



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinhoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

Signorelli, Gisela Vanina

EL ROL DE LOS TERRITORIOS POPULARES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
DE LAS CIUDADES DE PORTO ALEGRE Y ROSARIO

América Latina Hoy, vol. 72, 2016, pp. 103-128

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30845990007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL ROL DE LOS TERRITORIOS POPULARES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LAS CIUDADES DE PORTO ALEGRE Y ROSARIO

*The role of popular territories in participatory budgeting of the cities
of Porto Alegre and Rosario*

Gisela Vanina SIGNORELLI

Facultad CONICET, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

✉ giselav_signorelli@yahoo.com.ar

BIBLID [1130-2887 (2016) 72, 103-128]

Fecha de recepción: 10 de octubre del 2013

Fecha de aceptación y versión final: 14 de enero del 2016

RESUMEN: Las ciudades de Porto Alegre y Rosario han sido pioneras en implementar políticas de participación ciudadana, cuyo emblema es el Presupuesto Participativo (PP). El objetivo de este artículo es observar el modo en que el PP ha influido en la reafirmación de nuevas centralidades y la revalorización de las periferias en dichas ciudades (1989-2012), analizando sus aportes en términos de cohesión social, a partir de la inclusión de sus sectores populares.

Palabras clave: presupuesto participativo; participación; centros y periferias urbanas; cohesión social; sectores populares.

ABSTRACT: The cities of Porto Alegre and Rosario have been pioneers in implementing citizen participation policies, Participatory Budgeting (PB) being the most symbolic. The aim of this paper is to examine how PB has influenced on the reaffirmation of new centralities and on the bolstering of peripheries of those two cities (1989-2012), analyzing its contribution in terms of social cohesion, through the inclusion of popular sectors.

Key words: participatory budgeting; participation; urban centers and peripheries; social cohesion; popular sectors.

I. INTRODUCCIÓN¹

En la última década del siglo XX, los municipios latinoamericanos han adquirido una gran importancia como agencia ejecutiva de políticas públicas que antaño estaban en manos de jurisdicciones regionales o nacionales (Annunziata 2008; Carrión 2002). Ante el debilitamiento del Estado Nación de la década del 1990, permeada por el paradigma neoliberal, aparecen fuertes expectativas en los procesos de descentralización que se impulsan en América Latina –con sus matices y diferentes contextos políticos– (Mattos 1990; Borja 1987; Orlansky 1998; Boisier 2004). Dichos procesos posibilitaron, además, la aparición de innovadoras formas de gestión municipal asociadas también a políticas de participación ciudadana. Sobre ellas y el impacto en las democracias se depositó una gran confianza.

La participación ciudadana institucionalizada aparece recubierta de un halo de esperanza en el marco de una democracia representativa visiblemente desgastada. Su surgimiento y la apropiación de espacios como el Presupuesto Participativo (PP), en más de 2.000 municipios latinoamericanos, estuvo signada por un sinnúmero de expectativas en torno a los beneficios que su aplicación podría producir. Profundización democrática (Fung y Wright 2003), legitimidad, transparencia y reducción del clientelismo (Kliksberg 1999), control social (Wampler 2006; Revello 1999), eficiencia en la distribución de los bienes públicos (Marquetti 2003), inclusión (Nylen 2002), cohesión social y fortalecimiento de redes (Bloj 2008), entre otros, han sido los resultados esperados de estos procesos.

Su origen en América Latina se remonta a la ciudad de Porto Alegre (Brasil) en el año 1989 y se ha expandido desde allí a lo largo del continente. En los primeros años del siglo XXI, ciudades como Rosario (Argentina), a la luz de un proceso de transferencia internacional de políticas públicas (Porto de Oliveira en Welp y Whitehead 2011), experimentaron con la puesta en marcha de herramientas de democracia participativa en sus territorios.

Dichos fenómenos acontecen en el marco de ciudades latinoamericanas profundamente desiguales desde su constitución, atravesadas por la descomposición del modelo de sociedad salarial y por el consecuente debilitamiento de los factores de integración, emergiendo una trama urbana dividida que parece «caminar» a distintas velocidades. Mongín (2006: 248) sostiene que se visualizan tres: la de los sectores excluidos del sistema de consumo; la de los que habitan la zona periurbana ante el fenómeno de los barrios residenciales y cerrados; y la de los edificios céntricos habitados por la clase media y alta. Sin embargo, nosotros creemos que, en la realidad latinoamericana, estas velocidades muchas veces aparecen de manera simultánea en un mismo territorio y que inclusive pueden detectarse otras. De lo que no caben dudas es del cada vez más

1. Este artículo es parte de la investigación doctoral «Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-2012)», defendida en marzo de 2015 en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). La autora agradece los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo.

pronunciado rechazo de cada uno de estos universos al otro y del sentimiento de no pertenecer a una misma ciudad.

A este contexto de pugnas entre centros-periferias (Fedele 2003; Harvey 2013; Hiernaux y Lindón 2004; Carrión 2001; Belil, Borja y Corti 2012), hay que agregar la maldición que significa ser pobre dentro de una sociedad rica «en la cual la participación en la esfera del consumo se ha convertido en la condición *sine qua non* del acceso a la dignidad social, es decir, el pasaporte a la ciudadanía» (Wacquant 2013: 47). Entre ellos, hay una permanente tensión por el intento de «pertenecer» a la ciudad, a un proyecto de ciudad que los incluya, pero teniendo en cuenta su propia identidad. Más allá de las diferencias hay algo ineludible que los unifica: el deseo de que el Estado local les brinde las mismas oportunidades de progreso y calidad de vida.

Lo urbano puede constituirse así tanto en un espacio de congregación como de disgregación dependiendo del modo en que el territorio adquiera o no una forma política y encuentre maneras de defenderse del proceso de desintegración que el sistema capitalista y el paradigma globalizador quieren imprimirle. De este modo, la ciudad no se limita a una experiencia territorial, material o física; remite también al almacén y a las relaciones que se dan entre los individuos que llegan a constituir o no un sujeto colectivo. Se trata de reconciliar el espíritu de lo urbano como lo uno y lo múltiple. ¿En cuánto han colaborado para ello los procesos de participación ciudadana en el nivel local? ¿Quiénes son los sujetos que se acercan a estos espacios? ¿Qué implicancias redistributivas reales han tenido? ¿Qué percepciones se tiene sobre ellas?

Puntualmente para este artículo trabajaremos analizando las experiencias de PP en las ciudades de Porto Alegre (Brasil) y Rosario (Argentina). Aunque, sobre ellos, ya bastante se ha dicho², como bien señala Goldfrank (2006), los estudios acerca de cómo es diseñado, gestionado e implementado el PP, especialmente fuera de Brasil, son escasos. Aun más, si se trata de estudios que comparen casos.

Los diseños de las políticas participativas de cada una de las ciudades en análisis no son neutros. Creemos que la participación ciudadana produce cambios tanto políticos como espaciales y que los modos de concebir esos espacios generan formas de participación que impulsan esos cambios. Es por ello que, en los sectores populares, donde la identidad con el territorio es negativa aparece, en muchos casos, la figura del «cazador urbano» (Merklen 2005). Su lógica es descripta por la autora en vistas a su relación de inmediatez con el medio, su conocimiento del territorio y el desarrollo de estrategias para encontrar y luego atrapar a la presa. El cazador no es un indigente pasivo, sino que busca cuando es necesario y sabe replegarse de considerarlo preciso, pues conoce los ritmos de la ciudad. La caza se convierte en una estrategia colectiva ante la inestabilidad de la vida cotidiana y la fuerza del tejido relacional.

Es el desafío cotidiano de las poblaciones periféricas –en un sentido de margen social que no necesariamente se condice con el espacial– por integrarse a la ciudad, por atraer hacia sus barrios las mejoras deseadas que son siempre motivación en la

2. Véanse, entre otros, los trabajos de A. FORD (2008), A. GUGLIANO (2006), B. WAMPLER (2006) y L. AVRITZER (2003).

formación de grupos que mediante acciones colectivas puedan demandar al poder público por sus derechos.

Por tanto, el objetivo principal de este artículo es observar si las expectativas de redistribución del poder y de recursos hacia los sectores populares a través del PP se han alcanzado en estas dos ciudades y si son percibidas de ese modo por sus ciudadanos. Es decir, el modo en que el PP ha influido en la reafirmación de nuevas centralidades y la revalorización de las periferias en las ciudades de Porto Alegre y Rosario durante el período 1989-2012.

Cabe aclarar que si bien estamos convencidos de que la participación puede generar claros impactos en la mengua de las carencias estructurales, en la disminución de las desigualdades sociales, en la inclusión de sectores tradicionalmente marginados –es decir, mejorar los alcances del derecho a la ciudad³ y de los indicadores de bienestar urbano⁴–, 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. Se trata, más bien, de reconocer en ella una de las tantas dinámicas contradictorias de las ciudades contemporáneas que «generan riqueza y concentran pobreza» (Belil, Borja y Corti 2012: 11).

De allí que queramos reconstruir no sólo la mirada institucional de proceso de PP en Porto Alegre (PoA) y Rosario mostrando las cifras de participación y ejecución presupuestal, sino también la voz de los protagonistas de los sectores populares. Se trata de una investigación cualitativa de tipo sincrónico, a partir de la observación no participante⁵ y de entrevistas en profundidad con actores claves de las dos ciudades.

Para tales fines, dividiremos este artículo en tres apartados. En primer lugar, y para situar al lector, describiremos brevemente los procesos que se desarrollan en ambas ciudades. En una segunda instancia trabajaremos en relación a algunos indicadores relevantes para el posterior análisis de sus políticas de participación ciudadana y sus impactos en los sectores populares. Por último, abordaremos dichos interrogantes a partir del anclaje, principalmente, en los dos territorios urbanos periféricos del Distrito

3. Por cuestiones de espacio no nos detendremos a analizar la multiplicidad de significados que se le han atribuido desde H. Lefevre en adelante a este concepto. Lo utilizamos desde una concepción cercana a D. HARVEY (2008: 17), donde el derecho a la ciudad es «mucho más que el derecho a tener acceso a aquello que ya existe: es el derecho a cambiar la ciudad siguiendo nuestros más profundos deseos».

4. La concepción de bienestar urbano en este trabajo se retoma de la investigación de IBEU (2013) y hace referencia a la comprensión de aquellos requisitos –como movilidad urbana, condiciones habitacionales, infraestructura básica, condiciones ambientales, etc.– que la ciudad debe propiciar a sus habitantes en términos de condiciones materiales de vida, ser promovidas y utilizadas de forma colectiva.

5. Se realizó observación directa de los procesos de PP en Rosario (2012 y 2013) y Porto Alegre (2012) a los fines de obtener información acerca de cómo se producen, sus características espontáneas y el desarrollo de los mismos. La observación no participante se desarrolló desde una perspectiva macro y micro, es decir, intentando establecer un conocimiento global, pero también desde la interacción cotidiana de los individuos. Las entrevistas se realizaron en ambas ciudades durante 2012 y 2013.

Oeste y Noroeste de la ciudad de Rosario así como de la región Nordeste, Lomba do Pinheiro y Glória en PoA.

II. ORÍGENES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PORTO ALEGRE Y ROSARIO

Desde 1989, Porto Alegre (Rio Grande Do Sul, Brasil) y Rosario (Santa Fe, Argentina) han sido gobernadas, por varios períodos consecutivos, por partidos o frentes políticos asociados a la centro-izquierda: el Partido Socialista Popular (PSP) (Rosario) y el Partido dos Trabalhadores (PT) (Brasil), que han dado origen a procesos de gestión municipal basados en programas de innovación democrática.

Se trata de dos ciudades portuarias, de similar magnitud poblacional y complejidad urbana, hermanas entre sí y que se piensan como núcleos de la trascendencia regional y como referentes de futuros desarrollos en los procesos de integración del Cono Sur (de allí que sean pioneras en integrar la red de Mercociudades). A continuación presentamos la Tabla I con indicadores que muestran similitudes y diferencias macro entre las dos ciudades.

TABLA I
VARIABLES DE COMPARACIÓN ENTRE LOS DOS CASOS SELECCIONADOS PARA EL ANÁLISIS

VARIABLE	ROSARIO	PORTO ALEGRE
Localización geográfica	Provincia de Santa Fe-Argentina	Estado RGS-Brasil
Superficie	179 km ²	497 km ²
Población	1.198.528 habitantes	1.440.939 habitantes
Partido	Partido Socialista (PS) 1989-actualidad	Partido Democrático Trabalhista (PDT) 1989-2004 PMDB (2005-actualidad)
Perfil Económico	Ciudad Portuaria/tercer sector/ industria	Ciudad Portuaria/ industrial/sector terciario
IDH	0,846 (Provincia de Santa Fe, 2011)	0,865 (2011)
GINI	0,49 (2009)	0,44 (2003)
Pobreza	5,4% (2013)	11,33% (2012)
Analfabetismo	2,08%	2,8%

Fuente: Elaboración propia según datos oficiales de ambos municipios.

II.1. Porto Alegre

La reforma de la Constitución Nacional de Brasil en el año 1988 y la aprobación de la consecuente Reforma Tributaria municipal fueron los puntapiés iniciales para que los gobiernos locales contasen con mayores recursos propios y, a su vez, buscaran nuevas alternativas para definir las inversiones públicas. En su artículo 29, se establece la necesidad de incorporar a representantes sociales en la organización de las ciudades, quienes tuvieron un fuerte rol en los alcances de esta Reforma Constitucional (Fedozzi 2009; De Sousa Santos y Avritzer 2004; Tavares 2006; entre otros).

En este marco, la ciudad de Porto Alegre se convierte en emblema por la implementación de políticas participativas, cuya figura es el PP, bajo la administración del Frente Popular⁶, quien retoma las reivindicaciones de los movimientos sociales –como asociaciones de moradores: *Movimento dos Sem-Teto* y el *Movimento dos Transportes Coletivos*– que desde la década del 1970 pedían cambios sistemáticos en la gestión urbana.

Para poder dar cauce al objetivo concreto de darle voz a los sectores más desfavorecidos y generar políticas y obras públicas de mayor impacto en términos de inclusión territorial y cohesión social, el primer gobierno del PT comienza dividiendo la ciudad en cinco regiones. Dicha división fue rechazada por las organizaciones comunitarias por considerarla demasiado imprecisa y por fuera de la tradición histórica y política de los barrios de la ciudad. Posteriormente, y de común acuerdo, el PT toma la determinación de dividir, entonces, la ciudad en dieciséis regiones (posteriormente diecisiete)⁷. En esas regiones es donde, desde 1989, tiene lugar el PP.

En 1992, son creados por el artículo 1.º de la *Lei Complementar n.º 273* los Centros Administrativos Regionales (CAR). Los CAR son unidades administrativas regionales con referencia física, política y administrativa para la actuación de los órganos municipales, promoviendo la división territorial del municipio a través de la desconcentración de la actividad administrativa en las 16 –y ahora 17– regiones. Tienen como objetivos: la eficiencia en la prestación de servicios, la promoción de la democracia local y la atención directa al ciudadano. Por tanto, los CAR son por excelencia quienes organizan el PP en cada región con sus coordinadores regionales.

Cabe mencionar que, luego de 16 años en el poder, el PT pierde la Intendencia en la ciudad de PoA en el año 2004. Desde entonces, la misma es gobernada por una coalición liderada por el PMDB quien, pese a intentos de fuerte modificación del PP, ha tenido que conservarlo. El actual *prefeito* es José Fortunatti, exmilitante del PT (1980-2002) y actual líder del *Partido Democrático Trabalhista* (PDT), quien ha vuelto a hacer

6. El Frente Popular es una coalición de partidos políticos de izquierda que gobiernan Porto Alegre desde 1988. En esas primeras elecciones estaba compuesto por el PT y por el ex Partido Comunista Brasileño; en las siguientes se amplió el número de partidos que lo forman.

7. En 2007, la Región 1 fue dividida, creándose la Región 17. Se trataba de una antigua reivindicación de la zona de Ilhas. A partir del ciclo 2008 del PP, dicha región pasa a denominarse Humaitá/Navegantes.

una apuesta política y financiera en dicho proceso como elemento central de la toma de decisiones sobre el presupuesto público local aunque intentando correr el eje de las políticas de los sectores populares a una mirada de ciudad global⁸.

El ciclo de funcionamiento del PP está conformado por:

- Un primer período de reuniones preparatorias en marzo de cada año en cada una de las regiones. Allí se eligen los delegados que conformarán el Foro de Delegados (cerca de 1.000 son elegidos por año). Los *Fóruns Regionais do Orçamento Participativo* (FROP) se reúnen cada 15 días durante el año entero –cada cual con mayor o menor regularidad–. Es allí donde son tomadas las decisiones más importantes para ser llevadas a las asambleas y luego al Consejo del Presupuesto Participativo (COP).
- En un segundo momento, entre abril y mayo se desarrolla la «rodada única» en cada una de las regiones sumada a –actualmente– seis asambleas temáticas (Educación, deporte y placer; Circulación, transporte y movilidad urbana; Habitación, organización de la ciudad, desarrollo, urbano y ambiental; Desarrollo económico, tributos, turismo y trabajo; Cultura y Juventud; Salud y asistencia social). El intendente rinde cuentas de lo hecho el año anterior y lo que es posible hacer en el presente año; aquí se eligen las prioridades por región y los consejeros que conformarán el COP, siendo dos por región y temática con sus suplentes, sumado a un representante del Sindicato de Municipales, otro de la Asociación de Moradores de PoA (UAMPA) y dos representantes del gobierno local (sin derecho a voto).
- De julio a octubre se da lugar a la elaboración del presupuesto municipal por parte del COP. Las comisiones temáticas y regionales entregan al Gabinete de Planificación (GAPLAN) un documento sistematizado que presenta las directrices y prioridades. Con esta documentación, el GAPLAN lleva a cabo un cálculo ponderado de las prioridades; la suma de las cuatro prioridades del conjunto de los 17 distritos da lugar a la lista de prioridades. A partir de este cálculo, las tres prioridades que hayan obtenido más puntos serán las prioridades para el conjunto de la ciudad, lo que permite obtener un indicador de planificación para la imputación de recursos para los trabajos y servicios en los distintos distritos de la ciudad. La selección de prioridades y la asignación de los recursos se realiza en base a tres criterios: la carencia de servicios e infraestructura de cada región; la población total de cada una de las mismas, y las prioridades temáticas identificadas en las rondas anteriores.
- Por último, el presupuesto es sometido a la observación de la Cámara de Concejales de la ciudad, lo que da lugar a la aprobación del llamado «plan de inversión».

8. Para más información sobre el cambio de signo político en PoA y el nuevo rumbo pueden consultarse: S. BAERLE (2009); A. MARENCO DOS SANTOS (2005); R. LOECK (2008).

II.2. Rosario

El actual Partido Socialista (PS) gobierna la ciudad de Rosario desde el año 1989. Sin embargo, fue la gestión del intendente Hermes Binner, que se inicia en 1995, la que se vio abocada a la realización de nuevos y viejos proyectos agrupados por áreas y temáticas. Entre ellos se destacan tres ejes: la descentralización municipal, la salud pública y la política social. De este modo, el proceso de descentralización municipal que comenzó en 1995 se organizó abarcando cuatro grandes aspectos⁹: la desconcentración administrativa, la desconcentración de obras, cambios en las políticas urbanas y un nuevo modelo de gestión asociado a mecanismos de participación ciudadana.

Se trabajó en la reorganización territorial de la ciudad mediante la delimitación y habilitación de seis Centros Municipales de Distrito (CMD), lo cual implicó la estandarización de procesos, la definición de funciones, la incorporación de nueva tecnología informática, el reordenamiento del personal y el control de gestión mediante la cuantificación de los logros obtenidos.

El distrito se concibió como una unidad territorial de planificación y gestión dentro de un todo, la ciudad, y como campo de aplicación de políticas públicas integrales con la incorporación de los distintos actores individuales o colectivos que, con injerencia en este espacio, contribuirían a su mejoramiento. Los distritos se configuran así como espacios de fusión y cruce de tres lógicas de gestión pública: la sectorial, la territorial y la participativa (Verdi y Maino, 2009).

Esos distritos son el soporte territorial de la participación en el marco del PP dado que el porcentaje del presupuesto asignado a esta política se divide: una parte proporcionalmente a los seis y otra, de acuerdo a un índice de carencia en base a indicadores socioeconómicos de los mismos. El ciclo de PP en Rosario consta de cuatro etapas:

- Una primera ronda de asambleas barriales, de abril a junio, para consensuar las problemáticas de los mismos y elegir los consejeros que conformarán en cada uno de los distritos un Consejo Participativo (CPD).
- De junio a octubre, dichos seis CPD elaboran proyectos que aborden las cuestiones presentadas en la primera ronda para su resolución. En colaboración con distintas áreas del Municipio se les otorga factibilidad a su ejecución y se les asigna un presupuesto.
- En noviembre se realiza una votación en la cual los vecinos de la ciudad seleccionan, por distrito, cuáles de esos proyectos serán los que se ejecuten al año siguiente.
- En diciembre, por último, se hace con los consejeros una ronda de balance.

A diferencia de lo que sucede en Porto Alegre, en Rosario, el PP es creado por ordenanza municipal (n.º 7326/02) y normado posteriormente por el mismo cuerpo legislativo local. Entre dicha legislación aparecen normativas vinculadas a una discriminación

9. Información extraída de la Municipalidad de Rosario: <http://postulantes.rosario.gov.ar/condiciones/descentralizacion.pdf>.

positiva de género y el criterio de asignación de recursos por distrito¹⁰. A su vez, otro hecho distintivo es que se establece que la participación en los CPD es a nivel individual, aunque algunos vecinos se acerquen en representación de colectivos sociales, algo que es impensable en el formato del COP de PoA. A modo de síntesis comparativa de los procesos en las dos ciudades presentamos la Tabla II.

TABLA II
COMPARACIÓN PARTICIPACIÓN (PP) ENTRE LOS DOS CASOS SELECCIONADOS
PARA EL ANÁLISIS

VARIABLE	PORTO ALEGRE	ROSARIO
Año ingreso Mercociudades	1995	1995
Cantidad de barrios	84, subdivididos para el PP en 17 regiones	37, descentralizados en 6 distritos
Origen políticas participativas	1989	1989
Inicio PP	1990	2002
% destinado PP	15%	1,5%
Periodicidad	anual	anual
PP normado	NO	SÍ
División del % asignado	Según indicadores de cantidad de habitantes y necesidades	Según indicadores de cantidad de habitantes y necesidades
Abordaje de género	NO	SÍ
Cantidad de participantes total	271.363*	208.403**
Cantidad de participantes 2002-2012/3	121.861***	208.403****
Tipo de participación	colectiva ¹¹	individual
Proporción participantes/habitantes	19%	17%

Notas: *Cantidad de participantes asambleas temáticas y regionales 1990-2013; **Cantidad de participantes asambleas primera ronda y de votantes segunda ronda 2002-2012; ***Cantidad de participantes asambleas temáticas y regionales 2002-2012; ****Cantidad de participantes asambleas primera ronda y de votantes segunda ronda 2003-2012.

Fuente: Elaboración propia.

10. Al respecto y sobre el desarrollo del PP en Rosario en la última década, véase: C. PINILLOS y G. SIGNORELLI (2014).

11. Cabe aclarar que si bien lo que se promueve es claramente la participación asociada eso no impide la manifestación de ciudadanos «sueltos». Sin embargo, el mismo sistema de votación dificulta considerablemente que estos últimos obtengan un cargo de consejeros siendo que el 92,6% pertenece a alguna organización. Según L. FEDOZZI y A. FURTADO (2013) en las asambleas regionales hay un 40,6%

III. ¿QUÉ ALCANCES HAN TENIDO ESTOS CASOS SOBRE LOS SECTORES POPULARES?

Aunque la reducción de las brechas sociales en un sentido de inclusión y redistribución aparece como uno de los fines de los PP, en el continente más desigual del mundo poco se ha investigado sobre las capacidades efectivas de estas herramientas en dicho sentido. En primer lugar porque el eje estuvo puesto en profundizar otros aspectos destacados de estos procesos, la mayoría desde un cariz más institucional. En segundo lugar porque las limitaciones para acceder a fuentes fehacientes son muchas cuando, en el mejor de los casos, sólo se cuenta con datos oficiales.

No desconocemos que aunque PoA destina un porcentaje del presupuesto mucho más amplio que Rosario al PP, en ningún caso se trata de un porcentaje mayoritario del mismo. Sin embargo, aunque puede presentársenos como una objeción, estamos convencidos de que el volumen de obras y proyectos ejecutados a través de dicho mecanismo es suficiente para medir su impacto en términos de redistribución de recursos.

El PP como política de coestión de los recursos públicos se constituye como una herramienta clave en el mejoramiento de la calidad de vida urbana y de consolidación de lazos sociales. Por tanto, se presupone, sin idealizarla, como una herramienta que posibilita mejorar los niveles de bienestar urbano¹², es decir que crea posibilidades de luchar por las condiciones urbanas que se vuelven condicionantes del accionar cotidiano en las ciudades. Tal como sostiene el IBEU (2013), las condiciones urbanas favorecen las desigualdades urbanas en la medida en que los recursos urbanos no son equitativamente distribuidos. Al hablar sobre dicho efecto redistributivo del PP, Marquetti (2003, 2008) hace referencia al criterio de inversión de prioridades. De una manera genérica podemos decir que se trata del redireccionamiento del presupuesto público hacia los segmentos sociales menos favorecidos, teniendo en cuenta su redistribución de manera equitativa entre los territorios urbanos, sin que ello implique la anulación de las diversidades sociales, sino de mayores niveles de igualdad de derechos urbanos.

Queremos aquí, entonces, presentar algunos impactos concretos de la participación ciudadana en el marco del PP, a partir de tres indicadores en los casos de PoA y Rosario: el número de participantes intervinientes y su pertenencia territorial, los proyectos ejecutados y el mejoramiento de los niveles de redistribución e inclusión social. A continuación revisamos algunos datos.

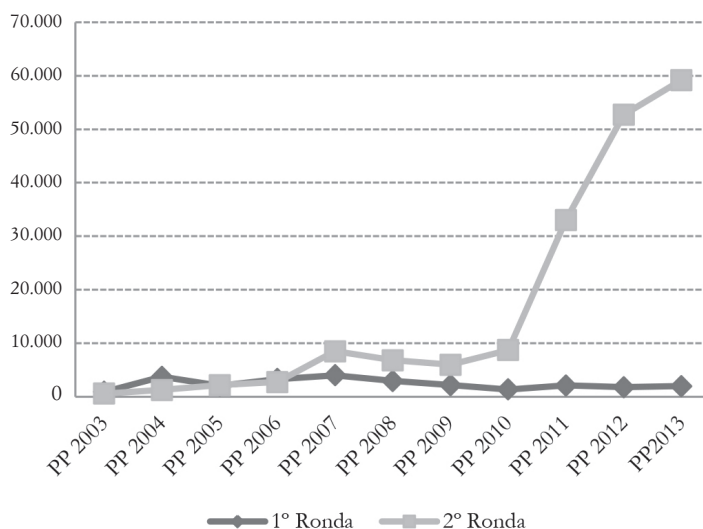
En Rosario, en el período 2002-2012 (PP 2003-2011) participaron del PP un total de 208.403 ciudadanos, bajo el esquema que se presenta en el Gráfico 1.

de participación asociada, mientras que en las temáticas se alcanza el 67,7%. Resaltan que cada vez con más frecuencia las personas que asisten al PP lo hacen sin ningún vínculo con organizaciones sociales.

12. El IBEU (2013) crea un índice de bienestar urbano que mide cinco dimensiones de las ciudades brasileras: movilidad urbana, condiciones ambientales, condiciones habitacionales, servicios públicos e infraestructura urbana.

Al focalizar la mirada en la participación por cada uno de los distritos de la ciudad –como se señala en el Gráfico II–, se observa que, tanto si se analizan los totales de participación por CMD entre el PP 2003 y el PP 2010, como si se toman por cada una de las instancias del proceso en el mismo período de acumulación, el distrito Oeste es seguido por el Noroeste (NO) y el Sudoeste (SO) en cantidad de vecinos participantes, siendo estos tres distritos los que cuentan con peores resultados en indicadores socioeconómicos y, por tanto, con mayor cantidad de población vulnerable (ver Tabla III). Estos tres distritos son seguidos por el Norte, Sur y Centro en orden descendente.

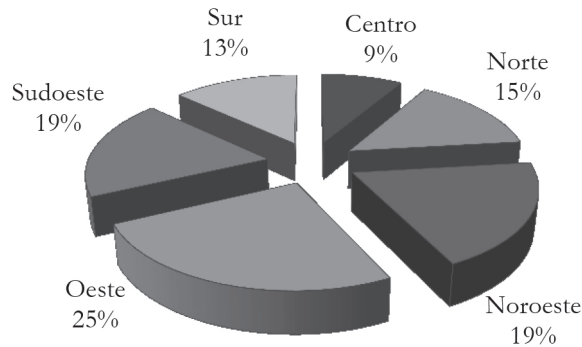
GRÁFICO I
PARTICIPANTES POR RONDA PP ROSARIO 2003-2013



Nota: Del PP 2011 al 2013 no se encuentran datos oficiales de la cantidad de participantes –en clara disminución– a la Primera Ronda o asambleas barriales. Los mismos fueron recabados de diferentes fuentes secundarias.

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO II
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN POR CMD PP ROSARIO 2003-PP 2010



Fuente: Elaboración propia.

En el Distrito Oeste, donde los niveles de privación y carencia, si tomamos como referencia el indicador Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), alcanzan al 21% de sus habitantes (2001), el involucramiento de los ciudadanos es notorio, ya que moviliza en el PP a casi un 25% del total de participantes de la ciudad. Presentamos a continuación una tabla con las características socioeconómicas de cada Distrito que hemos podido relevar. Se trata de datos que reflejan las realidades de cada territorio tomando como referencia la descentralización de la ciudad de Rosario.

TABLA III
DATOS SOCIOECONÓMICOS Y POBLACIONALES DE LOS DISTRITOS EN ROSARIO¹³

DISTRITO/ VARIABLE	CENTRO	NORTE	NOROESTE	OESTE	SUDOESTE	SUR
Población						
2001	261.047	131.495	144.461	106.356	103.446	160.771
2010	243.650	137.883	170.765	135.481	114.276	146.257
Superficie	20,66 km² 11,5%	34,88 km² 19,5%	43,82 km² 24,5%	40,42 km² 22,6%	20,13 km² 11,2%	18,78 km² 10,51%
Superficie Urbanizada	100%	75%	58%	32%	70%	96%

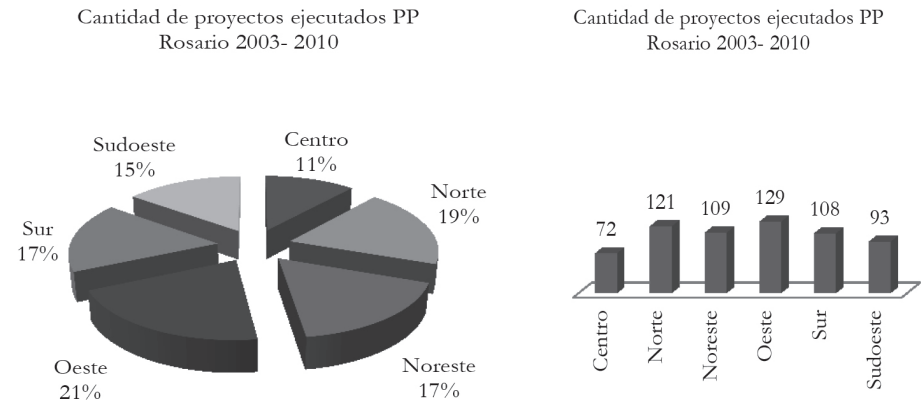
13. Fuente de elaboración propia en base a datos extraídos del Censo Nacional 2001 y del Observatorio Social Rosario.

DISTRITO/ VARIABLE	CENTRO	NORTE	NOROESTE	OESTE	SUDOESTE	SUR
Densidad poblacional (2010)	11.793,33 hab/km ²	3.953,08 hab/km ²	3.896,96 hab/km ²	3.351,83 hab/km ²	5.676,90 hab/km ²	7.787,91 hab/km ²
Asentamientos irregulares	Más de 2000 hab.	Más de 10.000 hab.	Más de 30.000 hab.	Más de 35.000 hab.	Más de 30.000 hab.	Más de 20.000 hab.
NBI (2001)	3,43	9,06	14,29	21,06	15,81	11,66
Participación PP 2003-2009	6.945	5.570	10.794	11.234	7.781	7.182
Cantidad obras ejecutadas (2003-2010)	72	121	109	129	93	108
Cantidad de obras ejecutadas por hab.	1 obra por cada 3.384 hab.	1 obra por cada 1.139 hab.	1 obra por cada 1.566 hab.	1 obra por cada 1.050 hab.	1 obra por cada 1.229 hab.	1 obra por cada 1.354 hab.

Fuente: Elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional 2001 y del Observatorio Social Rosario.

Coincidentemente, en términos de distribución equitativa de los bienes públicos a partir del indicador «eficiencia y equidad en la ejecución de las obras» se puede observar que el distrito Oeste viene siendo el más favorecido (Gráfico III). En ese sentido, cabe mencionar que en el período 2003-2007 el cumplimiento de obras fue cercano al 100%. Sin embargo, a partir de la crisis financiera que el municipio atravesó a partir del año 2008 la ejecución comienza a retrasarse. Si bien no se cuenta con datos oficiales al respecto, actualmente se calcula que se adeuda un 40% de las obras. Efectivamente el Oeste es el que recibe más obras y el Centro el que menos, aunque no se observa que ello se deba a un criterio claro de inversión de prioridades. Además, es de destacarse que el Municipio de Rosario es poco transparente y claro en términos de la rendición de cuentas del PP.

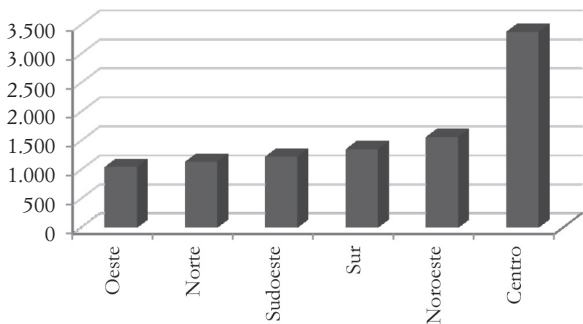
GRÁFICO III
EQUIDAD EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PP 2003-PP 2010



Fuente: Elaboración propia.

Ahora, si analizamos la cantidad de habitantes que son impactados por las obras del PP, la distribución no sólo se muestra relativamente poco equitativa, sino que evidencia escasa claridad e incluso nula planificación en ese sentido. El Distrito Oeste recibe una obra cada poco más de mil habitantes y vuelve a ser el más beneficiado. Sin embargo, le sigue el Norte sin ningún criterio de equidad que lo justifique. Además, creemos que la cantidad de obras en sí misma es de un nivel muy bajo en términos de impacto en toda la ciudad.

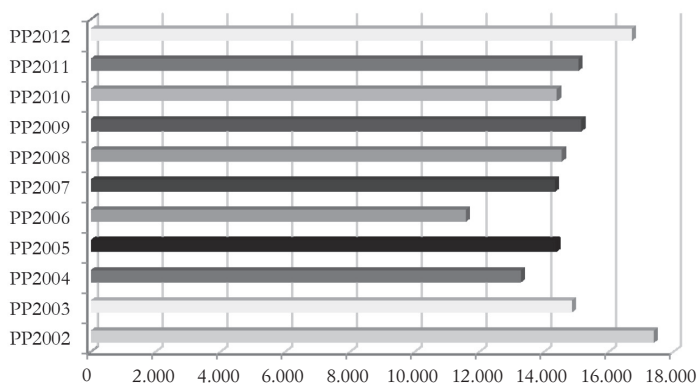
GRÁFICO IV
PROPORCIÓN DE HABITANTES POR OBRA DEL PP SEGÚN DISTRITO



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, ¿qué sucede en PoA? Desde 1990, año de inicio del programa de *Orçamento Participativo*, participaron un total de 271.363 vecinos. Si tomamos los datos desde 2002 a 2012 –para poder medir los mismos años que dicha política tiene ejecución también en la ciudad de Rosario– el resultante es que 161.713¹⁴ asistieron al PP en dicha ciudad. Este número representa el total de los participantes en las asambleas regionales y temáticas.

GRÁFICO V
CANTIDAD DE PARTICIPANTES PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PoA 2002-2012

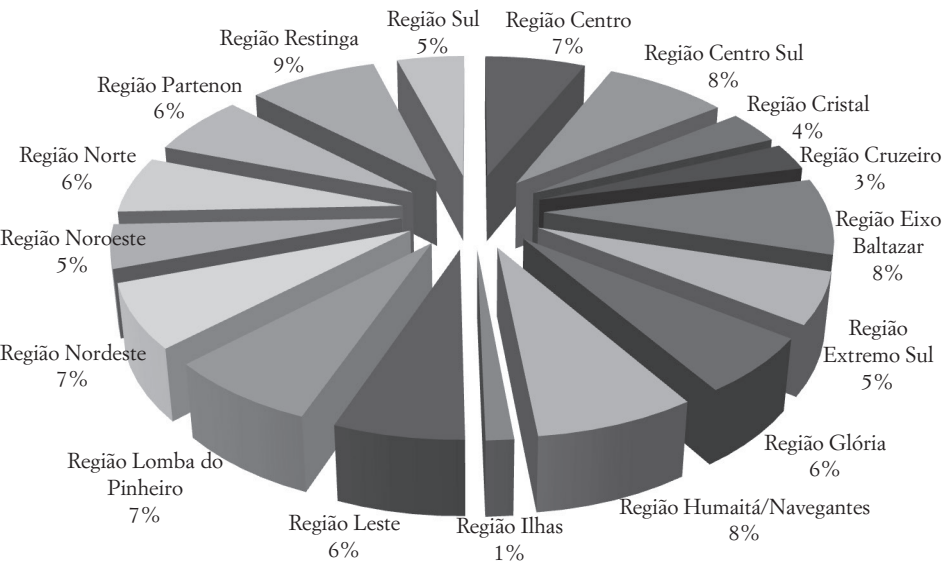


Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, al focalizar la mirada en cada una de las 17 regiones de PP –Gráfico VI–, entre 2002 y 2012, según datos oficiales, los porcentajes de participación no varían notablemente de región a región [aunque las regiones de Ilhas (1%), Cristal (4%) y Cruzeiro (3%) se distancian de las 14 restantes que rondan entre el 5 y el 8%; destacándose la región de Restinga con el 9%]. Sin embargo, Marquetti (2003), Furtado y Fedozzi (2013), Furtado (s/f), la ONG Cidade (2002) y el informe del Banco Mundial (2008) han demostrado en sus estudios sobre el tipo de participantes del PP que, en la mayoría de las regiones, se trata de personas con un salario inferior a la media y con bajos niveles de escolarización (con algunas diferencias en las asambleas temáticas).

14. Las diferencias entre el total del número de participantes en la ciudad (161.713) y el número que arroja la suma de los totales por región (121.861) se deben al número de participantes en las asambleas temáticas (39.852).

GRÁFICO VI
CANTIDAD DE PARTICIPANTES POR REGIÓN PP 2002-2012



Fuente: Elaboración propia.

Tal como sucede en Rosario, la región Centro es la que mejores indicadores socio-económicos presenta, mientras que la región del Nordeste es la menos favorecida. Por otra parte, algunas regiones que en términos de renta media y educación se hallan entre las de mayor grado de pobreza no se encuentran necesariamente en villas o asentamientos irregulares como es el caso de Restinga y Extremo Sul. Cabe destacar que la región Centro es once veces más populosa que los territorios de Restinga y Noreste, tal como muestra la Tabla IV. A modo de síntesis puede decirse que el grupo de renta alta se encuentra en las regiones Centro, Sul, Leste y Nordeste; mientras que los de renta media se hallan en la región Cristal, Cruzeiro, Centro Sul y Humaitá e Ilhas. Por su parte, los sectores de renta baja se concentran en Lomba do Pinheiro, Extremo Sul, Restinga y Nordeste (Marquetti 1999).

TABLA IV
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y SOCIOECONÓMICAS POR REGIÓN POA

	SUPERFICIE (km ²)	POBLACIÓN (2010)	DENSIDAD POBLACIONAL H/km ²	% DE POBREZA (2001)	DOMICILIOS POBRES (2010)	CANTIDAD DE SALARIOS MÍNIMOS	DOMICILIOS CON NÚCLEOS IRREGULARES	% DE ANALFABETISMO	CANTIDAD DE OBRAS EJECUTADAS PP	PROPORCIÓN OBRAS/ HABITANTES
Partenon	14,57	118.923	8.162	13,39	12,94	3,23	34,64	2,9	275	432,45
Restringa	38,56	60.729	1.574	21,9	22,88	1,86	14,8	4,03	220	276,04
Glória	18,19	42.286	2.891	15,3	15,88	2,5	41,09	3,29	319	132,56
Cruzeiro	6,82	65.408	9.590	18,59	17,45	3,43	47,18	4,13	274	238,72
Cristal	3,92	27.661	7.056	9,49	8,37	4,86	26,32	2,28	182	151,98
Humaitá Navegantes	15,11	43.689	2.891	17,92	12,95	2,99	30,97	2,56	268	163,02
Extremo Sur	116	34.873	300	15,85	17,2	2,5	19,28	3,29	175	199,27
Eixo	11,99	100.418	8.375	11,79	9,79	2,83	16,71	1,92	345	291,07
Sul	29,73	83.312	2.802	8,2	7,76	6,14	17,57	1,99	260	320,43
Centro	26	276.963	10.646	1,87	1,58	8,2	1,46	0,51	323	857,47
Centro-Sur	28,82	109.742	3.847	8,42	9,14	3,72	10,84	2,8	300	365,81
Nordeste	6,78	37.234	5.491	30,64	31,08	1,46	72,93	5,8	223	166,97
Noroeste	20,73	130.810	6.310	3,79	3,22	6,35	5,49	0,86	157	833,18
Leste	15,41	114.309	7.417	14,04	11,80	4,35	28,14	2,62	359	318,41
Lomba	50,65	62.315	1.230	21,62	21,88	1,82	30,96	4,03	272	229,10
Norte	28,76	91.366	3.176	13,63	14,69	2,36	37,9	3,43	336	271,92

Fuente: Elaboración propia según datos extraídos del Observatorio de la ciudad de Porto Alegre: <http://observapoa.com.br/>. Mediciones del año 2010.

En términos de distribución equitativa de los bienes públicos, la región Nordeste no es la que ha recibido por su cantidad de habitantes la mayor cantidad de obras públicas ejecutadas por PP (habiendo 1 obra por cada 166 habitantes de la misma), siendo sí la región Centro la menos favorecida en ese sentido (1 cada 857)¹⁵. Aquí es importante retomar los criterios por los cuales se asignan las obras en el PP de PoA: la carencia de servicios e infraestructura de cada región, la población total de cada una de las mismas y

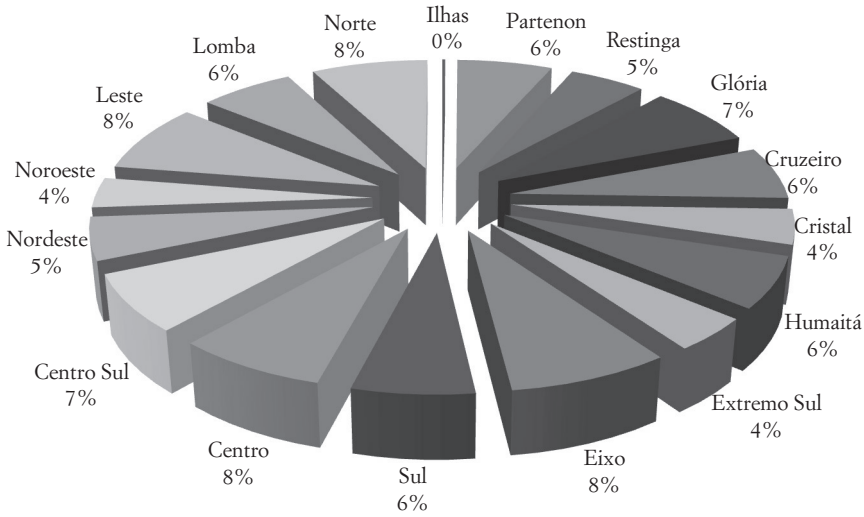
15. Es cierto también que, por el criterio de distribución existente en PoA, las regiones pobres de mayor tamaño en términos de su población fueron las más perjudicadas por el peso que el criterio población posee sobre la distribución de obras entre regiones (ver A. MARQUETTI 1999), que es menor al indicador carencias y prioridades.

las prioridades temáticas identificadas en las rondas anteriores. Con un alto porcentaje de eficiencia en la ejecución de obras del PP (ronda el 86%) y un alto porcentaje presupuestario destinado a la política, la misma se ha distribuido por regiones de manera bastante proporcional oscilando entre el 4 y el 8%.

Si observamos la cantidad de obras netas y su valor relativo, la región Centro parece ser la más favorecida. Sin embargo, eso se invierte si observamos los mismos datos analizando la proporción de obras según cantidad de habitantes por región, quedando la misma en el último lugar.

Existen algunos estudios respecto del impacto concreto de obras realizadas por el PP en PoA que confirman la fuerte inversión en infraestructura urbana a lo largo de los años de gestión del PT. Se destacan las relacionadas con la vivienda (a un promedio de mil por año) y la pavimentación (350 km). Recién a partir de 2000 comienza a modificarse el orden de prioridades y aparece, por ejemplo, la salud, habiéndose aumentado el presupuesto destinado a ella en un 10%. Según el estudio del EPIC (2007: 5) de 1998 a 2003 (último gobierno del PT) puede verse la mejora de ciertos indicadores de bienestar urbano, gran parte de ellos como producto de las prioridades del PP.

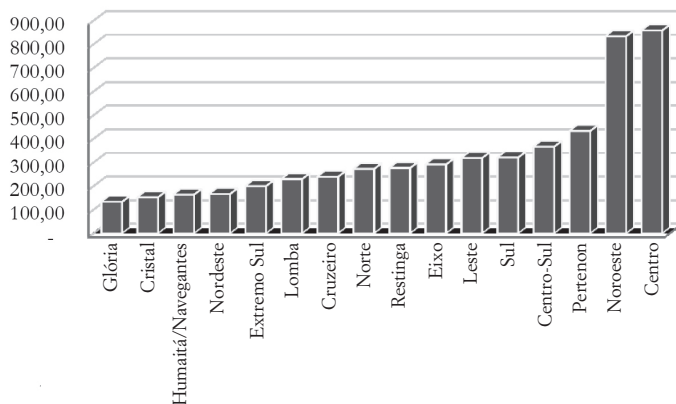
GRÁFICO VII
CANTIDAD DE PROYECTOS EJECUTADOS POR REGIÓN PP PoA 2002-2012¹⁶



Fuente: Elaboración propia.

16. Cabe mencionar que la región de Ilhas posee muy pocas obras ejecutadas (ocho) dado que ha sido la última región creada en 2010 y, por tanto, no se la considera en esta investigación.

GRÁFICO VIII
CANTIDAD DE HABITANTES POR OBRA PP PoA



Fuente: Elaboración propia

Lo que a simple vista puede ser analizado como una clara inversión de prioridades, se hace más evidente cuando comparamos la cantidad de obras realizadas por el PP con respecto a la cantidad de hogares pobres por región. Sin embargo, aunque con una mayor planificación de la ejecución de obras que en Rosario, tampoco hay una exacta correspondencia entre obras y pobreza: Nordeste, Extremo Sul, Restinga y Lomba do Pinheiro son en ese sentido desfavorecidas. Aunque sí hay proporcionalidad entre la cantidad de obras por cantidad de habitantes de cada región (como se observa en el Gráfico VIII).

IV. LA MIRADA DESDE LAS PERIFERIAS URBANAS

Como hemos visto en el apartado anterior, aun cuando los niveles de participación global no superan el 20% del total de población de cada ciudad, los alcances redistributivos, sobre todo en las zonas menos favorecidas, son importantes. En ese sentido, los indicadores de PoA superan a los de la ciudad de Rosario, no sólo en la cantidad de obras y, por tanto, de presupuesto que se destina al PP, sino en su capacidad de redistribución.

No queremos, sin embargo, que se concluya que su sola puesta en marcha garantiza su éxito ni que dichos procesos se encuentran exentos de tensiones y dificultades, puesto que el abordaje de los territorios populares o periferias urbanas implica una complejidad que excede lo que el PP puede alcanzar, dado que se trata de construcciones históricas y políticas que incluyen las relaciones entre clases, el Estado y el espacio (Wancquant 2013).

Además, la exclusión social de estos territorios del entramado de la ciudad adquiere características diversas y específicas, no sólo entre las dos ciudades aquí analizadas, sino entre barrios periféricos de una misma localidad. Coincidimos con Di Virgilio y Perelman (2014) en trabajar con una noción de desigualdad como fenómeno socioterritorial, de allí que lo asociemos con la idea del derecho a la ciudad en tanto modo de transitarla por parte de sus habitantes: «es decir, como un fenómeno socialmente producido que tiene manifestaciones y articulaciones espaciales claras y que, a su vez, se nutre de ellas» (Di Virgilio y Perelman 2014: 9). Por tanto, la desigualdad es, también, consecuencia de la inequidad en la distribución de los recursos que posiciona a ciertos sujetos y territorios en situación de desventaja.

Pero además de los condicionantes estructurales, sobre todo en lo que hace a los servicios e infraestructuras urbanas, la desigualdad es un fenómeno más bien ligado a las experiencias de la vida cotidiana y a la interpretación que hacen de su entorno; «es decir, el generado desde las percepciones que tienen sus habitantes del lugar que ocupa y de las distancias respecto de la sociedad y la ciudad vista en perspectiva» (Soldano 2008: 38).

De allí nuestro interés en poder reproducir no sólo cifras de redistribución sino también las percepciones sobre la misma, recuperando la palabra de los entrevistados y reconstruyendo sus formas de generar sentido. Recordemos que «[...] las visiones de mundo contribuyen [...] a la construcción de ese mundo. Pero [...] estos puntos de vista, la palabra misma lo dice, son vistas tomadas a partir de un punto, es decir de una posición determinada en el espacio social [...] la visión que cada agente tiene del espacio depende de su posición en ese espacio» (Bourdieu 1999: 133).

Aunque la modernidad ha dislocado los vínculos y eso incluye el sentimiento de comunidad y de pertenencia e identidad territorial –en el sentido en que los clásicos de la sociología como Durkheim y Weber la entendían– y, por tanto, en los barrios de las grandes urbes hoy nos encontramos con una fuerte tensión entre solidaridad y anomia (vinculada muchas veces a la violencia), sería absurdo negar el soporte que significa, sobre todo, en aquellos lugares en donde la integración secundaria es débil.

De hecho, las carencias y necesidades de sus lugares son las que impulsan a la mayoría de los vecinos de ambas ciudades a participar de instancias como el PP:

¿Por qué sigo? Lo hago por mi propio crecimiento personal. No te olvides cuál era la situación que me llevó ahí... una situación de desmerecimiento personal, de frustración... entonces, esto a mí me sirvió muchísimo porque me enseñó que trabajando por el otro, saliendo de uno mismo uno, puede hacer cosas (Consejera, Distrito Oeste, Rosario, 2009).

Eu não sei quando vou parar porque sempre há coisas para reclamar porque são comunidades carentes e você tem que negociar se quer ganhar. OP é isso, negociar... as vezes ganhar, as vezes perder... (Consejera Región Centro-Sul, PoA).

Contrariamente, en aquellos lugares en los que sus habitantes pueden alcanzar sin mayor esfuerzo una ciudadanía plena porque las instituciones no dejan lugares vacantes, el barrio deja de constituirse en el único sostén de sus individuos y la identidad de estos con el mismo aparece diluida.

En determinados sectores sociales y económicos, existe un resabio de otra época, en la cual hay un desprecio por lo público y lo colectivo. En sectores donde se sufren las necesidades, se ve la vida con otro prisma, existen otros lazos, otras formas de organizarse. Es una característica de esa población, ve la necesidad de organizarse para solucionar sus necesidades y de valorar lo colectivo (Subsecretaria General Municipalidad de Rosario, 2013).

OP tá precisando de uma renovada já que não esta atingindo aos jovens, aos profissionais –você não tem nenhum educador na temática–. Faltam facetas das sociedades: empresários, comercio, indústria, as pessoas que tem poder aquisitivo. Acho que OP tem que se abriu: que não é só pra quem vive na periferia o tem menos condição financeira (Consejera Temática Cultura, PoA).

La categoría urbana barrio es, por tanto, un constructo social que traspasa el carácter meramente administrativo y espacial, instituyéndose desde la tradición, la historia, los lugares comunes; desde lo que Bachelard llama «imaginación material», es decir, el conjunto de percepciones de los sujetos que se apropian de un territorio que es mentado como «su barrio».

Cuando la ciudadanía aparece así anclada a la adquisición de derechos, el derecho a la ciudad toma protagonismo. Las identidades barriales ocupan la escena de los espacios de participación institucionalizada y las reivindicaciones de inclusión de los sectores populares son permanentes. Pero lo que también suele suceder, dados los estigmas territoriales que se evidencian, es que aun cuando se visualiza la presencia del Estado, los vecinos se sienten excluidos de su planificación. Se manifiestan entonces las tensiones entre el centro y las periferias:

Mirá, nosotros hace unos 10 años fuimos a parar a un barrio marginado pero no marginal, ¿me entendés? Esta gente se siente marginada (Consejera, Distrito Oeste, Rosario, 2009).

En nuestro barrio está todo mal. El centro una maravilla... pero acá somos de otro pozo (Vecino, Distrito Oeste, 2013).

Para mí todos los gobiernos siempre van a hacer las obras más importantes en el centro, porque así miden los que nos ven desde afuera. Es lo que yo entiendo... pero la gente tiene que darse cuenta que se hacen cosas (Consejera, Distrito Noroeste, 2010).

De la misma manera, en PoA, aunque se destacan la gran cantidad de obras que se han realizado en los barrios populares, existen las reivindicaciones sociales por ser escuchados.

Mas o pobre mesmo na cidade, que é o caso da região nordeste, não é ouvida, não é respaldada. Por isso desmotivou muito esse trabalho que a gente faz totalmente gratuito e é uma coisa muito dolorosa pra a gente (Consejera Región Nordeste, PoA).

Hoje o OP é frequentado por pessoas de baixa renda, com menos de 3 salários mínimos (Consejero Región Centro, PoA).

Sin embargo, un consejero de una zona desfavorecida de la Región Centro de dicha ciudad manifiesta cómo impactan las obras del PP tanto en los sectores populares como en los más acomodados:

Com o OP nós conseguimos que uma vila de papeleiros se quedasse no mesmo lugar, conseguimos que não mudassem outras vilas da região centro que é uma região onde a renda é alta –aqui é classe média pra alta–. Então a gente conseguiu regularizar a situação de três assentamentos irregulares trás o OP. Por isso com as outras classes sócias da região quase não existe luta no OP porque eles se beneficiam de isso. As demandas nossas são vantajosas para eles. Além desse você não tem uma disputa de classe porque eles não participam (Consejero Región Centro, PoA).

En síntesis, tanto en Rosario como en Porto Alegre existen manifestaciones claras de parte de los ciudadanos de los sectores periféricos o populares en relación con los impactos que el PP ha tenido y tiene en sus territorios. Aun en PoA, donde la visibilidad de la obra de PP se hace más contundente, aparecen discursivamente sentimientos de relegación socioespacial en los territorios populares.

En ambos casos, aparece la figura del «cazador urbano», que explica el logro de obras en ciertos territorios populares y no en otros. Consciente de sus debilidades y limitaciones de acceso, el vecino de algunos barrios marginales permanece alerta ante la posibilidad de conseguir algo para él y los suyos y reconoce la necesidad de la acción colectiva como medio para tal fin. Aparece en dichos participantes la clara certeza de que el único modo de ser escuchados por sus gobiernos locales es con la participación activa, que es la que le permitirá la conquista de sus derechos:

Por ahí te dicen «y... pero hay varias cosas que no se cumplieron». Pero vos decis sí, pero si te quedás con eso no conseguís nada, la idea es seguir y exigirle que hagan las cosas. Porque si no participamos no nos podemos quejar de nada (Consejera, Distrito Noroeste, 2010).

Se você não participa não tem maneiras de conseguir as conquistas, os direitos (Consejero Región Gloria, PoA).

V. CONCLUSIONES

Creemos que ha quedado manifiesto a lo largo de estas páginas la importancia que revisten los territorios urbanos, en términos de lazos sociales y de acceso a derechos. Pues si bien estamos de acuerdo en que «[...] la inscripción territorial no puede bastar, sola, para organizar un medio de participación plena en la sociedad [...]» (Merklen 2005: 169), necesitamos reconocer que –por fuera del romanticismo deliberativo y participativo– en nuestras sociedades fragmentadas lo que más impulsa a la participación es la exclusión y la miseria.

Ha quedado evidenciado que los sectores populares de las ciudades de Porto Alegre y Rosario son los que más se acercan a las instancias de participación institucionalizada

como lo es el PP, habiéndose conseguido resultados en términos de la redistribución de los recursos públicos y el mejoramiento de la calidad de vida de dichos territorios, aunque los criterios de planificación al respecto se presentan difusos, sobre todo, en el caso de Rosario dada la baja inversión en obras, la poca claridad del índice de carencia y el escaso y cada vez más reducido presupuesto destinado a la política.

De este modo, si bien existen tendencias redistributivas en los PP de ambas ciudades elaborándose índices para sopesar las necesidades territoriales para la posterior división de recursos y obras, también pesan sobre los sectores populares la marginación y la exclusión que excede a las carencias materiales y que son las que vuelcan a sus habitantes a participar allí donde el sentido de lo colectivo aparece con más fuerza.

En una sociedad que, como decíamos recuperando a Silva (2006), juzga por las vidrieras, varios de estos sectores siguen siendo estigmatizados por las características de sus territorios, sin poder alcanzar una verdadera integración, viéndose relegados en su derecho a la ciudad. Por tanto, aun con los avances innegables que el PP genera en Rosario y en POA, se trata de *ciudades pixeladas*¹⁷ como efecto indeseado de proyectos y políticas inconexas que dividen más que unir el tejido social, ensanchando sus márgenes generalmente habitados por cordones de pobreza. Pues, «parecería que la ciudadanía no es un estatus adquirido u otorgado a todos y de una vez para siempre sino un proceso instituido, conflictivo y desigual cuya conquista requiere de lucha y una vigilancia que deben renovarse permanentemente» (Wacquant, 2007: 56).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANNUNZIATA, Rocío. *Apostando a lo local: la democracia de proximidad en el municipio de Morón*, 2008. Disponible en: <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>. Fecha de consulta: marzo 2012.
- AVRITZER, Leonardo. *Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*, 2003. Disponible en: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer>. Fecha de consulta: agosto 2010.
- BAIERLE, Sergio. Porto Alegre Neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do novo gerencialismo público inclusivo. *Cadernos da Cidade*, 2009, vol. 12 (15): 421-448.
- BANCO MUNDIAL. *Para um Orçamento Participativo Mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre*. Washington: BIRD y Banco Mundial, 2008.
- BELIL, Mireia; BORJA, Jordi y CORTI, Marcelo. *Ciudades, una ecuación imposible*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012.
- BIGLIERI, Paula y PERELLÓ, Gloria. Los cacero-lazos: antagonismo y crisis en diciembre de 2001. En *6.º Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2003.

17. En fotografía el pixelado es un efecto indeseado que se produce cuando una imagen se amplía en tamaño y los píxeles (pequeños componentes de cualquier imagen digital) se hacen visibles generando un efecto difuminado.

- BLOJ, Cristina. Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina). *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal. Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas Iberoamericanas*, 2008, n.º 32: 31-50.
- BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE*, 2004, vol. XXX (90): 27-40.
- BORJA, Jordi. *Organización y descentralización municipal. Descentralización, una cuestión de método*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1987.
- BOURDIEU, Pierre. *La esencia del Neoliberalismo*. Francia: Le Monde Diplomatique, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. *La miseria del mundo*. Buenos Aires: FCE, 1999.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo. *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2005.
- CARRIÓN, Fernando. *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador, 2001.
- CARRIÓN, Fernando. *La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada*. FLACSO, 2002. Disponible en: http://works.bepress.com/fernando_carrion/136/. Fecha de consulta: setiembre 2012.
- CAVAROZZI, Marcelo y CASULLO, Esperanza. Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis? En CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens, 2002.
- CEPAL. *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, AECI y Secretaría General Iberoamericana, 2007.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura y AVRITZER, Leonardo. *Introducción: para ampliar el canon democrático*, 2004. Disponible en: <http://www.ces.fe.uc.pt/bss/documentos/IntroDemoES.pdf>. Fecha de consulta: junio 2009.
- DI VIRGILIO, Mercedes y PERELMAN, Mariani. *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: CLACSO, 2014.
- EPIC. Orçamento Participativo. Experiencias, prácticas e iniciativas de cohesión social. Euro-Social y FIAPP, 2007. Disponible en: <http://epic.programaeurosocial.eu>. Fecha de consulta: junio 2009.
- FEDELE, Javier. La centralidad: un pretexto para pensar la ciudad. *Revista Polis*, 2003, vol. 1 (1): 20-25.
- FEDOZZI, Luciano. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. En FLEURY, S. y LOBATO, L. (orgs.). *Participação, Democracia e Saúde*. Río de Janeiro: CEBES, 2009.
- FEDOZZI, Luciano et al. *Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante*. Porto Alegre: ObservaPoa y Editora Hartmann, 2013.
- FORD, Alberto. *Participación ciudadana y políticas locales. Posibilidades y límites de la participación ciudadana en el marco de la descentralización en Rosario*. Tesis de Maestría. FLACSO-Rosario, 2008.
- FUNG, Archon y WRIGHT, Erik. *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- FURTADO, Adriana. *Observatório da Cidade de Porto Alegre-democratizando a informação*, s/f. Disponible en: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/paper_observa_revisado.pdf. Fecha de consulta: agosto 2012.
- GOLFRANK, Benjamín. Los procesos de «Presupuesto Participativo» en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 2006, vol. 26 (2): 3-28.

- GUGLIANO, Alfredo. Balance de experiencias recientes de participación ciudadana: la descentralización participativa en Montevideo y el presupuesto participativo en Porto Alegre. *Revista Temas y Debates*, 2006, vol. 12: 1-30.
- HARVEY, David. La libertad de la ciudad. *Revista Antípoda*, 2008, vol. 7: 15-29.
- HARVEY, David. *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Editorial Akal, 2013.
- HIERNAUX, Daniel y LINDÓN, Alicia. La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos. *Papeles de Población*, 2004, vol. 10 (42): 101-123.
- IBEU (Índice de bem-estar urbano). Organización Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Marcelo Gomes Ribeiro. Informe Observatório das Metrôpoles. 1.^a ed. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2013.
- KLISKBERG, Bernard. *Seis tesis no convencionales sobre participación. Documento 18*. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales, 1999.
- LOECK, Robson Becker. *Comportamento eleitoral em Porto Alegre nas eleições de 2004: o voto nas regiões do Orçamento Participativo*. Dissertação. Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas, 2008.
- MAINO, Julieta y VERDI, Ivana. *A 10 años de la descentralización en Rosario: tensiones, transformaciones y desafíos*, 2009. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/congresoap/sitio/docs/ponencias/V/Verdi-Maino.pdf>. Fecha de consulta: agosto 2013.
- MARENCO DOS SANTOS, André. Quem não sabe porque perde, não saberá ganhar novamente. *Cadernos da Cidade*. Porto Alegre: Cidade-Centro de Assessoria e estudos Urbanos, 2005.
- MARQUETTI, Adalmir. *Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre*, 1999. Disponible en: http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/participacao_redistribuiacao.pdf. Fecha de consulta: septiembre 2013.
- MARQUETTI, Adalmir. Democracia, Equidade e eficiência, o caso do orçamento participativo em Porto Alegre. En AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (eds.). *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- MARQUETTI, Adalmir et al. *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. San Pablo: Ed. Xamã, 2008.
- MATTOS, Carlos. La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Estudios Regionales*, 1990, vol. 25: 49-70.
- MERKLEN, Denise. *Pobre ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Ed. Gorla, 2005.
- MONGIN, Olivier. *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2006.
- NYLEN, William R. Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim. *Brazil in Comparative Politics*, 2002, vol. 34: 127-145.
- ONG CIDADE. *Quem é o público do OP*. Porto Alegre: CIDADE editoa, 2002.
- ORLANSKY, Dora. Las políticas de descentralización. *Desarrollo Económico*, 1998, n.º 151, vol. 38: 827-844.
- OSZLAK, Óscar. El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina. En *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, 2000.
- PINILLOS, Cintia y SIGNORELLI, Gisela. Notas sobre participación y representación en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012). *Revista Postdata*, 2014, vol. 1: 45-70.
- REVELLO, María del Rosario. Descentralización y participación: la experiencia montevidiana. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 1999, vol. 47: 149-168.

- ROSANVALLON, Pierre. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2007.
- SILVA, Armando. *Imaginarlos urbanos*. Bogotá: Ed. Nomos, 2006.
- SOLDANO, Daniela. Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). En ZICCARDI, Alicia (comp.). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLACSO, 2008.
- TARRÉS, María Luisa. *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en las investigación social*. México: FLACSO, 2004.
- TAVARES, Paula. *Os modelos de participação popular no Estado do Rio Grande do Sul: as experiências do orçamento participativo (OP) e do processo de participação popular (PPP)*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. PUC-RGS, 2006.
- WACQUANT, Loic. *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y estado*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013.
- WAMPLER, Brian. *¿Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños*, 2006. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disenio/wampler.pdf>. Fecha de consulta: julio 2012.
- WELP, Yanina y WHITEHEAD, Laurence. *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO, 2011.