

Presupuesto Participativo y cultura política: análisis del caso de la ciudad de Corrientes.

Autora: Laura M. González Foutel

Pertenencia Institucional: Centro de Estudios Sociales UNNE – CONICET

Correo electrónico: lagonfou@gmail.com

Breve introducción

El trabajo se enmarca en la tesis de maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, orientación Gestión y Política Pública de la Universidad Nacional de Quilmes, la cual trata en uno de sus aspectos sobre la implementación del Presupuesto Participativo (PP) de la ciudad de Corrientes, durante el período 2010 – 2013. Esta política pública generó expectativas por parte de los actores involucrados – Estado y sociedad civil – porque pretendió de manera innovadora acrecentar y mejorar las vinculaciones entre ambas partes. Sin embargo, en el desarrollo presentó procesos y prácticas en los espacios de participación que caracterizaron al Presupuesto Participativo de manera ambivalente. La descripción y el análisis que se realiza en la investigación, mediante encuestas, entrevistas a los actores involucrados y observación no participante a distintas instancias del PP, pone en evidencia una cierta cultura política de la ciudad de Corrientes, que se produce y reproduce tanto en el ámbito de los funcionarios públicos como en el contexto barrial de los referentes sociales.

Nociones de sociedad civil y su relación con el PP

Al final del siglo XX, el concepto de la sociedad civil emergió con fuerzas en el campo de las ciencias sociales, autores como Bobbio (1994), Bombarolo (1995), Hourtat (2001), Garretón (2006) y Biagini (2009) coinciden en considerarlo como un término ómnibus, maleable, paraguas, ambivalente, es decir, sin significado preciso. En este marco aparece la noción de participación en gran parte de los trabajos de ciencia política como en numerosos discursos políticos, además engloba un conjunto de prácticas sociales heterogéneas. Resulta relevante rescatar otra noción relacionada a esta, la de dispositivos participativos, la cual emerge en la literatura “democracia participativa”, goza de una connotación positiva como de una gran heterogeneidad, que explica en parte el interés por clasificar y comprender por parte de estudios especializados en dichos dispositivos (Annunziata, 2009). Allí se puede ubicar al

Presupuesto Participativo, como una práctica participativa que involucra tanto al gobierno municipal / local como a la sociedad civil.

Los municipios en los últimos 20 años experimentan un importante proceso de reestructuración y transformación caracterizado por una revalorización como espacio emergente y relevante en el contexto de la globalización y también, por un cambio en la naturaleza política de estos gobiernos. Con mayor o menor intensidad, los municipios están ganando más capacidad de actuación, influencia y autonomía en sus decisiones. Esto se refleja en un intento por instaurar y mejorar los canales de comunicación y participación de los ciudadanos y asociaciones intermedias en la agenda política local, llegando incluso a emerger una nueva cultura política de lo local según Schneider (2007).

Desde una mirada macro, según Goldfrank (2006) desde el año 1990 a 2005, el “Presupuesto Participativo” (PP) ha evolucionado de forma considerable. De acuerdo a qué tan rigurosa sea la definición de PP, éste se ha expandido entre 250 y 2.500 ciudades tan sólo en Latinoamérica. Menciona que la implementación del PP no tuvo un éxito generalizado que promueva la participación ciudadana a nivel local, la transparencia fiscal, ni gobiernos municipales eficientes. En cambio, desde una mirada micro, Cuenca Botey (2008) se propone dilucidar las condiciones que un actor requiere para poder imponerse en esta arena de participación, mediante una metodología socio-etnografía de los procesos de decisión y deliberación que tienen lugar en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre.

Por su parte, desde una mirada articulada entre el PP y los actores locales, De Sousa Santos (2004), Bloj (2009) como Matías (2010) coinciden en que el PP es una forma de administración pública que buscó romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación directa de la población en diferentes fases de la preparación y de la distribución presupuestal, con una preocupación especial por la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión. Esta herramienta política y financiera tiene sentido en causas estructurales como la exclusión social, la corrupción, el centralismo o concentración del poder, el sindiquismo o alcaldismo (versión local del presidencialismo), además de la ineficiencia de la burocracia estatal y municipal. Para romper y superar estas causas estructurales, la ciudadanía ha comenzado a demandar participación en los asuntos públicos. Pero queda pendiente analizar en qué medida los mecanismos de participación construyen democracia o clientelismo. Más allá de los resultados el PP inaugura una práctica inclusiva de la ciudadanía en la definición de un tramo, acotado, de la agenda gubernamental local y es un mojón en el camino de la construcción de una nueva cultura política”.

Luego de una breve descripción de perspectivas teóricas – metodológicas sobre el presupuesto participativo como dispositivo de participación mi propuesta se relaciona en considerar a la cultura política predominante como un factor fundamental para comprender los procesos de participación ciudadana que se habilitan / promocionan y aquellas que se clausuran en el marco de la implementación del Presupuesto Participativo en la ciudad de Corrientes.

Marco teórico – conceptual del PP

Para la presente investigación se considera como paradigma a las teorías vinculadas a la democracia que según Held, pueden establecerse en dos modelos generales de democracia: un primer tipo denominado Democracia Liberal o Representativa, caracterizadas por ser un sistema de gobierno formado por cargos electos que asumen la representación de los intereses ciudadanos en el marco del imperio de la ley. G. Sartori (1965) lo define como un sistema político en que el pueblo ejerce el poder hasta el punto en que tiene facultad para cambiar a sus gobernantes, pero no hasta el punto de gobernarse a sí mismo. Y un segundo tipo lo representa la Democracia Directa o Participativa, esta se define como un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente. Ambas conceptualizaciones se vinculan estrechamente con la implementación del Presupuesto Participativo por parte del gobierno local, ya que el mismo conlleva una cesión del poder real y efectivo y a su vez otra forma de participación ciudadana. Incorporando un matiz de índole pedagógica y capacitadora, porque la toma colectiva de decisiones obliga a preguntarnos sobre las prácticas y deberes del gobierno local como de los ciudadanos. La experiencia del PP ha sido iniciada en la ciudad brasilera de Porto Alegre (Brasil) y no se ha replicado de manera exacta en ningún contexto latinoamericano ni europeo porque cada uno contiene particularidades y desarrollan procesos tan heterogéneos dependiendo de las referencias administrativas y políticas como de la cultura política de cada estado nación. En Porto Alegre, en la pretensión de acortar la brecha que el régimen autoritario había creado entre el gobierno y la sociedad civil, los sectores sociales y grupos políticos que forjaron la vuelta a la democracia tuvieron como una de sus preocupaciones los derechos sociales y políticos cuya solución pasaba por tomas de posición y medidas que debían ser adoptadas y puestas en práctica por las diferentes esferas del gobierno. En ese clima, se erigió una propuesta de participación popular para la gestión de los recursos públicos, especialmente en épocas electorales y cuando los grupos que tradicionalmente pertenecían a la oposición asumían distintos gobiernos (Valdemir Pires, 1999). Si se sigue a distintos autores como Herrera Flores, (s/f), Cabannes (2004) y Uribatán de Souza (2004) se puede denominar al PP como

“un medio para desarrollar un proceso de democracia participativa, voluntaria y universal que sirva tanto para el debate, control y seguimiento del presupuesto anual, como para la decisión ciudadana en los ámbitos que cada contexto le corresponda, independientemente del signo político de los gobiernos municipales”. Por lo tanto, este proceso combina la democracia participativa con la democracia representativa.

Dentro de estas líneas que redefinen las formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, el PP se instala como una herramienta válida para establecer y/o restaurar la dinámica de la participación de los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas.

Estas tendencias por democratizar tanto prácticas como espacios comunes entre el Estado y los ciudadanos, plantean una nueva mirada sobre la cultura política dominante, dándoles matices como características particulares y locales. Para comprender mejor tales tendencias, resulta imprescindible aproximarse a las definiciones de “cultura política” como un factor relevante en la dinámica sociopolítica y componente básico del juego político porque filtra percepciones, determina actitudes e influye en las modalidades de la actuación o el comportamiento políticos (Peschard, 2001).

Acerca del concepto de cultura política¹

En cuanto a los estudios que la han problematizado, se presentan varias perspectivas, desde la sociológica clásica basada en el estructural-funcionalismo, se atribuye a la cultura un papel fundamental en el “mantenimiento del sistema” y en la legitimación de la autoridad. En el clásico estudio de Almond y Verba, siguen de cerca la teoría sociológica parsoniana, definiéndola como aquellas “orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia el sistema político en general, sus aspectos políticos y administrativos, y la propia persona como miembro activo de la política”. Esta visión aísla “lo político” y separa las orientaciones político-culturales de otras esferas que pueden ser relevantes para el funcionamiento de las relaciones de autoridad y dominación a escala de la sociedad global (Lorenc Valcarce, 2011). En una posición antagónica, se sitúa el interaccionismo simbólico el cual sostiene que las personas actúan en función lo que los objetos significan para ellas. El sujeto aquí atribuye sentido a las cosas en interacción con otros, selecciona y manipula los significados

¹ Mediante esta referencia se deja sentado que no se hace hincapié en los múltiples estudios e investigaciones sobre cultura política, los cuales señalan las diferencias entre las perspectivas socio – antropológicas y la politológica (Castro Domingo, Schneider, Nolhen, Landi, otros) como tampoco se hace mención el análisis cultural de la política (Howard Ross) sino que se presenta grosso modo una de las líneas de estudio que se sigue por el momento. http://subjetividadespoliticasyjuventud.blogspot.com.ar/2014/05/seminarios-internos-ces-laura-gonzalez_14.html

socialmente establecidos. Esta perspectiva afirma que los puntos de vista que existen en una sociedad son plurales y están en permanente reelaboración. Aquí, se imponen los estudios cualitativos sobre grupos u organizaciones determinadas, indagándose en detalle sus significados y sus comportamientos. En tanto para el materialismo histórico, los seres humanos producen su vida material junto con otros en condiciones dadas y se representan de cierta manera esas condiciones. Las “formas de consciencia” no son autónomas sino que dependen de las relaciones entre los hombres: las ideas dominantes son, en el análisis de Marx, las ideas de la clase que ejerce el poder material. La “ideología” emerge desde el momento en que se separa el trabajo manual y el trabajo intelectual, dando lugar a la emancipación de los dominantes de sus propias condiciones materiales de reproducción. Para Gramsci, la cultura es un espacio de disputa por el sentido común, o una “trinchera” en la guerra de posiciones que caracteriza a la lucha por la hegemonía en las sociedades occidentales. Esta posición en relación con la ideología es una bisagra, pues si bien su función es legitimante de cualquier poder, el concepto de hegemonía tiene también una función crítica. Althusser aporta el concepto de interpelación, la ideología no es sólo la producción de ideas que tienen existencia material, sino que es una representación imaginaria que los propios individuos se hacen de su existencia como consecuencia de ser “interpelados”; o sea a través de la ideología se le ha de imponer las estructuras del mundo social al individuo. Esta noción es antecedente de “violencia simbólica” de Bourdieu, incorporando además la categoría de *habitus* para hacer inteligible el proceso histórico de la constitución subjetiva. Bobbio, Matteucci y Pasquino (2002) mencionan que Verba y Almond (1963, 1980), Brown y Gray (1977), Nett (1967), Putman (1973), Pye y Verba (1965) aportaron una tipología de cultura política: la parroquial (se da en sociedades simples, donde las esferas / instituciones religiosas, políticas y económicas no existen específicamente o coinciden), la de subordinación (la ciudadanía se inclina por la pasividad y se corresponde a regímenes políticos autoritarios) y la de participación (orientaciones definidas para cada área del sistema político así también prevén una posición activa del sujeto). Si bien estos fenómenos no se presentan de forma pura ni homogénea, se las puede pensar como círculos que se intersectan parcialmente conteniendo varias subculturas. En un esquema interpretativo tiene su utilidad ya que permite poner a prueba a nuevos fenómenos de índole político.

En tanto que Trocello (2008) se propone pensar a la cultura política como un subcampo del campo de poder en donde el campo político se superpone con el campo de la cultura. El objetivo del análisis de la cultura política señala la autora, es desentrañar la lógica del poder, que hace que los sujetos naturalicen la dominación. Es decir

develar cómo las prácticas culturales son atravesadas y condicionadas por las relaciones de poder y de dominación (Grüner 1990/91 en Trocello, 2008).

Dando cuenta de las múltiples posiciones/ concepciones/ estudios sobre cultura política, se asume para este estudio como “la trama de interpretaciones, valores y creencias políticas que prevalece en el conjunto de relaciones sociales y de poder de una sociedad, la misma resulta de la compleja interacción que se articula entre los grupos sociales a lo largo de un período histórico (Sain, 2008, p. 229). Es decir, desde una mirada microsocial, este concepto nos proporciona información acerca de la percepción subjetiva que tiene una población respecto de sus valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el universo político.

Cómo surge el PP en la ciudad de Corrientes

El Presupuesto Participativo surge como una herramienta política que intenta superar conductas, modelos, tradiciones autoritarias y patrimonialistas de las políticas públicas y generar un nuevo modelo de gestión basado en la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. A partir de este instrumento el ciudadano adquiere un lugar protagónico en la esfera pública en tanto puede decidir y participar en los asuntos públicos a escala local. Desde esta perspectiva, en un plano formal y normativo, se asume que el PP permite construir mayores niveles de participación ciudadana y posicionamientos políticos más autónomos. Además, se lo concibe como mecanismo de inclusión y de empoderamiento de actores sociales provenientes de sectores populares, a quienes, tal como en la ciudad de Corrientes, va dirigida la experiencia.

Sin embargo, resulta necesario reconocer que en el plano fáctico, al momento de la implementación del programa, emergen un conjunto de tensiones que confrontan los lineamientos normativos. Uno de los factores, que a mi entender, tiene mayor incidencia es la cultura política predominante de la ciudad de Corrientes. En este sentido, autores como Pérez Lindo, 2001; Guber, 2001; Canevaro, 2002; Behrend, 2003; 2005; Ojeda, 2011 dan cuenta del clientelismo y el caudillismo de los partidos políticos, como los rasgos más sobresalientes de la cultura política, históricamente presentes en la provincia.

Durante décadas, Corrientes estuvo bajo el dominio político y económico de unas pocas familias. En los setenta representantes de las mismas incursionaron en la política y se fortalecieron a partir de 1983, conquistando el poder político de la provincia gracias a una alianza de los dos partidos históricos tradicionales: el Partido Liberal y el Partido Autonomista. Estos partidos de corte conservador se alternaron desde principios de siglo XX

en el gobierno, consolidando su hegemonía política a partir de la creación estratégica del Pacto Autonomista-Liberal (PAL) en 1961 (Balestra y Ossona, 1983; Mansilla, 1983). Con ello se dio fin a una rivalidad política que muchas veces se dirimió de forma violenta y a partir de la vuelta de la democracia, Autonomistas y Liberales compartieron pacíficamente el poder. Corrientes, eludió en cierta medida, los principales clivajes políticos de la Argentina del siglo veinte: el radicalismo y el peronismo. Aunque este último tejió alianzas con el PAL. En cuanto a la primera mitad de los 90, las prácticas clientelistas se vieron fortalecidas debido al proceso de descentralización y transferencia de los servicios de educación y salud a las provincias. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década, se da un fuerte incremento de la protesta social en todo el país, como reacción a estos procesos, impuestos por las políticas neoliberales. Asimismo, ligada a la reforma del Estado y las privatizaciones de empresas estatales como al modelo económico que apostó a la desindustrialización y al cierre de las empresas. Corrientes no estuvo ajena a la protesta social y en junio de 1999 se inició un acampe en la plaza principal “25 de mayo”, denominada en adelante la plaza de la “Dignidad” o del “Aguante”. Resulta interesante el hecho de que este fenómeno social se manifestó contra ciertos rasgos de la cultura política predominante. Protagonizada por la ciudadanía en general, prevaleció la denuncia, la autoconvocatoria, la movilización y la articulación de diferentes sectores en torno a una demanda que superaba los reclamos salariales y que cuestionaban el tipo de dirigencia y el poder cristalizado en la cúpula correntina hasta el momento. Pero al mismo tiempo, para los protagonistas de la crisis, los movilizados y los autoconvocados, lo aglutinante, lo que articulaba sus demandas estaba dado por los rasgos compartidos de una misma esencia o linaje cultural, un ethos que se configura en torno a elementos provenientes de la matriz guaraníca, la escasa inmigración ultramarina, la sumisión, el coraje, la cristiandad católica, el patronazgo semi – feudal, el tradicionalismo, el criollismo, el folklore musical y culinario². Lo que termina alimentando una cultura política contradictoria y ambigua.

No obstante, uno de los efectos de esta crisis política, social y cultural fue el aumento exponencial de ciudadanos reunidos en torno a una organización de base territorial y comunitaria en la ciudad de Corrientes, alrededor de alguna problemática o interés relativo al mejoramiento de la calidad de vida. Las relaciones entabladas entre estas organizaciones de la sociedad civil y el Estado se perfilaron distintas, algunas con un carácter supletorio, otras, cooperativas, y otras conflictivas y confrontativas. De esta manera, en la arena pública, los

² Guber (2001), pone en tela de juicio que la “esencia correntina” atribuida por distintos actores centrales de la protesta (sectores populares, elites políticas e intelectuales locales) sea el factor que permita explicar y comprender este fenómeno social. Propuso observar si esa naturalización sea parte una estrategia de la dominación política.

vínculos se articularon en distintas pujas por participar, incidir e instalar nuevos canales de debate, consulta y participación, construyendo discursos y prácticas que influyen en los modos de conducción, distribución y gestión de las políticas públicas.

Desde el Estado local, se intentó capitalizar esta movilización con una convocatoria de diálogo dirigida a los vecinos organizados y participantes de las instituciones consideradas ámbito natural de la participación ciudadana, esto es, las comisiones vecinales. Esta convocatoria, revela una intencionalidad política romper con la lógica clientelar a partir de una nueva interpelación, que reconocía a los vecinos como interlocutores válidos en los asuntos públicos. Entre el 2005 – 2009, el municipio inicia un proceso de vinculación con la ciudadanía, mediante la apertura de la “Dirección de Participación y Convivencia Pública”, la que a fines del 2009 cambia de denominación por la de “Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana”. Es en el ámbito de esta Subsecretaría donde en el 2010, se crea la “Dirección General de Presupuesto Participativo”.

El programa de PP que se comienza a implementar en la ciudad a partir de dicha fecha, el cual proviene tanto de la plataforma electoral del intendente electo³, como del impulso de ciertas organizaciones de la sociedad civil que demandaban la inserción de la ciudadanía en la toma de decisiones de las cuestiones públicas y comunitarias.

Consideraciones de la experiencia del PP en la ciudad de Corrientes

En una entrevista a quien fuese directora del PP e impulsora de la experiencia en Corrientes, aseguró que se buscó un diseño flexible que evitara modelos cristalizados, por ello durante el 2010 y 2011 se desarrolló como prueba piloto para reajustar sobre la marcha. La metodología adoptada fue pensada para dar cuenta del contexto socio – comunitario y político-administrativo de la ciudad de Corrientes. Es un modelo que recoge estrategias básicas de diferentes alternativas a partir de la realización de un estudio comparativo de los PP implementados en 50 ciudades del mundo, la mayoría de Latinoamérica.

Asimismo, el equipo a cargo de PP elaboró un manual de gestión considerado dinámico ya que la función, al decir de la directora, se encuentra siempre en construcción⁴.

³ En 2009, Espínola consigue imponerse como el nuevo Intendente de la Ciudad de Corrientes con un 34 % de los votos. La popularidad y buena imagen lo había cosechado por medio del deporte, ya que logró 4 medallas en diversos Juegos Olímpicos. Consultado en: <http://www.diariopublicable.com/Londres-2012/255-carlos-espino-la--una-carrera-de-exitos.html>. Es considerado un aliado al Partido Justicialista ya que tiene como padrino e impulsor en la política, a Daniel Scioli. Además después de electo, en la primera semana logró entrevistarse con reunió con Cristina, Néstor y Alicia Kirchner. Consultado en http://www.poderlocal.net/leer_noticias.asp?ID=50316

⁴ No se pudo acceder a este material, aunque se sabe por declaraciones de integrantes del equipo técnico del PP, que fue una de las tareas inconclusas dejar por escrito, el desarrollo adoptado en la ciudad.

Además remarcó que si bien el régimen municipal contemplado por la Reforma Constitucional de la Provincia de Corrientes del 2007 sentó las bases para la implementación del PP, la carta orgánica del Municipio correntino no hizo eco de estas modificaciones. Sin embargo, por voluntad política del Intendente electo en el 2009, el PP se inicia en el 2010 asumiendo el carácter de programa. En este marco se destina un total aproximado de \$5.000.000⁵, monto que se distribuye con un criterio igualitario entre los barrios que realizan asambleas durante el año fiscal.

Se destaca que en el caso de Corrientes, los barrios en los que promovió el PP son en su mayoría periféricos y con altos índices de NBI. De acuerdo con los datos aportados por la Dirección de PP, se relevaron un total de 80 barrios -de los 112 que conforman la ciudad de Corrientes⁶-, los que fueron agrupados en 17 zonas. En el 2010 se realizaron 55 asambleas, de las que participaron 3159 vecinos, eligiéndose 217 delegados y elaborándose 83 proyectos. En el 2011, 41 asambleas, 1791 vecinos, 178 delegados y 75 proyectos. En el 2012, 14 asambleas, 613 vecinos y 55 delegados, se han elaborado 72 proyectos pero no se especificó si se concentraron. En total en esta experiencia han participado 5563 personas, un 1,6% de los 356.314 habitantes de la ciudad⁷.

La metodología implementada reconoce las siguientes etapas⁸:

Relevamiento: se orienta a la identificación de los actores sociales con los que se trabajará en la difusión del PP y a la convocatoria en cada comunidad.

Asambleas: se organizan en cada barrio por solicitud expresa de los vecinos. En las mismas se votan las propuestas prioritarias de cada comunidad y se elige el cuerpo de delegados que se encargará de la formulación del proyecto a ejecutarse con los fondos del PP.

Encuentros zonales: dirigidos a los delegados, funcionan como espacio de socialización de problemáticas inter - barriales y lugar para plantear estrategias para aprovechar los recursos disponibles. Son aprovechados además como instancia de capacitación en relación con la metodología de implementación del PP.

⁵ El monto destinado al PP es una cifra cerrada designada por el Poder Ejecutivo y aprobada por el Concejo Deliberante, representa casi un 2% del Presupuesto Municipal.

⁶ Fuente http://www.ciudaddecorrientes.gov.ar/Ctes_Interactivo/corrientes_interactivo.swf

⁷ Fuente INDEC

⁸ Resulta conflictivo la falta de ordenanza porque quita legitimidad, aseguraban en un encuentro de delegados. No alcanza la voluntad política del intendente. Esta cuestión quedó demostrada también en el desmantelamiento del programa a mediados y fines de 2012. Lo cual repercutió en la implementación y ejecución de los proyectos elaborados.

Elaboración de los proyectos: es la etapa final en la que intervienen los delegados para la traducción de las propuestas y prioridades en un proyecto técnico viable que será presentado para iniciar el expediente correspondiente a cada barrio.

Seguimiento de expediente y ejecución del proyecto en el año siguiente: el proyecto elaborado en conjunto con el equipo técnico y los delegados, se transforma en un expediente, como se menciona en el paso anterior, pero muchos de ellos quedaron suspendidos en distintas áreas del municipio. Muchos delegados adjudicaron que la ejecución de sus proyectos es proporcional a la insistencia en el seguimiento del expediente que correspondían a sus barrios.

Cabe mencionar que cada una de estas etapas se ha desarrollado con mayor o menor continuidad.

En las asambleas se votan las prioridades y se eligen los delegados, que en un mismo barrio, pudieron ser celebradas hasta dos veces, en distintos años, para renovar las autoridades – delegados –. En muchos casos, fueron los mismos vecinos elegidos anteriormente lo que siguieron en esa función. Las asambleas se constituyeron además en un ámbito de expresión de las demandas y necesidades ante el gobierno local, siendo una oportunidad para que los vecinos planteen sus quejas y sus frustraciones. Además se conformaron como espacios de lucha de poder, en el que se dirimen los conflictos de los sectores en disputa dentro del barrio, y al mismo tiempo, de construcción de hegemonía, a partir de la propaganda que se realiza de la actual gestión.

Estas instancias no derivan de una amplia difusión en la que se garantice a todos los vecinos el conocimiento acerca de las posibilidades que brinda la herramienta del PP, en las asambleas se genera una dinámica que propicia la asimetría entre los que tienen y distribuyen la palabra y aquellos que escuchan pasivamente sin terminar de entender de qué se trata. Esto repercute en la ciudadanía impidiendo la generación de experiencias significativas de aprendizaje social y la consolidación de prácticas participativas ya que el tiempo de la gestión no se condice con el de los procesos de apropiación comunitarios para el cambio social y cultural. Mediante una encuesta, se pudo conocer, que la mayoría de los delegados o referentes barriales tenían una vinculación estrecha con el partido político gobernante asimismo durante las entrevistas hechas al equipo técnico del área PP, se reconoció que se convocó a aquellos actores sociales referentes en el barrio pero identificados con el partido político justicialista. Cuando desde el municipio – área, dirección, programa – cuentan con mucho más instrumentos y elementos,

contactos, presupuesto, personas, en fin, recursos financieros y humanos que potencien la comunicación con los ciudadanos. Se puede traer a colación el ejemplo de Rosario, donde implementaron spot en las radios, tv, etc. para la invitación al PP.

Si bien es valorable el hecho de que el equipo a cargo del PP se traslade a las comunidades y organice en ellos las asambleas, a diferencia de lo que ocurre en otras propuestas en los que las reuniones se convocan en sitios equidistantes de los barrios (Cuenca Botey, 2008), se advierte que el trabajo en el territorio resulta insuficiente para promover sensibilización y compromiso en los vecinos, lo que se refuerza a partir de la estrategia planteada para el cuerpo de delegados elegido en las asambleas. Una vez electos éstos se desvinculan de su comunidad para interactuar de manera exclusiva con la dirección PP.

Los delegados deben participar de los encuentros zonales, donde discuten con sus pares acerca de la viabilidad y prioridad de las propuestas aprobadas en sus comunidades. A estos voluntarios, además de representar a sus barrios, se les encarga la tarea de elaborar técnicamente los proyectos que serán aprobados por el Concejo Deliberante. Los delegados son una pieza clave en el modelo de PP correntino y sobre ellos recae el mayor peso de responsabilidad y esfuerzo.

En consonancia, la etapa de elaboración de proyectos evidenció muchas dificultades en su implementación ya que se solicitaba a los delegados un conjunto de capacidades y recursos de los que no todos podían hacerse cargo. El desarrollo técnico de los proyectos suponía la intervención de profesionales y expertos que no estaban contemplados en las funciones de la dirección y en la práctica superaba sus posibilidades materiales.

La demanda de apertura del PP no fue generada desde las “bases”, ni de las “organizaciones de la sociedad civil” sino fue una decisión política del candidato a intendente, es decir, es una “imposición” de la plataforma política hacia la sociedad. Por ello, se contradice, con la experiencia que se considera innovadora y emblemática, como es el caso de Porto Alegre y por ello, tensiona con lo que promueve la democracia participativa. Esto refuerza la convocatoria hacia referentes barriales y políticos, de trayectoria política vinculada con el partido gobernante.

Por lo tanto, la construcción de esfera pública, que se podría entender / vislumbrar en las distintas etapas del PP (asambleas, encuentros de delegados, encuentros zonales, reuniones barriales, encuentros deportivos, recreativos, etc.) se ve sesgada por la coacción y los intereses

del área gubernamental – que a su vez, es el margen que surge de las respuestas de las decisiones políticas, administrativas y económicas de otras jerarquías superiores. Un claro ejemplo de esto fue el cambio observado en algunas asambleas barriales, donde se presentaba al PP como la oportunidad de realizar algún proyecto social y /o deportivo; que en un principio se presentó como: *“Es un sistema de gestión de los recursos públicos en base a la participación ciudadana. Es el derecho que tienen los vecinos de decidir en qué se va invertir un porcentaje del recurso que administra la Municipalidad”*. Este cambio tiene como trasfondo, no sólo la nominación sino también un nuevo modo de hacer e implementar el PP. Esto es direccionar las necesidades y las particularidades de los barrios capitalinos hacia las posibilidades que tiene el área de concretar esta política pública sin generar tantos conflictos y desencuentros.

La definición del PP resultó “engañosa” porque por un lado, el vecino que se acercó, volcó todas sus inquietudes y sus problemáticas asociadas a la infraestructura, obras físicas – entendiéndose como construcción de lugares comunes, garitas, plazas, salas de reuniones, mejoramiento de la seguridad como limpieza barrial: contenedores de basuras, iluminación, cuneteo, arreglo de calle, accesibilidad, cloacas, semáforos, arborización – quedaron suspendidas.

Ya que se direccionó hacia proyectos sociales, comprendidos en escuelas deportivas para niños y clubes de abuelos, para las personas adultas mayores. Con lo cual se contrató un cuerpo de profesionales como asistentes sociales, profesores de educación física, asistentes en geriatría, psicólogos, entre otros.

Se pasó de lo tangible a lo intangible, se trasladó (direccionó) las problemáticas asociadas al mejoramiento del barrio – en tanto espacios y condiciones de hábitat – hacia la contención de grupos vulnerables aunque haya que buscar espacios comunes para realizar las actividades. Que en definitiva, no se contradicen estos proyectos sino que se complementan para mejorar la calidad de vida de los vecinos y beneficia el bienestar social, en general. Lo cuestionable, es que se somete a discusión / debate cuestiones que resultan responsabilidad exclusiva de la gestión municipal.

Es más, una de las dificultades encontradas en el territorio es la falta de espacio público disponible para actividades y /o acciones de quienes viven alrededor. Por lo tanto, aquellas prioridades vinculadas a obras edilicias o infraestructura, respondían a una necesidad genuina de los vecinos.

Así también, se observó que el direccionamiento o cambio en la elaboración de proyectos de tinte social - recreativo – deportivo tuvo estrecha vinculación con las constantes dificultades que el área del PP tuvo para articular con otros espacios municipales.

Si bien se reconoce la innovación en los ejes rectores de la política pública (*Participación – Transparencia – Igualdad – Tolerancia - Eficacia y eficiencia – Equidad – Competitividad - Respeto a los acuerdos – Cogestión*) iniciada en este proceso participativo, por parte del estado municipal. Pero con los mismos elementos que están presentes en el área administrativa como en los barrios y en la ciudadanía. No hay una reformulación de estos elementos ni tampoco un claro cuestionamiento, sino más bien una adaptación. Esto es trabajar con un presupuesto acotado, con poco personal para las actividades que se propone emprender, etc. En una reunión de delegados, se plasmaron aquellos obstáculos encontrados a la hora de ejecutar los proyectos se mencionan estos: “Somos organismo ejecutor de algunos proyectos y no estaba en los planes - Desdoblamiento de los proyectos sociales. Problemas de factibilidad en algunos proyectos que saltan ahora. Dominio de terrenos, estado de terrenos y presupuestos mal calculados. Recotizaciones. Coordinación y control de 5 obradores”. Esta enumeración de algunas dificultades encontradas ponen en tela de juicio los principios de transparencia, participación, cogestión, entre otros.

Se menoscaba las oportunidades de apertura de espacios genuinos de participación, de fortalecimiento de la esfera pública y común. Resiente el ejercicio de toma de la palabra y de decisiones colectivas. Por ello, la pluralidad queda totalmente descartada a la hora de avanzar hacia políticas públicas que integren una vinculación entre estado local y ciudadanía.

Asimismo desde el equipo técnico también vislumbró ciertos desafíos en la implementación, por un lado que el PP “*sea comprendido más como proceso que involucra a todas las áreas municipales como herramienta*” y otro, “*que el vecino pueda participar de la construcción de su ciudad, más allá de los reclamos de su barrio en particular*”.

Lo que queda claro es que la ciudadanía no tenía claro explícitamente de qué se trataba este “derecho”. A su vez, el equipo técnico a cargo, era reducido y su orientación ideológica, que fue en principio celebrada luego resultó un obstáculo para la credibilidad de los mismos y la ejecución de los proyectos. Estos estaban más preocupados en manifestar en las bondades de sus preferencias / orientaciones políticas – al otras áreas del municipio como a los ciudadanos afines a otros partidos políticos.

Afloran las simplificaciones sobre las ideologías políticas y su posible accionar y se reducen a repetir esquemas, discursos... se agitan miedos, se refuerzan desinformaciones y malentendidos lo cual quita posibilidad a recrear espacios para debatir proyectos políticos o

al menos poner blanco sobre negro. De ambos lados, quienes son funcionarios como los ciudadanos.

A modo de cierre

Al analizar la experiencia del PP como una innovación entre las políticas públicas de la ciudad de Corrientes encontramos tensiones y contradicciones entre el plano discursivo e intencional y el plano fáctico. Porque focalizar en quiénes, cómo, cuándo, cuánto y por qué se participa así como evaluar las condiciones y los contextos políticos e institucionales nos posibilita evaluar en cierta medida la profundización de la democracia.

En principio, la construcción de una cultura política democrática necesita de elementos que fueron analizados y puestos en revisión en este texto. Es así que encontramos una relación jerárquica y selectiva entre el estado local y los ciudadanos. Estos últimos fueron entendidos como inmaduros e inactivos o tal vez ni considerados como tales ya que fueron convocados aquellos quienes tienen una vinculación directa y específica con el partido político que gestionó el programa, claro, en su gran mayoría. La ciudadanía si bien fue convocada, solamente fue consultada en ciertos momentos para avalar el direccionamiento que el área del PP pudo darle a las propuestas elegidas. Asimismo los vecinos en tanto ciudadanos, obtuvieron poca o nula información por ello su responsabilidad fue restringida a la hora de recrear un espacio público y común. Aun en estas condiciones y en las pocas oportunidades que el vecino se hizo escuchar siguió reclamando la presencia de las autoridades locales, la eficiencia y la eficacia en la resolución de los conflictos barriales y problemáticas sociales. Otro claro ejemplo, es la ruptura de la alianza entre el intendente y quien impulsó la iniciativa del PP – de otra orientación ideológica -; y de esta forma se sometió a profundos cambios la dinámica implementada. Quedó evidenciado que se trató más bien de una toma de decisión de este funcionario público - como cuestión de índole personal que afecta su carrera política – más que un asunto público – político.

Asimismo el análisis del PP en la ciudad pone de manifiesto que no hubo discusiones generales ni participación activa ni masiva sino que queda reduce a un nicho o un grupo selecto e invitado por parte de las autoridades estatales. Los vecinos y los referentes barriales adoptan distintas posturas, por un lado, están quienes desertan de la experiencia o quienes aceptan ser elegidos como delegados pero renuncian al compromiso y la responsabilidad que

conlleva estas tareas – ya que son múltiples, variadas y voluntarias. También están aquellas personas que logran posicionarse y negociar “mejoras” para el barrio mediante insistencia y persecución de los expedientes como de las respuestas de los referentes del área municipal. También están aquellos quienes logran adecuarse y coordinar las acciones sin ningún inconveniente, aceptando y recibiendo, lo dado por el PP. Estos posicionamientos tienen un impacto social, una repercusión en el tiempo – ya sea a corto como mediano plazo - .

Al parecer, los vecinos necesitan ver los cambios a su alrededor, que algo realiza la municipalidad por ellos como vecinos, contribuyentes y/o ciudadanos. Sin embargo, existe una distancia importante entre las problemáticas planteadas, las propuestas seleccionadas y los proyectos ejecutados. En cada una de estas etapas se tornan tan distintas que esto produce desconcierto y desinformación de por qué no se concretan las acciones, de por qué no sucede nada en el barrio. Es así que este mecanismo que se concibe como vinculante entre municipio – vecinos, termina alimentando la desconfianza, la desilusión y el descreimiento. Se supone, que es de esta forma, la idea de proximidad con el político, dura solamente en época de campaña electoral. Esta afirmación, la sostienen los vecinos como aquellos que son empleados municipales, una integrante del equipo técnico del PP adujo “*hubo necesidad de hacer uso de los proyectos sociales para las fotos de campaña*”. Con esto se puede vislumbrar por un lado, *resignación* por parte de los vecinos y *aprovechamiento* de los recursos estatales por parte de los funcionarios públicos.

Luego, mediante estas acciones que resultan reiteradas y reproducidas en el ámbito estatal, la posibilidad de pluralidad se socava como también la oportunidad de habilitar un espacio socio – comunitario y político para dirimir las diferencias y ejercer el poder hacia el bienestar de una mayoría que lo necesita. Existe la necesidad de regular este tipo de programas de manera legal, mediante normativas y ordenanzas, que sostengan las innovaciones y los cambios más allá de las intencionalidades de los funcionarios públicos. Si bien la institucionalización del PP no garantiza el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, sí se convierte una herramienta legítima en un contexto donde imperan avasallamientos e imposiciones individuales.

Bibliografía

- Annunziata, Rocío (2010). Apostando a lo local: la ‘democracia de proximidad’ en el Municipio de Morón”, en P. Alegre *et. al.*, Las izquierdas latinoamericanas, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

- Behrend, Jacqueline (2003) Notas para el desentramado de la relación entre el clientelismo y la protesta social. Presentado ante el VI Congreso Nacional de Ciencia Política. Universidad Nacional de Rosario. Noviembre de 2003.
- Bloj, Cristina (2009) Presupuesto Participativo y Políticas Sociales: Cavilaciones en torno a la familia. En Seminario: Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas CEPAL/ NACIONES UNIDAS. Santiago de Chile.
- Cuenca Botey, Luis Emilio. Acción, Decisión y Competencias Deliberativas en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Revista de Ciencias Sociales (Cr) [en línea] 2008, vol. 3 [citado 2012-04-11]. Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=15311737008> ISSN 0482-5276.
- Clark, Terry y Navarro, Clemente. (2007) (comp.) La nueva cultura política. Tendencias globales y casos iberoamericanos. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- De Sousa Santos, Boaventura. (2004). “Democracia participativa en acción”. En: Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa. México. Fondo de Cultura Económica.
- Falck, Andrés y Paño Yáñez, Pablo (editores). (2001). Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Manual de Escuela de Políticas de Participación Local. Proyecto Parlocal.
- Goldfrank Benjamín. (2006) Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. En: Revista de Ciencia Política, Volumen 26 / N° 2. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art01.pdf>
- Guber, Rosana (2001): “La dimensión cultural de la crisis en Corrientes”, en Pérez Lindo (comp.), Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes, Corrientes, Universidad Nacional del Nordeste.
- Landau, Matías (2008) Política y participación ciudadana. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Matías, Domingo (2010) Presupuesto Participativo: Entre el clientelismo y la democracia. Disponible en: <http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=32251>
- Peschard, Jacqueline. (2001) La cultura política democrática. Instituto Federal Electoral. 4° edición. México.

- Pérez Sosto, Guillermo. (2000) Análisis de los factores intervinientes en la Crisis del Estado de la Provincia de Corrientes. Universidad Nacional del Nordeste. Disponible en: <http://200.45.54.151/comunicacion/documentos/crisis/crisis.html>
- Ruiz Pozo, Lucía. (2007) “Manual conceptual sobre presupuesto participativo”. Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD: Proyecto de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local PDDL
- Schneider, Cecilia. (2007) La Participación Ciudadana En Los Gobiernos Locales: Contexto Político y Cultura Política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona. Tesis Doctoral Dirigida por el Dr. Carles Ramió Matas. Departamento De Ciencias Políticas Y Sociales- UPF. Barcelona
- Sintomer, Yves y Ganuza, Ernesto, con la colaboración de Carsten Herzberg y Anja Röcke. (2011) Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa. Transtional Institute.
- Trocello, Gloria (2008). La manufactura de “ciudadanos siervos”. Cultura política y regímenes neopatrimonialistas. 1ª ed. San Luis: Nueva Editorial Universitaria. U.N.S.L.