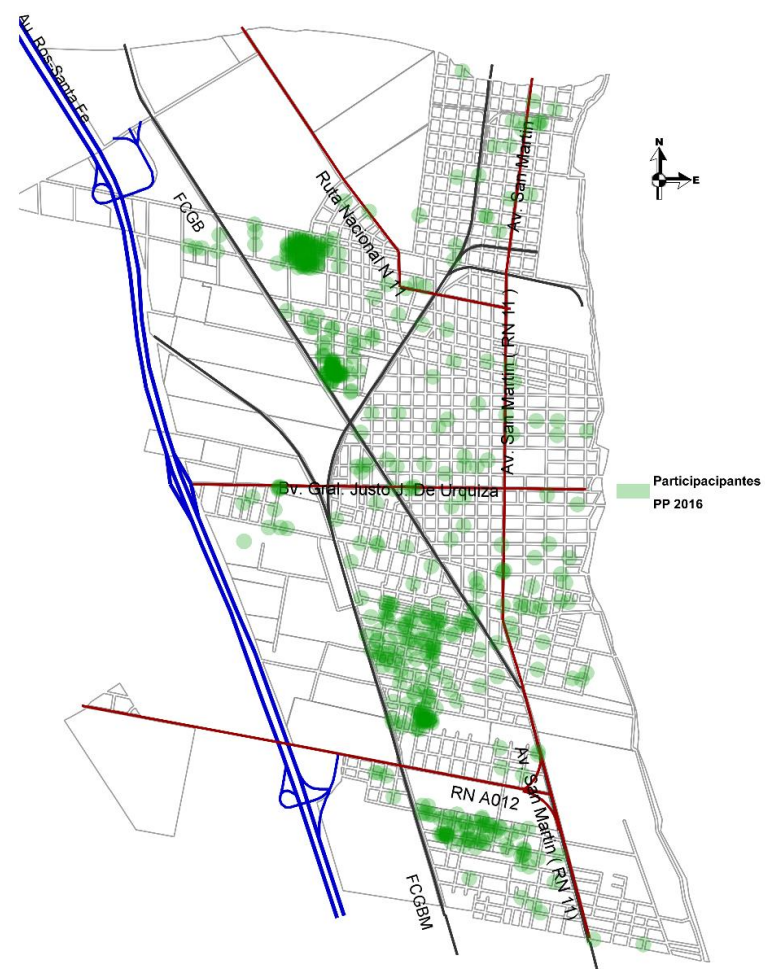
Para los del Norte, los proyectos en competencia representaban necesidades concretas y valoradas por sus pobladores. Mientras que Fonavi Oeste buscaba realizar una puesta en valor de su dispensario, 3 de Febrero planteaba la construcción de su sede vecinal. En el Distrito Sur, los barrios Rivadavia, J. Hernández y Villa Felisa fueron los que más votos aportaron; en cuanto los proyectos Rivadavia logró conseguir un playón deportivo y J. Hernández ganó un sillón odontológico para el centro de salud. vale aclarar que todos estos proyectos llevarían un aporte en términos de equipamiento urbano para los barrios en cuestión.

Estas zonas coinciden como puede verse en los planos, con aquellas zonas desfavorecidas de las que hablábamos más arriba, con una menor calidad de vida de sus habitantes, como así también una menor provisión de servicios e infraestructura. Por ello hablamos de desigualdades territoriales y consideramos la existencia de una clara tendencia de la participación en la ciudad y en el PP en particular, de los sectores de la misma que sufren de ciertas carencias y se ven obligados a reforzar sus demandas mediante el PP para obtener pequeñas mejoras para su territorio.

**Plano N° 13. Densidad de Participantes en Jornada da
Votación de PP 2013.**



**Plano N° 14. Densidad de Participantes en Jornada da
Votación de PP 2016.**



Fuente: Elaboración Propia.

4. Conclusiones

En base a los resultados obtenidos en este proceso de investigación hemos podido llegar a algunas conclusiones sobre los primeros cuatro años del PP en San Lorenzo y la vinculación que este asume frente a las particularidades que presentan los territorios.

En primer lugar entendemos que el rol del Estado es cardinal para diseñar, coordinar y ejecutar políticas, en este caso participativas, en la búsqueda de reducir las desigualdades estructurales que se reproducen también a nivel local. En este sentido, la impronta territorial del PP es clara en nuestro caso de estudio, como en la mayoría de las experiencias en nuestro país, al dividir el territorio en tres distritos con diferencias que fueron manifestadas a lo largo de este trabajo, y que no fueron contempladas hasta el momento en el desarrollo del dispositivo.

Ello pudo visualizarse en los diferentes planos de la ciudad donde nos encontramos con una zona central (distrito centro en términos de PP) bien consolidada que encuentra como límite a las vías del ferrocarril y, donde hay una cobertura óptima de servicios básicos (agua potable, saneamiento, gas, electricidad), una buena densidad de espacios verdes y establecimientos educativos, una mejor oferta de transporte público y donde los índices de NBI están entre los menores del tejido urbano, por lo que podemos presumir que los niveles de vida de la población residente aquí son más que aceptables.

Del mismo modo, pudo verse como hay otra zona mayor de la ciudad; que comprendería a los Distritos Norte y Sur, en la cual el acceso a los bienes y la cobertura de servicios enumerados es significativamente menor. Pusimos en evidencia esto a través de la utilización de un SIG elaborando mapas para cada uno de ellos y aunque sea posible establecer diferencias al interior de este amplio sector de la ciudad, nadie cuestionaría que los niveles de calidad de vida son menores para todo el conjunto en comparación con la zona central.

Relacionado con lo anterior podemos afirmar que la descentralización territorial a los fines del dispositivo participativo queda de manifiesto en la realización de las jornadas en los tres distritos, e incluso en la asignación presupuestaria en partes iguales a cada uno de ellos. No obstante, no es posible hallar una compensación de estas desigualdades territoriales en el desarrollo de la herramienta, porque la distribución presupuestaria no

muestra ninguna consideración hacia los vecinos de las zonas con menor calidad y cantidad de servicios y bienes públicos.

Si bien en la ordenanza se deja abierta la posibilidad de realizar un índice de carencia similar al de Rosario, considerando la heterogeneidad de la planta urbana, no se han desarrollado acciones en este sentido. Este índice que se formula discursivamente poner en práctica, no solo no ha sido elaborado por ninguna dependencia municipal, sino que además la información estadística disponible es mínima y proviene en mayor medida de otras instancias de gobierno (Provincia y Nación).

Dicho planteo en términos del diseño de la herramienta a la hora de dividir la ciudad parece haber considerado una equidad, pero de la cantidad de barrios que componen el distrito como así también una dimensión temporal, en el sentido de tomar un tema de agenda (el PP), sin prestar demasiada atención a las condiciones territoriales previas que caracterizan a la ciudad.

Por otro lado, tampoco fue considerada la posibilidad de realizar una evaluación del desarrollo del proceso participativo en sí, sino más bien el objetivo que parecería priorizarse es el resultado del mismo en relación con la cantidad de adherentes, aunque como dijimos tampoco escapa a la tendencia general de disminución de los mismos a medida que la experiencia avanza en el tiempo.

Poniendo el foco en los proyectos remarcaremos el hecho de que dentro de los elegidos por los vecinos se encuentra que más de la mitad responde a la categoría de "equipamiento urbano", dejando en evidencia la necesidad de obras en el conjunto de la ciudad, aunque sean más demandadas por ciertos sectores como es el caso del Distrito Norte y Sur.

Respecto al perfil medio del participante del PP San Lorenzo, al comparar el primer y el último año de ejecución afirmamos que el grupo etario que más votos aporta es el mayor de 40 años, como así también que las mujeres son las que más participan. En este sentido podemos hallar una fortaleza, ya que la participación de grupos minoritarios como las mujeres y jóvenes es alta. Este último grupo canalizado a través del PP Joven a partir del año 2016. Sin embargo se reconoce una participación baja del conjunto de la población,

siendo que el porcentaje de la misma oscila entre el 1% y el 1,7% del total de sanlorencinos.

En este sentido otra cuestión general que podemos concluir del proceso es el punto máximo y mínimo de la participación respecto a todas las ediciones en comparación con la cantidad de proyectos surgidos. Es decir, para el año 2015 se presentan un total de 21 proyectos a disputar el monto presupuestario, mientras que para el año 2016 el total a competir fue de diez. Esta relación es directamente proporcional a la cantidad de participantes como pudo verse en el grafico N° 4 (de la página 51), ya que mientras el 2015 consiguió el máximo de adherentes (885), la edición 2016 sufrió la mayor merma con 477 votos. Esta relación nos indica que cuando hay más proyectos compitiendo por ser ejecutados, es mayor la población que se acerca a participar. Sin dudas esto no es nada excepcional, ya que parecería lógico que al haber más proyectos haya más personas por detrás de estos buscando que la obra o servicio quede para en su barrio. Volveremos a esto más adelante.

En términos territoriales, sobre los distritos especialmente, pudimos ver que en todas las ediciones el Distrito Sur fue el que más participantes aportó. Esta cuestión se vincula directamente con las desigualdades trabajadas, ya que dicho sector de la ciudad posee grandes diferencias respecto al centro en cuanto a provisión de servicios (agua potable, saneamiento, etc.) por lo que se puede deducir que hay un mayor impulso a participar y movilizarse en el marco del PP por los habitantes de dicho distrito en la búsqueda de recursos en obras y servicios que mejoren su calidad de vida.

Contrastando las ediciones 2013 y 2016, en términos de barrios que componen el Distrito (Sur) vimos que para el primer año el aporte de los barrios en cantidad de participantes es parejo, mientras que para el año 2016 se destacan dos barrios (J. Hernández y Rivadavia) los cuales presentan índices de desigualdad alto y medio respectivamente.

En el caso del Distrito Norte vimos una participación más baja en el conjunto comparada con el Distrito Sur, pero que al desagregarlos vemos mayor preponderancia de dos barrios en las ediciones mencionadas. En la primera se destacan por su aporte barrio Norte y Díaz Vélez, donde encontramos una explicación similar a la del distrito sur, ya que son territorios con alta incidencia de las desigualdades territoriales, pero mientras para el caso de barrio Norte la falta de inversión en obras es preponderante, para el caso de barrio

Díaz Vélez, según nuestro indicador, además de mostrarse mejores marcas en el conjunto, el barrio posee una mayor trayectoria vinculada a años de desarrollo institucional de parte de su vecinal, que se encuentra ubicada en uno de los tres sectores en torno a los cuales se dio el crecimiento de la ciudad en sus orígenes.

Así también evidenciamos que en la edición 2016 fueron otros barrios del distrito, Fonavi Oeste y 3 de Febrero, los que aportaron más participantes. Ambos barrios presentan niveles medios de desigualdad como se vio en la tabla (Nº2), y además presentan la característica de ser barrios casi por completo de viviendas sociales que se hallan en loteos alejados, donde son protagonistas de las fragmentaciones que se mencionaron al comienzo del trabajo y por tanto, sus pobladores se encuentran en una constante búsqueda de mejores servicios urbanos.

En el distrito centro, donde los niveles de desigualdad son bajos debido a que en esta zona se concentran los mejores indicadores, ya sea en cuanto nivel de vida de sus pobladores como también en la cobertura de servicios, se destaca la participación del barrio Combate en la primer edición y barrio Escalada en la primera como en la última edición de PP estudiada. Dicho protagonismo se concluye que responde a la cantidad de organizaciones presentes ya que como el resto de los barrios de la zona presentan similares características, la cantidad y variedad de organizaciones sería el canal privilegiado por el cual los vecinos logran aunar esfuerzos y colectivizar sus demandas.

En síntesis podemos hablar de dos tendencias en la participación de los distritos como la de los barrios que la integran. Para el caso de los distritos mediante nuestro índice de desigualdad presentados en las tablas (Nº2, Nº3 y Nº4) puede verse en ellos que los de mayor involucramiento de sus pobladores son el Norte y el Sur, cuestión que se condice con esta búsqueda por conseguir mejorar las condiciones de su entorno en términos de recibir mayor cantidad de obras y servicios, lo cual mejoraría la calidad de vida de sus habitantes.

Lo anterior se vincula con las zonas menos consolidadas de la ciudad, donde se presenta claramente la fragmentación del territorio en contraposición con el distrito Centro. Por ello diremos que por un lado, la mayor participación es coincidente con mayores índices de desigualdad territorial, esto se visualiza en los planos de densidad de la participación, especialmente en la última edición; y por otra parte, con esta historia institucional de

determinados barrios, evidenciada en el número de ONG`s presentes, lo cual habla de años de desarrollo institucional especialmente en aquellas zonas que fueron las primeras en marcar los contornos de la ciudad.

A modo de cierre, afirmaremos el carácter territorial del PP en su diseño, aún no contemplando las diferencias que este presenta, donde el grueso de la participación responde a demandas puntuales asociadas a las necesidades de los barrios o microterritorios, para las que también aportan soluciones -sean estas factibles o no-, dan a los vecinos la satisfacción mínima de ser oídos, escuchados y tenidos en cuenta por el Estado local a la hora de planificar soluciones frente a problemáticas con las que conviven todos los días.

Los resultados de vincular la participación y específicamente el PP con las desigualdades demuestra la importancia de pensar y considerar el espacio en el que las políticas se aplican. La ciudad es este espacio en el que las desigualdades, en nuestro caso a escala barrial, se ponen de manifiesto mostrando las diferencias en la capacidad de la población de apropiarse del territorio.

Por ello si consideramos que el valor agregado de la herramienta se encuentra en la búsqueda de disminuir las desigualdades, estamos convencidos que los habitantes de los territorios donde se manifiestan las desigualdades, al menos para el caso estudiado, son quienes sustentan el PP aportando la mayor cantidad de participantes y proyectos en la búsqueda de conseguir mejorar su entorno a través de obras.

En este sentido la participación, como acciones mediante las cuales los vecinos se involucran en la elaboración y decisión de los asuntos públicos, tendrá no solo mayor cantidad de adherentes cuanto más proyectos haya en competencia, sino que al incorporar los diversos sectores de la sociedad obtendrá una mayor calidad democrática. Por ello, se presenta con importancia la redefinición del proceso participativo desde una mirada que contemple efectivamente su potencialidad como herramienta de distribución de los recursos públicos.

Para finalizar, mostraremos una matriz FODA, no sin antes señalar que la presente investigación no agota todas las posibles preguntas que podemos hacernos sobre el proceso, al contrario constituye uno de los primeros acercamientos para la ciudad en

cuestión. De esta manera, queda abierto el debate a nuevos interrogantes que permitan seguir profundizando en la temática.

<p style="text-align: center;">FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continuidad de la herramienta a través del tiempo. - Desarrollo de PP Joven desde 2016. - Personal técnico abocado a llevar adelante la herramienta. - Proporción mayoritaria de mujeres en etapa de votación. 	<p style="text-align: center;">OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contexto de mayor protagonismo de políticas participativas. - Importante presencia y participación de asociaciones vecinales. - Trayectoria institucional consolidada por parte de algunas vecinales.
<p style="text-align: center;">DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baja asignación presupuestaria en relación a los recursos municipales. - Diseño no contempla en la práctica las desigualdades territoriales en la asignación de los recursos. - Ausencia de evaluación del dispositivo participativo. - Escasa vinculación por parte de los concejales y en espacial del Concejo Deliberante. - Baja participación del conjunto de la población. 	<p style="text-align: center;">AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fragmentación socio espacial y débil calidad urbana. - Presencia significativa de desigualdades territoriales. - Participación dispar de la población.

5. Bibliografía

Annunziata, R. (2011). Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 15, 57-70.

Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Recuperado de <https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/jordi-borja-la-ciudad-conquistada.pdf>

Cunill, G. N. (1991). *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Di Virgilio, M. & Perelman, M. (Comp.). (2014). *Ciudades Latinoamericanas: desigualdades segregación y tolerancia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/Di-Virgilio-Perelman.pdf

Ford, A. (2007). *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2005*. (Tesis de Doctorado). FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *En Revista de Ciencia Política*, 26, (2), 3-28. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426201>

Granero Realini, G. (2017). *Territorios de la Desigualdad: política urbana y Justicia espacial*. Recuperado de <http://surbanistas.org/wp-content/uploads/2017/01/Territorios-de-la-Desigualdad-GuadalupeGraneroRealini.pdf>

Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. España: Editorial Akal S.A.

López Accotto, A., Carmona, R., Martínez, C. (Noviembre, 2012) *El Presupuesto Participativo en el Escenario Argentino Reciente: alcances y desafíos en términos políticos, sociales e institucionales*. Ponencia presentada en el XVII Congreso

Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Colombia.

Llamas Sanchez, F. (2004). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *En Intervención Psicosocial, volumen 13*, (3),325-344. Recuperado de <http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/93335.pdf>

Madoery, O. (2005). “La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos”. *En Revista Política y Gestión. Volumen (8)*,1-30. Recuperado de http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/Madoery_locales.pdf.

Marquetti, A. (2001). Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Adalmir_Marquetti/publication/303920863_Participacao_e_Redistribuiçao_o_Orçamento_Participativo_em_Porto_Alegre/links/575dd23908aed88462166eb3/Participacao-e-Redistribuiçao-o-Orçamento-Participativo-em-Porto-Alegre.pdf

Parés, M. y Castella, C. (2009). Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. En *Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, de Marc Parés, 241-266. Barcelona: Ariel

Pires, R. & Avritzer, L. (2005). *O Orçamento Participativo e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial*. GT24 Transformações do Estado. En M.S. Grossi Porto (Presidencia). Llevado a cabo por la Sociedade Brasileira de Sociología en el XII Congresso Brasileiro de Sociología, Belo Horizonte. Brasil.

Robin S. & Ford, A. (Compiladores) (2013) *Representación y Participación democrática en espacios locales*. Rosario, Argentina. Del Revés.

Roffman, A. (Comp.). (2016). *Participación Políticas Públicas y Territorio*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de http://www.ungs.edu.ar/ms_publicaciones/wpcontent/uploads/2016/08/9789876302289-completo.pdf

Schweitzer, M., & Petrocelli, S. (2014). Territorialidades en San Lorenzo y en Barranqueras en el marco de la hidrovía Paraná-Paraguay. *Cuaderno urbano*, 17(17), 5-24. Recuperado en 17 de septiembre de 2017, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552014000200001&lng=es&tlng=es.

Signorelli, G. (2009). *Re-presentando la Participación. Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006-2009*. Tesis de Grado. Universidad Nacional de Rosario.

Signorelli, G. (2017). Los diseños institucionales sí importan. Los casos de Presupuesto Participativo en Santo Tomé y Firmat (Provincia de Santa Fe). En *De Prácticas y discursos, volumen (7)*. Universidad Nacional del Nordeste. Recuperado de: <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/dpd/article/viewFile/1203/988>

Signorelli, G. (2016). El rol de los territorios populares en el Presupuesto Participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario. En *América Latina Hoy*, 72, 103-128.

Signorelli, G. (2015). Efectos redistributivos y simbólicos de la participación ciudadana: las experiencias de Montevideo, Rosario y Porto Alegre (2002-2012) <http://siare.clad.org/fulltext/0079904.pdf>

Suarez Elías, M. (2015). *Un análisis de la literatura académica sobre Presupuestos Participativos en Latinoamérica: Los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay*. Tesis de maestría. (FLACSO).

Wacquant, L. (2013) *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y estado*. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ziccardi, A. (2012). Espacio Público y Participación Ciudadana: El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento barrial de la ciudad de México. *Gestión y Política Pública*. (21). Nro Esp., 187-226. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21nspe/v21nspea6.pdf>

