



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Vega, Roxana Edith

Las estrategias de comunicación en el presupuesto participativo en la ciudad de Rosario : el caso del Distrito Oeste.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Vega, R. E. (2018). *Las estrategias de comunicación en el presupuesto participativo en la ciudad de Rosario: el caso del Distrito Oeste. (Tesis de maestría).* Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/817>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Las Estrategias de Comunicación en el Presupuesto Participativo en la ciudad de Rosario. El caso del Distrito Oeste.

TESIS DE MAESTRÍA

Roxana Edith Vega

roxph@yahoo.com

Resumen

Con la presente investigación pretendemos indagar en qué medida, las estrategias de comunicación que se implementan como parte del proceso del Presupuesto Participativo contribuyen a la calidad de participación del proceso. Esto implica considerar la comunicación enmarcada en procesos de desarrollo y democracia participativa como dimensión estratégica co-creando con otros condiciones para la participación.

Concretamente esta investigación busca responder a cómo se establecen y a qué apuntan las estrategias de comunicación, en el complejo y dinámico proceso de implementación del Presupuesto Participativo del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario, en el período 2011.

Director: Washington Uranga

Agradecimientos

A los vecinos, organizaciones e instituciones que participan en la gestión cotidiana del Centro Municipal del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario.

Al equipo técnico del Presupuesto Participativo del distrito que me brindaron tiempo y espacio para poder realizar esta investigación.

A los docentes y compañeros que me acompañaron en diferentes formas por este camino.

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1.....	7
PLANTEO DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
Planteamiento del Problema de Investigación.....	7
Definición del Problema	10
Objetivo General. Objetivos Específicos.....	10
Justificación de la Investigación	11
CAPÍTULO 2.....	16
MARCO TEÓRICO.....	16
Sobre crisis, desplazamientos y nuevos paradigmas.....	16
La Concepción del Desarrollo Humano Sustentable y Democrático	16
El problema del “Estado democrático”	22
El Estado relacional	30
Descentralización y Participación	36
Sentidos de la descentralización.....	36
El discurso neoliberal de la descentralización y sus efectos	38
El discurso democrático de la descentralización y sus alcances	40
La participación como eje constitutivo de la descentralización. Tres Niveles de Participación.....	41
El Presupuesto Participativo	43
Origen e Historia.....	43
Fundamentos políticos y metodológicos.....	44
Estructura y metodología de trabajo	46
El presupuesto participativo como dispositivo comunicacional	50
El presupuesto Participativo como objeto comunicacional complejo	50
La Comunicación Estratégica como perspectiva de abordaje multiparadigmático. De la Comunicación Estratégica hacia las Estrategias de Comunicación.....	55
CAPÍTULO 3.....	63
MARCO METODOLÓGICO.....	63
Tipo de Investigación.....	63
Técnicas de Investigación.....	65
Diseño Metodológico.....	67
CAPÍTULO 4.....	80

ANÁLISIS DE CASO	80
Contextualización	80
4.1.1 El Estado relacional en Rosario	80
4.1.2. La descentralización en Rosario.....	84
El Presupuesto Participativo en Rosario	86
Origen y normativa del Presupuesto Participativo en Rosario	86
Estructura y funcionamiento del Presupuesto Participativo	92
La formulación del Presupuesto Participativo.....	94
Algunos datos relevantes sobre la participación del Presupuesto Participativo Rosarino	97
Análisis Comunicacional del Presupuesto Participativo del CMDO	99
Descripción y contexto del PP : el CMDO	99
Análisis de las Estrategias de Comunicación en relación con la dinámica participativa del PP	101
Interpretación de Datos	119
5. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	125
ANEXOS	130
BIBLIOGRAFIA	144

Introducción

El Presupuesto Participativo es una política pública que permite la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en el Estado respecto del uso del presupuesto público. Es una de las formas en que los actuales estados locales, buscan legitimar su accionar, generando espacios de acercamiento concreto a los ciudadanos. Los estados que impulsan este tipo de políticas forman parte de un estilo de gestión vinculado al paradigma de la gobernabilidad democrática. Esto se manifiesta en el rol del Estado que se caracteriza por establecer políticas que priorizan los vínculos con el mercado y con la sociedad civil en su conjunto.

El perfil relacional que adopta el Estado en el contexto posneoliberal implica fortalecer la democracia y legitimarse convocando a la participación ciudadana a la gestión de proyectos colectivos. En este marco, el desarrollo de estrategias y prácticas de comunicación **diferentes** a las implementadas en un estilo de gestión de gobierno tradicional -típico de una democracia representativa- se convierte en una necesidad, a fin de crear y sostener niveles progresivos de participación ciudadana.

Con la presente investigación pretendemos indagar en qué medida, las estrategias de comunicación que se implementan como parte del proceso del Presupuesto Participativo contribuyen a la calidad de participación del proceso. Esto implica considerar la comunicación enmarcada en procesos de desarrollo y democracia participativa como dimensión estratégica co-creando con otros condiciones para la participación.

Concretamente esta investigación busca responder a cómo se establecen y a qué apuntan las estrategias de comunicación, en el complejo y dinámico proceso de implementación del Presupuesto Participativo del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario, en el período 2011.

En el capítulo 1 se presenta la formulación del problema y se da cuenta de los motivos por los cuales el abordaje del Presupuesto Participativo, desde una perspectiva comunicacional, es necesario.

En el capítulo 2 se presenta el marco teórico conceptual, donde situamos conceptualmente nuestro punto de partida. Se describen allí, en líneas generales, los desplazamientos teóricos y contextuales que han llevado a la emergencia y utilización de conceptos como: desarrollo sustentable, governance, gobernabilidad democrática, Estado Relacional, descentralización y participación. Allí mismo, nos posicionamos desde la comunicación estratégica y definimos que entendemos por estrategias de comunicación.

En el capítulo 3 se describe el tipo de investigación, con su diseño metodológico. También se presenta un cuadro con la dimensiones de análisis en base a la

modalidades de participación con las que se ha caracterizado el proceso del Presupuesto Participativo.

En el capítulo 4, se realiza el análisis de caso del Presupuesto Participativo del Distrito Oeste, así también como su interpretación, donde se revela el tipo de estrategias de comunicación utilizadas y su grado de influencia en la calidad de participación del proceso.

Finalmente se presenta, a modo de conclusión, los alcances, en base a los objetivos propuestos, logrados en la investigación. Con ello se busca contribuir, a la conceptualización de la comunicación y a las dimensiones que debe abarcar la misma a la hora de intervenir en escenarios multiactorales y procesos de dinámica compleja. Se pretende así, generar aportes a la comunicación como dimensión estratégica, necesaria para crear condiciones de participación sostenibles en el marco de la gobernabilidad democrática para el desarrollo.

Capítulo 1

Planteo de la Investigación

La intención de esta parte inicial, no es otra que la de presentar las bases principales sobre las que se ha desplegado la presente investigación. Se trata de comenzar dando cuenta de los interrogantes y las motivaciones que nos han llevado al diseño y la posterior travesía de ver y vivir la comunicación en acción, la comunicación vinculada a la participación ciudadana.

Planteamiento del Problema de Investigación

En la actualidad existe un amplio consenso a nivel mundial, en que la democracia es el mejor modelo de gobierno. Sin embargo, el pasaje al modelo de acumulación postfordista, fundamentalmente caracterizado por el desarrollo de las denominadas tecnologías de comunicación e información y la consecuente globalización económica, cultural y política, ha potenciado la crisis del modelo de la democracia representacional.

Un amplio campo de la literatura política y social señala la coincidencia de la crisis de los Estados-nación junto con la emergencia de la globalización y el alzamiento de nuevos poderes globales.

Por otro lado, también son varias las investigaciones, que marcan el proceso de transformación organizacional del Estado, cambio vinculado a su nuevo rol en el modelo de acumulación caracterizado como informacional y global (Castells, 1999). Así también no deja de ser menor la literatura, que focaliza en la lectura de esta transformación del Estado como consecuencia de la profunda crisis de legitimidad y de gobernabilidad de la democracia representativa.

Si la democracia es un recurso hoy día indispensable como forma de gobierno que favorece el desarrollo integral de las personas y la preservación de los derechos humanos y, por otro lado, existe una profunda crisis de credibilidad y legitimidad de la democracia representativa, el Estado se ve obligado al cambio político y organizacional. Se trata del cambio hacia la gobernabilidad democrática.

Dentro de las propuestas de la gobernabilidad democrática, aparece un cambio en las características y formas en el Estado puede ejercer su liderazgo y gobernar. Se trata de una nueva lógica de acumulación de poder, donde prima la articulación con "otros" para llevar adelante la gestión de gobierno (García Delgado, 1998, p.99) Esta nueva lógica prioriza como forma organizativa el trabajo en red, la flexibilidad, la cooperación, el diálogo y la búsqueda de compromiso de la ciudadanía en perspectivas compartidas para la solución de los problemas que padecen las grandes mayorías.

La búsqueda de una gestión innovadora se patentiza en la existencia de diferentes

herramientas de gestión. Entre ellas algunas de las más utilizadas son:

- La gestión asociada del Estado ya sea con organizaciones civiles o del sector privado.
- La articulación regional para resolver problemas comunes.
- El uso de las nuevas tecnologías como forma de agilizar y flexibilizar la gestión de servicios de los organismos públicos.
- La descentralización como forma de gobierno y de administración pública.
- Y el fomento de la participación ciudadana en la gestión y el control del gobierno a través de la conformación de escenarios multiactorales como el Plan Estratégico de Ciudades y el Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo es un mecanismo cada vez más utilizado en diversas ciudades y regiones del mundo. En nuestro país según datos de la Red Argentina de Presupuesto Participativo¹ (RAPP) existen actualmente 48 municipios que lo llevan adelante. La ciudad de Rosario ha sido una de las pioneras en la implementación de esta herramienta, al realizarla por primera vez en el año 2002, capitalizando así diez años de experiencia en la gestión del Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo (P.P) es un método que permite la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre el uso del presupuesto público en la gestión de la ciudad. Se trata de una metodología de co- gestión entre ciudadanos y Estado, impulsada (en este caso) por la Municipalidad de Rosario. Forma parte de un estilo de gestión vinculado a la democracia participativa y al paradigma de la governance (Gomá y Blanco, 2002).

El Presupuesto Participativo es una herramienta que posee uno de los componentes claves del paradigma de la governance, esto es: la búsqueda de regulación de los conflictos sociales a través de la conformación de “redes de actores diversos” desde estrategias de proximidad y apertura (Gomá y Blanco, 2002), a fin de impulsar políticas capaces de transformar de forma sustantiva y con uso racional de los recursos la calidad de vida de los ciudadanos implicados en el proceso.

Por lo cual, el desarrollo de estrategias y prácticas de comunicación *diferentes* a las implementadas en un estilo de gestión de gobierno tradicional -típico de una democracia representativa- se convierte en una necesidad, a fin de crear y sostener (en el dinámico proceso del P.P) niveles progresivos de participación ciudadana.

Esto es, establecer condiciones para la participación en una escala de complejidad de menor a mayor: *información, consulta, capacitación, deliberación, argumentación, elaboración, recomendación, co-gestión*. Varios autores (Font, Blanco, Gomá y Jarque, 2000), (Gomá y Blanco 2002) han planteado el cambio de paradigma en la gestión de los gobiernos locales, donde la participación ciudadana es el

elemento crucial y determinante de la formulación y legitimidad de las políticas públicas. En la medida que llevan adelante la inclusión de muchas personas y grupos colectivos a procesos de deliberación, argumentación y reflexión, insertos en las redes micro de la vida cotidiana.

Así también, desde la perspectiva de los vínculos entre comunicación y desarrollo humano (Alfaro, 2006) (Cabello, 2002) se ha observado la imbricación entre los procesos políticos participativos de desarrollo y los procesos y prácticas de comunicación.

Se considera a la comunicación de un alto valor estratégico para que el Estado logre a través de la participación establecer políticas consensuadas y articuladas con diversos sectores sociales (Madoery, 2008). Le corresponde a la comunicación generar estrategias y prácticas desde las cuales aportar a la formación de capacidades para el diálogo y el consenso (Alfaro, 2006). La comunicación enmarcada en procesos de desarrollo y democracia participativa se revela como dimensión estratégica co-creando con otros condiciones para la participación. Estos planteos implican también hacerse algunas preguntas vinculadas a la intervención comunicacional.

¿Cómo construir procesos de comunicación orientados desde el gobierno hacia la preocupaciones de la sociedad? ¿Cómo la comunicación puede servir en la construcción de ciudadanía fomentando la creación de vínculos entre diferentes actores sociales?

¿La legitimidad, la credibilidad y la construcción de visibilidad se da prioritariamente y a veces únicamente mediante procesos de comunicación enmarcados en lógicas mediáticas?

Si bien los antecedentes de investigación en el tema son escasos, el trabajo de Helenice Carvalho² (2006) sobre las estrategias comunicativas llevadas adelante en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, demuestra que es posible focalizar en el Presupuesto Participativo como objeto de comunicación multidimensional.

Como elementos relevantes de referencia en dicho trabajo se evidencia que las estrategias de gobierno en relación con políticas participativas, pueden sostenerse en base a prácticas de comunicación, que se sustentan en enfoques multidimensionales y de características híbridas, y son prioritariamente de índole relacional. En esa perspectiva relacional se destaca la dimensión educativa, en la medida que se busca que la ciudadanía internalice y se apropie de las herramientas para la participación.

Se rescata el aporte que esta investigación también realiza en torno a una concepción sobre la comunicación política como proceso híbrido, atravesado constantemente por mediaciones que lo vuelven proceso comunicacional complejo que va mucho más allá de una dimensión mediática de la esfera pública.

Por otro lado, existen en la literatura sobre comunicación avances notables con respecto a las competencias de la comunicación en relación con la búsqueda de la participación y la construcción de procesos de formación de ciudadanía. (Uranga-Vargas³, Alfaro, 2006)

Definición del Problema

La dinámica participativa de la implementación del Presupuesto Participativo en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario puede ser abordada como la puesta en funcionamiento de un complejo mecanismo, dónde se construye una compleja situación de comunicación. Visto como situación comunicativa, por un lado se da el establecimiento de procesos de producción, transmisión e intercambio de información; y por otro lado, tienen lugar el establecimiento de vínculos que activan redes de conversaciones que en su circulación desbordan tanto las instancias como espacios propios del Presupuesto Participativo. Estas redes de conversaciones circulan en el territorio y al interior de la estructura municipal de distrito.

Una intervención en este escenario desde la comunicación, exige preguntarse en que medida y bajo qué modalidades estas dimensiones de la comunicación son incorporados desde la planificación y gestión del Presupuesto Participativo, teniendo en cuenta que al interior del proceso del Presupuesto Participativo idealmente pueden presentarse condiciones para la *información, la consulta, la capacitación, la deliberación, la argumentación, y procesos colectivos de toma de decisiones*. Considerar la dimensión comunicacional como un aspecto co-constitutivo del proceso implica valorarla como un recurso que ayuda a crear y sostener (en el dinámico proceso del P.P) **niveles progresivos** de participación ciudadana.

En base a lo expuesto, esta investigación busca responder a cómo se establece la gestión de la comunicación en el complejo y dinámico proceso de implementación del Presupuesto Participativo del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario, en el período 2011. Concretamente, nos preguntamos como es la intervención desde la comunicación para la participación. Es decir,

¿Cuáles son las estrategias de comunicación implementadas que contribuyen a la calidad de participación del Presupuesto Participativo del Centro Municipal del Distrito Oeste (CMDO) de la ciudad de Rosario en el período 2011?

Objetivo General. Objetivos Específicos

Objetivo General

Analizar el grado de vinculación entre las Estrategias de Comunicación y las Modalidades de Participación ciudadana en el Proceso Anual del Presupuesto Participativo del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario.

Objetivos Específicos

1. Establecer una tipología de modalidades de participación ciudadana en base al análisis del proceso del Presupuesto Participativo.
2. Analizar las influencias de las Estrategias de Comunicación implementadas en las diferentes modalidades de participación que habilita el proceso anual del Presupuesto Participativo en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario.
3. Examinar el grado de presencia de políticas y estrategias de comunicación en la planificación general del Presupuesto Participativo en la ciudad de Rosario y en el CMDO.
4. Explicar que se entiende por Estrategias de Comunicación en el marco del proceso del Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario.
5. Comprender las nociones de comunicación que operan en el proceso del Presupuesto Participativo.
6. Categorizar las prácticas de comunicación existentes en el desarrollo del proceso del Presupuesto Participativo en relación con las diferentes etapas que éste atraviesa.
7. Indagar otras variables que afectan la calidad de participación del proceso del Presupuesto Participativo.

Justificación de la Investigación

La investigación del Presupuesto Participativo es un tema actual y relevante debido a que se está implementando en forma creciente en la región. En algunas ciudades está en una etapa inicial y en otras está pasando por una etapa de consolidación (como es el caso de la ciudad de Rosario). La presente investigación cobra sentido en el aspecto teórico, en el metodológico y también desde el punto de vista de aplicación práctica, es decir, desde la necesidad de intervenir profesionalmente desde el campo de la comunicación en los procesos de implementación de espacios de participación multiactorales como lo es puntualmente el Presupuesto Participativo.

Aspectos todos que presentan limitaciones y problemáticas, que requieren de aportes de investigaciones productivas a fin de profundizar en diagnósticos, debates, conocimientos y propuestas de intervención.

En el campo académico, Montecinos (2009) ha delineado la agenda en investigación sobre los Presupuestos Participativos en América Latina en tres momentos.

Una primera instancia de estudios focalizó en las “bondades” del Presupuesto Participativo como herramienta, partiendo del análisis del caso de Porto Alegre en 1989. Los estudios de las bondades se centran en: la contribución del PP a la fortaleza de los sistemas democráticos, al fortalecimiento de la transparencia y el sistema de rendición de cuentas del Estado frente a la ciudadanía, al valor de la ciudadanía y medidas para superar la pobreza y desigualdad en el continente mediante caminos democráticos. (Montecinos, 2009, p. 4- 5)

Mientras que las investigaciones de “segunda generación” con respecto al Presupuesto Participativo se vinculan a preocupaciones por el diseño institucional y las condiciones previas necesarias para una exitosa implantación de la experiencia. En este sentido, la preocupación gira en torno a cómo realmente encontrar formas que garanticen la participación en los procesos del Presupuesto Participativo. Entre las condiciones que se rescatan de dichas investigaciones aparecen como relevantes: la voluntad política, la competencia del personal estatal que impulsa y trabaja en la implementación del PP, el capital social disponible en el territorio, el tamaño del municipio, la existencia de recursos fiscales suficientes, la plataforma legal y la descentralización política. (Montecinos, 2009, p. 7) Desde el punto de vista de las investigaciones con respecto al diseño institucional se ha avanzado al punto de diferenciar dos estilos: el democrático y el liberal. El estilo democrático se vincula a la experiencia de Porto Alegre donde la participación se ha dado en forma flexible y avanzado hacia niveles altos de co-gestión, mientras que la de estilo liberal plantea que el diseño institucional sólo ha permitido el desarrollo de una participación de tipo consultiva del Estado hacia la ciudadanía.

El tercer momento de estudios, se concentró en estudiar el PP en la dimensión de su relación de complementariedad con el sistema democrático representativo. “Este grupo estudia esencialmente la relación que se produce entre instituciones participativas y representativas y las bondades de esta complementariedad, así como las dificultades que existen para hacer de esta relación efectivamente complementaria y no subordinada.” (Montecinos, 2009, p. 8)

Sin embargo, quedan abiertos muchos desafíos sobre el conocimiento de las metodologías y los diseños del Presupuesto Participativo, tanto se trate de estudios de tipo comparativo, como a escala micro. Lo cual daría nuevas informaciones sobre la evolución del PP, cuáles son las condiciones determinantes para una eficaz implementación e implantación del mismo. En esta línea, los estudios en comunicación vinculados al diseño institucional y a la implementación del PP son escasos, tanto a

nivel micro, como en escala comparativa. A pesar de que muchas experiencias señalan en la práctica la comunicación como una dimensión importante en las etapas de los procesos de implementación de los PPs, los estudios existentes no ponen en relación la calidad de la participación con la dimensión comunicacional. Lo cual ubica la presente investigación, en un estado embrionario pero con un aspecto novedoso al respecto.

Asimismo, en los estudios de comunicación en la actualidad, se plantea la intervención comunicacional en los campos vinculados a la esfera pública y el ejercicio de la ciudadanía como factores preponderantes del desarrollo democrático. En esta línea lo público es el lugar por excelencia de la intervención comunicacional. (Uranga-Vargas⁴) En la medida que se concibe a la comunicación como proceso complejo, el desarrollo de estrategias de comunicación va ir mucho más allá de las lógicas difusionistas vinculadas a lo masivo. La comunicación tendrá que ver entonces con considerar los conceptos de mediación, de articulación de saberes, de múltiples miradas y sentidos. Mediación y articulación para aportar inteligibilidad, generación de diálogo y debate, para la construcción de nuevos sentidos compartidos. En la medida que se comprende la intervención de la comunicación en organizaciones comunitarias, instituciones y políticas públicas, que son atravesadas por la participación y lo político en contextos democráticos, se comprende también la necesidad y la importancia de una investigación de corte comunicacional hacia el Presupuesto Participativo.

Siendo un espacio de intervención profesional en aumento, y explicitándose que el espacio de lo público, es también espacio de comunicación, la presente investigación se vuelve relevante, en la medida que existen escasos trabajos teóricos que problematicen sobre los alcances y límites de la comunicación en base a experiencias concretas de participación multiactoral.

Las metodologías de gestión pública vinculadas a la generación de espacios próximos y abiertos permite la legitimación de políticas desde la inclusión ciudadana. En ellas, puede observarse la existencia de estrategias de comunicación vinculadas a la información a través de la producción de boletines municipales y campañas publicitarias. La demanda pone el acento, en ampliar la difusión para tener niveles satisfactorios de participación de los ciudadanos. Se observa, que el aspecto de la información se focaliza en detrimento de otros aspectos comunicacionales vinculados a la participación. La demanda está en la comunicación, para ampliar y sostener la participación pero ubicada en estrategias de difusión.

Metodológicamente, indagar en las relaciones entre la dimensión de la comunicación (superando su versión difusionista) y la dimensión de la participación al interior del Presupuesto Participativo, intenta abrir otras miradas al campo de estudio del Presupuesto Participativo vinculados a su diseño institucional. Se trata de

contribuir a la puesta en escena, de la dimensión comunicacional de los PPs en las investigaciones sobre su diseño institucional y la calidad de la participación ciudadana.

Desde el punto de vista de aplicación práctica en la intervención comunicacional de los presupuestos participativos y en base a un informe de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) del año 2009⁵, podemos describir el siguiente escenario:

El trabajo en comunicación en los procesos de Presupuesto Participativo conserva concepciones predominantemente instrumentales en su aplicación y efectistas en sus resultados.

Así se observan las siguientes tendencias:

- El uso del concepto de “estrategias” de comunicaciones, entendidas éstas solamente como acciones vinculadas a la difusión, acciones de marketing y publicidad con respecto al Presupuesto Participativo.
- Preocupación por desarrollar cada vez más instrumentos y canales de comunicación en detrimento de la implementación de procesos comunicacionales que respondan a políticas estratégicas. Esto se traduce en: necesidad de aumentar presupuesto para trabajar la difusión mediática (muchas veces de altos costos y de resultados magros para lograr la asistencia de “diferentes públicos” al PP).
- Búsqueda de un desarrollo de estrategias virtuales por encima de las interpersonales, como recurso de visibilidad.
- Concepción de los interlocutores del proceso comunicacional como “segmentos de públicos” estratificados según concepciones del mercado.

Se deja de lado el trabajo sobre el contexto y el territorio en el que se desenvuelven los sujetos considerados destinatarios de la propuesta del Presupuesto Participativo. Esto marca que existe una mirada simplista de cómo los sujetos sociales se constituyen y establecen espacios de interacción, dejando de lado la existencia de escenarios complejos y conflictivos para la instalación de la propuesta del Presupuesto Participativo. Alfaro (2006) advierte que todo sujeto social es productor de cultura, y que éste se desenvuelve en forma simultánea en varios mundos de la vida, conformando su identidad a través de variadas formas de socialización. Esto complejiza cualquier tipo de intervención en comunicación. En la medida que se es ciudadano y consumidor a la vez, receptor y productor de significaciones. Y donde los sujetos como parte de una cultura desarrollan su subjetividad y se vinculan a la realidad formando parte de mundos simbólicos compartidos. El ignorar esta perspectiva se manifiesta en la práctica⁶ en lo siguiente:

- Falta de planificación y sostenimiento de políticas y estrategias comunicacionales integrales, que se extiendan más allá de los usos instrumentales.

-Una fuerte demanda de resultados rápidos y de índole cuantitativa sobre el trabajo en comunicación en el PP desplaza otras prioridades y necesidades que deben trabajarse desde la comunicación: la comprensión real del Presupuesto Participativo como herramienta ciudadana y la necesidad de apropiación y compromiso por parte de la ciudadanía.

-Ausencia de vinculaciones entre la dimensiones comunicacional, educativa y política en las planificaciones en comunicación del PP. Cuando no hay una ausencia directa de cualquier tipo de planificación en comunicación para potenciar la dinámica de los Presupuestos Participativos implementados.

También es frecuente encontrar una falta de estructura descentralizada en la implementación del Presupuesto Participativo lo que hace mirar con la misma lógica (centralizada) el desarrollo de una política comunicacional.

Desde el punto de vista práctico estos factores dan cuenta de la importancia de abordar el estudio de la comunicación en los Presupuestos Participativos a fin de realizar contribuciones a la especificidad de la intervención superando y abarcando la demanda de la difusión y la publicidad, así como el uso de recursos tecnológicos a fin de obtener visibilidad virtual .

Se espera con esta investigación, aportar nuevas perspectivas de análisis útiles para diseños de intervención y planificación a través de una concepción del Presupuesto Participativo como objeto comunicacional complejo.

Capítulo 2

Marco Teórico

En el segundo capítulo de este trabajo presentamos el marco teórico. Partimos del contexto histórico, social y político que dio lugar a la existencia de una Política Pública como la del Presupuesto Participativo.

Se intenta, describir y comprender los procesos que han creado condiciones para su emergencia: los desplazamientos teóricos de las teorías del desarrollo, las transformaciones en el rol del Estado y la crítica a la legitimidad de la democracia como forma de gobierno.

Las nuevas vinculaciones entre Estado, desarrollo y democracia, atravesadas por los procesos de transformación del sistema capitalista en su etapa informacional-global, abren nuevos recorridos. Así el desplazamiento de una visión del desarrollo lineal y economicista a una concepción humana y sustentable del mismo, amplía el horizonte legitimando las transformaciones al interior del mismo Estado, y cuestionando los límites de la democracia representativa liberal.

Se intenta ir desplegando y describiendo desde las teoría del desarrollo hacia los nuevos roles del Estado, y dentro de ellos a su dimensión comunicacional. Debido a que las nuevas relaciones entre propuestas de desarrollo, modelos de gestión del Estado y caminos democráticos alternativos, necesariamente se vinculan a estrategias de cooperación, a nuevas formas de interacción, y estrategias de visibilidad en la esfera pública del Estado junto con nuevos actores.

Es aquí, donde las metas, procesos y prácticas de comunicación son constitutivos y determinantes ya sea mediante la emergencia de nuevas mediaciones o como parte de las estrategias de acción llevadas adelante.

Al final del recorrido se dará cuenta del Presupuesto Participativo, en tanto política pública, como una de las mediaciones que tiene dentro de sus objetivos potenciar los vínculos del Estado con otros actores sociales.

2.1 Sobre crisis, desplazamientos y nuevos paradigmas

La Concepción del Desarrollo Humano Sustentable y Democrático

En la actualidad existe un amplio consenso sobre una concepción del desarrollo, superadora de las surgidas a mediados del siglo XX. En aquella época el concepto del desarrollo emerge en América Latina como una necesidad imperiosa a fin de superar la situación de pobreza de las antiguas colonias, condicionado por paradigmas, creencias y discursos sobre el progreso, lineal e irreductible de la historia de los hombres, y alimentado

por el poder de una ciencia marcadamente determinista.

Así lo demuestran las diferentes conceptualizaciones del desarrollo ya sea este en su versión del desarrollo como crecimiento, del desarrollo por etapas o del desarrollo como transferencia de conocimientos y tecnología en el marco de la teoría de la dependencia latinoamericana.⁷

Sin embargo, la historia ha demostrado que estos conceptos de desarrollo, así también como sus políticas de aplicación llevadas adelante en diferentes períodos fueron limitadas.

Si bien se señala que el fracaso se debe a la aplicación de políticas en base a recetas foráneas, concepciones economicistas y fragmentarias; en realidad, la profundidad de este fracaso se revela hacia fines del siglo XX en los indicadores del deterioro de calidad de vida y la crisis de legitimidad de las instituciones políticas. Todo ello reflejado en los serios problemas de la democracia representativa y el bajo empoderamiento ciudadano ya sea frente al mercado o los mismos estados. Además se suma a esto los problemas económicos estructurales, mediante el sometimiento a movimientos pendulares de períodos de expansión financieros- monetarios internacionales trayendo consigo altísimos costos sociales. (Cortés, 2011)

El cambio de lógica del sistema de acumulación capitalista –crisis mediante- ha llevado por un lado a la transformación de las funciones y estructuras estatales, a revisiones y críticas sobre las formas institucionales-estructurales de acumulación y explotación del capital sobre el hombre y la naturaleza. Por otro lado, las ciencias sociales no han estado ajenas a las “crisis” propias del sistema y de la civilización⁸.

De allí que las concepciones dominantes del desarrollo no hayan permanecido inalterables, incluso en las últimas tres décadas fueron reformuladas y revalorizadas extendiéndose más allá de la mirada economicista hacia otros campos como el ambiental, el estatal en sus niveles locales, la educación, la salud y la comunicación. Madoery, (2008, pp. 30-32) plantea que las rupturas con cosmovisiones y creencias del mundo modernas en todos los ámbitos incluso en el científico, han llevado a que los conceptos de desarrollo⁹ también hayan sido objeto de revisión y su sentidos se han abierto, en una variedad de propuestas y modelos. En la actualidad, uno de los discursos de desarrollo con más aceptación es el discurso del *Desarrollo Humano Sustentable*, en la medida que se convierte en un marco desde el cual desplegar ensayos alternativos vinculados a la sustentabilidad ambiental, a la consideración (en perspectiva amplia) de los derechos humanos y a las estrategias que adopta el Estado en la era del capitalismo informacional-global (Castells, 1999)¹⁰.

Es en dicho marco, en la perspectiva del Desarrollo Humano Sustentable, donde se ancla la presente investigación. En dicho espacio, amplio y diverso, nuestro objeto de

estudio cobra plena justificación y sentido, en la medida que dicha noción de desarrollo - como veremos posteriormente- se halla unida a los procesos de construcción de democracia, participación y ciudadanía.

Lugar también donde la comunicación es una dimensión preponderante, en la medida que es mediante prácticas, procesos y estrategias de comunicación que se abren caminos a la construcción de identidades, el acceso al conocimiento social y la cultura. Como así también, es desde la comunicación, donde es posible construir escenarios de legitimidad, visibilización y disputas de sentidos. Es decir, desde allí se abre la dimensión del poder tanto política como cultural que contiene todo proceso de desarrollo democrático y ciudadano. (Cabello, 2002)

La corriente del Desarrollo Humano establece una ruptura radical con las anteriores teorías del desarrollo.

El concepto de Desarrollo Humano emerge con fuerza en los inicios de la década del noventa del siglo XX. Es tomado por diversos organismos internacionales¹¹, planteando un cambio de perspectiva, al desplazar la mirada de los indicadores de desarrollo de un país anclados por décadas en los índices de crecimiento hacia otros indicadores o dimensiones de lo humano.

“El Desarrollo Humano se centraría en la formación de las capacidades humanas y en el uso que hace la gente de las capacidades adquiridas. Esto en un marco que facilite las oportunidades en términos de libertad política, económica y social; creatividad y producción; auto respeto y vigencia de los derechos humanos.” (Cabello, 2002, p.14) La corriente del desarrollo humano privilegia una mirada ética- antropológica desde la cual comprender la lógica del desarrollo por encima de la económica. (Elizalde Hevia, 2003)

“El modelo de “desarrollo (crecimiento) económico” imperante hoy en el mundo, es tributario de un sistema de creencias anclado en la ideología del progreso, y es (eventualmente) la culminación del paradigma científico moderno. De modo tal que es imprescindible la modificación de tal sistema de creencias si es que queremos alcanzar la sustentabilidad” (Elizalde Hevia, 2003, p.3)

Uno de los aportes de esta corriente es la generación conceptual alternativa a la dominante, (Elizalde Hevia, Hopenhayn y Max-Neef, 1986) tanto de lo que se entiende como necesidades humanas, como de aquello que las satisface. Aquí entra en juego el eje de la sustentabilidad. Se habla así de un sistema dinámico de interacción entre necesidades humanas y satisfactores. Se recurre a una clasificación básica de las necesidades humanas: existenciales y axiológicas. Desde la perspectiva de la sustentabilidad, cada una de las necesidades humanas sólo pueden satisfacerse desde un punto de vista relacional, ya sea con uno mismo, con un colectivo social y con el entorno ambiental. Esto supone que lo que permanece inalterable en la historia de la humanidad

son las necesidades humanas fundamentales, no así los satisfactores que tienen que ver con un momento histórico social y cultural determinado. Situado en un ambiente en el cual tendrá lugar un complejo sistema de relaciones, siempre dinámico, en permanente tensión y transformación.

“Los satisfactores no son los bienes económicos disponibles sino que están referidos a todo lo que, por representar formas de ser, tener, hacer, estar, contribuye a la realización de necesidades humanas.” (Elizalde Hevia, Hopenhayn y Max-Neef, 1986, p. 41) Por lo tanto su lista es siempre infinitamente variada y permanentemente dinámica: van desde formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, espacios, contextos, normas y valores, objetos, artefactos etc. El cambio está en abandonar la relación de necesidades humanas con bienes y servicios para vincularla a satisfactores que varían en su forma e intensidad. Se trata de una reivindicación de lo subjetivo. Las necesidades se expresan en forma singular, en la interioridad de los sujetos y la existencia de un satisfactor da cuenta en último término del modo por el cual se expresa una necesidad. (Elizalde Hevia, Hopenhayn y Max-Neef, 1986, p. 35).

Las nociones de Desarrollo a Escala Humana y Desarrollo Humano Sustentable, marcan una ruptura con las definiciones anteriores de desarrollo posicionándose en el paradigma de la complejidad. Pensar el sistema alternativo dinámico de necesidades y satisfactores implica pensar el desarrollo en forma completamente diferente a como lo han interpretado los planificadores y diseñadores de políticas de desarrollo anclados en el paradigma lineal mecanicista dominante en la segunda mitad del siglo XX. Debido a que “Regirse por la lógica de la linealidad da origen a patrones de acumulación divorciados de la preocupación por el desarrollo de las personas” (Elizalde Hevia, et al. 1986, p. 50)

Al ampliar la definición de las necesidades humanas más allá de los bienes de uso/consumo se compromete al ser humano en su totalidad en la forma de producción de satisfactores. De allí que la necesidad se puede considerar no sólo una carencia sino un potencialidad. *“Comprendidas en un amplio sentido, y no limitadas a la mera subsistencia, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia tan propia de los seres humanos.” “Si embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos”* (Elizalde Hevia, et al. 1986, p.34)

Allí radica la dialéctica del sistema necesidades-satisfactores. Las necesidades no se colman o sacian de una vez, sino que se viven y se realizan en un movimiento continuo e incesante. La caracterización de las necesidades humanas como portadoras en forma simultánea de carencia y potencialidad, la descripción de un proceso dialéctico de necesidades y satisfactores, son los argumentos más potentes de esta corriente para dar un giro definitivo a todas las políticas y estrategias de desarrollo ancladas en los paradigmas que sostuvieron el período histórico de la era moderna.

La consideración de las subjetividades (Elizalde Hevia, et al. 1986, p.36-37), en la dinámica del sistema necesidades-satisfactores implica abrir el espacio en forma definitiva a la participación ciudadana en el diseño de las estrategias de desarrollo y la transformación del rol y las funciones y estructuras del Estado. Y más aún se señala que el desarrollo en este caso ya no tiene que ver con llegar a satisfacer determinadas necesidades: salud, educación, infraestructuras urbanas, empleo etc. Se produce una inversión:

“En otras palabras, que las necesidades humanas fundamentales pueden comenzar a realizarse desde el comienzo y durante todo el proceso de desarrollo; o sea, que la realización de las necesidades no sea la meta, sino el motor del desarrollo mismo. Ello se logra en la medida en que la estrategia de desarrollo sea capaz de estimular permanentemente la generación de satisfactores sinérgicos” ((Elizalde Hevia, Hopenhayn y Max-Neef, 1986, p. 51)

El desarrollo mismo no es la meta, sino un permanente proceso, que busca la sinergia colectiva. La perspectiva económica no es la dominante, en la corriente de Desarrollo Humano Sustentable (DHs), se abren nuevos recorridos: el social, el político, el cultural, y fundamentalmente el comunicacional. Porque el DHs es antes que nada una cuestión de relaciones. Relaciones vinculadas a la sustentabilidad ecológica, a lo político, al conocimiento, a la integración y la participación, a la equidad e igualdad de oportunidades. En todos estos vínculos que pueden establecerse en el marco de DHs como meta, *los procesos y prácticas de comunicación se presentan como dimensiones constitutivas de las diferentes estrategias de acción*.

“Los procesos y prácticas de comunicación deben considerarse en su complejidad e interacción recíproca con otro tipo de procesos sociales, culturales, políticos, tecnológicos y económicos.” (Cabello, 2002, p. 22) En el marco del Desarrollo Humano Sustentable la dimensión comunicacional se presenta amplia y compleja. Abarcando espacios vinculados a lo político, la identidad y la integración cultural, a la búsqueda de equidad y en el acceso al conocimiento social.

En el plano de lo político, el trabajo de la comunicación se vincula a la dimensión del poder. Lugar de decisiones, opiniones, argumentos, alianzas entre actores del Estado y la sociedad civil. Es un espacio donde las prácticas y procesos de comunicación necesariamente están en relación con la construcción de consensos, legitimidad y gobernabilidad. Y también donde articula con los conflictos y las luchas.

En el plano de la integración el trabajo de la comunicación apunta a la construcción de escenarios compartidos, a la construcción de redes y a potenciar otros modos de interacción social. (Cabello, 2002, p. 22-25)

En definitiva, y como desarrollaremos ampliamente más adelante, el trabajo de la comunicación en el marco del DHs opera como espacio de mediación entre los diferentes actores intervinientes en experiencias concretas de desarrollo.

Es al Estado a quién le compete la mayor responsabilidad en la tarea de abrir espacios de participación y construir nuevas mediaciones a fin de garantizar la concreción de potencialidades positivas, de proyectos individuales, colectivos y diversos, evitando la explotación y la coerción del hombre y de su entorno. Esto trae como consecuencia una re-valorización no sólo de lo subjetivo –como se expresó anteriormente- y de la participación ciudadana sino una necesidad de potenciar espacios y actores locales, porque es allí –para la corriente de Desarrollo a Escala Humana- donde estarían las semillas para los procesos sinérgicos y de la autodependencia. Pero también a nivel local debe estar el Estado para potenciarlo.

“Tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.” (Elizalde Hevia, Hopenhayn y Max-Neef, 1986, p. 14)

No se puede escindir la definición de Desarrollo a Escala Humana de la noción de Desarrollo Sustentable. La sustentabilidad es complementaria a la noción de Desarrollo a Escala Humana. El desarrollo como proceso dialéctico de despliegue de la potencialidad humana se asienta en un ambiente y ecosistema determinado. Por lo tanto el despliegue de esas sinergias pueden ser positivas o negativas para el medio, de allí que la sustentabilidad debe entenderse como una *“evolución simultánea y correlativa de la alteridad circundante” a la propia estrategia de desarrollo. La sustentabilidad debe ser fruto de la relación estrategia de desarrollo y medio ambiente alterado por dicha estrategia.*” (Elizalde Hevia, 2002, p. 43-45)

En definitiva, el *discurso* del Desarrollo Humano Sustentable, debió realizar un proceso, y buscar el consenso con respecto a su perspectiva, a fin de que esta concepción del desarrollo pueda tener aplicación práctica. El camino de la aplicación de planes de acción del Desarrollo Humano, implica considerar al menos dos aspectos fundamentales de su discurso.

El primer aspecto supone tener cuenta el ineludible protagonismo del Estado como actor impulsor del desarrollo. Frente a las crisis y cambios de paradigmas el Estado no está exento de transformaciones. Lo que significa que tampoco estamos frente al mismo Estado que impulsó el desarrollismo o las recetas ortodoxas del desarrollo económico de decenios pasados.

El segundo aspecto exige tener en cuenta el marco desde el cual, en la perspectiva del Desarrollo Humano, es posible lograr la formación y la expansión de las capacidades humanas, para alcanzar mayores niveles de calidad de vida. El marco expresado por el propio discurso del Desarrollo Humano, es un marco político. Es el marco de la libertad, que se expresa en los planos políticos, ciudadanos, culturales, económicos y sociales. Es

el marco amplio de los derechos humanos.

Y el logro del proceso recorrido por el discurso del Desarrollo Humano es la obtención del consenso generalizado sobre las condiciones, las bases, donde se asienta el amplio marco de acción de los derechos humanos. Estas condiciones sólo pueden ser plenamente democráticas. Sólo en el sistema democrático es posible, desplegar políticas de desarrollo que contemplen el “auto respeto y la vigencia de los derechos humanos”. (Cabello, 2002.)

“A lo largo de los 90 va diluyéndose el dogma anterior de la mentalidad política de la cooperación al desarrollo. Crecientemente se acepta la democratización como un objeto legítimo de desarrollo. Las agencias multilaterales y bilaterales van estableciendo programas de ayuda o cooperación a la democratización. América Latina es un continente privilegiado en este sentido. Especialmente el PNUD. América Latina impulsa proyectos de fortalecimiento de gobernabilidad democrática.” (Prats 2001, 107)

La democracia en el plano del Desarrollo Humano no es un deseo, o una meta del desarrollo a alcanzar, sino condición básica que siempre debe estar ampliándose, a fin de garantizar las libertades necesarias para el acceso de todas las personas a oportunidades de desarrollar sus capacidades integralmente.

Ambos aspectos: el Estado y la democracia (constitutivos de una propuesta de desarrollo) no están ajenos a las crisis y desplazamientos tanto teóricos, como prácticos. Es necesario, describir en líneas generales los vínculos y los procesos en que han devenido a fin de poner en juego una sistema relaciones en el cual hacer comprensible las bases de nuestro objeto de investigación: el Presupuesto Participativo. Ciertamente este será abordado (en el presente trabajo) desde una perspectiva comunicacional, pero no puede sin embargo, dejarse de lado las condiciones y el sentido último de su surgimiento en la medida que comúnmente se encuentran diversas interpretaciones sobre el sentido de su existencia. Así el Presupuesto Participativo es visto generalmente como: herramienta ciudadana, instrumento de una política de descentralización y también como política de democracia participativa.

Por lo tanto, es imprescindible, a fines analíticos, indagar en los procesos que llevaron a algunos Estados a tomar la decisión de implementar políticas como las del Presupuesto Participativo.

El problema del “Estado democrático”

Para comprender el Estado contemporáneo, que atraviesa profundas transformaciones, es necesario recurrir previamente a una de las definiciones clásicas provenientes del campo de la Ciencia Política. ¿Qué es el Estado?

“Por el mismo entiendo: un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.” (O’Donnell, 2008, p.1)

O’Donnell comprende al Estado integrado –a fines analíticos- en cuatro grandes dimensiones: la dimensión burocrática, la dimensión legal, la dimensión de identidad colectiva y la de filtraje.

La dimensión burocrática del Estado (desarrollada teóricamente por Weber) es una de las más reconocidas. Esta dimensión implica considerar que el Estado está compuesto por un amplio conjunto de burocracias que le permiten su funcionamiento cotidiano. Es decir, que el Estado posee complejas organizaciones que cuentan con estructuras y reglas de funcionamiento pautadas legalmente. Estas burocracias encarnan las grandes responsabilidades del Estado.

La dimensión legal da cuenta de una serie de reglas y normas que se extienden más allá del conjunto de burocracias que integran el Estado, y que penetran y forman parte del colectivo en el cual el Estado ejerce su autoridad monopólica.

La tercera dimensión da cuenta de la necesidad del Estado de re-crear en forma permanente su legitimidad política frente al colectivo social del territorio donde pretende ejercer su soberanía. Se trata desde el punto de vista discursivo, de la construcción de un nosotros. Donde el Estado debe erigirse como fiel representante del bien público.

La cuarta y última dimensión de esta primera caracterización del Estado, brindada por O’Donnell, trata de su capacidad de regulación. O’Donnell utiliza el término “filtro”, que puede ser visto como una metáfora de la capacidad del Estado para marcar los espacios propios del territorio diferenciándose del afuera, tanto en el plano de la sociedad civil como en el plano del mercado.¹²

Teniendo en cuenta estas cuatro dimensiones como tendencias, que nunca son plenamente desarrolladas por ninguno de los estados, y que son de naturaleza contingente, O’Donnell abre el juego para comprender los vínculos entre estado y democracia.

Las dimensiones legal y burocrática del Estado, establecen a su vez las pautas sobre quienes serán los actores y cómo podrán acceder a las estructuras de gestión del mismo Estado. En términos más prácticos, sería saber cuáles son los mecanismos que tiene el Estado para el acceso al poder del mismo Estado.

Para ello O’Donnell ofrece el concepto de régimen:

“Entiendo por régimen, los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores, que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales.” (O’Donnell, 2008 p. 3)

La noción de régimen nos permite comprender el vínculo entre el Estado y la democracia. Compartimos con O’Donnell que la democracia es un tipo de régimen que puede adoptar un Estado. El concepto de democracia hace referencia a las formas concretas de poder y toma de decisiones por parte de un colectivo social.

Históricamente la democracia ha sido una modalidad de gobierno por parte del Estado.

“En sentido estricto la democracia es una forma de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.”¹³

En líneas generales, la democracia contemporánea es entendida como una forma particular de organización del Estado. Y permite –siguiendo a O’Donnell– postular un subtipo de esta: el Estado Democrático.

O’Donnell establece un importante diferencia entre un Estado que cuenta con un régimen democrático, de lo que en realidad es en sí mismo un Estado Democrático. En el primer caso, las características son un sistema electoral donde los ciudadanos mediante el voto efectivizan el sistema de la elección de los representantes de la mayoría que tendrá el poder del estado. El sistema legal se ocupa de sancionar leyes que respaldan derechos y libertades individuales, las instituciones son las que tratan de hacer efectivo este marco legal de derechos y libertades individuales.

En el segundo caso, se entiende por **Estado Democrático** una expansión y consolidación de diversos derechos ciudadanos. La noción de ciudadanía implica considerar no sólo los derechos políticos que forman parte de la conservación de un régimen democrático, sino también derechos vinculados –en el marco de la diversidad– a la cultura, lo social y a lo civil. En este caso, un Estado Democrático

“es un estado que además de sancionar y respaldar los derechos de la ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de sus habitantes.” (O’Donnell, 2008 p.4)

Se trata de una ampliación de la concepción de ciudadanía.

La ciudadanía emerge como condición de reconocimiento de los deberes y

derechos de los sujetos frente al poder del Estado. En el marco de los estados con régimen democrático¹⁴, esto es, un sistema de gobierno representativo, existe el derecho político al voto. A su vez, esta forma de gobierno cuenta con un sistema legal que respalda los derechos y obligaciones de los ciudadanos y una serie de instituciones encargadas de regular las leyes que preservan los derechos y obligaciones políticos-civiles.

Sin embargo esta noción de ciudadanía, que tiene origen en el sistema liberal democrático, se ha desplazado. El fenómeno de la globalización ha generado una ampliación del mundo en los sujetos. La esfera pública¹⁵ se ha modificado frente a la mediación de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Los procesos productivos, económicos, de producción de conocimiento, información e industria cultural; han sufrido, junto con grandes sectores de la población, la llamada deslocalización o desterritorialización¹⁶. Se ha producido un cambio mundial en la interacción de los sujetos y en el plano de la cultura, poniendo en cuestión la mirada determinista de la constitución de las subjetividades e identidades. Juntos con estos desplazamientos, cambian también, los centros de poder y referencia para los sujetos. Esto sin duda ha generado también cambios en las cuestiones de deberes y derechos ciudadanos.

“Así la ciudadanía comenzó a nombrar, en la última década del siglo pasado, un modo específico de aparición de los individuos en el espacio público, caracterizado por su capacidad de constituirse como sujetos de demanda y proposición en diversos ámbitos vinculados con su experiencia: desde la nacionalidad y el género hasta las categorías laborales, y las afinidades culturales.” (Mata, 2002, p.66) A su vez, a la noción de ciudadanía se le presenta como categórico el campo de lo comunicacional (Alfaro, 2006; Mata, 2002) en la medida que éste abre amplias perspectivas para avanzar en la construcción de procesos emancipatorios, entendidos éstos como el avance en la concreción de diferentes derechos, que pasan de ser individuales a colectivos. Esto es, ir ampliando en lo concreto espacios múltiples y diversos, mediante la puesta en común de demandas y propuestas. Mediante la visibilización y el reconocimiento entre pares y diferentes en la construcción de la esfera pública.

Lo comunicacional, se presenta así, como un espacio estratégico para la ampliación de la ciudadanía y condición de posibilidad de lo político (Mata, 2002 p. 67), en nuevas prácticas y expresiones que buscan ir más allá de la democracia representativa tradicional.

Por otro lado, en la historia y evolución del Estado, se han producido discursos que han ido enriqueciendo el debate sobre lo que significa la democracia, como debe ésta organizarse en el plano de lo práctico y cuales son sus límites y alcances. Estas

grandes corrientes teóricas y tradiciones políticas que se extienden desde los inicios de la formación del Estado moderno hasta la actualidad poseen diferencias a la hora de conceptualizar la democracia y caracterizarla. David Held en su obra: “Modelos de Democracia”(1991) realiza un recorrido histórico de los debates teóricos en torno a la democracia, presentando los diversos modelos que formaron parte de determinados contextos políticos-sociales.

Siguiendo a Held (1991) dos grandes corrientes marcan este recorrido: la tradición liberal y la tradición marxista.

Tomaremos de la obra de Held los modelos, que de algún modo, nos permiten identificar los procesos democráticos que posteriormente tendrán una importante vinculación a nuestro objeto de análisis. Por lo cual, hablaremos primero de la democracia liberal -en el sentido que le da David Held al término- y luego tomaremos las propuestas teóricas que intentan presentarse como superadoras de la democracia liberal clásica como lo son: la democracia participativa y el principio de autonomía.

Es interesante seguir el desarrollo de Held sobre la evolución de la democracia liberal¹⁷ desde los años de posguerra. Held destaca que fue en esa época donde existió un amplio consenso sobre la importancia de la democracia para los estados. Esa creencia en los beneficios de la democracia comienza a erosionarse a fines de la década del 60’.

“Las crecientes dificultades económicas, la reducción de muchas economías occidentales, los problemas para cubrir los costos de un estado de bienestar intervencionista, las crecientes muestras de desilusión respecto a los partidos políticos dominantes y el sistema de partidos, el escepticismo electoral frente a las promesas de los políticos: todo ello eran muestras de que por debajo, subyaciendo al estado y, en general, al sistema político, existían dificultades profundamente estructurales.” (Held, 1991, p. 276)

Este desgaste vino acompañado dentro de la tradición de las teorías democráticas por dos importantes discursos, el primero sobre “el gobierno sobrecargado” o el aumento excesivo del tamaño del estado de bienestar, y el segundo sobre la “crisis de legitimidad” de los gobiernos democráticos.

Sin embargo esta crisis sobre la idea de la democracia renovó el debate, generándose una polarización de posturas: por un lado la nueva derecha a través de la producción teórica de la “democracia legal” y frente a ella el modelo de la nueva izquierda conocido como “democracia participativa”.

Con respecto al modelo de “democracia legal” se le critica su falta de desarrollo sobre cuál sería el ámbito y cuáles las condiciones para la participación y toma de decisiones democráticas. Es decir, que en los modelos de democracia liberal no se proponen las condiciones necesarias para la igualdad de acceso al sistema de

participación democrático. La realidad es que *“la estructura del estado democrático liberal (incluyendo grandes, y con frecuencia innumerables aparatos burocráticos, la dependencia institucional del proceso de acumulación de capital y representantes políticos preocupados por su propia reelección) no genera una fuerza organizativa que pueda regular adecuadamente los centros de poder civil.”* (Held, 1991, p. 339)

Es de nuestro interés considerar los aspectos fundamentales que según la tradición teórica -en la cual Held se basa- son propios de que lo se entiende como “democracia participativa”.

Consideramos que en ella están los gérmenes para el posterior desarrollo de nuevas formas organizativas del Estado.

El modelo de democracia participativa de Held, considera que de la única forma que todas las personas tengan oportunidad al autodesarrollo, es mediante la creación de una real vida social “participativa”. Se espera formar una ciudadanía activa y sabia que pueda controlar los procesos de gobierno. Por todo esto, lo que en línea generales caracterizaría idealmente a una democracia participativa sería:

- Posibilidad de participación ciudadana directa en todas las instituciones que forman parte de un régimen democrático. Esto incluye el sistema de partidos, los sindicatos y otras organizaciones, sedes de importantes toma de decisiones de la vida en sociedad.

- Establecimiento de una dinámica participativa dentro de la estructura parlamentaria.

- Posibilidad de experimentar con nuevas formas organizativas alternativas a la organización burocrática. Pero uno de los factores claves en el modelo de democracia participativa son las “condiciones” necesarias para llevar adelante estos procesos.

Dentro de las “condiciones” claves se destacan:

- Una real redistribución de los recursos materiales en los diferentes grupos sociales.

- Eliminación gradual del sistema de poder burocrático tanto en los ámbitos públicos como privados.

- Existencia de un sistema “abierto” de información, como garantía de toma de decisiones “informadas”.

- Ampliar las posibilidad de participación de género.

Held llega a la conclusión que las aspiraciones de cambio en el modelo de la democracia participativa son altas, ya que implican un cambio estructural profundo en la forma de vida de nuestras sociedades. Held describe algunos inconvenientes de este modelo de democracia participativa. El primer gran problema es que si bien como

modelo democrático es superador de versiones previas de democracia, al constituirse en una el propuesta alternativa a lo constituido, tiene pendiente el “cómo” garantizar las condiciones necesarias para establecimiento de un sistema de vida de democracia participativa.

Por otro lado, no existe un amplio cuerpo de evidencia de que las experiencias de democracia participativa llevadas a cabo hayan profundizado en aspectos vinculados a mejores niveles de desarrollo humano. Sumado a esto hay que considerar el enorme conjunto de tensiones puestos en juego cuando no están dadas estructuralmente las condiciones de igualdad para la participación política. Tensiones vinculadas a la libertad individual, la justicia distributiva y las tomas de decisiones democráticas.

Frente a estas limitaciones, Held plantea un modelo superador (teniendo en cuenta aspectos positivos de los modelos de “democracia legal”, la versión liberal, y aspectos positivos de la ya descrita, “democracia participativa”). Se trata del planteo de un principio prioritario por encima de cualquier modelo de democracia: el principio de *autonomía*.

Considerar el principio de autonomía implica tener en cuenta dos aspectos fundamentales: por un lado, la necesidad de la reformulación y reestructuración del Estado en sus formas organizativas. Es decir, considerar nuevas formas y prácticas de gestión del poder del Estado. Por otro lado, se debe también considerar reestructuraciones y cambios en los centros de poder de la sociedad civil. Held aporta algunas pistas en este sentido: por ejemplo la democratización de las instituciones políticas (partidos políticos y leyes electorales) y la descentralización como forma organizativa de poder estatal, planteando la alternativa de lo local frente a los poderes burocráticos y centralizadores.

Además de esto, el principio de autonomía implicaría un aumento creciente de ciudadanía. Esto tendría como consecuencia la existencia de límites concretos al poder estatal a través de derechos ciudadanos formalizados. Como por ejemplo igualdad para el voto, derechos a una participación efectiva y el acceso al manejo de la agenda política por parte de los ciudadanos. (Held, 1991, p. 342)

Entendemos que Held propone en su obra un estudio de las variantes que ha adoptado la democracia a lo largo de su historia, advierte sin embargo, que la democracia en lo concreto no se presenta en la cristalización de modelos simples y definidos. Ello se debe en parte a que la historia de la democracia sigue siendo una historia activa y compleja (Held, 1991, p.18)

Lo mismo sucede con la noción de Estado, que en términos de O’Donnell ya sea éste considerado desde el punto de vista de ser un portador de régimen democrático o simplemente democrático, es ante todo, el resultado de un proceso dinámico de un

conjunto de relaciones.

Este sistema de relaciones es una de las formas de expresión de la gobernabilidad de los Estados. Entendemos por gobernabilidad “la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos.” (Cruz Rubio, 2001, p.4) La gobernabilidad se vincula a una capacidad sistémica, tanto en el plano ejecutivo como del sistema político en su conjunto de un gobierno, para poder gobernar.

Los estados democráticos latinoamericanos tuvieron desde sus orígenes, profundas limitaciones de gobernabilidad. La historia de América Latina se trató de relaciones que se fueron dando entre diferentes actores por la lucha de acceso al poder dentro y fuera del Estado, llevando a una situación caracterizada por un extenso período de más de 50 años de movimientos pendulares entre regímenes de gobierno dictatoriales y democráticos. Etapa en la cual las políticas económicas y las opciones de desarrollo fueron también oscilando entre períodos de expansión y ajuste. Los períodos de expansión siempre estuvieron vinculados a políticas de índole monetarista-financiera y la producción agro exportadora fue altamente concentrada; en desmedro de otros aspectos del desarrollo vinculados a la dimensiones de lo político y lo cultural. (Cortés, 2011, p. 3 y ss)

Las consecuencias sociales de este movimiento pendular que caracterizó al accionar del Estado y sus políticas en el continente afectaron a gran parte de su población.

El caso de Argentina es paradigmático en este sentido, debido a que

“en los últimos 50 años, los ciclos expansivos fueron interrumpidos por crisis causadas por la evolución de las cuentas fiscales o el sector externo de la economía y frecuentemente, por ambas a la vez. Las expansiones no se sostuvieron porque en su curso aumentaban los desequilibrios externos o fiscales y se generaban tendencias explosivas en el sector monetario y financiero, en el endeudamiento público o en la deuda externa del país. En particular, desde finales de los años setenta, el desequilibrio exterior y la deuda externa constituyeron el principal factor de esa crisis.” (García Delgado, Chojó Ortiz, 2006 p.124)

Al empobrecimiento estructural, se le suma la oleada neoliberal de las dos últimas décadas del siglo XX que no sólo profundizaron la pobreza a través de la exclusión, sino que también tuvieron efecto en aspectos vinculados a la dimensión política y a la ciudadanía, esto es:

- “-ineficacia y corrupción de las instituciones políticas representativas;
- pérdida de legitimidad de las instituciones políticas tradicionales;
- falta de control de la ciudadanía sobre las burocracias públicas, por debilidad de una cultura democrática incipiente;” (Cortés, 2011,p. 9)

O'Donnell ha caracterizado a estas democracias como *delegativas*. En la medida que presentan un bajo nivel de eficacia en el funcionamiento de sus instituciones. En las democracias *delegativas* no es posible implementar los mecanismos de rendición de cuentas por poderes autónomos y externos al poder del propio Estado. Tampoco es posible realizar controles incluso al interior del mismo Estado. Los poderes que supuestamente tienen las instituciones más importantes de un régimen de gobierno democrático: como el poder judicial o el legislativo son puestos en duda, potenciando la pérdida de credibilidad en las instituciones democráticas por parte de la población.

Argentina, en el año 2001, sufrió una profunda crisis de gobernabilidad, alimentada por graves problemas estructurales vinculados a la economía y al manejo característico de un sistema democrático de corte delegativo, con lazos sociales profundamente fragmentados producto de diez años de hegemonía de una cultura neoliberal.

Pero también las crisis más profundas son necesariamente procesos de transformación. Los problemas de gobernabilidad y las transformaciones del capitalismo han reformulado también el rol y la constitución de los estados democráticos como se tratará de describir a continuación.

El Estado relacional

Los problemas de gobernabilidad que aquejaron desde inicios de la década del setenta del pasado siglo XX a los regímenes democráticos y se hallan vinculados a las exigencias a las que han estado sometidos los estados frente a las transformaciones del sistema capitalista. A grandes rasgos, se trata de la crisis y el posterior pasaje del sistema de producción fordista, al capitalismo informacional-global, donde el conocimiento y la información son los insumos principales.

En el caso de América Latina, los problemas del desarrollo, las limitaciones estructurales del devenir histórico del Estado y de sus instituciones, llegaron a pleno también en las dos últimas décadas del siglo XX, cuando se aplicaron las recetas neoliberales tanto en lo económico como en las concepciones sobre el rol del Estado.

En el terreno de lo concreto la crisis del sistema fordista y el advenimiento del proceso de la globalización, generaron profundas transformaciones en el mercado, la sociedad y el Estado. En el nuevo escenario no sólo se ha cuestionado el poder soberano de los Estados-Nación, sino también, su legitimidad interna. En un contexto complejo y cargado de incertidumbre, el Estado de régimen democrático¹⁸ tradicional presentó una serie de limitaciones en su accionar vinculadas entre otros factores a:

* El lugar y el valor del conocimiento (Castells, 1996) en las sociedades postindustriales,

*La complejidad en la formación de las subjetividades, que genera la existencia de ciudadanos con valores e intereses diversos y cambiantes.¹⁹(Alfaro, 2006)

*La organización burocrática y jerárquica de los procesos organizacionales en el ámbito estatal

*La creciente complejidad e interrelación entre los problemas que erosionan un modelo de gestión de políticas públicas segmentado y unidireccional.(Ricard Gomá, Ismael Blanco, 2002)

Luego de las profundas reformas estatales de la oleada neoliberal, y particularmente en la Argentina, luego de la profunda crisis de gobernabilidad desatada por el quiebre del modelo en el plano de lo económico y por la profunda crisis social que dejara la aplicación de políticas neoliberales, tiene lugar gradualmente la aparición en escena del Estado post-neoliberal.

En definitiva, se asiste a un proceso de mutación sustantivo del mismo Estado, que se transforma y reconstituye mediante sus prácticas cotidianas. Diversos enfoques y estudios sobre el Estado contemporáneo hacen hincapié en estas transformaciones estructurales, organizativas y culturales, como un cambio de paradigma y un nuevo rol o perfil. Proceso que vivió en parte y desde sus particularidades el Estado Argentino.

De algún modo, estas transformaciones son consecuencia de los grandes problemas de gobernabilidad que aquejaron en forma paulatina y progresiva a los gobiernos democráticos desde el último cuarto de siglo XX. El fin de la guerra fría, el cambio de paradigma de modelo de producción fordista hacia uno tecno- económico son cambios que colocaron a las democracias latinoamericanas en graves problemas de consolidación.

Es aquí donde aparece el desafío de la gobernabilidad²⁰ democrática para el desarrollo.

Entendiendo por gobernabilidad “como la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos.” (Cruz Rubio, 2001, p. 4)

La gobernabilidad da cuenta de la capacidad sistémica del gobierno y del sistema político para la toma de decisiones y su implementación. (Cruz Rubio, 2001, p.4)
Mientras que Joan Prats (2001) plantea que gobernabilidad democrática y ciudadanía son dos hechos que van de la mano.

Para Prats (2001) la palabra “gobernabilidad” aparece en escena con una mirada renovada, buscando la consolidación de los procesos democráticos. Su asiduo uso es visto como la necesidad de dar respuesta a los problemas de gobierno. El desafío de

la gobernabilidad democrática para el desarrollo abre caminos innovadores de naturaleza teórica y también la búsqueda de respuestas en el plano de lo práctico. El reconocimiento de la complejidad del escenario de actuación ha obligado al Estado a un cambio de mirada y por lo tanto a la adopción de formas organizativas acordes a esta nueva realidad.

Como paradigma emergente el nuevo modelo de Estado se vincula al discurso de la “governance”,²¹ al avance de los nuevos discursos de desarrollo local y desarrollo endógeno y en su accionar a la vigencia de la gestión asociada.

La governance es entendida como un concepto que se complementa con la noción de gobernabilidad democrática. A diferencia de ésta última, la governance puede definirse como patrones y estructuras de acción, que regulan la interacción de actores del sistema político, junto con otros actores de la sociedad civil. Mediante estas estructuras tiene lugar la interacción, la negociación, el diálogo y la coordinación para la toma de decisiones. Estas estructuras, en tanto reglas de juego, condicionan los procesos de participación de los diversos actores. (Cruz Rubio, 2001, p.4)

“Las nuevas articulaciones de governance o gobierno en red implican: a) el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; b) un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; c) una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos.” (Ricard Gomá, Ismael Blanco, 2002, p.2)

El gobierno, con la participación de actores diversos en el marco de redes plurales da cuenta de las innovaciones que tuvieron lugar en el ámbito de la gestión pública.

La perspectiva de la governance como forma de complemento de un proyecto de gobernabilidad democrática, en definitiva, implica una reformulación de los modelos de desarrollo²², que a su vez exige un nuevo modelo de Estado.

A medida que los estados adoptan estructuras, organizaciones y prácticas de gestión vinculadas a la governance como forma de consolidar la gobernabilidad, en el marco de gobiernos democráticos, se abre el debate sobre las nuevas formas de desarrollo.

Sin duda los conceptos de integración y sustentabilidad en un escenario cargado de incertidumbre y complejidad son los más relevantes en la construcción del campo de los nuevos modelos de desarrollo.

La perspectiva de un modelo de desarrollo integrador apunta a considerar las diferentes lógicas de acción que entran en relación entre sí. Ellas son: la lógica estructural, la institucional y la relacional. (Madoery, 2008, p. 49)

Madoery vincula la lógica estructural a los procesos productivos de un territorio, a la cohesión social del mismo y la búsqueda de competitividad en el plano local. La lógica institucional se vincula a lo que entendemos aquí por la dimensión de la gobernabilidad. Esto es, la forma de gobierno que tiene procesos institucionalizados mediante reglas y procedimientos para la toma de decisiones.

La lógica relacional es la que podemos vincular a los procesos de la governance. Es una de las más novedosas y relevantes que exige nuevas formas de gestión por parte del Estado. En la lógica de acción relacional es relevante el factor de confianza entre diversos actores, y su permanente interacción, llevando así a “la producción de una trama social, de un clima psicosocial que permita cambiar la forma en la cual las personas perciben sus propios potenciales y capacidades, aumentar la capacidad de acción colectiva, estimular y reforzar la identidad cultural a través de un incremento de la autoconfianza.” (Madoery, 2008, p. 51)

García Delgado y Chojo Ortiz (2006) plantean que en el caso de la Argentina, la recuperación paulatina de la crisis del 2001, mediante las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales permite abrir el juego para pensar en forma colectiva un nuevo modelo de desarrollo sustentable en el contexto postneoliberal. Desarrollan un concepto clave del nuevo modelo de desarrollo: la *sustentabilidad compleja*.

La complejidad implica considerar las múltiples dimensiones que se interrelacionan en este modelo: la económica, la socio-política y la medio ambiental. Por otro lado, debido a las enormes consecuencias sociales producidas por los modelos anteriores, la equidad debe ser una de las condiciones que aporten a la sustentabilidad socio-política. Esta última dimensión se vincula a una profunda interpelación a la democracia representativa. Esto significa tener en cuenta que la clave de la sustentabilidad política, debe considerar como fortalecer la democracia e ir superando la profunda crisis de credibilidad y la pérdida de prestigio que ésta tiene frente a la sociedad civil en su conjunto. La pérdida de prestigio y de credibilidad implica re- considerar e indagar cuáles son las nuevas mediaciones, más allá de las instituciones tradicionales, que permiten una revitalización del sistema democrático. Entre éstas nuevas mediaciones García Delgado y Chojo Ortiz (2006) nombran a las nuevas formas de participación y movilización de diferentes actores en el escenario político que irrumpieron en la esfera pública en el proceso de ruptura del año 2001. Estas expresiones se posicionan en forma alternativa al sistema institucional representativo, y al aparato infocomunicacional. Éste último ha permitido, tecnología mediante, un desplazamiento de la esfera pública tradicional, trasladando y transformando la lógica democrática a través de los procesos mediáticos de formación de opinión y construcción de agenda²³. (García Delgado, Chojo Ortiz, 2006, p. 140)

Las mediaciones emergentes a partir de la crisis del 2001 en Argentina, se

vinculan a antiguas y nuevas demandas al Estado democrático representativo: mejoras en las formas de representatividad, liderazgo, mayor transparencia y reforma del sistema político de partidos.

Las asambleas espontáneas de ciudadanos y de diferentes movimientos sociales, junto con la mediación establecida por los medios masivos de comunicación, se sitúan como espacios desde los cuales construir otras lógicas de poder. (García Delgado, Chojo Ortiz, 2006). Se demandan nuevas formas de llevar adelante el proceso de governing. El “desafío de la gobernabilidad democrática”, en el marco del paradigma de la governance, implica que el propio Estado establezca frente a las “*otras*” mediaciones sus nuevos mecanismos de mediación a fin de articular y sostener el dinámico y complejo sistema de relaciones entre Estado, Sociedad Civil y Mercado.

Las nuevas mediaciones formarían parte del nuevo rol del Estado. Se trata del cambio sustantivo del mismo Estado, de su reconstrucción en esta etapa del capitalismo informacional-global.

Sin duda, la construcción de nuevos modelos de desarrollo y la transformación del Estado, van de la mano. Se destaca que el complemento entre gobernabilidad democrática y governance, dan cuenta de procesos que permiten demostrar (García Delgado, 1998) (García Delgado, Chojo Ortiz, 2006) (Vernis, Mendoza, 2009) un nuevo rol del Estado en una perspectiva de concertador o relacional.

Ambas concepciones, como se verá a continuación, reúnen características que permiten afirmar que el nuevo paradigma y las producciones de sentido sobre el nuevo rol del Estado y sus vinculaciones con otros actores que conforman en conjunto el escenario de la esfera pública, están íntimamente atravesados por procesos de comunicación. Es decir, que es posible realizar un abordaje complejo desde la perspectiva comunicacional sobre las nuevas vincularidades del Estado, en este escenario del capitalismo global que lo ha transformado sustantivamente.

En el modelo del Estado concertador, lo que se busca es la implicación de actores ajenos al sistema político, en la gestión de los asuntos públicos. (García Delgado, Chojo Ortiz, 2006 p. 141) Así en este rol, el Estado convoca a diferentes actores del mercado y de la sociedad civil, a fin de tener una visión compartida de diferentes asuntos.

“La construcción de una visión compartida es importante para dar sentido y propósito común, así como también para la construcción de un bloque social que permita llevar a cabo las transformaciones requeridas, para esto último precisa de la incorporación de una perspectiva más dialógica, que permita a los ciudadanos y actores diversos estar más cerca del proceso decisional.” (García Delgado, Chojo Ortiz, 2006, p. 141)

En el modelo del Estado relacional se plantea que:

“el Estado relacional sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la corresponsabilidad, dato ausente en las concepciones anteriores del Estado.” (Vernis, Mendoza; 2009, p.11)

El Estado relacional plantea los vínculos con la sociedad desde la corresponsabilidad. Esto implica considerar el diálogo, la cooperación y la crítica como elementos que permiten dar respuesta a los problemas en forma más efectiva.

Desde esta perspectiva, las formas de acumulación de poder se vinculan en lo estatal al desempeño del rol estratégico-comunicativo. Estratégico en la medida que se recurre a la planificación desde la perspectiva de la flexibilidad y de la concertación. Teniendo como horizonte la construcción de proyectos y rumbos compartidos.

Es comunicativo en la medida que busca la articulación con diferentes actores sociales, tratando que a través del diálogo se generen vínculos, compromisos y sentidos compartidos. (García Delgado, 1998)

Es comunicativo en la medida que las políticas de un plan de desarrollo, de dimensión relacional deben atender al plano de la cultura²⁴, a la constitución de identidades colectivas. Es allí, donde el desarrollo se vincula a las subjetividades, que en su compartir cotidiano van generando sinergia y conforman el capital social desde el cual se sostienen los nuevos procesos (Madoery, 2008, p. 52).

“Entendemos que acercarse a la cultura es comprender a los sujetos desde sus mundos subjetivos y en relación a la realidad objetiva en la que viven. Desde el “sí mismo” (la propia identidad) y la realidad reconocida de los otros con quienes comparte modos de ver y ser (pares), y de quienes se diferencia (distintos y extraños)” (Alfaro, 2006, p.51).

Un Estado situado en un rol relacional, exige entonces considerar la intervención de sus políticas también desde la comunicación. Porque es desde allí donde pueden construirse mundos compartidos, -en el plano de la construcción de lo público- como espacio de producción de una cultura de la cooperación.

Por otro lado, dentro de las nuevas articulaciones que busca establecer el Estado relacional se encuentran las experiencias de políticas públicas, que pueden verse como dispositivos de vincularidad entre el Estado y otros actores y como nuevas mediaciones encarnadas desde el Estado.

Entre estas experiencias se encuentran: las políticas de desarrollo local, las políticas de descentralización de la gestión, y los dispositivos de participación ciudadana. Dentro de éstos últimos se ubica el Presupuesto Participativo, como una experiencia de gestión cuyo eje es la participación ciudadana.

En el estudio de caso de la presente investigación²⁵: partimos de considerar las condiciones institucionales y políticas en las que surge el Presupuesto Participativo. Sin duda, éste se asienta y se articula en otras políticas de estilo relacional: el Plan

Estratégico de Ciudad, reformas del Estado Municipal, Estrategias de Desarrollo Local y el proceso de Descentralización Municipal.

A continuación se presentarán definiciones y características de la Descentralización del Estado y del Presupuesto Participativo a fin de ir configurando el objeto de la presente investigación, para luego poder caracterizar el estudio de caso desde un abordaje comunicacional.

2.2. Descentralización y Participación

Sentidos de la descentralización

Frente al debate en torno al lugar y legitimidad del Estado, en el proceso de la globalización, Saskia Sassen (2007) plantea que éste está lejos de desintegrarse, sino al contrario, no sólo se ha adaptado, sino que se ha transformado, y seguirá siendo un actor fundamental en el nuevo sistema informacional-global.

Para comprender esta obligada transformación Sassen ofrece una caracterización del funcionamiento de la globalización. Entre los que se destacan los siguientes factores:

- Desregulación en las dimensiones: jurídicas, financieras, administrativas, ejecutivas, contables y productivas.
- Concentración en la dimensiones: económica, toma de decisiones, ejecutivas y procesos de gestión.
- Conformación de centros o núcleos tecnológicos-productivos.
- Nuevas configuraciones geográficas-estratégicas (transfronterizas) de actividades de inversión, comercio y mercado global de capitales.

Sin dudas estos procesos requieren un obligado anclaje en los territorios de los Estados-Nación.

Se trata de la conformación de una compleja red, donde cohabitan los centros estratégicos de la economía global con los de territorios nacionales.

Sassen (2007, p. 88) plantea que algunas investigaciones han demostrado la “adaptación” del Estado, y su rol activo en el establecimiento de los nuevos procesos de acumulación. Es decir, que el Estado es un actor fundamental para generar las condiciones necesarias para el desarrollo de la economía global. Por lo tanto, los Estados-Nación debieron modificar en parte su estructura institucional.

“El punto de encuentro de un actor global (ya sea una empresa o un mercado)

con una u otra instancia del Estado-Nación puede pensarse como una nueva frontera. Pero no se trata simplemente de una línea divisoria entre la economía nacional y la global, sino de una zona de interacciones político-económicas que generan nuevas formas institucionales y alteran algunas de las existentes.” (Sassen, 2007, p. 94-95)

Uno de las consecuencias más directas que han sufrido los Estados es su pérdida de autonomía, y su ubicación en un rol de “interface” entre las dinámicas nacionales y las supranacionales. (Sassen, 2007, p. 65) Esto genera nuevas geografías que desplazan a los tradicionales espacios considerados centro y periferia, propios de la lógica de acumulación fordista. Las concepciones y los imaginarios de periferia/centro del planeta se reconfiguran. En dichos procesos resurgen las ciudades, como espacios protagónicos y de anclaje del capitalismo informacional-global. En ellas se patentizan las nuevas formas de concentración de la riqueza, y las nuevas formas de marginalidad. Sin duda, las grandes ciudades, en tanto territorio dual: nacional-global son espacios para nuevas acciones y formas políticas.

Sostenemos que la descentralización constituye una de las nuevas formas institucionales que adopta el Estado-Nación en el marco de la globalización y donde se generan nuevas configuraciones de poder a nivel global.

La descentralización se presenta en primer lugar, como una de las formas organizativas que le permitiría al Estado adaptarse a las nuevas formas de producción del capitalismo informacional: la desconcentración y la deslocalización (Boisier, 2001, p. 66)

En el caso de América Latina, esto converge con la necesidad de superar crisis económicas estructurales (como es el tema del endeudamiento externo). Por lo tanto, aquí, la descentralización se presenta como el camino por excelencia para que el Estado al fin alcance los grados de eficiencia que exigen las circunstancias. Esto es: mayor eficacia fiscal, adecuados servicios públicos en base a las realidades territoriales y una merma de la corrupción habilitando espacios de participación ciudadana sobre distribución de recursos y control de gastos presupuestarios. (Finot, 2001, p. 16)

Por otro lado, la descentralización se presenta como la forma que adopta el Estado, en su desplazamiento hacia el nuevo paradigma de la governance. Esta nueva forma de gestión pública se centra en formar agentes capaces de tomar decisiones, generar mecanismos de accountability, de desarrollar capacidad de competitividad y de nuevas formas de control social. (Bresser Pereira, 2001 p. 3)

Una serie de expectativas que se le asignaron a la descentralización están en relación con el nuevo rol o las nuevas funciones que deben llevar adelante los Estados-Nación en el contexto de la globalización. Algunas de estas responsabilidades, como se vio anteriormente, se vinculan a la reconstrucción de su

legitimidad a través de una gobernabilidad democrática, a la eficiencia y la flexibilidad en el manejo de las economías en el nuevo régimen de acumulación; a la intervención para corregir las nuevas formas de desigualdad, combatiendo la pobreza y buscando caminos para la equidad y la igualdad de oportunidades. Responsabilidades que implican considerar la participación como eje fundamental de las nuevas políticas.

La descentralización en tanto forma organizativa del Estado, en América Latina ha sido depositaria de las siguientes expectativas:

- Como un mecanismo para profundizar la democracia.
- Estrategia para enfrentar la crisis económica en el contexto de la globalización.
- Facilitaría el desarrollo de entornos competitivos.
- Ayudaría a una mayor eficiencia fiscal.
- Daría mayor efectividad en la provisión de servicios públicos de acuerdo a los territorios
- Descongestión y desburocratización de la gestión pública
- Fomento de la participación ciudadana en los procesos de gastos y asignación de recursos públicos.
- Generación de políticas más efectivas en lucha contra la pobreza.
- Reducción de los niveles de corrupción estatal. (Finot, 2001, p. 16)

La implementación de políticas de descentralización se despliega en tres planos: el territorial, el funcional y el político. La descentralización territorial se refiere a la creación de organismos con competencias definidas en función del ámbito geográfico de la ciudad. La descentralización funcional delimita las competencias a una determinada área. La descentralización política apunta a generar espacios de deliberación y toma de decisiones en espacios habilitados por la descentralización territorial y/o la funcional. (Boisier, 2001)

El proceso de descentralización en la mayoría de los países de América Latina fue de tipo funcional- territorial. Pero junto a ello se deben considerar las reformas constitucionales en países que permiten el avance de la descentralización en el plano de lo político.

En base a las características de los procesos de descentralización en América Latina se han abierto dos tendencias, dos discursos opuestos, ellos son:

- el discurso neoliberal
- el discurso democratizador

El discurso neoliberal de la descentralización y sus efectos

El discurso de la corriente neoliberal de la descentralización demuestra la pérdida

de autonomía de los estados en la era del capitalismo informacional, al ceder poder frente al mercado.

Teniendo en cuenta que estos procesos se dan en el marco de la globalización, particularmente se da la paradoja que a mayor descentralización intraestatal se produce una mayor concentración de recursos para parte del mercado a escala global.

En el marco de las políticas neoliberales que tuvieron presencia en América Latina durante las décadas del 80`y los 90` esto se configura a través de la privatización de los recursos públicos administrados hasta ese momento por el Estado. Por otro lado, la desregulación de los mercados implica la pérdida de control por parte de los estados nacionales de los procesos económicos.

Se vive un proceso contradictorio en la medida que la descentralización en el plano funcional y territorial implica la delegación a los poderes locales de nuevas funciones y márgenes más amplios para la toma de decisiones, pero por otro lado no se le asignan recursos con el cual hacer frente a las nuevas responsabilidades, ya que esos recursos fueron absorbidos por la economía global y salieron del ámbito estatal. (Coraggio, 1997, p. 22).

La paradoja cobra sentido cuando la descentralización funcional/administrativa y territorial, debe someterse y formar parte del engranaje de la enorme concentración económica a escala global.

Estas condiciones en que se dio la descentralización en América Latina plantean una serie de dificultades a la hora de buscar alcanzar las expectativas de las cuales la propia descentralización fue depositaria.

Coraggio (1997, p. 24) propone considerar algunas cuestiones a fin de valorar la descentralización para profundizar la democracia y el desarrollo en el continente. La primera consideración implica desencadenar procesos dialécticos de implementación de la descentralización. Esto es, crear el ámbito local no sólo desde arriba, con la delegación de funciones y responsabilidades, sino también desde abajo propiciando nuevas relaciones sociales, políticas y económicas en clave endógena.

Se busca también atender las particularidades del territorio, y descartar la aplicación de recetas uniformes e inmedatistas de descentralización.

Una segunda cuestión de importancia es mantener la dualidad de la desnacionalización del poder. Esto significa potenciar el poder político de los Estados locales y pensar nuevas articulaciones a fin de no dejar abandonado a los gobiernos locales a la suerte del poder global. Pueden pensarse articulaciones regionales y supranacionales.

Una tercera consideración es la necesidad de generar las condiciones de una real transferencia y nueva configuración del poder. Se trata de avanzar en el cambio de las estructuras reales de dominio, por lo cual se debe avanzar en el plano de una

reforma del sistema político en su conjunto.

La cuarta consideración es atender a la dimensión de la cultura y ampliar el escenario de actores, como espacio preponderante desde el cual compartir una visión estratégica. Se trata de iniciar un proceso compartido de discusión y debate que establezca cuáles deberían ser los nuevos vínculos entre lo político, lo cultural y lo económico.

La quinta y última consideración es quizás una consecuencia de la anterior. Es la necesidad de formar un frente de unidad político-cultural que evite la confrontación por los escasos recursos y las divisiones internas que puede desencadenar un proceso de descentralización desde la perspectiva neoliberal. Este frente colectivo de actores políticos, culturales y sociales debe generar la lucha contra la hegemonía a una descentralización que atente contra los derechos humanos y el desarrollo sustentable.

Se trata de la preponderancia de lo político para hacer frente a estos nuevos poderes de acumulación.

Estas consideraciones, nos colocan en una mirada alternativa a la descentralización de corte neoliberal, nos habilitan a pensar en otras posibilidades para revertir los factores negativos que se dieron en el contexto histórico en el que tuvo lugar la descentralización en el continente. Y nos permiten situarnos en la corriente democrática de la descentralización.

El discurso democrático de la descentralización y sus alcances

Sin duda, por todo lo expuesto anteriormente, se puede definir al discurso de la corriente democrática de la descentralización, como un discurso que presenta una serie de estrategias que pretende disputar el poder y el sentido a la corriente neoliberal.

A la prioridad establecida como búsqueda de eficiencia en el plano económico, que busca el discurso neoliberal de la descentralización, se antepone la prioridad de lo político como eje fundamental del proceso en el discurso de la descentralización democrática. Es en dicha perspectiva democratizante donde se acentúa la redefinición del rol del Estado, no sólo como un activo importante en los procesos de acumulación del capitalismo informacional, sino como un actor con posibilidad de impulsar el desarrollo aún con su pérdida relativa de hegemonía a escala global. Este nuevo rol del Estado, es como vimos antes, antes que nada, la de un gran articulador, la de un constructor de nuevas relaciones. Se trata de un Estado que busca tener relaciones con otros actores de la sociedad local, en base a valores compartidos. Dentro de estas nuevas formas de articulación, y de construcción de redes horizontales, este nuevo Estado relacional, deberá combinar las instituciones de la democracia representativa tradicional, con otros mecanismos democráticos de participación directa y de gestión

compartida. La participación es así un factor preponderante de estos procesos.

La participación como eje constitutivo de la descentralización. Tres Niveles de Participación:

- Formar Parte
- Tener Parte
- Tomar Parte

La participación aparece como una dimensión constitutiva dentro de los desafíos que debe afrontar el Estado contemporáneo. La participación debe ir más allá de ser una simple característica de la democracia representativa, la participación se vincula también a los desafíos de la reconstrucción de la legitimidad estatal y de la gobernabilidad democrática.

Entendemos por participación, en clave descentralizadora, y como eje clave del Estado Relacional, el derecho y la obligación de compartir responsabilidades y espacios de gestión, entre actores diversos, circunscriptos en un escenario concreto.

“El Estado, para poder hoy planificar con algún éxito, necesita involucrar a los diversos actores pertinentes en los procesos de planificación, de modo de concertar con ellos las direccionalidades de su gestión y así ganar sus voluntades de modo que aporten coordinadamente sus recursos y capacidades de acción en función de metas compartidas.” (Robirosa, 1998, p. 4)

En la medida que los procesos de descentralización aumentan la complejidad de los lugares de actuación del Estado, las nuevas metodologías de gestión participativas se convierten en una necesidad. Cambiando también la primacía de la perspectiva de la planificación estatal situada en la dimensión tecnocrática hacia una de índole política.²⁶

Es a través de la implementación de metodologías de gestión de tipo participativas donde se plasma el accionar del Estado relacional. En la medida que éste debe impulsar, a fin de alcanzar resultados en la gestión de territorios locales y complejos, la generación de escenarios de actuación compuestos por diversos actores tanto del Estado, del mercado como de la sociedad civil, en torno a una problemática de interés común.

Se trata de escenarios recortados temáticamente, y por lo tanto circunscriptos a la participación de determinados tipos de actores. Donde sin duda, tiene lugar la interacción fluída, la negociación y la búsqueda de concertación para avanzar hacia metas de gestión con sentidos compartidos. (Robirosa, 1998, p. 4-5) Desde el punto de vista de la planificación estratégica participativa²⁷, se tienen en cuenta tres niveles de participación: formar parte, tomar parte y tener parte (Robirosa, Cardarelli,

Lapalma, 1990). **Formar parte** implica acceder desde la comunicación a un nivel básico de participación: la información. **Tomar parte** a su vez se relaciona con el lugar donde los actores pueden desde la interacción formular opiniones, debatir, deliberar. **Tener parte**, supone influir en los hechos a partir de las propias acciones que desarrollan los sujetos, es decir, participar efectivamente de la toma de decisiones del proceso o proyecto. Cada una de estas modalidades participativas implica un despliegue de acciones y estrategias comunicativas.²⁸

Finot (2001, p. 100) plantea que al menos deben darse tres condiciones básicas para que la participación sea realmente efectiva.

Una es sin duda, la necesidad de una descentralización, real, al menos en el plano territorial. Una de las formas de descentralización territorial de las ciudades más conocidas es la descentralización de la misma mediante su división en distritos. Este tipo de descentralización permite generar las condiciones de proximidad necesarias con los ciudadanos y organizaciones de base comunitaria, para ir generando diversos espacios de encuentro y participación.

Una segunda condición sería, la claridad de criterios sobre las competencias y los recursos. En el caso de las competencias, ellas se deben vincular en primer lugar a la capacidad de empoderamiento de los gobiernos locales frente a sus comunidades. Es decir, que estas localidades tengan sus propios representantes en escala local. Pero por otro lado, estas administraciones locales, deben tener legalmente una serie de competencias que les permitan ejercer el liderazgo en el escenario local.

En el caso de los recursos, se trata, vinculado con el factor anterior, con la capacidad de poder contar con los propios recursos de la región, (como en el caso de la recaudación impositiva) y que se distinga entre los recursos que dependen de la administración central y los propios.

Y un último factor básico, para propiciar escenarios de participación ciudadana, es la innovación en los procedimientos vinculados a la asignación de recursos, a través de la incorporación de mecanismos e instancias de participación ciudadana a fin de decidir sobre las asignaciones de los recursos públicos y el control efectivo de las mismas.

En definitiva, la descentralización como forma organizativa del Estado relacional, en el marco del paradigma de la governance, sólo cumplirá con las expectativas buscadas y tendrá sentido, si busca un acercamiento efectivo del Estado hacia la ciudadanía, invitándola a gestionar los bienes colectivos.

Uno de los mecanismos vinculados con la toma de decisiones compartidas, sobre asignación y gastos de los recursos públicos, es el Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo (PP) se presenta, en el caso en estudio²⁹, articulado

al proceso de descentralización, dándole institucionalidad a los nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad civil.

El Presupuesto Participativo es un método que permite la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre asignación y gasto del presupuesto público.

El proceso del PP revela diferentes modalidades de participación vinculadas a las diferentes instancias de su desarrollo temporal que generalmente es anual. En él, tienen lugar la información, la consulta, la deliberación, la elaboración y la co-gestión como el nivel más alto de implicación ciudadana. Siendo el PP un elemento constitutivo central de esta investigación, se procederá a continuación a una conceptualización y descripción del mismo, para finalmente focalizar en las dimensiones de la participación y la comunicación, que permitirán ir abriendo las dimensiones de los conceptos necesarios para nuestro posterior análisis de las estrategias de comunicación de la dinámica participativa en el caso del PP del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario.

2.3. El Presupuesto Participativo

Origen e Historia

El Presupuesto Participativo es una metodología participativa de administración de los recursos presupuestarios entre el Estado y la ciudadanía. Su origen se remonta a la exitosa experiencia implementada en la ciudad brasileña de Porto Alegre en el año 1989. Caracterizada como exitosa, por los resultados obtenidos de eficacia y transparencia en la administración de los recursos, mediante un proceso de toma de decisiones de asignación y gasto de los mismos, que implicó la participación de ciudadanos y movimientos sociales en conjunto con el Estado Municipal.

El origen del PP está en directa relación con la asunción de la administración de la ciudad por parte del Partido de los Trabajadores (PT) por primera vez. Dicho gobierno estableció una nueva forma de administración de los recursos municipales: la participación popular. Debido en parte no sólo a una postura ideológica sino también estratégica para tratar de enfrentar la profunda crisis fiscal y la desigualdad estructural en las condiciones de vida de sus pobladores.

Así, el PP aparece como respuesta a dos grandes problemáticas recurrentes en América Latina: la primera es de tipo económica. Concretamente las crisis de eficacia y eficiencia de los siempre escasos presupuestos públicos. La segunda, de índole política se refiere al problema de legitimidad y credibilidad de las instituciones democráticas, en tanto espacios de mediación efectivos para la resolución de las demandas de la ciudadanía. (Montecinos, 2009, p. 1)

La exportación del éxito de la experiencia de Porto Alegre, tanto por otras

ciudades de Brasil como por otras ciudades del continente tienen que relación con ambas problemáticas. Así la estructura y metodología, con variantes y mejoras se instala en ciudades como por ejemplo: Belo Horizonte, Montevideo (Uruguay), y Rosario (Argentina).

En el caso de otras ciudades fuera de Brasil la experiencia del PP se ha dado sin resolver necesariamente (varía de caso en caso) las condiciones previas necesarias para una implementación efectiva.

“Es así como encontramos casos de Presupuesto Participativo a escala local y municipal en Brasil, México, Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y, desde el año 2002, en Chile. Presupuestos participativos promovidos desde el nivel central mediante leyes encontramos en Guatemala, Nicaragua y Perú.” (Montecinos, 2009, p.1-2)

Fundamentos políticos y metodológicos

Los fundamentos políticos y metodológicos pueden tener variantes de acuerdo a cada experiencia concreta del Presupuesto Participativo. Sin embargo, en líneas generales, existe en la base de cada una de estas experiencias, aspectos comunes, que pueden considerarse los fundamentos que definen y diferencian la metodología del PP de otras políticas públicas participativas. Sin duda el caso de Porto Alegre ha sido un importante punto de partida para la identidad del PP y también una de sus características más destacadas ha sido la enorme flexibilidad de su funcionamiento, sometido también a deliberación y evaluación constante de los propios protagonistas del proceso. En definitiva, es la exportación de un modelo, que ha podido en el tiempo y la distancia adaptarse en diferentes contextos, de ahí la posibilidad de encontrar variantes tanto en el proceso político de toma de decisiones como en la metodología de su funcionamiento.

La estructura y la metodología de funcionamiento del PP se basa en los siguientes principios:

- La gestión asociada³⁰. Es decir, que el punto de partida es iniciar un proceso de toma de decisiones asociadas entre el Estado y la sociedad civil.
- El derecho y el acceso a la participación de la ciudadanía toda, sin ningún tipo de restricciones.
- Una combinación de reglas y procedimientos para la participación que combina mecanismos propios de la democracia directa, junto con otros mecanismos propios de la democracia representativa.
- La existencia de un método para llegar a las tomas de decisiones en torno a los

recursos públicos.

En el caso de Porto Alegre existe un aceptado sistema de “criterios” que garantizan la eficacia y la transparencia en la distribución de los recursos. Por un lado se cuenta con criterios de tipo sustantivo, con el fin de definir cuáles serán las prioridades temáticas de asignación de recursos. Por otro lado, éstos siempre son acompañados por criterios de viabilidad técnica, definidos por el equipo técnico del Estado que impulsa el proceso. Dentro de éstos últimos se debe considerar el aspecto legal, es decir, las normas que establecen el funcionamiento del PP al interior de la estructura municipal. También es importante el lugar del PP desde el punto de vista legal y normativo en consonancia y articulación con el funcionamiento del resto de las instituciones democráticas de la ciudad. Es decir, su vinculación con los poderes del sistema de la democracia tradicional, de carácter representativa, a través de un acceso mediante la participación en un sistema de partidos.

En este caso las variantes van desde ser un mecanismo a través del cual se producen los lineamientos generales e ineludibles en lo que se refiere a la política presupuestaria anual, hasta ser simplemente un espacio consultivo para la toma de decisiones por parte del Estado Municipal para el diseño del presupuesto anual.

Los fundamentos políticos del PP se vinculan a la transparencia, evitando la corrupción y prácticas políticas vinculadas al clientelismo. Se lo considera un importante mecanismo que permite el retorno en los procesos de inversión de los recursos públicos. El retorno se entiende como una forma de garantizar la transparencia de la gestión que se realice con el uso de los recursos públicos. El retorno es esencialmente un aceptado flujo de información, a través de un detallado y sostenido proceso de rendición de cuentas en la interacción entre ciudadanos y Estado al interior del PP. (De Sousa Santos, 2004, p.)

El retorno aunque lo vinculamos a un fundamento político del PP, se vincula a la metodología del proceso, en la medida que ésta última permitiría crear las condiciones para que se establezcan los mecanismos que permiten su viabilidad.

Otros de los fundamentos, que se vinculan a la transparencia, es la defensa de ser un mecanismo esencialmente deliberativo para la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos. El carácter deliberativo, junto con una toma de decisiones colectiva de la asignación de gastos de los recursos públicos, reduce las prácticas clientelísticas en la gestión en la medida que implica a los ciudadanos en un proceso de aprendizaje político, incorporando nuevas experiencias de los sujetos en sus vínculos con el poder estatal y transformando en parte los imaginarios sobre las formas de acceder a recursos vinculados a mejoras en la calidad de vida. Estas mejoras son principalmente de base material y simbólicas. Aunque muchas veces las

condiciones de vida de amplios sectores de la población lleva a que las prioridades recurrentes sean por ejemplo el acceso a la red de agua potable, la red de saneamiento urbano, el servicio de transporte, la educación y la atención sanitaria. Y mejoras en el hábitat urbano en general.

Estructura y metodología de trabajo

Un factor importante, a fin de respetar los principios de participación, debate y toma de decisiones colectivas, es la estructura de operacionalización que despliega el PP. En líneas generales existen dos tendencias en el diseño institucional del PP: uno con características en relación con un modelo de democracia participativa y otro que limita el diseño a un ejercicio de participación vinculado con la consulta ciudadana (Montecinos, 2009; p. 7). Existen tantas variantes de estructuras de funcionamiento y de metodologías de trabajo como la cantidad de experiencias de Presupuesto Participativos que se han dado y se continúan realizando en todo el mundo³¹.

Esto nos establece límites a la hora de realizar un análisis minucioso y exacto sobre el funcionamiento ideal del PP. Lo que indica la dinámica constante de un proceso basado en la participación activa de sus miembros. Sin embargo a fines de luego poder circunscribir el caso en estudio, se expondrán algunos elementos que consideramos básicos para el éxito de implementación de esta experiencia, tomando como referencia el caso de Porto Alegre.

En el caso primero de Porto Alegre este se asentó en una estructura descentralizada de la ciudad dividiéndose en 16 regiones. En forma simultánea la ciudad se divide en 6 (seis) áreas temáticas. (De Sousa Santos, 2004, p. 404)

La división del territorio mediante la descentralización permite cumplir con uno de los criterios necesarios para la participación como es el acceso a través de la proximidad.

En dicha estructura territorial se asienta una metodología de funcionamiento. Dividiendo el proceso en dos grandes instancias: el debate y la posterior elección de prioridades presupuestarias por distrito o por región. El método utilizado es básicamente la asamblea, tanto barrial como regional, en ellas se eligen mediante el voto a representantes (consejeros y delegados) que están reunidos en espacios institucionalizados³²: foros regionales o temáticas, asambleas barriales, consejo distrital y Consejo del PP. Éstas instituciones llevarán adelante la coordinación del proceso en articulación con otras instituciones que nucleen a representantes técnicos del poder estatal. La elección de los representantes se hace en base a un criterio proporcional según el número de los asistentes a las asambleas.

Una de las instituciones claves del proceso y que se repite en numerosas

experiencias de PP es la conformación del Consejo del Presupuesto Participativo (de ahora en adelante nombrado como CPP). Conformado por los representantes elegidos en las asambleas, que en líneas generales tienen una periodicidad de reuniones semanales. En él tienen lugar los debates medulares sobre las futuras prioridades presupuestarias que podrían ser votadas al final del proceso.

El CPP elabora sus propias reglas de funcionamiento. Es decir establece, las reglas de participación. En el caso de Porto Alegre este organismo también elabora las reglas de la distribución de los recursos presupuestarios. Es decir, que se ha debatido, cuál sería el mecanismo de distribución en base a criterios como: carencia en infraestructura y servicios, población total de la región y prioridad temática de la región frente a las elegidas por toda la ciudad en su conjunto para dicha región.

La temporalidad del proceso es generalmente anual, y dentro de ella el período total se subdivide en diferentes etapas. El conocimiento de la forma en cómo se implementa el ciclo anual del PP, es de suma importancia en la medida que es a través de las sucesivas etapas donde aparecen las interacciones no sólo al interior del CPP sino de otras instituciones entre sí, que el estado ha creado para su sostén. Allí puede verse el despliegue real de las competencias, de los deberes y derechos de todos los organismos que forman parte de la estructura del PP.

“El CPP es la principal institución participativa. En él, los ciudadanos toman conocimiento de las finanzas municipales, discuten y establecen los criterios generales para la distribución de los recursos y defienden las prioridades de las regiones y de los temas. En las sesiones del Consejo, la mediación institucional entre los ciudadanos y las organizaciones de la comunidad, por un lado, y el gobierno municipal, por otro, en cuanto a las decisiones presupuestales, es conducida al nivel más concreto e intenso.” (De Sousa Santos, 2004, p. 412-413)

En el caso de Porto Alegre el ciclo anual de trabajo presenta las siguientes actividades:

- Realización de asambleas y construcción de indicadores para planificar el presupuesto.
- Actividades de Capacitación y construcción mediante debate y votación de la matriz presupuestal.
- Estudio de los planes de inversión y servicios elaborados por los equipos técnicos pertinentes. (Cada organismo presenta su proyecto al CPP para aprobación)
- Revisión y debate del reglamento interno de funcionamiento y de los criterios técnicos. Si bien las competencias del CPP y de otras instituciones se explicitan en el reglamento interno, se enumeran a continuación algunas acciones que contemplan los reglamentos que se vinculan con las actividades y etapas de trabajo que atraviesa el

ciclo. Éstas son:

- Examinar, emitir opinión, tomar posición a favor o en contra y modificar.
- Proponer, supervisar, decidir, evaluar, brindar información, divulgar, solicitar información a los organismos pertinentes para ayudar a la formación de opinión sobre un asunto.

Analizar, aprobar.

Informarse, conocer y hacer conocer, tener presencia en las reuniones. Apoyar actividades de información y divulgación. (De Sousa Santos, 2004, p. 413-416)

Esta enumeración de acciones da cuenta de la existencia de ciertos recorridos de la participación, de ciertos modos, que se habilitan o no institucionalmente, para que se concrete la participación ciudadana en el PP. Como bien plantea Fedozzi:

“Probablemente una de las características que diferenció el modelo de PP de Porto Alegre es el grado de partición de poder asumido por la participación en la decisiones sobre el presupuesto público. La literatura destaca, en general, distintos grados de poder real de la participación en las instituciones. Conforme Bordenave (1986, p. 30-36) la dirección ascendente de poder de los participantes puede presentar las siguientes relaciones: 1) información/reacción; 2) consulta facultativa; 4) elaboración/recomendación; 5) cogestión; 6) autogestión.” (Fedozzi, 2007, p. 10)

En el caso de Porto Alegre se ha llegado a uno de los niveles más altos de participación real la co-gestión, donde dos hechos, han sido determinantes:

- La construcción colectiva entre estado y ciudadanía de las reglas para la participación.
- La construcción de reglas colectivas de la distribución de los recursos presupuestarios.

(Fedozzi, 2007, p. 10).

A fines analíticos, consideraremos tres niveles de participación: formar parte, tomar parte y tener parte (Robirosa, Cardarelli, Lapalma, 1989). **Formar parte** implica acceder desde la comunicación a un nivel básico de participación: la información. **Tomar parte** a su vez se relaciona con el lugar donde los actores pueden desde la interacción formular opiniones, debatir, deliberar. **Tener parte**, supone influir en los hechos a partir de las propias acciones que desarrollan los sujetos, es decir, participar efectivamente de la toma de decisiones del proceso o proyecto. Cada una de estos niveles establece una serie de acciones, que darán cuenta de tipos o modalidades participativas

Así en cada uno de los niveles: formar parte, tomar parte, tener parte, podemos

reunir algunas de las acciones (que forman parte del reglamento y de las competencias de quienes integran el proceso del PP) enumeradas anteriormente de la siguiente forma:

- 1) Formar parte: tener presencia en las reuniones, solicitar información a los organismos pertinentes para ayudar a la formación de opinión sobre un asunto, informarse, conocer.
- 2) Tomar parte: examinar, emitir opinión, tomar posición a favor o en contra.
- 3) Tener parte: proponer, supervisar, decidir, evaluar, brindar información, divulgar; modificar, analizar, aprobar. Apoyar actividades de información y divulgación.

“El sistema político del PP pone en contacto (a) el poder administrativo de la esfera pública estatal; (b) los flujos comunicativos generados en la esfera pública autónoma, constituida en general por las asociaciones voluntarias enraizadas en el mundo de la vida; (c) y las instancias deliberativas creadas por ese contacto regular y, por lo tanto, institucionalizadas por el funcionamiento sistemático y previsible del PP (COP y Foros de Delegados) (Fedozzi, 2000, p. 71)” (Fedozzi, 2007, p. 11)

Desde esta categorización es posible abordar el lugar real de la participación en un sistema de gestión asociada. Por otro lado, manifiestan la perspectiva comunicativa del PP. Entendido este como un dispositivo que permite el encuentro y el contacto entre diferentes esferas de la vida. A través de ese encuentro se produce también una institucionalización de prácticas comunicativas: como el diálogo, la deliberación y el establecimiento de nuevas formas enunciativas. Estas prácticas de comunicación construyen nuevos sentidos sobre la democracia, la ciudadanía y la política, porque *“Estamos hablando de la comunicación como interacción social. Mediante la comunicación se construye una trama de sentidos que involucra a todos los actores, sujetos individuales y colectivos, en un proceso de construcción también colectivo que va generando claves de lectura comunes, sentidos que configuran modos de entender y de entenderse, modos interpretativos en el marco de una sociedad y de una cultura.”* (Uranga, 2007, p. 4)

Lo comunicacional se presenta puerta de entrada para interpretar lo común y abrir el juego para prácticas sociales colectivas. “...en este sentido la comunicación es por lo tanto soporte de la relación productiva, fundamento de la institucionalidad y de la ciudadanía, base de los dinamismos sociales a partir de los procesos interactivos que dinamizan los imaginarios y las acciones de los sujetos.” (Uranga, 2007, p.4-5)

La comunicación es entonces, una dimensión estratégica en el sostenimiento de mecanismos de participación como el PP. En ellos el encuentro de esferas del mundo

de la vida³³ diferentes, se vuelve regular y se institucionaliza, conformando un escenario complejo. En él tiene lugar, el debate, la negociación, las luchas por el sentido y por el poder. En él también se dan diversos procesos y estrategias de comunicación, que en definitiva responden a las acciones mismas que tienen lugar al interior del PP. Por ello, un abordaje de comunicación, puede hechar luz sobre la calidad de la participación al interior del PP. Abordaje que se hará a continuación a fin de construir la dimensión faltante de nuestro marco conceptual: la perspectiva comunicacional.

2.4. El presupuesto participativo como dispositivo comunicacional

El presupuesto Participativo como objeto comunicacional complejo

El Presupuesto Participativo es en sí mismo un dispositivo de comunicación “Lo que buscan estos procesos es, por un lado, el establecimiento de nuevos vínculos: entre el gobierno y los ciudadanos, entre la ciudad y sus habitantes, entre vecinos “organizados” o “no organizados”. Y a partir de estos nuevos vínculos se busca producir colectivamente, sentidos compartidos de barrio, de municipio, de ciudad.” (Kaplún, 2010) En la medida que el PP es un dispositivo de comunicación complejo nos exige situarnos en la perspectiva estratégica de la comunicación.

Situar el Presupuesto Participativo como objeto comunicacional complejo, implica especificar la perspectiva de comunicación desde la cual abordaremos el estudio de caso del PP del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario. Abordaje que tiene como pretensión en última instancia poner en relación la dimensión comunicacional con la dimensión participativa que estructura y justifica la existencia del Presupuesto Participativo. Y así poder explorar en qué medida y a través de qué estrategias, en las que sin duda operan determinadas concepciones de la comunicación, la comunicación contribuye o no a la calidad participativa del proceso.

Partimos de una perspectiva de comunicación situada en el construccionismo social y en el marco de la complejidad.

Entendemos que el construccionismo social forma parte de lo que se ha llamado nuevo paradigma de la complejidad.

Edgar Morin es uno de los principales exponentes del Paradigma de la Complejidad. Morin plantea la existencia de dos factores que marcan la presencia de la complejidad.

Primer factor: el pensamiento complejo surge cuando todas las explicaciones y conceptos producidos a lo largo de la historia de la ciencia, para comprender y dotar de sentido al mundo en el que nos movemos, se vuelven insuficientes y contradictorios. Es decir, poco a poco las explicaciones científicas³⁴ presentadas como

verdades para siempre se ven envueltas en una crisis de credibilidad y legitimidad. Esta crisis aparece cuando una serie de hechos ponen en duda y derriban las explicaciones y creencias que sostenían la existencia de un hecho o fenómeno.

Segundo factor: todo está en relación con todo. Es decir, que existe una red de relaciones de relaciones que se puede observar y seguir a través de la cual se construye la realidad. En el plano empírico existen fenómenos unidos por una serie o cadena de causas y efectos. Todo están relación con todo.

La forma de ver y pensar el mundo está situada en la complejidad: “Creo que se puede plantear el problema en tres planos: el de las ciencias físicas, el de las ciencias del hombre (o más exactamente, del conocimiento del hombre) y el de la política” (Morin, 1998, p. 425)

Para que exista el pensamiento complejo deben darse algunas rupturas, sobre la forma percibir y entender el mundo.

Entre ellas se encuentran, las siguientes:

*Dejar de entender la existencia de objetos en forma aislada, y pensarlos constituidos en relación con un sistema del cual forman parte. Es decir, todos los objetos pensados como cerrados y autónomos constituyen en realidad, sistemas en relación con otros sistemas.

*Concebir la existencia de una dialógica de orden y desorden que organiza el funcionamiento del universo.

*La posibilidad de pensar y construir, conscientes que habitamos en el desorden y la incertidumbre.

*El abandono del conocimiento “omnisciente” ya que formamos parte del mundo que intentamos conocer. Entonces se debe conocer, observar el mundo desde la propia auto-observación. (Morin, 1998, p. 426 y ss) Además de estas rupturas, el pensamiento complejo implica considerar al hombre como un ser de naturaleza multidimensional. Esto es, el hombre además de ser sujeto racional, técnico y de aspecto empírico, posee pensamiento simbólico y mitológico. No se puede suprimir del ser humano los aspectos vinculados a las aspiraciones, los deseos, los sueños y los mitos. Es la dimensión compleja y espesa de la cultura lo que se considera desde el paradigma de la complejidad y que debe considerarse en los estudios vinculados a lo humano. (Morin, 1998, p. 434)

Otras de las implicancias del pensamiento complejo están con fuerza en el mundo de la política.

El fenómeno de la globalización genera un planeta interconectado y complejo. La erosión del poder de los estados nacionales, los nuevos bloques de poder y nuevos

conflictos vinculados al estallido de las identidades y los fundamentalismos religiosos; factores todos que presentan un escenario cargado de tensión y de nuevos problemas que requieren miradas integrales.

Por otro lado, junto con el avance tecno-económico instrumental surgen nuevas cuestiones en el plano ecológico a escala planetaria: como el agotamiento de recursos naturales, el calentamiento global, la amenaza de la energía nuclear. Los efectos socio-políticos de algunos adelantos científicos, que desafían los límites éticos establecidos. Para Morin la política se ha vuelto en sí, una problemática multidimensional (Morin, 1998, p. 437) La política hoy más que nunca forma parte de una red compleja de relaciones donde cada una de ellas influye sobre la otra generando causalidades múltiples y multiplicidad de efectos. Aquí también estamos en un escenario marcado de incertidumbre y esa incertidumbre es situada. El grado de incertidumbre, de caos o desorden van a depender del sistema de relaciones que conforman un determinado escenario o contexto.

Habíamos expresado que nuestra perspectiva de comunicación en el marco de la complejidad se sitúa en el constructivismo. Entendemos que el construccionismo en comunicación se vincula, siguiendo en esto W.Barnett Pearce, a un cambio en los conceptos y herramientas de comunicación. Cambio que está en consonancia con el pasaje al paradigma de la complejidad. Esto implica que el abordaje o la investigación desde la comunicación deja de lado tres aspectos (Pearce, 1998, p. 271):

- La concepción del lenguaje como algo representacional. Es decir, que el lenguaje haga referencia a objetos “externos” al sujeto.
- Que la comunicación tiene como función prioritaria la transmisión de mensajes
- Que la comunicación es un proceso secundario y poco relevante de las prácticas sociales

En líneas generales, existe un consenso al interior de la corriente constructivista sobre el cambio de mirada de éstas tres consideraciones sobre la comunicación.

Sobre el primer aspecto, se postula que el lenguaje hace y construye al mundo, no lo representa. El lenguaje tiene la función de formar el mundo, no de copiar algo que está ahí afuera. Este primer cambio, también abre paso al cambio en la función que se le asigna a la comunicación. La comunicación deja de ser transmisión para ser el proceso mismo de construcción del mundo que realizan los sujetos a través de sus prácticas cotidianas, en las que seguramente muchas veces tendrán lugar, sin duda, los procesos de transmisión de información como una dimensión más, de los tantos aspectos que conllevan las prácticas comunicativas.

El tercer punto de coincidencia, es el lugar de la comunicación. En tanto, práctica

a través de la cual construimos el mundo, la comunicación no es entonces un proceso secundario, sino principal, dentro de las prácticas sociales. (Pearce, 1998, p. 272)

Ahora bien, dentro de la línea construccionista, Pearce plantea que si bien hay puntos de coincidencia con respecto a realizar una ruptura de las concepciones de comunicación (que tienen que ver con el paradigma anterior vinculado al dualismo, donde era eliminada la presencia del sujeto); también existen al interior del campo de la complejidad diferentes posiciones a la hora de pensar una nueva perspectiva de la comunicación.

Pearce plantea dos enfoques predominantes al respecto: los estudios que se centran en el lenguaje y los estudios que se centran en las actividades de los sujetos, entendidas éstas últimas como prácticas comunicativas. (Pearce, 1998, p. 272-273)

Nos interesa el segundo enfoque, y desde él nos situamos para abordar esta investigación, en la medida que en este caso no analizamos sólo el lenguaje sino un complejo espacio de encuentro, donde tienen lugar el establecimiento de vínculos que dinamizan y activan determinados sentidos sobre ciertas prácticas sociales situadas en un tiempo y espacio históricos concretos.

Desde el punto de vista teórico este enfoque no contradice al primero que se centra en el lenguaje. Pearce nos aclara al respecto:

“Esta posición sostiene que vivimos inmersos en *actividades sociales*, que el lenguaje está en nuestros mundos pero no es el parámetro de éstos. El lenguaje forma parte de todas nuestras actividades, pero no es “parte” en el sentido de un diez por ciento o un cincuenta por ciento a un lado de una línea divisoria, mientras el resto está al otro lado. Más precisamente, es una “parte” en el sentido de que impregna la totalidad, pero no coincide con esa totalidad; no es la totalidad. Llamo a este enfoque *Construccionismo Social*.” (Pearce, 1998, p. 273)

La perspectiva construccionista sostiene que el mundo social está constituido de actividades sociales, donde el eje que dinamiza esas actividades son las *conversaciones* similares a juegos del lenguaje. En ellas nace el sentido de las actividades humanas, también en ellas nacen las pautas de interacción. Las conversaciones tratan de diferentes juegos en donde participamos en la medida que nos sentimos involucrados.

El *Construccionismo Social* postula que los seres humanos tenemos una capacidad innata para interactuar en las conversaciones. Allí desarrollamos nuestra identidad como sujetos, y nos convertimos en *estrategas* en la medida que vamos aprendiendo la dinámica de los diferentes espacios discursivos que se van construyendo entre todos los participantes. Es decir, indagamos a fin de tomar ciertos roles y posiciones dentro de la densidad de estas conversaciones. Descubrimos valores a los que nos adherimos, y descubrimos la *dimensión del poder* cuando sabemos como movernos y obtener ganancia (simbólica y material) al participar en

éstos juegos.

El cuarto postulado del Construccinismo Social es, dentro de este marco de prácticas sociales, que las conversaciones que sostienen la dinámica social poseen una “lógica deóntica”. Es decir, las conversaciones son juegos regulados. Existen una serie de reglas ya sean de obligatoriedad, de prohibición o de permiso, reglas que se van estableciendo no en forma lineal sino de acuerdo al contexto en donde éstos procesos se están llevando a cabo.

Por otro lado, esto implica considerar que el espesor del mundo social y su construcción es fruto de nuestras actividades. Es el resultado de nuestro producir y nuestro hacer. Cuando participamos de la construcción del mundo a través del juego de las conversaciones generalmente llegamos a juegos ya iniciados por otros previamente, o iniciamos conversaciones nuevas y luego nos desplazamos hacia otras. Es decir, nunca participamos de una sola conversación, sino de múltiples juegos conversacionales en forma simultánea. Simultáneamente se es hombre o mujer, madre o docente, oficinista o amigo. Lo que implica re-considerar la formación de las identidades fuera de definiciones sustancialistas, establecidas desde una vez y para siempre. Esto también plantea que las estrategias que se aprenden a fin de posicionarse en cada uno de éstos juegos conversacionales son diferentes de acuerdo al contexto donde se desarrollan, ejercitando la capacidad de los sujetos como estrategias comunicacionales. (Pearce, 1998, p. 27 y ss.)

La emergencia del paradigma de la complejidad, fue una oportunidad para que la comunicación como disciplina se reencontrara con lo social como lo propio y lo medular de sí misma. Se afirma entonces a través del Construccinismo Social que “la comunicación no puede sino ser social, lo que la convierte no solamente en un producto de la misma convivencia o coexistencia humanas sino además, en uno de sus fundamentos.” (Torrico Villanueva, 2004, p. 18)

Esto también ha sido producto de que durante décadas las teorías sobre la comunicación fueron de abordajes fragmentarios, ahistóricos, lineales, mecanicistas y de concepción unilaterales (Torrico Villanueva, 2004, *ibídem.*) enfoques que demostraron sus limitaciones, en la medida que se ha ido complejizando los objetos de estudios pertenecientes al campo comunicacional, compuesto por procesos sociales dinámicos. Lo cual implica considerar factores humanos, mediaciones culturales y tecnológicas, escenarios espacio-temporales, representaciones ideológicas y factores condicionantes de los procesos de tipo físicos, económicos, psicológicos, y políticos. (Torrico Villanueva, 2004, p. 20)

Estos cambios de perspectivas, desde el paradigma de la complejidad y desde el Construccinismo Social llevan a que cualquier abordaje de comunicación no sólo sea multidimensional, (como se describió anteriormente) sino fundamentalmente

multiparadigmático y también estratégico.

La Comunicación Estratégica como perspectiva de abordaje multiparadigmático. De la Comunicación Estratégica hacia las Estrategias de Comunicación.

Massoni (2007, p. 20) propone el abordaje multiparadigmático, en la medida que en el marco del paradigma de la complejidad, el conocimiento debe acoplarse a la dinámica de los procesos de interacción del sujeto con su realidad. Así la teoría es incorporada como “llave” “como una forma de interpelar situaciones de comunicación” reconociendo las racionalidades de lo teórico operando en las prácticas sociales. No hay un objeto previo a analizar, sino que el punto de partida lo constituye el abordaje mismo, es allí donde aparece la problematización y la preguntas primeras en un proceso de investigación vinculado a un objeto dinámico, en devenir, en permanente construcción. Dicho abordaje condicionará la mirada sobre la realidad, sumado a las condiciones que el propio investigar tiene en el contexto donde opera. (Massoni, 2007)

La comunicación como interacción social se constituye en

“una trama de sentidos que involucra a todos los actores, sujetos individuales y colectivos en un proceso de construcción también colectivo que va generando claves de lectura comunes, sentidos que configuran modos de entender y de entenderse, modos interpretativos en el marco de una sociedad y de una cultura.” La comunicación es así el fundamento, el soporte de la construcción de procesos políticos y ciudadanos a “partir de los procesos interactivos que dinamizan los imaginarios y las acciones de los sujetos”. (Uranga, 2007).

La comunicación deviene en estratégica, porque ella está presente en el origen de toda estrategia³⁵ que lleva adelante todo ser humano. La comunicación es un espacio en el cual los hombres construyen él y en el mundo a través del lenguaje y las conversaciones. La comunicación es entonces el lugar desde el cual los hombres piensan sus estrategias. (Pérez, Massoni, 2009) La comunicación estratégica surge en el marco del encuentro, de la relación. Se trata de un juego llevado a cabo por dos o más actores. Este juego se caracteriza por un contexto cargado de incertidumbre, y fluidez, en la medida que se va construyendo a partir de las decisiones y de la capacidad de coordinación para la toma de decisiones que posean los jugadores de dicha partida.

“Es importante destacar que, si bien en toda la comunicación humana subyace una intencionalidad latente, en la comunicación estratégica hay una intencionalidad consciente orientada a controlar esa comunicación y, a través de ella, la situación conflictiva o cooperativa del juego y el resultado futuro que se pretende.” (Pérez, 2001 p. 457)

Ahora bien, en el marco de la comunicación estratégica, ¿qué lugar ocupan las estrategias de comunicación?, ¿cómo definir las estrategias?.

Las *estrategias* se producen en función de obtener determinadas metas u objetivos. El camino para alcanzar estas metas se dan en lo que Rafael Alberto Pérez denomina las *“tramas relacionales”* en las que se encuentran insertos los sujetos, en las que dan los procesos de construcción de subjetividades, adscripciones identitarias y donde también se desarrollan los imaginarios sociales. Las tramas del lenguaje y la comunicación es en dónde vamos siendo y haciendo el mundo. Es allí donde tienen lugar las estrategias.

De allí nace lo que este autor nombrar como el arte de Estrategar:

“al estrategia le puede bastar con modificar las emociones o las percepciones de los actores para que cambien las relaciones entre los participantes en una situación. Un papel que sólo puede jugar la comunicación.” (Pérez, Massoni, 2009, p. 313)

Es aquí donde se da el encuentro de las dos capacidades del hombre: la capacidad comunicativa y la capacidad de estrategar. Es decir, que a través de las prácticas comunicativas es desde dónde se da la posibilidad de llevar adelante las estrategias.

“Sostenemos que el “encuentro” es un núcleo de la mirada específicamente comunicacional, y las estrategias, dispositivos de comprensión/indagación que trabajan a partir de ese espacio en la construcción de un cambio social conversacional”. (Massoni, 2007, p. 46)

En tanto, dispositivos de comprensión para la intervención, las estrategias parten de indagaciones de preguntas como por ejemplo:

“¿Cuál es la modalidad del encuentro al que quiero aportar en este caso en particular? Con esas personas e instituciones específicas y en este momento? ¿Cuál es la transformación que quiero introducir en una determinada situación por medio de una comunicación?” (Pérez, Massoni, 2009, p.313)

“Una estrategia de comunicación, es, para nosotros, un proyecto de comprensión; un principio de inteligibilidad que busca abordar a la comunicación como fenómeno complejo y fluido. Complejo, en tanto presenta múltiples dimensiones (por ejemplo informativa, ideológica, interaccional sociocultural); fluido, porque la dimensión comunicativa es una dimensión intermedia y como tal, convoca cierto movimiento, se ubica siempre a medio camino entre el fondo y la forma. No se nos presenta como lo dado, sino más bien como una inteligibilidad que resolver.” (Massoni, 2007, p. 45)

Debemos aclarar que nuestro planteo es opuesto a una concepción instrumental de las estrategias de comunicación. En una visión instrumental de las estrategias de comunicación son uno de los múltiples recursos complementarios que cualquier

estrategia utilizaría para adicionar a sus estrategias. Desde dicha perspectiva, entonces “una estrategia será, pues, comunicativa cuando persiga un objetivo de comunicación, o bien cuando utilice fundamentalmente la comunicación para el logro de ese objeto, o ambas cosas.” (Pérez, 2001, p. 552). En este caso una estrategia de comunicación no se diferencia de otro tipo de estrategia. Generalmente se presenta como complemento o conformando una mezcla con otros tipos de estrategias.

Sostenemos que las prácticas comunicativas aparecen imbricadas en las prácticas sociales, prácticas ancladas en contextos y cargadas de incontenencias e incertidumbres. Por lo tanto, las estrategias de comunicación siempre deben comenzar desde la pregunta de hacia donde se quiere ir, considerando la complejidad del escenario de actuación, el espesor de lo real. Esto nos convoca a abrir múltiples dimensiones donde lo comunicacional despliega varias perspectivas y lógicas de actuación considerando que el Presupuesto Participativo como dispositivo comunicacional idealmente puede presentar condiciones para la información, la consulta, la capacitación, la deliberación, la argumentación, y procesos colectivos de toma de decisiones. Sin olvidar, que el Presupuesto Participativo es un dispositivo situado en un contexto histórico-social determinado.

El modelo de Comunicación Estratégica que propone Sandra Massoni , considera a las teorías operando en distintas dimensiones en lo real. Cada paradigma y sus teorías nos aportan herramientas para abordar diferentes dimensiones de lo real. Considerar múltiples paradigmas a la hora de abordar desde la comunicación un proceso de investigación, nos aleja de las visiones dogmáticas, fragmentarias y dualista de pensar la producción del conocimiento.

Tomaremos como dimensiones de análisis las siguientes:

- la dimensión informativa
- la dimensión sociocultural
- la dimensión interaccional
- la dimensión discursiva

La dimensión informativa

Esta dimensión de la comunicación corresponde al nivel de los hechos fácticos: transmisión de información y de datos. Incluimos los procedimientos de obtención, almacenamiento y transmisión de datos.

En esta perspectiva las personas se envían y reciben mensajes a través de diferentes sistemas y soportes. La concepción de la realidad desde una perspectiva representacional, también es parte de estas teorías.

Los enfoque teóricos³⁶ que se corresponden con esta dimensión tienen como intencionalidad alcanzar el grado máximo de fidelidad y eficacia en la transmisión de información.

Algunas marcas de racionalidad³⁷ de las teorías informativas son: la linealidad, unidireccionalidad de los procesos. El cuidado en la planificación e implementación de la comunicación operativa. (Massoni, 2007) Así también algunas de sus estrategias se vinculan a:

- La búsqueda de determinados “efectos” en la audiencia mediante el uso de los medios masivos de comunicación.
- “Educar” para la adopción de determinados modelos culturales o conceptos, a través de la difusión de mensajes en los medios masivos,
- La búsqueda de cambios de comportamiento a través de la apelación en los medios de líderes de opinión. (Torrico Villanueva, 2004)

La dimensión interaccional

Esta dimensión se vincula a los procesos de interacción simbólica (Pérez, 2001) Procesos en los cuales dos o más sujetos establecen relaciones de influencia mutua, poniendo en circulación procesos de producción de sentido en base a dicha interacciones (Massoni, 2007).

“la interacción (es decir, la interacción cara a cara) puede ser definida, en términos generales como la influencia recíproca de un individuo sobre las acciones del otro cuando se encuentran ambos en presencia física inmediata. Una interacción puede ser definida como la interacción total que tiene lugar en cualquier ocasión en que un conjunto dado de individuos se encuentra en presencia mutua continua; el término “encuentro” (*encounter*) serviría para los mismos fines. Una “actuación” (*performance*) puede definirse como la actividad total de un participante dado en una ocasión dada que sirve para influir de algún modo sobre los otros participantes.” (Goffman, 2009, p. 30)

En el párrafo citado previamente Goffman nos plantea dos aspectos fundamentales a tener en cuenta en los procesos interactivos. El primer aspecto lo constituye la práctica comunicativa de la “actuación”. Es decir, que dicho espacio interaccional-comunicativo puede ser visto como un escenario, donde se lleva a cabo una práctica comunicativa de características dramáticas. El segundo aspecto, es que, en dicho escenario, los individuos, llevan adelante una actuación en pos de conseguir influir en las conductas de los otros agentes que integran las escena.

Goffman agrega otras categorías a fin de construir un modelo de observación³⁸ de las prácticas interactivas. Así, propone el concepto de “fachada”.

“Fachada” (front): “la actuación del individuo que funciona regularmente de un modo general y prefijado, a fin de definir la situación con respecto a aquellos que observan actuación. La fachada, entonces, es la dotación expresiva de tipo corriente empleada intencional o inconscientemente por el individuo durante su actuación” (Goffman, 2009, p.36)

Setting: es el medio. En el se incluye el mobiliario, la decoración del espacio. Se trata de todos los elementos que componen el “trasfondo escénico”. Es el escenario donde tiene lugar la acción, el dramatismo humano que se da en la interacción social, en determinado ámbito institucional. El setting es lo que activa la actuación, una vez que el sujeto parte de allí el papel o rol que allí desempeñaba se desactiva para asumir otro papel en otro escenario.

Realización dramática: en presencia de los otros el sujeto dota su accionar de diferentes signos. “Porque si la actividad del individuo ha de llegar a ser significativa para otros, debe movilizarla de manera que exprese *durante la interacción* lo que él desea transmitir.” (Goffman, 2009, p. 45)

Considerar la interacción desde una perspectiva dramática permite observar como los individuos utilizan una serie de técnicas de expresión más allá de lo verbal, a fin de obtener de los otros aprobación y confianza en la medida que desarrolle un papel esperado en dicho escenario.

Otra de las fuentes teóricas más influyentes (además de los aportes de la microsociología donde se ubica a Ervin Goffman) de la comunicación interaccional lo constituye el denominado colegio invisible o Escuela de Palo Alto.

Para esta línea de investigación, la comunicación no es un proceso lineal, sino que es un proceso continuo y complejo porque implica multiplicidad de “códigos” (verbales, proxémicos, corporales, icónicos, etc.) y la producción del sentido dependerá en definitiva del contexto en el que se produce la interacción.

Dentro de esta corriente, se postula la existencia de relaciones de complementariedad que se definen en posicionamientos opuestos en la situación de interacción. Está el lugar de la inferioridad y el de la superioridad. Estas relaciones complementarias se dan en determinados “contextos” comunicativos. Estos “contextos” están condicionados como se dijo anteriormente por una multiplicidad de “códigos”. Además de los elementos verbales, gestuales e icónicos, que ayudan a establecer las posiciones en la relaciones de complementariedad estas posiciones vienen pre-definidas por las relaciones entre grupos sociales. Las relaciones entre grupos sociales están atravesadas por la lógica del poder.

Para los investigadores de Palo Alto en la interacción social es fundamental la observación de la conducta no-verbal. De lo no dicho, pero que está presente en la interacción. Las distancias, los gestos, los tonos de voz, las posturas corporales. El tiempo y el lugar, la habitabilidad y uso de los agentes del espacio.

Algunas de las estrategias que pueden vincularse a esta dimensión tendrán que ver con la creación de condiciones para la interacción. Vinculadas a la búsqueda de espacios y lugares y la construcción de escenarios en donde llevar adelante las interacciones. Escenarios que de algún modo tendrán influencia en la configuración de las actuaciones y la posible trayectoria de los roles de los participantes.

Marcas de racionalidad: interacción entre sujetos. La clasificación de las relaciones, interacciones en simétricas o complementarias.³⁹ Los escenarios y roles llevados a cabo por los sujetos en la interacción. La dimensión del poder en las interacciones.

La dimensión discursiva

La dimensión de la comunicación en el nivel discursivo, se vincula con dos grandes corrientes teóricas. Por un lado están las teorías que operan en la ideología en tanto aparato de dominación y alineación. Es decir la comunicación se concibe aquí como espacio de la lucha ideológica (Torrico Villanueva, 2004) La comunicación es vista operando en aparatos mediáticos reproductores de la ideología dominante. (Massoni, 2007, p. 77)

Marcas de racionalidad: verticalidad, linealidad de los discursos.

Algunas estrategias tendrá que ver con propaganda ideológica en soportes mediáticos.

La otra corriente teórica corresponde al nivel de los discursos sociales. Se focaliza en la comunicación como espacio de la discursividad vinculado a la reproducción ideológica. Es la perspectiva sociosemiótica.

Verón define lo “ideológico” no como un tipo de discurso sino como una dimensión presente en todos los discursos producidos en un contexto histórico social.

“Como concepto que pretende ser teórico, lo “ideológico” designa pues no un objeto, ni un conjunto reconocible de “cosas” (se las llame ideas, representaciones, opiniones o doctrinas), sino una dimensión de análisis del funcionamiento social. Estamos ante lo ideológico cada vez que una producción significativa (sean cuales fueren su soporte y las materias significantes en juego) se aborda en sus relaciones con los mecanismos de base del funcionamiento social entendidos como restricciones al engendramiento del sentido. Dicho de otro modo, ideológico es el nombre del sistema de relaciones entre un discurso y sus condiciones (sociales) de producción. El análisis ideológico es el estudio de las huellas que las condiciones de producción de un discurso han dejado en la superficie discursiva.” (Verón, 2004, pp.44-45)

En esta perspectiva la comunicación es abordable desde la dimensión significativa de los fenómenos sociales. Los procesos de producción, circulación y recepción de sentido se hallan presentes en las prácticas comunicativas de los sujetos en la vida cotidiana. Ellos aparecen en diversas “materias significantes” de nuestra cultura.

Algunas de las estrategias vinculadas a la perspectiva sociosemiótica tendrá que ver con la existencia de producciones discursivas sobre PP en diferentes “materias significantes” instalándose en la esfera pública. Es decir, la puesta en circulación del discurso del Presupuesto Participativo, en diferentes materias significantes. En el análisis de la existencia de estrategias de comunicación desde la dimensión discursiva lo ideológico (entendido desde estas dos perspectivas diferentes anteriormente descritas) puede estar presente. Es posible que en las estrategias aparezcan marcas de racionalidad (Massoni, 2007) de cada una de estas teorías. En esta exposición no les estamos asignando ningún tipo de jerarquización a estas corrientes teóricas.⁴⁰

La dimensión sociocultural

Esta perspectiva considera a la comunicación en clave de articulación social. Esto implica que será tarea de la comunicación la construcción de diálogo, la generación de espacios para el encuentro. La comunicación será el proceso base para la construcción simultánea del yo/nosotros mediante las relaciones que se van gestando en la realidad cotidiana de los sujetos. (Alfaro, 2006)

Como plantea Massoni (2007, p.77) la comunicación será en este caso un momento (dinámico y fluído) relacionante de la diversidad sociocultural.

En esta perspectiva de comunicación el concepto central lo constituye la mediación. Entendiendo por la misma un “dispositivo articulador de matrices socioculturales que opera como un dispositivo colectivo y emerge en cada situación de comunicación” (Massoni, 2007, p.33)

Esta diversidad, implica también el lugar del conflicto, como espacio de encuentro entre diferentes matices socioculturales. Se desprende de esto, la importancia de considerar también desde esta perspectiva la noción del poder. Para ello consideramos como recursos teóricos-conceptuales a las nociones bourdieanas: campo, habitus y capital.

Bourdieu plantea que -en líneas generales-toda sociedad se presenta como un espacio estructurado en torno a las diferencias. Estructura, que no es otra cosa, que la distribución del poder. Este poder distribuido, Bourdieu lo denomina “capital”. El capital será considerado o no capital, de acuerdo a un universo social específico, anclado en un tiempo y lugar determinado.

“Esta estructura no es inmutable, y la topología que describe un estado de las

posiciones sociales permite fundamentar un análisis dinámico de la conservación y de la transformación de la estructura de distribución de las propiedades actuantes y, con ello, del espacio social.” (Bourdieu, 1997, p.49) Nos encontramos aquí con la noción de campo. Campo de luchas y disputas, donde las agentes sociales que allí intervienen se enfrentan en base a posiciones diferenciadas al interior de dicho campo. Estas posiciones diferenciadas, están dadas por el capital que poseen cada uno de los agentes.

“El campo del poder (que no hay que confundir con el campo político) no es un campo como los demás: es el espacio de las relaciones de fuerza entre los diferentes tipos de capital, o, con mayor precisión, entre los agentes que están suficientemente provistos de uno de los diferentes tipos de capital para estar en disposición de dominar el campo correspondiente” (Bourdieu, 1997, p. 77)

En la perspectiva de la comunicación sociocultural, las estrategias de comunicación tendrán que ver con: valorar no sólo el capital social, sino el capital cultural de colectivos sociales. Pues desde allí es posible iniciar un camino de construcción de vínculos y relaciones.

Otra estrategia posible en esta perspectiva, tiene que ver con que los sujetos participen desde la expresión, partiendo de su propia mirada.

Abrir posibilidades de aprendizajes comunicativos desde una construcción colectiva y en base a proyectos específicos.

Marcas de Racionalidad: la comunicación como articulación de la diversidad cultural en diferentes colectivos sociales (Massoni, 2007). La atención a la construcción de imaginarios sociales que tienen que ver con “como se vive, se representa, se imagina y se convive, se siente a uno mismo y a la sociedad.” (Alfaro, 2006, p. 33). La heterogeneidad y las múltiples diferencias culturales.

Capítulo 3.

Marco Metodológico

Tipo de Investigación

Esta investigación trata del estudio de un caso: La comunicación en el Presupuesto Participativo del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario en el año 2011. A partir de ello pueden configurarse sus fronteras, es decir, su alcances y límites. Se considera que el caso o los casos, se pueden presentar como hechos puntuales. Un estudio de caso puede tratar sobre determinados grupos o instituciones, por una relación o proceso. Esta investigación considera al Presupuesto Participativo como un proceso institucionalizado. Proceso construido por un sistema de relaciones.

El recorte del caso implica necesariamente construir y a la vez recortar la realidad. En ello interviene la subjetividad de quienes llevan adelante la investigación, y por lo tanto una mirada parcial de las múltiples miradas desde las que puede abordarse esa porción de la realidad. También implica recurrir a las miradas y lecturas de la realidad de los propios actores que intervienen en el proceso que se investiga.

Se sabe entonces, que esta investigación será acotada y limitada en las dimensiones a través de las cuales abordará el caso del Presupuesto Participativo del CMDO. (Centro Municipal del Distrito Oeste)

Otro de los límites de este trabajo, es la profundidad. Los estudio de caso o de casos, tienen como interés focalizar en una serie de acontecimientos y fenómenos acotados, profundizando en el análisis particular por encima del desarrollo de generalizaciones teóricas.

En nuestro caso, la profundidad exhaustiva no ha sido viable por el tipo de investigación exploratoria- descriptiva que lo define.

Aunque se trata de un estudio de caso simple, posee características metodológicas que lo vinculan a los estudios de caso como estrategias de investigación. Esto significa que se intenta proponer un método de análisis desde la comunicación, para el diseño y la intervención en escenarios complejos y dinámicos como presenta el Presupuesto Participativo.

Este trabajo, nace en principio como un abordaje exploratorio, a fin de obtener información y establecer instancias de reflexión, que permitan ir abriendo nuevas perspectivas para la planificación e intervención comunicacional en escenarios de gestión social de carácter participativos.

Sin embargo el desarrollo de la investigación abre el alcance hacia un trabajo también descriptivo.

El trabajo se presenta como exploratorio en la medida que aborda el cruce entre las modalidades de participación del proceso del Presupuesto Participativo con la

dimensión de las prácticas comunicativas, que se da al interior del mismo proceso. Se trata sin duda de un tema aún poco estudiado. Existen dudas en torno a la responsabilidad que le cabe a la comunicación, y al tipo de comunicación que se demanda en estos procesos, así como también hay poca información respecto a la coherencia entre el tipo de comunicación con los espacios de participación que el PP habilita.

En la literatura existente, hay estudios sobre el PP en abundancia, pero muy pocos desde una mirada comunicacional. A través de una investigación de tipo exploratoria pretendemos obtener información sobre los vínculos entre comunicación y participación. Este tipo de estudio sobre los vínculos entre participación y comunicación puede aportar información estratégica a la hora de realizar una intervención comunicacional en espacios de participación multiactoral. Un ejemplo clásico, de estos espacios lo constituye, sin duda, el Presupuesto Participativo.

El caso del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario presenta además las siguientes particularidades:

- Descentralización administrativa y territorial de la ciudad como estructura de apoyo del Presupuesto Participativo.
- Una de las experiencias con más antigüedad en la Argentina de PP.
- Continuidad ininterrumpida del proceso.
- El proceso emerge en un contexto particular de participación ciudadana, luego de la crisis del año 2001 y la emergencia de asambleas barriales ciudadanas autoconvocadas.
- El Distrito Oeste es el lugar de origen de la experiencia del PP en la ciudad.
- El Distrito Oeste es una de las zonas más pobres de la ciudad. Se trata de uno de los más rezagados en lo que se refiere a indicadores de desarrollo humano y calidad de vida de la ciudad.
- En el Distrito Oeste existen procesos de acercamiento previos entre el municipio y los vecinos de los barrios.

La presente investigación también se presenta como descriptiva, porque el análisis de las dimensiones de la participación y la comunicación, implican necesariamente: describir determinadas situaciones y acontecimientos. Además, dentro de los objetivos de la investigación se busca especificar los modos de participación del PP y como éstos son atravesados por prácticas eminentemente comunicativas.

La comunicación se abre en diversas dimensiones o aspectos y desde esas dimensiones se busca recolectar información. A través de una descripción de carácter cualitativo se busca dar cuenta de qué ocurre cuando la comunicación interviene en la

gestión de políticas participativas como en el caso del Presupuesto Participativo.

Desde una perspectiva epistemológica la investigación de carácter cualitativa se sitúa en el paradigma interpretativo. Vasilachis de Gialdino (2006) plantea que el fundamento de dicho paradigma es la lógica comprensiva. Esto es, la búsqueda de comprensión del sentido de la acción social, situada en contexto de la vida cotidiana y desde la mirada de sus participantes. Aquí entra la consideración del lenguaje como creador del mundo de la vida y como reproductor de la vida social.

Rosana Guber (2001) destaca la importancia del lenguaje:

“Al comunicarse entre sí la gente informa sobre el contexto, y lo define al momento de reportarlo; esto es, lejos de ser un telón de fondo o un marco de referencia sobre lo que ocurre “ahí afuera”, el lenguaje “hace” la situación de interacción y define el marco que le da sentido” (Guber, 2001, p. 44-45)

La capacidad preformativa del lenguaje se despliega en dos dimensiones: la indexicabilidad y la reflexividad.

La indexicabilidad hace referencia a la existencia de significados compartidos en un contexto cultural-social determinado. Es el lenguaje particularmente producido en la vivencia de una comunidad de hablantes.

La reflexividad hace referencia en cambio a “Las descripciones y afirmaciones sobre la realidad” (Guber, 2001, p. 45) que no sólo dan simples datos sobre dicha realidad sino que la constituyen. La descripción es entonces una forma de constituir y definir un fenómeno o situación social. La reflexividad da cuenta del vínculo entre las expresiones realizadas mediante el lenguaje y la comprensión de dichas expresiones. La reflexividad es el punto de partida del conocimiento de lo social. Porque el sentido de la acción social es posible de ser interpretado teniendo en cuenta la capacidad reflexiva de las acciones de los sujetos.

“Los métodos de los investigadores para conocer el mundo social son, pues, básicamente los mismos que usan los actores para conocer, describir y actuar en su propio mundo (Cicourel, 1973, Garfinkel, 1967). La particularidad del conocimiento científico no reside en sus métodos sino en el control de la reflexividad y su articulación con la teoría social.” (Guber, 2001, p. 47)

Explicitar la naturaleza de la investigación en la perspectiva cualitativa, permite construir el marco desde el cual informar y dar razones del uso de determinadas técnicas de investigación que presentamos a continuación.

Técnicas de Investigación

La reflexividad social tiene varias implicancias en el plano de la investigación social. Guber (2001) enumera las siguientes:

- El investigador social mediante sus relatos, descripciones e informes no sólo recoge información o meros datos, sino que produce la situación misma que describe.
- La perspectiva epistemológica del paradigma interpretativo opera con la misma lógica de racionalidad con la que trabaja el sentido común.
- Los métodos de investigación en un nivel básico son los mismos que funcionan en la vida cotidiana.
- La única forma de conocer e interpretar un aspecto de la realidad es a través de la participación en la vida cotidiana misma: la presencia del investigador constituye las situaciones de interacción a partir de la cual la realidad se constituye.
- Por todo lo dicho, el investigador mismo es el medio privilegiado de investigación y producción de conocimientos.

Situados en la perspectiva de investigación cualitativa de perspectiva interpretativa las técnicas de investigación utilizadas para la recolección de datos son las siguientes:

***Observación Cualitativa. (Observación directa y observación participante):**

La observación cualitativa (Hernández- Sampieri, 2003) también se la conoce como observación de campo. Es una técnica de recolección de datos que implica en una primera instancia acceder al campo de estudio que están en directa relación con la unidad de análisis. A partir de allí y mediante la interacción y la observación se buscará recolectar información para la investigación.

***Entrevistas cualitativas:** se trata de entrevistas de carácter flexible y abiertas. Se trata de una conversación entre entrevistador y entrevistado. No son estructuradas en base a ninguna guía previa de preguntas, lo que permite aprovechar la oportunidad y el contexto para extraer información.

***Mapeo de Actores/Entrevistas en profundidad:** en este caso la entrevista posee producción previa en torno a los temas que girarán las preguntas, por lo tanto se consideraran las entrevistas en profundidad, dentro del tipo de entrevistas semiestructuradas. Es decir se sigue un guión, pero se mantiene un margen de flexibilidad para repreguntar o adicionar nuevas preguntas durante el proceso de entrevistas, de modo de ajustarse a los objetivos perseguidos en la investigación. En esta investigación se utilizarán luego de realizar un mapeo de actores a informantes clave para llevar a cabo entrevistas en profundidad.

***Recopilación de contenidos en diversos soportes para su análisis cualitativo.**

*Documentos.

*Encuestas exploratorias. Con el propósito de identificar variables, las encuestas exploratorias se realizan con pequeñas muestras no probabilísticas. Es el investigador el que determina a qué individuos realizarla, en qué contexto. No se pretende con su implementación ninguna representatividad estadística. Se utiliza para cubrir deficiencias de información sobre el objeto estudiado, y como punto de partida para posibles entrevistas posteriores.

Diseño Metodológico

En términos metodológicos el presente trabajo circunscribe como unidad de análisis al Presupuesto Participativo del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario durante el ciclo del año 2011. El Presupuesto Participativo es un objeto complejo y que admite, en base a lo expresado en el marco teórico, y en consideración de los estudios de carácter cualitativo, un abordaje multidimensional.

En el mismo marco teórico hemos ido desplegando las herramientas conceptuales, que ahora nos corresponde traducir mediante el proceso de operacionalización, abarcando entonces las dimensiones de la participación y la comunicación que se corresponden con la pregunta problemática que ha desencadenado la investigación:

¿Cuáles son las estrategias de comunicación implementadas que contribuyen a la calidad de la participación del Presupuesto Participativo del Centro Municipal del Distrito Oeste (CMDO) de la ciudad de Rosario en el período del año 2011?

Postulamos como una de las dimensiones principales a: La calidad de la participación.

La noción de calidad, es una forma de anclar la participación a fines analíticos⁴¹ atributo que puede presentarse en su dinamismo en diferentes escalas o niveles.

Así la calidad de la participación está en relación con modos de participación diferenciados. Las modalidades de participación que consideramos subdimensiones de la dimensión calidad de la participación, la presentamos en valoración de escala, es decir, que van de un grado menor a uno mayor. A cada una de estas modalidades de participación se le pueden asignar indicadores.

A continuación presentamos un esquema⁴² que grafica lo que entendemos por calidad de la participación en el Presupuesto Participativo en este caso.

Cuadro 1

Dimensiones de la Participación	Subdimensiones	Indicadores
La calidad de la participación	Formar parte	*Presencia en las reuniones *Pedir información a los organismos pertinentes para ayudar a la formación de opinión. *Informarse *Conocer *Capacitarse
	Tomar parte	*Tener presencia en las reuniones. *Examinar información y emitir opinión en asambleas. *Tomar posición a favor o en contra en asambleas o consejo.
	Tener parte	*Proponer en asamblea y en organismos pertinentes. *Supervisar a través de la presencia en las reuniones de
		seguimiento. *Evaluar en base a informaciones, entrevistas informales, asambleas o reuniones de seguimiento. *Decidir en base a deliberación, acuerdos o votación. *Brindar información. *Presentar alternativas de solución o proyectos alternativos. *Apoyar actividades de información y divulgación.

El **Cuadro 1** traduce la abstracción de “calidad de participación en el PP del CMDO” a dimensiones más concretas para poder, desde esta caracterización de calidad participativa, avanzar sobre los objetivos de la investigación vinculados principalmente a la dimensión comunicacional pero siempre en relación con la calidad de la participación.

Luego de haber presentado sucintamente y a fines metodológicos el problema de investigación formulado a través de una pregunta, nos disponemos a presentar nuevamente los objetivos de la investigación a fin de que sean la base desde la cual se despliega el diseño metodológico vinculado a las estrategias de comunicación que pueden estar presentes o no en un proceso participativo, complejo y dinámico como lo es el PP.

Objetivo General

Analizar el grado de vinculación entre las Estrategias de Comunicación y las Modalidades de Participación ciudadana en el Proceso Anual del Presupuesto Participativo del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario.

Objetivos Específicos

1. Establecer una tipología de modalidades de participación ciudadana en base al análisis del proceso del Presupuesto Participativo.⁴³
2. Analizar las influencias de las Estrategias de Comunicación implementadas en las diferentes modalidades de participación que habilita el proceso anual del Presupuesto Participativo en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario.
3. Examinar el grado de presencia de políticas y estrategias de comunicación en la planificación general del Presupuesto Participativo en la ciudad de Rosario y en el CMDO.
4. Explicar que se entiende por Estrategias de Comunicación en el marco del proceso del Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario.
5. Comprender las nociones de comunicación que operan en el proceso del Presupuesto Participativo.
6. Categorizar las prácticas de comunicación existentes en el desarrollo del proceso del Presupuesto Participativo en relación con las diferentes etapas que este atraviesa.
7. Indagar otras variables que afectan la calidad de participación del proceso del Presupuesto Participativo.

Sin duda, y en base a la perspectiva comunicacional tomada en nuestro marco teórico, el abordaje de nuestra unidad de análisis: El PP del CMDO de la ciudad de Rosario en el período 2011 debe contemplar varias dimensiones de la comunicación. Se trata entonces, de una abordaje multiparadigmático. También en el marco teórico hemos concebido a la estrategias de comunicación como

“lo que Rafael Alberto Pérez denomina las “*tramas relacionales*” en las que se encuentran insertos los sujetos, en las que dan los procesos de construcción de subjetividades, adscripciones identitarias y donde también se desarrollan los imaginarios sociales. Las tramas del lenguaje y la comunicación es en dónde vamos siendo y haciendo el mundo. Es allí donde tienen lugar las estrategias.”⁴⁴

Pero consideramos además que idealmente una estrategia de comunicación es en definitiva, un proyecto de comprensión que quiere intervenir comunicacionalmente sobre la realidad. Toda estrategia de comunicación se enfrenta a lo complejo, lo dinámico y a la opacidad del sentido en el mundo social.

Por todo lo expresado, el análisis sobre la presencia de estrategias de comunicación y su relación con la calidad de la participación debe retomar el abordaje multiparadigmático de la comunicación que hemos planteado en el marco teórico.

Las dimensiones de comunicación que se toman en cuenta para el caso del Presupuesto Participativo son:

- Dimensión Informativa
- Dimensión Interaccional
- Dimensión Discursiva
- Dimensión Sociocultural

En la práctica las estrategias que pueden ser de índole informativa, interaccional, discursiva o sociocultural, no se presentan necesariamente en estado puro. Pueden presentarse combinadas o articuladas. Si las estrategias de comunicación se hallan insertas en la comunicación viva misma, es decir, en las tramas del lenguaje de los sujetos, entonces el Presupuesto Participativo en tanto un dispositivo comunicacional complejo, deberá estar permanentemente atravesado por ellas. En razón de ello, es que presentamos a continuación, una matriz en el cual las diferentes modalidades de participación que pueden aparecer en el PP: *formar parte/ tomar parte/ tener parte/* son posibles de ser miradas y caracterizadas como modalidades de participación de diferente escala en función de la presencia de estrategias de comunicación (desde una perspectiva también estratégica) de múltiples perspectivas.

Modalidades de Participación	Dimensiones de Intervención Comunicacional	Estrategias de Comunicación	Indicadores
Formar Parte: tener presencia en las reuniones, solicitar información a los organismos pertinentes para ayudar a la formación de opinión sobre un asunto, informarse, conocer.	Informativa	Difusión y promoción. Campañas de información-educación. Dar a conocer y formar sobre el Presupuesto Participativo: sus logros en el barrio, quiénes pueden participar, el tiempo, lugar y forma de la participación. Mostrar los beneficios de participar. Brindar información para incentivar la participación en las Asambleas barriales. Activar la presentación de propuestas en las asambleas barriales. Dar motivos e información para posicionar en los barrios al Presupuesto Participativo como herramienta ciudadana.	Utilización de diferentes soportes informativos: pizarras, folletos, afiches y trípticos didácticos. Propaladora barrial. Spot radiales. Cartas y material direccionado a organizaciones comunitarias y barriales. Publicaciones. Publicidad y material infográfico. Presentaciones multimedia.
	Interaccional	Generar vínculos con diferentes actores en forma permanente. Armar espacios compartidos con diferentes sectores de la sociedad civil para involucrarlos en proyectos (por ej. Campañas de difusión e información del PP). Diseñar espacios y momentos colectivos (neutrales) para conocer e interiorizarse del PP. (Previo al inicio del PP).	Visitas a medios de comunicación. Conferencias de Prensa. Invitación a los medios de comunicación a eventos de difusión y eventos educativos vinculados al conocimiento y formación sobre el PP. Recorridas y redes comunitarias. Espacios comunitarios compartidos para instalar acciones informativas y educativas del PP. Visitas

			domiciliarias para charlar con los vecinos. Reuniones vecinales para formar sobre el PP e informar cuando comienza.
--	--	--	---

Modalidades de Participación	Dimensiones de Intervención Comunicacional	Estrategias de Comunicación	Indicadores
Formar Parte: tener presencia en las reuniones, solicitar información a los organismos pertinentes para ayudar a la formación de opinión sobre un asunto, informarse, conocer.	Discursiva	Las estrategias discursivas se vincularán a fines didácticos, informativos y persuasivos. La información para formar parte debe integrar un discurso institucional que busque implicar al ciudadano en su proyecto. Discurso de Identidad/Imagen. Estrategia de construcción del PP como emisor de discursos vinculados a determinadas significaciones, que lo identifican y complementan.	Presencia de un mismo discurso institucional en diferentes soportes. Producción propia de contenidos y mensajes didácticos e informativos, en diferentes medios (propios y externos)
	Sociocultural	Seleccionar y segmentar estrategias, mensajes y grupos destinatarios de acuerdo a los contextos socio-culturales de pertenencia. Estrategias de identificación. Construcción colectiva sobre significados y sentidos del PP: su identidad, su historia, sus significados, sus atributos. La pertenencia colectiva con respecto al PP.	Eventos culturales y educativos de comunicación directa con los vecinos. (Diseñados en función de los destinatarios). Construcción de eventos o hitos significativos vinculados a la identidad del PP. Presencia del PP como actor que interactúa en los escenarios locales vinculados a diferentes prácticas y ritos

			sociales y culturales
Tomar Parte: examinar, emitir opinión, toma posición a favor o en contra.	Informativa	Producir y brindar información de valor para la toma de decisiones.	Establecimiento de sistema y canales de comunicación: *Redes de comunicación *Cartelera con ubicación estratégica. *Red de corresponsales. *Boletín central sobre el avance de las acciones del consejo del PP. *Producción de Newsletter electrónico.

Modalidades de Participación	Dimensiones de Intervención Comunicacional	Estrategias de Comunicación	Indicadores
Tomar Parte: examinar, emitir opinión, toma posición a favor o en contra.	Informativa	Producir y brindar información de valor para la toma de decisiones.	*Redes Sociales. Acciones de información específica: -Información para identificar al equipo técnico que integra el PP. Roles/funciones y sus tiempos y lugares para atender a vecinos y consejeros. Identificación de las áreas de gestión municipal involucradas en los proyectos del PP. Acceso a información: coyuntural y de archivo. Sobre funcionamiento

			del Consejo y de las reuniones de la comisión de seguimiento. Informes anuales o por período sobre obras realizadas por el PP, logros obtenidos, datos y cifras de obras, participantes e inversiones realizadas. Cartillas y guías didácticas sobre el proceso del PP. Videos formativos. Mensajes en soportes multimedia.
	Interaccional	Preparar y planificar los espacios de interacción cara a cara. Explicitación y formalización de las reglas de juego. Especificación de una dinámica de trabajo en las reuniones.	Lectura y revisión del reglamento. Distribución de roles. Trabajo grupal. Acondicionamiento del lugar para la reunión. Horario de reunión

			pre establecido.
Modalidades de Participación	Dimensiones de Intervención Comunicacional	Estrategias de Comunicación	Indicadores
Tomar Parte: examinar, emitir opinión, toma posición a favor o en contra.	Interaccional		*Equipamiento mobiliario. *Elaboración del temario de reunión con anticipación. *Proceso en el tratamiento de los temas: -explicaciones pertinentes -se presentan problemas teniendo en cuenta sus diversos aspectos y se buscan las causas -la mayoría opina sobre el tema -las decisiones se toman con la participación de la mayoría (por votación o por consenso) *Las discusiones se centran en torno a los temas establecidos en la agenda del día. *Se evalúan los acuerdos de cómo se está trabajando. *Se evalúan las relaciones en el grupo. *La elaboración del temario de la reunión es participativa. *El registro de las reuniones se lleva adelante entre todos. *Solo el equipo técnico elabora el registro y lo archiva. *Se leen y entregan con anticipación las actas de las reuniones. *Se organiza una

			dinámica de la reunión que favorezca a la participación de la mayoría.
Modalidades de Participación	Dimensiones de Intervención Comunicacional	Estrategias de Comunicación	Indicadores
Tomar Parte: examinar, emitir opinión, toma posición a favor o en contra.	Interaccional		*Se prevee el tiempo para el desarrollo de las actividades.
	Discursiva	Se refuerzan las estrategias didácticas e informativas a través de la producción de materiales específicos. Se destaca discursivamente el perfil del Consejero: sus responsabilidades y derechos, como un valor del PP. Se destaca discursivamente la instancia del Consejo como espacio de aprendizaje cotidiano.	Producción de discursos en diferentes soportes sobre los significados del debate y trabajo colectivo para elaborar proyectos. Producción didáctica sobre como elaborar un proyecto. Producción testimonial en torno a la importancia del rol del Consejero. Los consejeros pueden elaborar y producir discursivamente, opinar sobre el proceso del PP y sobre el trabajo que están realizando.

Tomar examinar, opinión, toma posición a favor o en contra.	Parte: emitir	Sociocultural	Una estrategia fundamental en este plano es servir para el encuentro real y el diálogo. A fin de que pueda existir acuerdos sobre los sentidos y la comprensión entre todos los actores para llegar al consenso, por encima de las diversidades y las diferencias culturales. Buscar equilibrio entre las asimetrías que están dadas por las diferencias de capitales culturales y simbólicos. (Es necesario contar con mapeo de actores).	*Trabajo grupal por temas. *Presencia de mediadores y capacitadores en base a las inquietudes de los participantes. *Estrategias de integración grupal. Presentaciones de PP Joven. Encuentro con otros distritos. Dinámicas para fomentar la expresión. *Capacitación en diversidades: género, culturas.
---	-------------------------	----------------------	--	--

Modalidades de Participación	Dimensiones de Intervención Comunicacional	Estrategias de Comunicación	Indicadores
Tener Parte: *Proponer en asamblea y en organismos pertinentes. *Supervisar a través de la presencia en las reuniones de seguimiento. *Evaluar en base a informaciones, entrevistas informales, asambleas o reuniones de seguimiento. *Decidir en base a deliberación, acuerdos o votación. *Brindar información. *Presentar alternativas de solución o proyectos alternativos. *Apoyar actividades de información y divulgación.	Informativa	Las estrategias de información en este nivel deben involucrar a los consejeros.	Se les capacita y prepara a los consejeros para que realicen encuentros con sus comunidades de base (a las que representan) para informar las actividades del consejo y/o la evolución de los proyectos. Se realizan entrevistas concertadas con técnicos encargados del proceso de factibilidad de los proyectos. Se capacita a los consejeros en estrategias de difusión y comunicación. Por ej. Afiches, programas de radio, carteleros, redes sociales. Los consejeros disponen de recursos para

			llevar a cabo diferentes estrategias de difusión.
	Interaccional	El diseño de la forma de interacción y de la metodología se somete a debate y votación por parte de los consejeros.	Se explicitan los objetivos y los temas de la reunión. Se le pide y permite a los consejeros que presenten alternativas de solución frente a algunos problemas. Se participa mayoritariamente. Se revisan los
			acuerdos. Se explicitan los objetivos y los temas de la reunión.
Modalidades de Participación	Dimensiones de Intervención Comunicacional	Estrategias de Comunicación	Indicadores
Tener Parte: *Proponer en asamblea y en organismos pertinentes. *Supervisar a través de la presencia en las reuniones de seguimiento. *Evaluar en base a informaciones, entrevistas informales, asambleas o reuniones de seguimiento. *Decidir en base a deliberación, acuerdos o votación. *Brindar información. *Presentar alternativas de solución o proyectos alternativos. *Apoyar actividades de información y divulgación.	Interaccional		Se le pide y permite a los consejeros que presenten alternativas de solución frente a algunos problemas. Se participa mayoritariamente. Se revisan los acuerdos logrados al finalizar la reunión. Se analiza en forma colectiva el temario que se propone para la próxima reunión. Se centra el debate en lo acordado por la agenda del día. Se produce horizontalidad en

			la producción de la información entre técnicos y vecinos.
	Discursiva	La producción discursiva debería ser apropiada por los consejeros.	Generación de instancias discursivas por parte de los vecinos que protagonizan el proceso del PP como emisores y receptores críticos y estratégicos.
	Sociocultural	Una de las estrategias se vincula a la inserción del PP como parte cotidiana de las actividades socioculturales de las instituciones y comunidades que son parte del territorio del distrito.	Muestras, exposiciones y talleres, eventos generados por los propios consejeros. Información y eventos del PP en diferentes y diversos espacios conformados por comunidades de pertenencia específicas del territorio.

Capítulo 4.

Análisis de Caso

En el capítulo que se inicia a continuación presentamos los alcances de la investigación de Las Estrategias de Comunicación del Presupuesto Participativo del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario en el período 2011. El análisis abarca descripciones de procesos de políticas públicas previas y paralelas a la implementación del Presupuesto Participativo en la ciudad. Estas descripciones proponen información de valor para enmarcar las características de la gestión de la ciudad de Rosario en base a los conceptos característicos del Estado relacional descriptos en el Marco Teórico del presente trabajo. Luego de estas descripciones, analizamos las estrategias de comunicación, desde una perspectiva multidimensional, en relación con las modalidades de participación que postulamos son las que habilita el PP en su ciclo anual. Para el análisis si bien se toma el cuadro expuesto en el apartado metodológico del Capítulo 3 de esta investigación, se tiene en cuenta que una misma estrategia puede incluir una o todas las dimensiones de comunicación que se abordan en el caso elegido. Lo cual nos da cuenta de la densidad de la trama con la que nos encontramos en el proceso de encuentro y construcción de lo comunicacional (algo vivo y dinámico).

Contextualización

4.1.1 El Estado relacional en Rosario

A partir de 1995 la ciudad de Rosario inicia un proceso de evolución vinculado a la gobernabilidad democrática para el desarrollo. Una serie de condiciones lo hicieron posible.

Durante la década del noventa del siglo pasado, la región fue una de las más afectadas por la aplicación de recetas neoliberales. Uno de los puntos neurálgicos fue la descentralización hacia abajo, es decir, el efecto de las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos locales. Se trató del achicamiento del aparato del Estado y la delegación de responsabilidades a las provincias. También hubo desregulación económica y privatización de empresas de servicios gestionadas hasta ese momento por el Estado.

La situación se tornó crítica frente a la desarticulación y destrucción del tejido productivo. Éste tejido se había formado a lo largo de décadas en un período que se extiende entre 1930-1970; particularmente mediante la pequeña y mediana industria que sustituían a productos importados relacionados con la industria metalmecánica abasteciendo al mercado local.

La destrucción del tejido productivo, la migración de sectores del interior al Gran Rosario en busca de mejores oportunidades, y la desocupación que llegó a los dos dígitos, fueron factores determinantes en la conformación de un escenario de marginación y pobreza creciente en la sociedad rosarina de esa época.

Aún antes del cambio de modelo de país, que emerge luego del estallido de la crisis del año 2001, Rosario comenzó a transformarse generando una serie de condiciones propicias para que se inicie un proceso de gobernabilidad democrática y desarrollo en múltiples dimensiones. Esta nueva etapa de gobernabilidad de la crisis y el modelo de crecimiento posterior a la misma implicó necesariamente el cambio de rol, de estructura y de funcionamiento del Estado Municipal de la ciudad de Rosario.

Siguiendo el análisis de Madoery (2008) encontramos que dichas condiciones fueron las siguientes:

- *Modificaciones estructurales, de índole geopolíticas y económicas.

Obras de infraestructura hicieron de Rosario un importante nodo de articulación en las Hidrovías que comunican al Río Paraná-Río Paraguay, Río Paraná-Río de la Plata.

- *Importantes inversiones privadas en la región de sectores diversos: industria automotriz, producción de oleaginosas, industria innovadora vinculada a servicios de software e informática.

- *Desde 1989 el sector político que conduce el gobierno de la ciudad está a cargo de un partido político de origen local (el Partido Socialista). Esto sin duda, habrá influido en la forma de realizar un diagnóstico de la situación local y en la forma de aplicar las políticas para salir de la situación de crisis.

Existió de hecho, frente a las nuevas condiciones emergentes y la situación de crisis estructural, una exigencia de cambio en el mismo Estado Municipal. Sin duda la profunda crisis socio económica que tuvo su corolario en el estallido social del año 2001, fue también una crisis de gobernabilidad. El Municipio por su parte se encontró ante una amplitud de demandas sociales, frente a las cuales no contaba con los recursos suficientes ni con las herramientas políticas necesarias para poder dar respuesta.

Para reconstruir la gobernabilidad el Estado Municipal rosarino tomó una serie de medidas que generaron un cambio de modelo de gestión del propio estado local. Esta oportunidad se da en el marco de la reforma constitucional del año 1994, que en artículo Nº 122 consagra la posibilidad de institucionalizar por parte de cada provincia la autonomía municipal. De todos modos, desde el gobierno de la provincia de Santa Fe no se ha desarrollado este instrumento legal, pero eso no ha significado un obstáculo de envergadura para el proceso de gobernabilidad democrática y de desarrollo que impulsó la ciudad.

En líneas generales las políticas implementadas fueron relacionadas

prioritariamente a la construcción de vínculos con sectores y organizaciones de la sociedad civil a fin de establecer políticas de gestión participativa. Así lo demuestran los siguientes ejemplos:

El Plan Estratégico de Ciudad

El Plan Estratégico de Rosario (PER) permitió pensar y planificar estratégicamente hacia dónde tenía que ir la ciudad, aprovechando sus fortalezas y las oportunidades. Significó definir una Visión de ciudad y sus prioridades en forma consensuada con ciudadanos y organizaciones dotadas de importante representatividad local. Fue una importante experiencia de generación de vínculos por parte del municipio con amplios e influyentes sectores de la sociedad civil de manera de encontrar consensos para llevar adelante diferentes proyectos que surgieran del diagnosticar y planificar juntos la ciudad entre estado y ciudadanos.

El programa Hábitat Urbano

Se trató de buscar solución al déficit de viviendas urbanas, focalizando en los asentamientos irregulares. Este programa se implementó a través del Servicio Público de la Vivienda. Se entablaron negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno nacional a fin de obtener financiación para llevar adelante el programa.

El programa apuntó a la participación y a la construcción de ciudadanía. Para ello hubo un trabajo articulado con diferentes actores de la sociedad civil y del Estado Municipal. Incluso los beneficiarios del programa fueron integrados al trabajo priorizándose su participación.

El programa de Agricultura Urbana

Este programa es llevado adelante por la Secretaría de Promoción Social iniciándose en el año 2002. Luego del aumento creciente de la pobreza y exclusión que se fue dando durante la década del noventa del siglo XX, junto con el estallido de la crisis del año 2001, se declara la emergencia alimentaria de numerosas familias. Surge así este programa que apunta a la inclusión social de sectores vulnerables de la ciudad mediante el sistema de producción de alimentos con técnicas ecológicas. El programa implica la producción, la comercialización y el consumo solidario y participativo de alimentos vinculados a huertas orgánicas y de animales para consumo doméstico. Se busca mejorar la calidad de vida, a través de la integración y también la mejora de los espacios urbanos.

El programa Crecer

Los destinatarios del programa son fundamentalmente niños en situación de vulnerabilidad y sus familias. Se trata de un programa asistencial y de contención social. Impulsado por la Secretaría de Promoción Social intenta generar procesos inclusivos y espacios de aprendizaje de los derechos ciudadanos. Su implementación permitió la inserción y anclaje del gobierno municipal en los barrios, en el territorio (como muchos miembros del equipo técnico municipal están acostumbrados a decir), generando fuertes y complejos vínculos con los vecinos. El programa comenzó en el año 1995, suplantando a las más de cien ollas populares que entregaba raciones de comida sostenidas por la municipalidad. Luego de un relevamiento de las familias que se acercaban a estas ollas populares se comenzó con la planificación y la distribución estratégica por barrios de estos centros, llamados *Creceer*. Los destinatarios primeros son los menores entre 2 y 5 años en situación de riesgo social. Además de la cuota alimentaria de los niños se asiste a sus familias, con alimentos, contención, apoyo profesional y con talleres de capacitación.

La implementación de los centros *Creceer* fue posible gracias a la articulación de actores que se realizó para sostener el proceso: con el Estado Nacional, con centros de salud de la zona, con la Universidad Nacional de Rosario y otras organizaciones de la sociedad civil.

Luego junto con la inserción barrial, se generaron y afianzaron nuevos vínculos con la población. Esto le ha permitido llevar adelante diversos proyectos con la población de los barrios, generando capacidades ya instaladas en la población de trabajo comunitario vinculado a alcanzar mayor calidad de vida.

Junto a estos programas la ciudad de Rosario ha impulsado además un amplio número de políticas que fueron objeto de reconocimiento internacional

Éstas son:

Políticas sobre equidad de Género

La experiencia de la planificación estratégica de la ciudad y su planificación urbana. La implementación de Políticas para la Gobernabilidad local.

Las políticas de Gestión del Sistema de Salud.

Rosario es un referente modelo en el Sistema de Salud. Este modelo se enmarca dentro de las políticas generales del municipio. Por ello se trabaja fuertemente en torno a la descentralización y la potenciación de redes en el distrito. Redes con alta inserción territorial. En el ámbito distrital se busca la articulación intersectorial con otros sectores de la municipalidad, y se impulsa la participación de los vecinos.

Desde el punto de vista del desarrollo económico el desarrollo de Rosario se

puede dividir en dos períodos: uno previo al año 2001 y uno posterior. Como acciones previas e incipientes al 2001 se destacan: la creación de la Agencia de Desarrollo Local, la creación del Polo Tecnológico Rosario y la generación de un Fondo de Emprendimientos Productivos aprobado por el Consejo Municipal.

Paulatinamente y posterior a la crisis del 2001, en consonancia con la recuperación de la crisis a escala nacional, se presentan nuevas acciones que intenta dotar de competitividad al territorio local. “El período se caracteriza por profundos cambios tecnológicos en el campo, el aumento de inversión en agro negocios, industria, construcción, comercio y servicios que, a su vez se expresan en mayor medida en sectores pymes de capital nacional”.(Madoery, 2008, p. 111)

En este aspecto las políticas nuevamente se basan en la construcción de sólidos vínculos. Particularmente en la articulación pública-privada. Un ejemplo de ello es la gestión del sistema de transporte público de la ciudad. La articulación entre empresas privadas y el estado municipal y la articulación entre sectores interestatales es una de la formas de gestión preponderante de esta etapa.

Otra característica nuevamente presente, ahora en el plano del desarrollo económico y competitivo, es la construcción de redes. Un ejemplo de ello es la progresiva construcción de un denso tejido institucional a fin de que potencie el entorno competitivo de la región. Impulsado mediante el PEM (Plan Estratégico Metropolitano), la Agencia de Desarrollo Local y el Polo tecnológico.

En todas estas políticas y prácticas de gestión se vislumbran dos ejes de importancia estratégica: los criterios de descentralización y participación ciudadana en la gestión. Y la transformación paulatina del rol y funciones del Estado Municipal.

Se trata sin duda de un estado articulador, que basa sus políticas en la construcción de vínculos, en la construcción de sentidos compartidos que legitimen su accionar. Estamos en líneas generales en un estado de tipo relacional. Los vínculos densos desde el nivel macro al nivel micro del territorio, generando alianzas en los barrios o en otros ámbitos: como el mercado o el llamado tercer sector.

Como parte de este contexto y uno de los ejes para sostener este estilo de gestión relacional es la Política de Descentralización. En ella se asientan los escenarios contruidos para potenciar la participación ciudadana en el territorio. Uno de esos escenarios los constituye el Presupuesto Participativo. Pero antes debemos detenernos en la descripción sobre cómo y por qué se ha llevado adelante este proceso de descentralización de la ciudad.

4.1.2. La descentralización en Rosario

El Programa de Descentralización de la ciudad fue una de las políticas

preponderantes que llevaron al cambio en el estilo de gestión del gobierno municipal. El proceso de descentralización se puso en marcha en enero de 1996 a través de la creación del Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario.

Consistió en la construcción de una ambiciosa herramienta para poder transformar la ciudad de manera efectiva.

Sus principales objetivos fueron:

- *Lograr proximidad a la ciudadanía a través de una gestión más eficiente, ágil y directa.
- *Bajar la planificación y gestión de las diferentes políticas impulsadas por el gobierno municipal, a una menor escala, lo que permite mayor flexibilidad en el desarrollo de estrategias, de acuerdo a la realidad particular de cada zona descentralizada.
- *Coordinar el accionar integral de cada una de las áreas municipales, pero a respetando la realidad a nivel distrital.

Los motivos de la descentralización se vincula a que una gestión centralizada impedía realizar una gestión ágil, transparente y de construcción de vínculos de cercanía con los ciudadanos. Esta imposibilidad se vinculaba a factores como: el tamaño de la ciudad y el crecimiento de la población, la existencia de grandes desigualdades socio-económicas. Una brecha que en la década del noventa se acentuaba y ampliaba cada vez más. La descentralización se convierte en la llave a través de la cual generar un proyecto de ciudad a largo plazo. Por lo tanto, las acciones estratégicas que trae consigo la descentralización se vinculan a:

- *Revertir grandes desequilibrios en el territorio
- *Atender las grandes carencias de la población
- *Impulsar el desarrollo territorial a través de la identificación de nodos que constituyan nuevas centralidades urbanas, evitando la fragmentación y polarización del territorio.

La transformación de la ciudad se llevo adelante a través de la división en seis distritos. Los factores condicionantes para la definición fueron de orden histórico, físicos, socio-institucionales y económicos.

El disparador del proceso fue la creación del Área de Servicios Urbanos (ASU), que permitió iniciar una desconcentración de recursos vinculados a las obras y servicios públicos de pequeña y mediana escala. Este fue el inicio de la reforma funcional y operativa. Posterior se concretó la reorganización administrativa a través de la Creación de los Centros Municipales de Distrito. (CMD) A través de la localización de los CMD (uno por cada distrito) se concreta la delimitación de funciones y servicios municipales por distrito. Esto implica que se realicen relevamientos integrales de las zonas, a fin de sistematizar información. También se incorporó la utilización de nuevas tecnologías y el reordenamiento y capacitación del personal afectado al proceso.

En concreto, la nueva organización territorial implicó un nuevo modelo de gestión municipal. Los CMD se convierten en la base para reorganizar las políticas urbanas. Los nuevos distritos permiten evitar caer en extremos: el centralismo absoluto, o la fragmentación y desarticulación. Se convierten en nodos de una red, que permite la aplicación en el territorio de Políticas Integrales de ciudad. Permiten la concreción de un proyecto global de ciudad, pero localizado, a través de la generación de un escenario de actuación con proximidad a la ciudadanía.

En definitiva, los distritos materializados en los CMD concretan el objetivo estratégico del programa de descentralización: impulsar sistemáticamente la participación de los vecinos.

Pero, concretamente, ¿qué es un Centro Municipal de Distrito (CMD)? El CMD es el núcleo de gestión del distrito en cuestión.

Es siempre centro. Centro administrativo. Centro de Servicios. En él se da resolución a diversos trámites y prestación de servicios públicos. Es también, centro comunitario. Desde allí se despliegan programas y actividades de desarrollo social, cultural y productivo.

También es centro de coordinación entre las diferentes áreas municipales para cada distrito en particular.

El CMD es un centro de participación ciudadana, pensado como lugar de encuentro entre las distintas organizaciones y entidades barriales.

Estratégicamente lugar de concreción de las políticas para cada distrito de las áreas que coordina el poder ejecutivo municipal.

Finalmente los CMD son la base desde la cual es posible la organización y el desarrollo del Presupuesto Participativo en la ciudad.

Sin duda, en el caso de Rosario, por todo lo descrito, previamente nos encontramos con un caso de descentralización funcional, y administrativo, pero con un desarrollo embrionario en el avance de la descentralización política.

4.2. El Presupuesto Participativo en Rosario

Origen y normativa del Presupuesto Participativo en Rosario

La Municipalidad de la ciudad de Rosario pone en funcionamiento el Presupuesto Participativo, mediante la Ordenanza N° 7326/2002.

En dicho documento se conceptualiza al PP como una forma de gestión de tipo participativa, que a través del encuentro y del debate, busca establecer cuáles son las prioridades presupuestarias de la ciudad en base a una clasificación de los asuntos por temas.

La Ordenanza N° 7326 establece entre los objetivos del PP los siguientes:

- *Lograr que los vecinos se sientan comprometidos con los destinos de la ciudad.
- *Aportar un instrumento de control y planificación para la ciudad.
- *Mejorar la disposición en la ciudadanía para cumplir con los tributos municipales.
- *Motivar la participación de la ciudadanía en las tareas de gestión de gobierno de la ciudad.
- *Consolidar un espacio institucional de participación.

Asimismo se establece que el organismo máximo responsable de la implementación del Presupuesto Participativo sea el Poder Ejecutivo Municipal mediante la Secretaría General, quien coordinará la implementación y el funcionamiento del PP en los seis distritos que componen la ciudad.

A través de la Ordenanza N° 8007 (sancionada en el año 2006) se establece la igualdad de género en los espacios de participación del PP, lo que implica una participación en porcentajes paritaria entre mujeres y hombres.

El artículo N°5 de la ordenanza 7326/2002 establecía como obligación por parte del Poder Ejecutivo Municipal la presentación de los informes pertinentes al inicio del ciclo anual del PP sobre la ejecución del presupuesto y el monto asignado a la ciudad y cada uno de los distritos. Este artículo fue modificado en el año 2005 a través de la Ordenanza N° 7869. Esta modificación es algo sustancial en el camino de institucionalización del Presupuesto Participativo rosarino. Se establece como parte del procedimiento administrativo del PP el “*Índice de Carencia*”. Según la misma Ordenanza (N°7869) éste índice puede entenderse como la respuesta a la demanda de la ciudadanía, frente a una amplitud muy grande de carencias tanto sociales como de infraestructura urbana. Los gastos asociados al Presupuesto Participativo son siempre obras, programas y proyectos nuevos. Por lo tanto, no entran dentro de los gastos establecidos e institucionalizados que forman parte de la estructura municipal.

Las necesidades, diversas en su magnitud, llevaron a revisar los montos asignados a cada uno de los distritos. Es decir, la Ordenanza N°7869 que modifica la forma de distribución de los recursos de la Ordenanza 7326/02, argumenta la necesidad de asignar montos diferenciados a cada uno de los distritos en función de las necesidades y carencias de cada uno. La elaboración del *índice de carencia* por cada uno de los distritos es también, según dicha Ordenanza, una herramienta a través de la cual distribuir en forma más eficaz los recursos del presupuesto, en la medida que los números que muestren los *Índices de carencia* permitirán una asignación directamente proporcional de los recursos.

El art. 5° que se le adiciona a la ordenanza N° 7326 (2002) a través de la

ordenanza N° 7869 (2005), establece que la asignación, con el agregado del *Índice de carencia*, presupuestaria para el Presupuesto Participativo es de la siguiente forma: 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales para cada uno de los distritos (son seis en total) y 50% (cincuenta por ciento) en forma directamente proporcional al *Índice de Carencia* de cada uno de los distritos.

El cálculo del *Índice de carencia* se realiza en base a los datos disponibles del último censo realizado por el Indec: La Encuesta permanente de Hogares y Estadísticas. Este cálculo es llevado adelante por dependencias municipales (según lo descrito en la Ordenanza).

A pesar de que la aprobación del *Índice de Carencia* se realizó en el año 2005, hubo que esperar cinco años para que lo dispuesto en ella se concretara. Recién en el año 2010⁴⁵ se trabajó en el *Índice de Carencia* y se concretó como un elemento administrativo fundamental para tener algún criterio de equidad en la asignación de los recursos al interior del PP. Para ello se conformó una comisión integrada por: un representante de cada Secretaría del Departamento Ejecutivo, un consejero y una consejera por cada distrito y un representante de la Escuela de Estadística de la Facultad de Cs. Económicas de la UNR (Universidad Nacional de Rosario).

El motivo de la concreción no fue una decisión del gobierno socialista, el mismo que en su momento implementó y puso en marcha el PP. El motivo de la concreción tuvo como punto de origen un fallo de la Justicia mediante la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial que le exige al Poder Ejecutivo Municipal la aplicación del *Índice de Carencia*.

Así como no se ha implementado a lo largo de cinco años el *Índice de Carencia*, tampoco se ha respetado el porcentaje asignado al Presupuesto Participativo. Aunque que a lo largo del tiempo el monto en dinero se mantuvo e incluso se ha aumentado, el porcentaje que según la reglamentación de la Ordenanza N° 7326 (art. 5) de la asignación presupuestaria prevista para someter a debate ciudadano debe ser igual o mayor en referencia al año anterior, no sólo no ha aumentado sino que ha descendido año a año.

El art. 5 ayudaría a que la parte asignada del presupuesto del PP desde el punto de variables económicas se mantenga vigente con el correr del tiempo. Sin embargo no siempre esto ha sido así. Los informes de balance⁴⁶ presentados por el Poder Ejecutivo Municipal sobre el PP así lo muestran. Presentamos los cuadros que forman parte de los informes de Balance desde el 2003 hasta el presupuesto asignado para el año 2012.

Cuadro 1

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EJERCICIO 2003

Consideraciones generales

Con un total de **\$24.295.661** las asignaciones presupuestarias derivadas de la aplicación de esta nueva metodología de presupuestación representan, en el Proyecto de Presupuesto 2003 de la Administración Municipal, el **8.21%** del gasto total.

Concepto	Proy. Presup. 2003
Total asignaciones Presupuesto Participativo	24,295,661
Presupuesto Total Administración Municipal	295,841,347
Particip. Presup. Particip. en Total Adm. Municipal	8.21%

Cuadro 2

Concepto	Proy. Presup. 2004
Total asignaciones Presupuesto Participativo	20.009.276
Presupuesto Total Administración Municipal	368.877.077
Particip. Presup. Participativo en Gasto Total Adm. Municipal	5,42%

Cuadro 3

Podemos decir que, con una asignación presupuestaria de \$25.000.000.-, el Presupuesto Participativo representa el **5,19 %** del gasto total en el Proyecto del Presupuesto 2005 de la Administración Municipal, que asciende a \$ 481.781.048.-

Una lectura más detallada de la presencia de las vecinas y vecinos de la ciudad en la formulación del presente proyecto, surge de la deducción del presupuesto total de las erogaciones "totalmente rígidas", las relacionadas al pago de Personal y los presupuestos del Honorable Concejo Municipal y el Tribunal Municipal de Cuentas; jurisdicciones éstas cuya definición excede al Departamento Ejecutivo Municipal.

Presupuesto Total Administración Municipal	481,781,048
Menos:	
Total Personal (sin HCM y TMC)	166,874,452
Total HCM	8,920,200
Total TMC	1,024,700
Total presupuesto sujeto a definiciones de política presupuestaria	176,819,352
Presupuesto Participativo	25,000,000
Participación Presupuesto Participativo en total redefinido	8,20 %

“En este contexto, el Presupuesto Participativo 2006 representa el 4.29% del total de erogaciones que reflejan la política presupuestaria de la Administración Municipal, que asciende a \$ 582.664.022.-Una lectura mas detallada de la presencia de las vecinas y vecinos de la ciudad en la formulación del presente proyecto, surge de la deducción del presupuesto total de las erogaciones "totalmente rígidas", las relacionadas al pago de Personal y los presupuestos del Concejo Municipal y el Tribunal Municipal de Cuentas; jurisdicciones estas cuya definición excede al Departamento Ejecutivo Municipal.” (Informe Balance de Presupuesto 2006)

Cuadro 4

Concepto	Proyecto 2005
Presupuesto Total Administración Municipal	582.664.022
Menos:	
Total Personal (sin CM y TMC)	219.337.612
Total CM	8.563.736
Total TMC	1.807.800
Total presupuesto sujeto a definiciones de política presupuestaria	352.954.874
Presupuesto Participativo	25.000.000
Participación Presupuesto Participativo en total redefinido	7,1%
	47

Cuadro 5

En este contexto, el Presupuesto Participativo 2007 representa el 3.76% del total de erogaciones que reflejan la política presupuestaria de la Administración Central, que asciende a \$731.963.383.- Una lectura mas detallada de la presencia de las vecinas y vecinos de la ciudad en la formulación del presente proyecto, surge de la deducción del presupuesto total de las erogaciones "totalmente rígidas", las relacionadas al pago de Personal y los presupuestos del Honorable Concejo Municipal y el Tribunal Municipal de Cuentas; jurisdicciones estas cuya definición excede al Departamento Ejecutivo Municipal.-	
Concepto	Proyecto 2007
Presupuesto Total Administración Municipal	731.963.383
Menos:	
Total Personal (sin HCM y TMC)	293.621.337
Total HCM	12.140.000
Total TMC	2.359.200
Total presupuesto sujeto a definiciones de política presupuestaria	423.842.846
Presupuesto Participativo	27.500.000
Participación Presupuesto Participativo en total redefinido	6,5%

Cuadro 6

Concepto	Proyecto Presupuesto 2008
Total Asignaciones Presupuesto Participativo	\$ 30.002.465.-
Presupuesto Total Administración Municipal	\$ 912.143.884.-
Participación PP-2008 en Gasto Total	3,29 %

“Sin embargo, si se deducen del presupuesto total las denominadas erogaciones “totalmente rígidas” –pago de Personal y los presupuestos del Concejo Municipal y el Tribunal Municipal de Cuentas–, que exceden al Intendencia Municipal Departamento Ejecutivo Municipal, tenemos que los gastos asociados al Presupuesto Participativo representan el 6,08% del total de erogaciones que reflejan la política presupuestaria de la Administración.” (Extracto del Informe del Balance 2008)

Cuadro 7

Concepto	Proyecto Presupuesto 2008
Total Asignaciones Presupuesto Participativo	\$ 30.002.465.-
Presupuesto Total Administración Municipal	\$ 912.143.884.-
Participación PP-2008 en Gasto Total	3,29 %

Cuadro 8

Concepto	Proyecto Presupuesto 2010
Total Asignaciones Presupuesto Participativo	\$ 30.000.000.-
Presupuesto Total Administración Municipal	\$ 1.491.449.309.-
Participación PP-2010 en Gasto Total	2,01 %

Sin embargo, si se deducen del presupuesto total las denominadas erogaciones “totalmente rígidas” – pago de Personal y los presupuestos del Concejo Municipal y el Tribunal Municipal de Cuentas –, que exceden al Departamento Ejecutivo Municipal, tenemos que los gastos asociados al Presupuesto Participativo representan el 3,78 % del total de erogaciones que reflejan la política presupuestaria de la Administración.

Cuadro 9

Concepto	Proyecto Presupuesto 2012
Total Asignaciones Presupuesto Participativo	\$ 42.000.000
Presupuesto Total Administración Municipal	\$ 2.693.389.385
Participación PP-2012 en Gasto Total	1,56 %

Sin embargo, si se deducen del presupuesto total las denominadas erogaciones “totalmente rígidas” – pago de Personal y los presupuestos del Concejo Municipal y el Tribunal Municipal de Cuentas –, que exceden al Departamento Ejecutivo Municipal, tenemos que los gastos asociados al Presupuesto Participativo representan el 2,89% del total de erogaciones que reflejan la política presupuestaria de la Administración.

Como se puede observar en las fuentes citadas, aunque se discrimina en cada uno de los balances lo que se denomina como “erogaciones “totalmente rígidas”: pago de Personal, presupuestos del Consejo Municipal y el Tribunal Municipal de Cuentas; el porcentaje del Presupuesto total asignado al PP ha disminuido año a año. Lo que demuestra que no se respeta la reglamentación vigente al respecto.

La comisión para el *índice de carencia* se reunió y trabajó en el año 2010, así la distribución de los recursos con este criterio de equidad, se aplicó a los períodos de debate del año 2011. El cálculo es anual y se realiza en torno a los siguientes indicadores⁴⁸ de condiciones sociales:

- Salud: tasa de mortalidad infantil por distrito. Datos proporcionados por la Dirección General Estadística del 2001.
- Educación: porcentaje de población analfabeta o con primaria incompleta mayores de quince años. Censo 2001.
- Género: porcentaje de hogares monoparentales en el que el jefe de hogar es mujer. Censo 2001.
- Vivienda e ingreso: índice de privación por distrito. Censo 2001.
- Población: se consideró la distribución proporcional de la población por distrito. Censo 2001.

Al no tener los datos del Censo del año 2010, aún en proceso, se resuelve tomar nuevamente como datos secundarios para la elaboración del índice de Carencia para el ejercicio de presupuesto 2012 los datos del Censo 2001. Por lo cual no se puede dar pleno cumplimiento a la normativa del PP en Rosario que establece la renovación anual de este índice de Carencia.

Debido a la falta de viabilidad técnica para renovar el índice de Carencia en forma anual, el equipo técnico del PP plantea formalmente a la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario en el año 2011 la posibilidad de considerar un cálculo bi-anual o trienal del índice de Carencia.

En definitiva, en base a los cálculos del Índice de Carencia 2010, para el Presupuesto 2011, también se aplica el mismo monto en el año 2011 para el Ejercicio del Presupuesto del 2012.

Estructura y funcionamiento del Presupuesto Participativo

Los artículos N° 6, 7 y 8 de la Ordenanza N° 7326 establecen que el proceso de funcionamiento del ciclo del Presupuesto Participativo desde su inicio hasta su fin que es de carácter anual. Al establecer la dinámica del proceso se genera también la estructura que lo sostendrá.

En este diseño de funcionamiento aparece el Estado como el generador y el diseñador originario del proceso. Se marca así que la implementación por vez primera del PP constará de tres pasos:

- 1) Primera ronda de jornadas participativas en los distritos.
- 2) Segunda ronda de jornadas participativas en los distritos.
- 3) Asamblea General de Comisiones promotoras de distritos.

“Art. 7º: De la elaboración de la propuesta: La elaboración de la propuesta participativa constará de 4 etapas: a) Elaboración de prioridades Presupuestarias por áreas temáticas. b) El Departamento Ejecutivo elaborará el

anteproyecto presupuestario. c) En las jornadas participativas del distrito se delibera sobre el proyecto presupuestario. d) Redacción final del presupuesto, debiendo el Departamento Ejecutivo establecer el mecanismo que permita incorporar las conclusiones que surjan en las rondas de jornadas participativas.” (Ordenanza N° 7326)

Como se puede observar en el artículo N° 7 se establece en forma muy general la metodología del funcionamiento del PP. Sin embargo, en otros documentos institucionales y en la práctica existen variantes que ocupan el vacío de esta reglamentación.

Con el paso de los años este art. no recibió formalmente modificación alguna.

Durante el año de inicio del PP (2002) la metodología de trabajo central fue la realización de Jornadas Participativas de Distrito. A través de ellas los vecinos participantes debían elegir cinco actividades para ser priorizadas en el Presupuesto General de Gastos de la ciudad. La modalidad de trabajo de estas jornadas fue de talleres y plenarios.

Existían dos rondas de Jornadas Participativas.

Actividades de la Primera Ronda de Jornadas Participativas:

*Informe de la situación presupuestaria municipal para el año en curso por parte del equipo técnico municipal.

*Conformación de una Comisión Promotora del PP elegida entre los asistentes a las jornadas.

*Trabajo en talleres.

Actividades de la Segunda Ronda de Jornadas Participativas

*Plenario de Apertura

*Presentación de Informes del Departamento Ejecutivo Municipal y de la Comisión Promotora.

*Presentación de la planilla para establecer prioridades ciudadanas.

*Trabajo en talleres y definición de las prioridades por parte de los vecinos.

En la primera ronda se realizaba un listado de problemáticas. Colocadas en planillas estas problemáticas se sometían a consideración de las diferentes Secretarías de la Municipalidad que tuvieran relación pertinente con cada una de las problemáticas que aparecieran en las planillas. En cada una de éstas áreas municipales se contemplaba la viabilidad técnica, política y económica. Luego la comisión promotora del PP en cada uno de los distritos le incorporaba a dichas problemáticas elementos particulares de la realidad de cada distrito.

En la segunda ronda en base al listado de la primera ronda se lleva adelante la

elección de cinco prioridades para ser consideradas en el Presupuesto General de la ciudad. Esto se conocía como planilla de priorización. En los casos que la quinta prioridad tuviera la misma cantidad que la sexta se incluía también esta última.

Las Comisiones Promotoras se pusieron a trabajar en el período intermedio de las dos rondas de jornadas participativas. Si bien la Secretaría General dio pautas sobre los modos de trabajo que se podían llevar adelante, cada comisión promotora de distrito estableció su propia forma de funcionamiento. Se determinó que se llevaran adelante la conformación de actas de las reuniones a fin de ir ordenando los métodos de trabajo y sistematizar información de este inicio del PP en la ciudad.

El trabajo de las Comisiones Promotoras consistió en líneas generales en sistematizar la información de las conclusiones de los talleres de la primera ronda de las jornadas participativas. Para poder realizar su trabajo, los miembros de las comisiones promotoras tuvieron que realizar un proceso de aprendizaje en la búsqueda de información sobre las problemáticas del distrito en cuestión. La búsqueda fue a funcionarios municipales, diputados y equipos técnicos de las diferentes Secretarías de la Municipalidad de Rosario.

La formulación del Presupuesto Participativo

La metodología del PP se inserta en la determinación del Presupuesto de Gastos de la ciudad que se formula de manera descentralizada a partir de los gastos estimados técnicamente por la Secretaría de Hacienda y Economía Municipal.

Cada una de las áreas ejecutoras de los proyectos son las responsables de la estimación de cada uno de los gastos que conforman su anteproyecto de presupuesto.

Las prioridades elegidas en el PP se contemplan en la definición de los lineamientos generales de la política presupuestaria. Es decir, en los objetivos de la gestión anual del gobierno municipal y en las participaciones de los recursos de cada distrito.

Algunas Modificaciones

La estructura y metodología de funcionamiento del PP en sus inicios fue posteriormente modificado. Así a partir del año 2004 hasta la actualidad la forma de funcionamiento es la siguiente:

Etapas del proceso de formulación del Presupuesto Participativo

Primera Ronda (Barriales) Objetivos:

1. Arribar a un primer diagnóstico de los problemas de cada barrio
2. Elegir Consejeros Barriales, quiénes actuarán como delegados en los Consejos Participativos de Distrito.

Una variante con respecto a lo realizado en el año 2002 es **el barrio**. El trabajo de rondas barriales aparece como un eje a través del cual anclar el PP al territorio del distrito y para tener una mejor información sobre la realidad del mismo.

Con respecto a la conformación de un Consejo de Distrito, esto es posible gracias a la estrategia de las asambleas barriales. Es decir, se abandona la junta promotora y se impulsa la participación directa de los vecinos a través del rol de Consejero. Éstos son elegidos mediante votación de los vecinos en esta primera ronda de asamblea barrial.

Se mejora así la calidad de representación de los vecinos en el proceso.

La metodología de trabajo es la misma: instancias de plenario y trabajo por talleres. Se trabaja en base a la detección de “problemas”. Cada vecino en una tarjetita debe escribir un problemática fundamental a atender que él encuentra en el barrio donde vive. Cada uno de estos problemas se unen en “nubes de problemas”. Es decir, se comienzan a asociar y los problemas individuales se tornan problemas comunes.

Luego comienza el debate y el uso de la palabra por parte de los vecinos. Tratando de encontrar entre todas las causas. En el debate se descartan cuestiones o temas que están fuera del alcance de resolución por parte del estado municipal.

Un segundo momento es la elección de los consejeros, ya de nuevo en plenario. Los habilitados para votar son los que no hayan participado en otra asamblea barrial. Se anotan quienes deseen participar como consejeros y luego se presentan en la asamblea explicando los motivos de su postulación.

Conformación del Consejo Participativo de Distrito

Los delegados electos en la primera ronda pasan a conformar el **Consejo Participativo de Distrito**. Una vez reunidos los miembros que integran el Consejo, se determina cuál será la modalidad de funcionamiento. Por lo tanto se elabora un Reglamento de Funcionamiento Interno. Este consejo trabaja luego en tres comisiones temáticas: urbana, ciudadana y social.

Existen dos modalidades de trabajo la plenaria y el trabajo por comisión.
Funciones del Consejo Participativo de Distrito:

*Elaborar las demandas de los vecinos (insumo de la primera ronda) a fin de elaborar un grilla de prioridades.

*Control y monitoreo del cumplimiento de las obras y servicios elegidas en el año anterior.

Segunda Ronda

La segunda ronda es en realidad una asamblea masiva que se da en cada uno de los distritos. Por lo cual se realiza convocatoria mediante campaña publicitaria al igual que la convocatoria a la primera ronda.

Se trata de votar, de elegir por los vecinos de los distritos prioridades de la grilla elaborada por los Consejeros.

En esta instancia el coordinador de distrito realiza una presentación a fin informar el avance de las obras del presupuesto del año anterior, realizadas hasta el 31 de Julio inclusive. A su vez los delegados informan del trabajo realizado en el Consejo.

En dicha asamblea masiva luego de la acreditación de los participantes se lleva adelante un plenario de apertura. Allí se explica la forma de funcionamiento de dicha asamblea y se presentan los informes de trabajo de la gestión municipal en torno a la obras votadas el año anterior y el trabajo del Consejo Participativo.

Posteriormente se realiza un debate a fin de argumentar sobre las propuestas de la grilla. Con exposiciones breves. Luego se realiza la elección mediante el llenado de un formulario por parte de los vecinos presentes, así se eligen las cinco prioridades que formarán parte del presupuesto municipal.

El procedimiento que acabamos de describir es el realizado durante el año 2003. Tiene notorias diferencias con el inicial, el del año 2002.

Hay dos cambios estratégicos sustanciales: la división de la primera ronda de asambleas en espacios más próximos a los vecinos: **el barrio**. Es el inicio de las asambleas barriales y por lo tanto un aumento de las posibilidades de involucrar más vecinos al proceso.

El segundo elemento de vital importancia es la creación de un espacio institucionalizado del PP: el **Consejo de Distrito**. Estableciendo nuevas prácticas de interacción cara a cara con los vecinos en forma permanente durante el año a través de las reuniones periódicas del Consejo al interior del espacio de los **CMDs** (Centros Municipales de Distrito).

Sin embargo a este proceso se le añaden otras posteriores modificaciones: el trabajo del Consejo de Distrito mediante **la formulación de proyectos**, el cambio de consigna de la primera asamblea barrial: de hacer nube de problemas hacia lluvia de propuestas para el barrio, y la simplificación (a fines operativos, porque siguen siendo complejas ya que en su interior existen multiplicidad de temas) de las comisiones temáticas en dos áreas: la social y la urbana.

Así la nueva dinámica puede describirse de la siguiente forma:

Primera Ronda: Asambleas Barriales de distrito.

Trabajo por talleres bajo la consigna: “Propuestas para mi barrio” Elección de consejeras y consejeros.

Conformación de Consejos de Distritos

Se conforma con los consejeros electos, el secretario técnico y el director del distrito.

Se trabaja para convertir las propuestas de las asambleas barriales en proyectos. Para ello se trabaja junto a los equipos técnicos municipales, a fin de formular los proyectos con la factibilidad técnica que las secretarías y áreas de la municipalidad involucradas requieren para incorporarlas a sus presupuestos.

Segunda Ronda (Feria de proyectos):

Los vecinos son convocados a una reunión en la cual se le presenta el trabajo realizado por los consejeros, y por último votan cuales de estos proyectos serán incluidos en el presupuesto municipal.

Los proyectos se ordenan según la cantidad de votos obtenidos y se incorporan hasta llegar al tope del monto estipulado en ese distrito.

Tercera Ronda:

Reunión única para consejeras y consejeros. En dónde se realiza la evaluación del ciclo. Y se hablan de las obras proyectadas y las que se están realizando gracias al trabajo de los vecinos en el PP.

El trabajo por proyectos:

El PP rosarino tiene como metodología de trabajo central al interior de los Consejos Participativos de distrito, el diseño de propuestas en proyectos. Para realizarlos consejeras y consejeros cuentan con un modelo guía que consta de lo siguiente:

- Nombre del proyecto
- Diagnóstico de la situación actual
- Descripción del proyecto
- Beneficiarios

Los equipos técnicos de la municipalidad tiene la misión de determinar en cada uno de los proyectos presentados por los Consejos: su factibilidad técnica, el diseño y la determinación del costo o monto del proyecto.

Algunos datos relevantes sobre la participación del Presupuesto Participativo Rosarino

Sin duda un aspecto medular del PP es la participación. Es desde la dimensión de la participación, desde el éxito o el fracaso de la misma, donde puede darse una valoración concreta del Presupuesto Participativo. La participación es algo constitutivo del presupuesto participativo.

Así en la producción discursiva del poder ejecutivo que motoriza el PP ésta aparece como un eje central:

“Participar para conocer, para informarse, para nombrar los problemas y también para definir soluciones, para acordar colectivamente prioridades en las acciones de gobierno, para intervenir con capacidad de decisión en las políticas de la ciudad.”

“Desde lo local contribuimos a superar esta situación asumiendo la responsabilidad de abrir más espacios para el diálogo, el respeto y el entendimiento. El Presupuesto Participativo permite ampliar el debate sobre cómo se gestiona la ciudad generando consensos que facilitan reconstruir la confianza mutua y mejorar el sistema de representación” (Fragmentos del discurso del entonces Intendente Hermes Binner, que abre el primer informe de pautas presupuestarias definidas por las vecinas y los vecinos en el primer Presupuesto Participativo del año 2002)

“Porque creemos que participar es intervenir con poder de decisión, y que sólo sirve la participación si a través de ella las ciudadanas y los ciudadanos pueden influir en las acciones de gobierno.”

(Fragmentos del discurso del entonces Intendente Miguel Lifschitz, que abre el informe de pautas presupuestarias definidas por las vecinas y los vecinos en el Presupuesto Participativo del año 2006)

En el discurso institucional la participación no sólo es un valor en sí mismo. Sino que se entiende a la participación como la capacidad y el poder de intervenir e influir en la gestión de gobierno.

La participación aparece vinculada a los procesos de diálogo y búsqueda de consenso. Implica procesos de información y comunicación.

Existe información sobre las tendencias de la participación ciudadana en base a las etapas que atraviesa el PP.

Durante el período 2006-2009 las estadísticas⁴⁹ marcaron una fuerte disminución en la participación de los ciudadanos en la primera ronda del Presupuesto Participativo.

En un informe⁵⁰ (realizado durante el año 2008) aparece como un dato relevante la relación entre la disminución de la participación y la falta de cumplimiento con la ejecución de los proyectos votados por los vecinos.

Otros factores identificados al sostenimiento de los niveles de participación en dicho informe son:

- la falta de buena información con la que pudieran contar los vecinos sobre las obras en ejecución.
- La solución efectiva y eficaz de los problemas planteados por los vecinos.

- La inequidad territorial para la realización de las obras y el costos de dichas inversiones.
- Los dispersos grados de información en el proceso. Por ejemplo falta de conocimiento de los consejeros en curso sobre los proyectos que ya han sido votados en años anteriores. E incluso deficiencias de información “disponible” y “accesible” para los consejeros y vecinos sobre la ejecución de los proyectos votados en años anteriores.
- La calidad de las reuniones del Consejo de distrito depende de la capacidad y la buena voluntad del equipo técnico para que el proceso llegue a los resultados esperados. (Existe mucho desorden y la información aunque no siempre está ausente, generalmente se encuentra dispersa).
- La fuerte creencia en que el PP está politizado. Generando desconfianza sobre cuáles de las propuestas

llegarán a buen puerto en la medida que se supone que hay manipulación tanto para producir proyectos como de la gente que va a votarlos.

- Existen muchos vecinos que dicen no ser convocados ni enterarse cuando se inician las primeras rondas.

En conclusión la investigación plantea que existe una falta de eficacia y efectividad en el cumplimiento de las obras del PP y en su política comunicacional.

Análisis Comunicacional del Presupuesto Participativo del CMDO

Descripción y contexto del PP : el CMDO

Distrito Oeste

Población: 125.387 habitantes (13,78% del total)

Superficie: 40,42 km² (22,62% del total)

Espacios verdes: 7% del total

Cant. manzanas: 1.154

Cant. cuadras : 2.262

Superficie urbanizada: 13,03 km²

Densidad de población: 3.102,10 habitantes/km²

Límites:

Al norte: el Camino Cochabamba, el Camino de los Muertos, el Camino Pasco, la Av. de Circunvalación y la Av. Pellegrini.

Al este: Av. Francia, calle Amenábar, el Bv. Avellaneda y las vías del ex FFCC Belgrano.

Al sur: el límite sur del Municipio.

Al oeste: el límite oeste del Municipio.



En el distrito Oeste habita casi el 14 por ciento de la población total de Rosario. Son más de 125.000 personas, de las cuales buena parte, casi el 44 por ciento, tiene entre 5 y 24 años. Pero casi el 29 por ciento son adultos de entre 40 y 59 años y adultos mayores, es decir, personas que superan los 60 años.⁵²

Pero en un trabajo de naturaleza exploratoria como el presente, quizá se conoce más por el recorrido y el trabajo de campo realizado en los diferentes barrios que componen el distrito. El Distrito Oeste es sin duda uno de los que cuentan con mayor población y mayor territorio urbano vinculado a la carencia. Esto se da en el plano de las características de su asentamiento urbano, como en los capitales educativos y materiales que posee la mayoría de su población.

El Distrito Oeste posee históricamente una gran cantidad de asentamientos irregulares o villas de emergencia. Y a pesar de ser objeto de políticas de inclusión desde el punto de vista habitacional, educativo, social y cultural, esto una marca característica de su territorio. Es punto de base de la migración interna que recibe personas de otros puntos del país particularmente del litoral. Y también de los países limítrofes.

Posterior a la crisis del 2001 la situación de carencia de gran parte del Distrito se agudizó. Por lo cual fue uno de los núcleos de las ollas populares sostenidas con los recursos municipales, y posteriormente foco de políticas de desarrollo e inclusión.

Su territorio ha crecido y los barrios precarios aumentaron más allá de los límites de la avenida de circunvalación hacia el oeste del centro de la ciudad. Existe una gran diversidad cultural al interior de este distrito. Además gracias a los programas de inclusión a través del acceso a una vivienda digna, amplios sectores de esta población han pasado por procesos de relocalización en el mismo distrito, en el marco de las políticas que apuntan a terminar con los asentamientos irregulares.

Concretamente y en base a los Indicadores del Índice de Carencia del año 2010 mediante este cuadro⁵³ puede observarse la situación del Distrito Oeste:

Distrito	Población	Índice de privación (1)	Salud (2)	Educación (3)	Género (4)	Proporción de población (5)	Índice general (6)	Asignación prop. del índice gral (%) (7)	Asignación proporcional (8)	Asignación fija (9)	Asignación total (10)	Asignación sin el PP joven
Centro	228023	0,1474	0,0097	0,0526	0,3919	0,2500	0,1703	14,5380	3052987	3500000	6552987	6482987
Noroeste	160024	0,4061	0,0113	0,1396	0,2610	0,1800	0,1996	17,0381	3578000	3500000	7078000	7008000
Norte	127314	0,2924	0,0137	0,1244	0,2831	0,1400	0,1707	14,5736	3060452	3500000	6560452	6490452
Oeste	121545	0,5259	0,0166	0,1831	0,2687	0,1300	0,2249	19,1942	4030776	3500000	7530776	7460776
Sudoeste	153525	0,4826	0,0099	0,1968	0,2578	0,1700	0,2234	19,0702	4004743	3500000	7504743	7434743
Sur	118966	0,3512	0,0109	0,1312	0,2897	0,1300	0,1826	15,5859	3273042	3500000	6773042	6703042
Total	909397						1,1715	100	21000000	21000000	42000000	41580000

Fuente: Observatorio Social de la Municipalidad de Rosario <http://www.rosario.gov.ar> y anuarios de la Dirección General de Estadística de la Municipalidad de Rosario, año 2001.

- Vivienda e ingresos: Índice de privación por distrito, Censo 2001. Proporción de hogares con privación convergente (recursos corrientes y patrimoniales, CO), la proporción de hogares con privación sólo de recursos corrientes (PR) y la proporción de hogares con privación sólo de recursos patrimoniales (PP). Obtenido por combinación lineal con igual ponderación.
- (2) Vivienda e ingresos: Índice de privación por distrito, Censo 2001.
- (3) Educación: Porcentaje de población analfabeta o con primaria incompleta mayores de 15 años por distrito, Censo 2001.
- (4) Género: Porcentaje de hogares monoparentales en el que el jefe de hogar es mujer por distrito, Censo 2001.
- (5) Población: se consideró la distribución proporcional de la población por distrito, Censo 2001. Este indicador expresa el peso relativo de la población de cada distrito respecto del total de población residente en el Municipio de Rosario.
- (6) El índice general se construyó con una combinación lineal de componentes (1, 2, 3, 4, y 5) con igual ponderación para cada una de las cinco dimensiones consideradas (0,2).
- (7) Esta asignación proporcional del índice general se realiza llevando cada uno de los componentes a una base de 100.
- (8) Cada valor de la asignación proporcional (según ordenanza es el 50% del monto total asignado que para el 2010 será de 36 millones) surge del factor entre el porcentaje de la asignación proporcional y el 50% del monto total que es el sujeto al índice).
- (9) Asignación fija, 50% del monto total, según ordenanza.
- (10) Suma de los dos valores anteriores, asignación total por distrito.

El monto asignado por el Índice de Carencia es el más alto de la ciudad. La suma total del monto asignado para el Distrito Oeste alcanza a 7.460.776 pesos.

Análisis de las Estrategias de Comunicación en relación con la dinámica participativa del PP

El análisis del caso del Distrito Oeste seguirá el desarrollo lineal de las sucesivas etapas que conforman el ciclo anual del PP. Cada una de estas etapas será analizada a la luz de las diferentes variables o dimensiones que son posibles desde una intervención comunicacional y que definiéramos en nuestro marco teórico. Ellas son: la dimensión informativa, la interaccional, la discursiva y la sociocultural.

Luego del registro de indicadores de la existencia de estas dimensiones de comunicación que se dan en la concreción de diversas estrategias al interior del PP nos abocaremos a interpretar los datos en función de la puesta en relación entre la presencia de estrategias de comunicación y modalidades de participación. Es decir trataremos de producir la matriz propuesta en el marco metodológico, a fin de establecer relaciones entre los niveles de modalidades de participación y determinadas estrategias comunicativas.

Etapas:

1. Primera Ronda: Lanzamiento de Asambleas Barriales por distrito y elección de

Consejeros.

2. Etapa de Formulación de Proyectos (Consejo de Distrito) y Reuniones de Seguimiento.
3. Segunda Ronda: votación masiva de toda la ciudadanía de los proyectos.
4. Tercer Ronda: Evaluación de los miembros del Consejo sobre el ciclo y presentación de los avances de las obras.

1. Primera Ronda

La primera ronda del año 2011 en el Distrito Oeste se contó con las siguientes actividades:

* Acto de Lanzamiento Oficial del PP día hábil lunes a las 18 hs. Se trato de un acto institucional con la presencia de todos los miembros de la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, el intendente que termina en forma definitiva su mandato y además viene acompañado con la candidata a intendente.

Año electoral.

Momento de encuentro cara a cara entre los miembros del Estado Municipal y los vecinos.

Se trata de un reconocimiento a muchos de los vecinos que fueron consejeros. Ellos han sido invitados en forma personalizada. Recibieron un diploma.

Algunos talleres que funcionan porque los motorizan algunos consejeros y han salido votados durante varios años consecutivos ponen un stand como si fuera un feria de proyectos en la entrada. Hay estrategias y tácticas de visibilización. Tanto de los vecinos vinculados en estos años al PP como del Estado Municipal.

Hablan todos los funcionarios de la Secretaria General incluido el intendente. Pero las personas que fueron convocadas no reciben el diploma en público (se lo dan antes de que llegue la gente y los miembros del gabinete municipal) sino que se les agradece por parte de los funcionarios.

Luego el que quiere puede subir y sacarse fotos al final con el intendente.

Es decir que en este acto de encuentro entre vecinos y Estado Municipal, es el Estado el que maneja las reglas de la interacción. Es la voz, la única voz autorizada a hablar. Los vecinos son convocados para agradecer el trabajo voluntario e impulsarlos a seguir participando.

El lugar tenía papelería y folletería de los colores institucionales del PP.

*La convocatoria a la participación de las Asambleas Barriales se realiza principalmente mediante los vínculos con organizaciones barriales y comunitarias. La gente que viene es principalmente la que ya ha sido consejera y que está vinculada a

una organización.

También se realizan diferentes actividades de difusión en los barrios. Estas son:

- Distribución de afiches y volantes.
- Colocación de afiches y volantes en Centros de Salud, Asociaciones Vecinales, Clubes de Barrios, Escuelas, Comercios.
- Publicidad callejera a través de una camioneta con parlantes que circula asiduamente por la zona aledaña a donde tendrá lugar la asamblea barrial unos días previos y el mismo día horas antes de dicha asamblea.
- Llamadas Telefónicas a ex consejeros o referentes en los barrios.
- Invitaciones personales en centros comunitarios o por parte de los referentes de las organizaciones barriales que tienen vínculos con los vecinos y con la municipalidad. Es decir, que operan como mediadores.
- Contacto con medios locales a fin de difundir el inicio del ciclo anual del PP.
- Por otro lado la publicidad es masiva en toda la ciudad ya que se busca sincronización en el desarrollo del proceso en toda la ciudad.

La producción del discurso publicitario y el discurso informativo es centralizado por la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario. Es decir, que los folletos que se distribuyen, junto con los afiches son provistos por la Coordinación Central del PP.

En ningún caso la promoción se apoya en alguna actividad cara a cara en una línea más pedagógica y preparada que las breves explicaciones sobre que es el PP y como funciona a modo general.

Se busca convencer para la participación a través de la muestra de los logros obtenidos y las obras que se cumplen. Esto último tiene mucha fuerza en el mensaje publicitario, debido a que en años previos el PP tuvo retraso en el cumplimiento de las obras generando una mirada negativa por parte de los vecinos, afectando su credibilidad.

Se realiza publicidad con la propaladora.

En líneas generales existe poca penetración territorial si se toman en cuenta la totalidad de los barrios que componen el Distrito Oeste. Depende del liderazgo de la organización que es la base en los barrios como referente para la convocatoria.

Así, por ejemplo, en algunas asambleas barriales, se nota una importante presencia del sector de la tercera edad, debido a que fueron convocados por un Centro de Jubilados.

En otro barrio, como el lugar convocante es la Asociación Vecinal, entonces el público asistente se halla vinculado a las actividades que dicho centro realiza en forma cotidiana y que generalmente se hace en base al acceso a recursos que la municipalidad brinda. Por ejemplo copa de leche, talleres de capacitación en oficio, animadores sociales, cursos de capacitación en informática, Programa Educar para

convivir. La mayoría ellos son frutos de proyectos surgidos del propio Presupuesto Participativo.

*Se producen las asambleas barriales con la presencia en todas ellas de la directora del distrito y el equipo técnico: secretario técnico, coordinador de área urbana y social. En algunas asambleas barriales participan funcionarios técnicos que explican y cuentan cómo se trabaja a nivel técnico para dar respuesta a la demanda de los vecinos. Los lugares elegidos para realizarla son, en este año 2011, 11 (once) barrios en total. Las asambleas barriales se llevaron adelante durante el mes de abril. Algunas asambleas fueron realizadas en colegios públicos y otras en centros comunitarios. La concurrencia de público ha variado en forma significativa en diferentes barrios. Esto se debe a múltiples factores:

- Necesidades del barrio.
- El circuito informal de información sobre la fecha y lugar de la asamblea.
- Los vínculos comunitarios entre los mismos vecinos y entre los vecinos y la municipalidad.
- Las expectativas sobre la que pueda “dar” el Estado a través de este encuentro.
- La capacidad de penetración de la campaña publicitaria para convocar a la asamblea.
- Y los condicionantes eventuales: clima, horario, superposición con evento cultural u otro actividad.

En las asambleas barriales se han tomado datos sobre los vecinos que concurrieron. Se trató de tener información previa por parte de la directora de distrito sobre los problemas puntuales del barrio. Se presenta material sobre las obras realizadas hasta el momento y que aún están en ejecución. Se dan los datos sobre el monto del presupuesto asignado al distrito, se explica la forma de funcionamiento del PP y cómo pensar y elaborar propuestas para el barrio. Todo ello en forma oral, sin ningún tipo de soporte audiovisual. Si se considera llevar equipo de sonido cuando la situación lo requiere por la cantidad de gente.

Los vecinos trabajan en grupos y llenan un papel con todas las propuestas. Información que será luego procesada por el equipo técnico del PP.

La reunión se extiende entre los 60 a 90 minutos promedio. Se respeta el horario de cierre, por temas de seguridad en los barrios y porque además los vecinos se retiran de todas formas. La mayoría son jubilados, amas de casa, cuentapropistas, trabajadores de baja calificación, referentes o líderes barriales.

En algunas ocasiones aparecen líderes barriales motivando la participación del barrio. En esos casos la asamblea llega a ser muchas veces más numerosa. El número va desde los quince integrantes hasta alrededor de 50 personas en las más numerosas. Esto varía de barrio en barrio.

La aplicación del reglamento con respecto a la cantidad de consejeros que se pueden elegir por cada asamblea barrial se torno mucho más flexible en función de la cantidad de asistentes disponibles. Por ejemplo puede postularse alguien que ya sería su tercer año consecutivo como consejero. Lo cual no está permitido⁵⁴

*Dentro de esta etapa la de la Primera Ronda las estrategias de comunicación aparecen vinculadas a las relaciones públicas, la publicidad y la difusión. Este año se buscó brindar una imagen positiva del PP en sus diez años de vida y no se olvida que como es un año electoral se deben mostrar todos los frutos de la gestión en estos años. Por lo tanto como parte de la campaña publicitaria a fin de iniciar la primera ronda de asambleas aparece el acto de lanzamiento institucional (que describimos anteriormente). Se destaca también la producción de papelería y folletería institucional del PP, que en su mensaje se ancla al territorio. Se trata de la presencia de folletos tamaño sábana desplegables donde prima el diseño infográfico por encima del texto. El mensaje siempre se vincula a las “Obras cumplidas”, a los avances del territorio gracias a la descentralización y el Presupuesto Participativo. En los folletos existe una enumeración y cuantificación de las obras realizadas, acompañadas de las fotografías correspondientes, una enumeración en escala, es decir, la cantidad total de obras realizadas en los años que lleva instalado el PP y la cantidad del dinero (las cifras) del dinero invertido en dichos años.

Uno de los soportes institucionales de comunicación más importantes del PP lo constituye sin duda la publicación “El Mirador”. Allí se completa junto con el acto institucional de apertura en la sede del Distrito, el discurso oficial sobre el comienzo del proceso anual del PP.

En él se explica año a año en qué consiste el Presupuesto Participativo, cómo se lleva adelante, cuáles son los frutos de ese proceso. También aparece la información sobre el cronograma del proceso y los lugares. El Mirador es una publicación centralizada por la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario. Es una publicación mensual que ha acompañado durante varios años al proceso de descentralización. De hecho el equipo de los comunicadores sociales que trabaja en el PP plantea que esa es la función principal del mirador: ser una publicación de la descentralización. Además busca integrar a los distritos en un proyecto de ciudad y evitar la fragmentación. En esta publicación cada uno de los distritos cumple con identificarse con un color y tiene su espacio propio. Aparece aquí el espacio para mostrar la realidad de cada uno de los distritos. “El Mirador” es una vidriera a partir de la cual todos pueden mirar la ciudad y encontrarse con la diversidad. Si bien puede producir información general sobre la ciudad, se prioriza la producción de información sobre los distritos, y construir desde la lectura un espacio de encuentro entre los territorios de la ciudad. Es un soporte de

circulación de información por excelencia que tiene como prioridad focalizar el trabajo que se hace en los barrios y distritos y mostrar los avances en la mejora de la calidad de vida de estos territorios.

Sólo aparece la gestión realizada a través de la participación de los vecinos, pero el enunciador se presenta como alguien que está fuera, impersonal. Es un texto apelativo y argumentativo. Apela a que el vecino se acerque y forme parte de las diferentes actividades. Informa sobre ellas y en algunos titulares apela a la acción:

“Bicicleteando en el Parque Independencia” “Construyendo el Futuro”

“Pagalo por Internet” “¡Pasen y vean!”

“Este verano salimos a navegar” “En sus marcas, listos...ya!” “¡Desarmate!”

“Sembrando nuestras semillas”

Estos títulos se vincula a actividades sociales y culturales.

En cambio, para las obras urbanas los títulos se hacen en infinitivo y son principalmente informativos.

Los textos son cortos, existe una presencia importante de la imagen. El diseño permite una lectura rápida y tener un paneo general sobre todas las actividades que la municipalidad realiza a través de los distritos. Por otro lado, existe una página de información general, que aunque los textos son breves, algunos realmente cortos, nunca se abandona la información apoyada fuertemente en la imagen.

La distribución del mirador se realiza principalmente a través de todos los espacios donde el CMDO tiene presencia institucionalizada en el territorio. Centros de Salud, CMDO, centros comunitarios entre otros. Se prioriza la entrega a quienes han sido protagonistas en la publicación en ese mes, ya sea porque han salido fotografiados, entrevistados o porque se ha cumplido la obra presentada por su barrio.

Cuando se establece la reunión del Consejo de Distrito se les reparte a los consejeros a fin de ganar en nuevos circuitos de distribución en el territorio.

Es muy solicitado y leído por los consejeros. Durante el año 2011 a las informaciones de la obras realizadas y votadas en el Presupuesto Participativo que se publican, se las distingue por medio de un sello en color naranja (el color institucional con el que se identifica al PP) que dice: “Proyecto votado por vecinos y vecinas en el Presupuesto Participativo”.

Se realizan además conferencias de prensa a medios locales. Participaciones en radios comunitarias donde se entrevistan a miembros del equipo técnico y vecinos que ya han participado del PP para que compartan experiencias.

Otro factor importante desde el punto de vista discursivo es la existencia del isologo del PP. En él se hace referencia a la descentralización y la existencia de seis distritos que integran la ciudad, mostrándose los colores institucionales de referencia de cada uno de ellos. Son manos levantadas pidiendo el uso de la palabra. Y en cada mano

tiene anotada (como cuando uno anota algo para registrar rápidamente en la palma de la mano y no olvidar) obras o propuestas para el barrio. Esta imagen es una constante en todo el soporte gráfico-visual del PP en la ciudad. Circula en afiches, folletos, carteles, en “El Mirador”, y en toda la papelería institucional durante todo el proceso y también está instalada en la página web de la Municipalidad de Rosario.

Existe un espacio en el portal web de la Municipalidad de Rosario, donde está reunida toda la información sobre el Presupuesto Participativo en la ciudad. Allí se puede encontrar información sobre todo el proceso a lo largo del año e información de períodos anteriores. Es un gran soporte de información actualizada de acceso libre.

2. Etapas de Formulación de Proyectos. Consejo del Distrito y Reuniones de Seguimiento.

Al término de la etapa de la Primera Ronda se inicia una etapa estratégica al interior de la estructura del Presupuesto Participativo: La conformación y el funcionamiento del Consejo de Distrito.

El Consejo es la segunda etapa que se inicia al término de las asambleas barriales. Su alcance es distrital.

En el año 2011: se realizaron alrededor de once asambleas barriales por lo tanto y en base a la cantidad de asistentes el promedio de consejeros elegidos es de 84 personas.

Sin embargo a lo largo de las reuniones del Consejo de Distrito ese número de asistentes varía profundamente⁵⁵. De los 84 consejeros que se postularon y luego fueron votados, 39 no asistieron prácticamente nunca.

Hacia mitad del ciclo de 84 inscriptos sólo se cuenta con el protagonismo real de alrededor de 20 a 25 personas.

Esto implica directamente una desaparición real del impulso y la concreción de algunos proyectos en la medida que los referentes de algunos barrios donde se localizan los proyectos están ausentes. Frente a esto el equipo técnico busca el equilibrio, tratando de respetar todas las propuestas de los vecinos que surgieron en la asamblea barrial.

Sin embargo, algunos consejeros con muchos años de experiencia presentan una alta tasa de ausentismo en las reuniones y aparecen en las fechas claves. Por ejemplo en la fecha de entrega de proyectos, el número de asistentes volvió a subir, con más de 40 personas presentes.

Lo mismo ocurre en la tercera ronda, donde el número de consejeros que piden la urna o vienen a enterarse de cómo será el procedimiento de la votación aumenta con respecto al resto de las reuniones de rutina del Consejo de Distrito.

Las reuniones del Consejo se hallan conformadas por los delegados elegidos en las asambleas barriales. Están coordinadas directamente por el Director de distrito. En este caso es una Directora de Distrito. Y además cuenta con un equipo de trabajo que lo coordina el Secretario Técnico del Presupuesto Participativo en el CMDO.

El equipo está compuesto entonces por:

- La Directora de Distrito.

- El Secretario Técnico del PP.

- Dos o tres asistentes que generalmente son: la comunicadora social del distrito, algún especialista del área de servicios urbanos, algún especialista o referentes del área social del distrito y algún colaborador de suma confianza por parte de la dirección del distrito.

El equipo técnico es quien impulsa y sostiene el proceso del Consejo de Distrito del PP.

La Directora de Distrito del CMDO es quien lleva adelante el liderazgo de las reuniones. El resto del equipo asiste en la coordinación aportando cada uno cuando lo cree necesario ya sea por sus saberes y experiencia o aportando información técnica puntual cuando la Directora de Distrito lo pide.

Este equipo es quien coordina los trabajos grupales, asiste al secretario técnico en lo que este necesite para llevar adelante las reuniones del Consejo y apoya diferentes actividades relacionadas con la existencia del Consejo:

- Producción de información técnica para brindarle a los consejeros.

- Actividades de Capacitación

- Fomento del vínculo personalizado con los consejeros.

- Participación en otras actividades como asambleas barriales, encuentros interdistritales o eventos.

En el trabajo de campo y durante las entrevistas al equipo técnico se compartieron las siguientes problemáticas:

- El desafío constante de mantener la motivación y el compromiso de los consejeros en todo el proceso.

- Salvar las diferencias e intereses individuales de los participantes para construir algo en común.

- Formar a los consejeros para que ellos sean referentes del PP en su barrio.

- Generar una red de conversaciones con el barrio y el territorio a través de la mediación de los consejeros. Pero junto a éstos desafíos aparecen otros problemas que el PP ha ido acumulando con el tiempo. Uno de los más relevantes es el mix entre ser consejero y empleado en los proyectos sociales que son aprobados en el PP.

Es decir, a lo largo de los años algunos consejeros como impulsaron proyectos interesantes, que fueron votados por los vecinos del distrito, fueron incorporados como

personal remunerado en dichos proyectos.

Esto ha significado, de algún modo, la permanencia de algunos proyectos no sólo por sus resultados, sino por significar una fuente de ingresos año tras año para algunos vecinos. Por lo tanto, dichos vecinos han estado vinculados como consejeros en todas las oportunidades en que el reglamento o la flexibilidad de la aplicación al reglamento lo ha permitido. También son los mismos vecinos los que han impulsado las instancias de la tercera ronda, es decir, la votación de los proyectos compitiendo para que gane su proyecto, que de algún modo le permite conservar una fuente de ingresos.

Esto ha generado unos vínculos particulares entre el Estado y los vecinos. De algún modo se trata de un grupo de vecinos que vinculados laboralmente a los proyectos del PP buscarán modificar lo menos posible la elección de algunos proyectos puntuales que se presentan año a año en forma consecutiva al interior del Consejo.

Esto a su vez es una limitación a la renovación real en la composición de los consejos año a año. También ha afectado la credibilidad y la idea de que el PP evita el clientelismo.

Así, los vínculos que establece el distrito a fin de garantizar el funcionamiento del PP forman parte de esta relación. Dónde el Estado es proveedor no sólo de un espacio de participación y formación, sino un proveedor de recursos vinculados a la obtención de un trabajo rentado. Desde ese lugar la oferta para participar del PP adquiere diversas significaciones al interior del territorio, por lo tanto quienes asistan a las asambleas y al Consejo tienen ciertas expectativas vinculadas a la obtención de determinados recursos.

Algunos de los proyectos vinculados año a año al PP y generadores de empleo:

Programa Educar para Convivir

-Cursos de Capacitación en Informática

-Programa de Animadores Sociales.

-Fiesta de la lectura y de la convivencia

Quienes integran estos proyectos van rotando en la participación del Consejo de Distrito y son grandes movilizadores en el territorio a la hora de conseguir la votación de los proyectos.

Desde el punto de vista de las estrategias de comunicación en esta etapa de funcionamiento del Consejo nos encontramos con las siguientes:

Reuniones de Seguimiento

- La directora de distrito redacta el acta, se la imprime y se la entrega en el día.

-Se entregan copias del listado de las obras y proyectos en seguimiento a fin que los vecinos dispongan de material informativo previo a la reunión.

Desde la dimensión interaccional el liderazgo e interés en las reuniones de seguimiento es asumido por el equipo técnico.

Muchas reuniones de seguimiento no han dado los resultados esperados. Incluso algunas se han suspendido por falta de asistencia de los consejeros. Por otro lado, el poder en el avance o no de la reunión de seguimiento se encuentran en manos absolutas del equipo técnico. Es el Estado quien ha impulsado la participación y le ha dado espacio a los consejeros en la reunión de seguimiento.

Es también aquí el Estado quien ha enseñado en la práctica cómo hacer un seguimiento. Los consejeros al inicio de las reuniones eran simples espectadores. La información y la gestiones del seguimiento de las obras estaban centralizadas en una persona: la Directora de distrito. Quién realizaba su trabajo con el apoyo del equipo técnico. Es decir, que el acceso a la información, estaba mediado por la Directora del Distrito y el equipo técnico del PP. Sin embargo se puso sobre la mesa el listado de las obras en seguimiento, de manera que los consejeros pudieron hacer el seguimiento del seguimiento. También fueron invitados a hacer recorridas para ver el avance de las obras. Así al finalizar el período (siendo año de elecciones) se llegaron a concretar la mayoría de las obras pendientes incluso de dos o tres años atrás.

Estas reuniones se hacen en forma previa (en el mismo día) y separada a la reunión de Consejo y está abierta. Es decir pueden asistir consejeros, y también algunos ex consejeros a fin de hacer seguimiento a la concreción de los proyectos votados el año anterior.

Al final del proceso algunos consejeros se animan en la reunión de seguimiento, y comienzan a participar y cooperar revisando los proyectos y juntando información. Esta experiencia demuestra que aún con información pertinente algunos ciudadanos tienen un tiempo de aprendizaje importante en las diferentes modalidades de participación que pueden ir surgiendo.

Reuniones del Consejo

Dimensión Informativa: se entrega material informativo-formativo para el proceso. Fotocopias de reglamento, planilla para la formulación de proyectos. Listado de propuestas de las asambleas barriales.

-Dimensión Interaccional: las reuniones están coordinadas a través del establecimiento de turnos para hacer uso de la palabra.

El temario de la reunión es elaborado por el equipo técnico. Aunque el equipo está abierto a los planteos de los vecinos para incluir temas en agenda, pero la última

palabra, en función de cumplir con los tiempos del cronograma, la tiene el equipo técnico.

Durante las observaciones jamás se ha visto la elaboración del acta de la reunión. Y sólo algunos consejeros toman nota a modo de informe sobre lo que acontece en la reunión.

El temario de la reunión siguiente se propone al final de la reunión como anticipo, o simplemente surge de la dinámica de la misma reunión, cuando quedan temas pendientes o surgen algunas cuestiones que son necesarias tratar en lo inmediato.

En algunas ocasiones el control de la reunión se hace difícil, esto ha pasado cuando está ausente la persona que lleva adelante el liderazgo concreto del proceso, que está encarnado en la Directora del distrito. Entonces los objetivos “técnicos” de la reunión no llegan a concretarse. Por ejemplo que terminen de trabajar en grupo sobre el taller del armado de las fichas sobre los proyectos o que alcance el tiempo para el plenario.

Se sabe que quienes realizan los cuestionamientos y “hacen perder tiempo” son experimentados dirigentes de organizaciones sociales o barriales o experimentados consejeros, a los cuales ya no les interesa invertir tiempo en capacitarse en lo que ya conocen, sino que tratan de disputar el poder y el control de la agenda de la reunión y la utilización del espacio del PP más allá de la planificación de proyectos.

Por otro lado se observa que la interacción tiene como punto de partida la asimetría generada por la posesión de cada uno de los integrantes de diferentes capitales. Por un lado los miembros del consejo cuentan con muy pocos integrantes que poseen estudios universitarios. Algunos de ellos no tienen los estudios primarios cursados en forma completa. Frente a ellos la mayoría de los miembros del equipo técnico ha transitado por la universidad: se cuentan con graduados en ciencias económicas, ciencias de la comunicación, trabajo social, arquitectura. Otros con estudios universitarios en curso en ciencias económicas y en ingeniería eléctrica.

Desde el punto de vista del capital económico: el equipo técnico encarna los recursos y poder de realización del Estado, frente a un grupo de vecinos que carecen incluso de todo capital económico. Dentro de los consejeros se encuentran referentes de la comunidad de residentes aborígenes en la ciudad (comunidad toba), amas de casa que reciben la jubilación mínima, hombres jubilados con el salario mínimo, cuenta propistas, estudiantes, y personas de los barrios que cuentan salarios proporcionados por algunos proyectos del PP. Este grupo de consejeros necesita ir a buscar los recursos que no tienen en su calidad de vida cotidiana. Esto es, ir en busca de la concreción de obras de infraestructura urbana, que ayuden a mejorar su calidad de vida y de contención social en los barrios dónde viven. De allí su necesidad de invertir tiempo no remunerado, frente al Estado, y en negociar ciertos proyectos a fin

de obtener recursos que de otro modo no podría conseguir.

Con respecto a la puesta en escena o dramatización de la reunión del Consejo de Distrito:

El Estado encarna el personaje del liderazgo, es guía, orientador y está abierto al diálogo y a la construcción del consenso.

Los consejeros ocupan según las circunstancias, un rol sumiso o un rol subversivo en esta puesta en escena. Pero en definitiva, las grandes asimetrías que existen favorecen la hegemonía del Estado. Sin embargo para mantener el liderazgo muchas veces el municipio tiene que ceder y estar atento a la escucha y sugerencia de los vecinos.

-Dimensión social cultural:

Existe una importante preocupación por sostener y profundizar vínculos y también por marcar en el territorio la presencia y los logros del PP. Al menos esto ha surgido de algunas entrevistas mantenidas con miembros del equipo técnico.

Así, en la etapa 2: la del funcionamiento del Consejo, el trabajo en Proyectos y las reuniones de seguimiento, nos encontramos desde la dimensión sociocultural con lo siguiente:

-Eventos contextualizados. Se trata de la inauguración de obras aprobadas por el PP organizadas en forma participativa. Las organiza el área de comunicación. Se trata de encuentros institucionales y festivos donde el barrio festeja un logro. Participan los vecinos beneficiarios de la obra concretada, y diferentes áreas del CMDO. En este año las inauguraciones de las calles asfaltadas se realizaron con carreras de bicicletas.

También en torno a los vínculos que se establecen con el territorio mediante los Consejeros, se llevan adelante actividades recreativas para el día de la Primavera, o el día del Niño. O se acompaña con apoyo logístico alguna actividad que se lleva adelante en el territorio en los clubes de barrio, en los centros comunitarios que tienen talleres culturales financiados por el PP.

-También se llevó a cabo un encuentro de capacitación interdistrital al inicio del funcionamiento de los Consejos. Fue para todos los distritos de la ciudad. Se realizó en el centro. La convocatoria era a partir de las 18 hs. Fue una jornada lluviosa, y la gente del Distrito Oeste vino toda junta porque fueron pasados a buscar por algunos puntos de reunión en los barrios, vinieron en un micro preparado para la ocasión.

Se los recibió con un refrigerio o merienda. Mientras todos iban llegando.

Estaba todo el equipo técnico del PP de la ciudad en pleno. Un periodista deportivo famoso en la ciudad realizó la animación y coordinación del taller. La consigna del taller era diseñar entre todos (la gente estaba dividida en grupos) el diario de la ciudad

del futuro. Pensar entre todos cuales serán las noticias de la ciudad en el año 2016. Así cada grupo tenía material sobre la mesa: imágenes, recortes, diarios, revistas, plasticotas, tijeras. Cada grupo tenía menos de 2 minutos para ir armando las secciones de noticias que el animador iba indicando.

Luego cada plantilla donde se colocaba las noticias iba circulando de mesa en mesa de modo que entre todos se construían las páginas del diario.

Luego el taller se vuelve un acto institucional y político de bienvenida a los consejeros. Donde hablaron las principales autoridades de la ciudad.

- En las reuniones de Consejo Participativo los Consejeros se recibieron y conocieron a los coordinadores de distrito de diferentes áreas municipales que de algún modo reciben propuestas de proyectos del PP o justamente vienen a contar cómo trabajan para motivar la realización de algún proyecto que tenga relación con esa área específica. También es una instancia para que los consejeros planteen problemáticas de los vecinos sobre dichas áreas. En varias ocasiones existe debate, pedido de explicaciones por parte de los consejeros y un trato desde un lugar superior por parte de algunos funcionarios municipales. En otras ocasiones el intercambio es muy rico, y los consejeros pueden dimensionar, en base a la información proporcionada el alcance y la complejidad de algunas políticas en el territorio.

Unas de las áreas más sensibles son sin duda salud, el área juventud y el área social. Así tuvieron la visita de la Coordinadora del área de Salud del Distrito y del Coordinador del Área de Juventud. La coordinadora del Área Social ha estado muy presente en toda la etapa que los consejeros trabajaron en la formulación de proyectos sociales. El área de Salud debía la concreción de algunos proyectos vinculados al PP como las ampliaciones y equipamiento informático a Centros de Salud de la zona. El coordinador de Juventud era el coordinador de los Animadores Sociales, un programa surgido del PP y que se sostiene porque los vecinos lo votan año a año. En las ocasiones en que ambos visitaron el Consejo de Distrito, se supo de las limitaciones y complicaciones con las que se encuentran los funcionarios para trabajar, los avances y los nuevos desafíos.

En los dos casos los consejeros pidieron explicaciones en base a información que ellos mismos habían recolectado en sus barrios sobre el funcionamiento de los Animadores Sociales y el funcionamiento de los Centros de Salud barriales.

Los funcionarios debieron extenderse en detalle para satisfacer a los consejeros y aclarar aquellas cosas que aparecen ausentes en los barrios.

-Dimensión discursiva: el encuentro interdistrital puede ser abordado también desde una dimensión discursiva. Los Consejeros compartieron media jornada de

capacitación de estilo participativo. Se realizó antes del inicio de los encuentros semanales por distrito que son la rutina del Consejo. En dicho encuentro estaban presentes todos los miembros de la Secretaría General y también el Intendente de la ciudad. Estaban también todos los Directores de Distrito, y sus respectivos equipos técnicos del PP. El trabajo giró en torno al discurso sobre pensar entre todos y participar para construir la ciudad en la que queremos vivir. Desde lo discursivo se destaca la importancia del PP como herramienta ciudadana, para mejorar la calidad de vida de todos los rosarinos. Y el valor de poner el tiempo como vecinos en un rol muy importante como lo es la de ser consejero.

El Trabajo por Proyectos

La concreción de las propuestas de los vecinos recolectadas en las asambleas barriales son el insumo en base al cual los miembros del Consejo de Distrito, realizarán su trabajo, esto es: formularán proyectos y trabajaran junto a los técnicos municipales para dotarlos de factibilidad técnica que les permita estar en la grilla de proyectos que se someterá a elección de toda la ciudadanía en la instancia de la tercera ronda.

En el trabajo por proyectos si bien, se trata de incluir todo lo propuesto en las asambleas barriales, son los consejeros junto al equipo quienes analizan y evalúan el poner en la grilla o no determinados proyectos. Generalmente hay resistencias y un acuerdo sobre si el proyecto en cuestión es muy costoso, modificarlo, o descartarlo en la medida que absorbe una parte importante de los recursos. Es decir, aquí hay una disputa por los recursos del Presupuesto, en la medida que cada consejero tiene interés particular en determinados proyectos por encima de otros. Hay amplios debates y negociaciones, pedidos al equipo técnico de cómo articular proyectos pequeños en un mismo paquete, como reducir costos o cómo hacerlo factible ya que muchos vecinos necesitan esa obra pero el costo es muy elevado.

Los Consejeros se encuentran frente a la disyuntiva de tener que decidir si o sí, como incluir proyectos que los barrios necesitan pero como bajar los costos para que entren otros, o entre el de ellos, que no es tan importante en envergadura pero es conveniente para el consejero que entre. Esta disyuntiva exige el despliegue de argumentaciones, pedido de información, toma de decisiones y dispara una red de conversaciones paralelas donde los consejeros comienzan a tejer alianzas entre ellos. Por otro lado, esas alianzas también son necesarias para conseguir firmas (porque cada proyecto debe presentar obligatoriamente firmas de más de cuatro consejeros según el reglamento) a fin de presentar los proyectos. Y finalmente estas alianzas llegan al máximo compromiso a la hora de conseguir votos durante la segunda ronda

de asambleas.

En el caso del Distrito Oeste el equipo técnico realizó su propia instancia de capacitación con los consejeros a fin de ayudarlos en la formulación de proyectos.

Se trabajó en talleres y plenarios con casos reales a fin de avanzar y ganar tiempo en la presentación de todos los proyectos. Se utilizó la presentación de situaciones problemáticas a fin de que los consejeros comprendieran con que obstáculos podrían presentarse a la hora de producir proyectos con factibilidad técnica aprobada.

Desde el punto de vista interaccional existieron problemas con el espacio, con la cantidad de asistentes, con el método pedagógico inicial. En algunas entrevistas, haciendo autocríticas, miembros del equipo técnico plantearon dificultades para “bajar” mucha información de entrada, con poco tiempo y muchos asistentes en el lugar. Lo cual hizo que a la reunión siguiente se invirtiera tiempo en explicar nuevamente cosas que se esperaban fueran comprendidas por los Consejeros.

Hubo problemas de acústica y de espacio. El lugar que se utiliza para plenarios y reuniones de Consejo son salones en el primer piso próximos a las oficinas del Presupuesto Participativo y la dirección general de distrito. Sin embargo el mobiliario y el espacio es utilizado para múltiples actividades, así que no es considerado un espacio propio del Consejo del PP.

Por lo cual el espacio en sí no está investido con la vida del PP. Hay ausencia de carteleras, de noticias o imágenes desde el punto de vista del diseño gráfico. La comunicadora social explica que trabaja prioritariamente los vínculos, tanto en la comunicación interna del distrito tratando de que todo el personal que trabaja en el lugar se entere y se involucre de a poco en lo que es el PP; como con los vecinos. El trabajo con los vínculos lo realiza todo el equipo técnico que está en sintonía con esta idea. De allí que la oficina del equipo técnico del PP está siempre a puertas abiertas a toda hora para los vecinos y consejeros.

3. Segunda Ronda Participativa

Se trata de una instancia de participación masiva. Aparece la publicidad oficial de la Coordinación General del PP de la ciudad convocando a participar mediante el voto a toda la ciudadanía, eligiendo los proyectos presentados y formulados por los vecinos y consejeros.

En esta etapa la temporalidad del PP es completamente diferente a la anterior. Se viven jornadas intensas de trabajo en los barrios. En este punto las estrategias de comunicación también son altamente relevantes.

Dimensión Informativa: se produce una presentación de información necesaria para

que los ciudadanos voten, esto es, la *grilla de proyectos*⁵⁶ que fueron elaborados en las reuniones de Consejo de Distrito. Esta información, la grilla de proyectos va acompañada de un cronograma con los días y horarios de votación en ese distrito, y los lugares donde se puede ir a votar.

Existe una estrategia de penetración territorial también para la votación. Se establece la existencia de urnas ambulantes, con custodia que va los días acordados por los Consejeros a los barrios que ellos solicitan.

Los Consejeros reciben la información de qué días y horarios se van a votar desde arriba. Es decir, es la coordinación general del PP en la ciudad quien sincroniza las jornadas de votación para que se produzca en todos los distritos al mismo tiempo. Con respecto a los lugares de votación en el distrito, eso sí se debate y acuerda en la reunión de Consejo.

En esta etapa y en la dimensión informativa los que cumplen protagonismo destacado son los consejeros. Ellos piden y buscan apoyo logístico en el equipo técnico para salir a informar y hacer publicidad para que los vecinos se sumen a votar los proyectos.

Así el equipo técnico cuenta con la producción de folletos, afiches y volantes para iniciar la campaña de publicidad de la segunda ronda. Entonces mucho de este material es distribuido en todo el territorio por los mismos Consejeros. El material es generado por el área de Coordinación General del PP de la ciudad.

Por otro lado, la campaña es masiva en toda la ciudad y contextualizada en los distritos. La folletería y el material de publicidad cumple con esa lógica.

Se acompaña la campaña con la presentación de spots radiales y televisivos, afiches en la vía pública y entrega de material en las sedes de los distritos.

Dimensión Interaccional

Los consejeros tienen una reunión de trabajo donde son visitados por el coordinador de la tercera ronda a nivel municipal. Allí se les informa de cómo se llevará adelante el proceso de votación y cómo se llevará adelante el conteo de los votos para garantizar la transparencia en el proceso.

Los consejeros establecen alianzas entre ellos no sólo para presentar proyectos (recordamos que se necesitan más de cuatro firmas de consejeros para que el proyecto sea considerado por los técnicos municipales) sino para lograr que la votación de los proyectos por ellos promocionados sea efectiva. Así forman grupos y piden apoyo logístico al equipo de comunicación para diseñar sus propias estrategias de difusión.

Por otro lado la “boleta” (en este caso, la grilla de proyectos que tiene la función de promoción y votación) para votar por distrito posee un código a fin de ordenar la

votación y la carga de datos en el sistema con el que cuenta la municipalidad, para llevar adelante el recuento de los votos.

El momento más alto de implicancia de los consejeros es su acercamiento a las urnas y la conversación que llevan adelante con los vecinos dando a conocer sus proyectos y tratando de direccionar el voto. El sistema permite que los consejeros hagan campaña hasta instantes antes de que un vecino concrete la votación. En la grilla de votación cada vecino debe elegir sólo seis proyectos, por lo cual debe marcar con una x los nº de los proyectos elegidos. Por ello muchos consejeros realizan folletos segmentados donde aparece un grupo de pequeños proyectos con su número identificador.

En el momento de conteo de los votos, la instancia es abierta y a la vista de los consejeros, quienes llevan adelante el control, la votación y la custodia de las urnas.

Dimensión Sociocultural

Motivar a que la ciudadanía participe en la votación es una de las preocupaciones de la coordinación central del PP en la ciudad. Así la concientización sobre la importancia de participar es algo constante, por lo tanto, se señala visualmente a través de publicidad en vía pública las obras urbanas que se lograron a través del Presupuesto Participativo. Y se busca tener visibilidad con la formación de postas en los puntos de circulación masiva de la ciudad para que la gente se detenga, converse, se informe y participe mediante el voto. Una estrategia clave desde el punto de vista sociocultural fue la presencia del PP en la Feria de las colectividades de la ciudad. Un lugar en el concurren en sus jornadas pico cerca de 100.000 personas, que en una semana visitan más de un millón de personas. Para ello las jornadas de votación se hicieron coincidir estratégicamente con la semana de la Feria de las Colectividades que tradicionalmente es la primera semana de noviembre.

Allí se instaló otra forma de votar en el Presupuesto Participativo: el bolivoto. Una forma de elegir colocando bolitas en una urna o caja transparente en los nº de proyectos elegidos. Es una forma atractiva y novedosa que en la feria genera atracción y permite que el PP no pase desapercibido. Este sistema fue explicado en una reunión donde se contaron las estrategias de difusión a los consejeros.

Dimensión discursiva: el discurso predominante se ubica en los mensajes publicitarios que invitan a participar y sumarse al PP a todos los vecinos de la ciudad. Predominan visualmente los colores institucionales del PP en folletos, puestos, banderas, folletos. También en spot radiales y televisivos.

4. Tercera Ronda

Dimensión interaccional y dimensión discursiva

Al finalizar el período de votación en la última semana de noviembre comenzó la etapa de cierre del ciclo del Presupuesto Participativo. El cierre general se realizó con un encuentro interdistrital en el Banco Municipal en el Centro de la ciudad. Allí estuvieron nuevamente como invitados especiales todos los consejeros de la ciudad y especialmente fueron invitados algunos que participaron durante muchos años e hicieron que se concretaran obras para el barrio. Se hicieron reconocimientos especiales a algunos consejeros por su trayectoria en los distritos

Nuevamente como en el acto de apertura la voz autorizada a hablar fue el Estado a través de varios funcionarios de la Secretaría General. Sin embargo aparece una variante se presenta un video institucional⁵⁷ por los diez años del PP. Allí aparecen contenidos vinculados a tres conceptos Rosario tiene cuerpo

Rosario tiene alma

Rosario tiene Presupuesto Participativo

En la sección de Rosario tiene cuerpo aparecen las voces e imágenes de algunos miembros del equipo técnico explicando en qué consiste el Presupuesto Participativo.

En la sección Rosario tiene alma aparece protagonistas concretos de Proyectos del PP situados por distrito. Allí en palabras de los protagonistas se destacan algunas ideas-fuerzas: consenso, solidaridad, calidad de vida, igualdad de oportunidades.

El video todo el tiempo es situado ya sea a través de el lenguaje audiovisual o la fotografía se hace referencia a los lugares que son transformados en la ciudad gracias a los proyectos del PP. A esto se suman datos en números que acompañan un discurso sobre lo que es la ciudad de Rosario gracias al Presupuesto Participativo.

También en este acto de cierre se les entrega a los consejeros copias impresas del taller realizado en el primer encuentro de capacitación interdistrital del cuál ellos fueron protagonistas. Se trata de un diario local situado en el año 2016 con titulares que produjeron los vecinos en el taller, en base a la consigna de “Soñar la ciudad que queremos para dentro de cinco años”.

Además de este acto de cierre general cada uno de los distritos tiene su tercera ronda con los consejeros donde se hace una evaluación sobre el trabajo del año. Se comparten vivencias y se presenta información sobre los proyectos aprobados, sus montos y las obras que continúan en ejecución.

En el caso del Distrito Oeste además de esta reunión, los Consejeros fueron invitados a un brindis de fin de año, para presentar a la nueva Directora de Distrito.

Cargo renovado a raíz del proceso de elecciones que viviera la ciudad, donde también se renovó la intendencia municipal y todo su equipo de trabajo.

Interpretación de Datos

Asambleas Barriales

Existe una pequeña trama relacional en la cual se apoya el PP para convocar a las asambleas barriales.

Esta trama es fruto de los vínculos y la penetración territorial que ha ido estableciendo el Centro Municipal de Distrito Oeste (CMDO) a través de diferentes políticas que priorizan la proximidad con el territorio.

Nadie ha sido convocado por una charla explicativa o taller sobre el PP previo a la asamblea. Algunos vienen con interés de participar para reclamar las obras que no se han cumplido.

No se utiliza ningún tipo de soporte como mediación pedagógica. La Directora de Distrito explica a los vecinos en que consiste el Presupuesto Participativo en forma oral, luego se procede al trabajo en talleres sobre "Propuestas para el Barrio". Se cuenta con el acompañamiento del equipo técnico.

El equipo técnico ya tiene experiencia acumulada en este tipo de trabajo, es decir, en el guiar a los vecinos en la formulación de propuestas. Por lo tanto, también participan en el debate e influyen en la opinión.

Con respecto a lo contemplado por el reglamento se observa un uso flexible en su aplicación en las asambleas barriales debido a una disminución importante de la participación vecinal en ellas. Ya que cuesta mucho renovar la participación de los vecinos. Las asambleas barriales no son convocantes para los vecinos nuevos. Aunque la renovación existe año a año, pero en un grado muy pequeño.

La mayoría si ha visto afiches fue en el centro comunitario o en la sede del distrito.

En base al trabajo de campo realizado durante las asambleas barriales se observa que la convocatoria se asienta en un proceso de retroalimentación de vínculos en el seno del PP. Esto es, la gente que es convocada es la misma que ya ha tenido o tiene relación con la municipalidad. Ya sea por participar como consejero en años anteriores, por ser beneficiario directo o indirecto de algunos proyectos surgidos del PP, o por ser beneficiario directo o indirecto del proceso de descentralización o de otro programa vinculado generalmente (en el caso del Distrito Oeste) al área de promoción e inclusión social.

El proceso de convocatoria se centra en dar publicidad al inicio del PP. Mostrando los logros ya realizados, pero no es prioridad en este aspecto formar o

educar sobre que es el PP. En todo caso lo formativo va como complemento a la difusión explicando en forma muy breve que es el PP. Y luego en las asambleas barriales esto se explica en un breve discurso oral al comienzo.

Etapa 2: La Conformación del Consejo, la Formulación de Proyectos y las Reuniones de Seguimiento

Esta etapa posee como es de esperar un importante desarrollo de la dimensión interaccional. En estas instancias los consejeros acceden a otro tipo de información. En algunos casos la información es relevante para la toma de decisiones y el análisis crítico. Reciben también formación y capacitación. Pueden debatir y opinar. Sin embargo la provisión de cierta información, y las concesiones para debatir ciertos temas se hallan limitados a la voluntad del equipo técnico. Estas limitaciones simplemente se presenta desde el punto de vista de la dramatización interaccional como ausencias. Lo que no está no existe. Por otro lado, los consejeros no desconfían del equipo técnico con el cual tienen día a día un vínculo fuerte y donde el equipo se muestra siempre a puertas abiertas sin nada que esconder.

El equipo técnico arma la agenda, y lo que este no propone, rara vez toma existencia. Salvo excepciones donde consejeros, formados previamente en prácticas ciudadanas participativas, pueden poner el tema sobre la mesa.

Estas ausencias son:

-Falta de elaboración de actas de reunión. Lo que hace que como la asistencia de los consejeros es fluctuante, el auditorio varíe en parte de reunión a reunión, por lo tanto algunos acuerdos van quedando en el olvido, y lo que se acordó ayer, ya no es un acuerdo que se respete mañana.

-Falta de formalización de un temario, que se vincula con lo anterior. Es decir, no se entrega temario escrito previo a los vecinos, los cuales no pueden armar sus estrategias previamente. Pero sí las arma el equipo técnico quien conduce la reunión y puede instalar un tema o no.

Un ejemplo ha sido el caso de proponer como proyecto urbano, la compra de una motoniveladora. La Directora de Distrito se mostró muy interesada en que se acepte esta idea porque el distrito no cuenta con una maquinaria de este tipo necesaria para el mantenimiento urbano de calles y accesos con mejorados en los barrios. Se sometió a debate pero existieron muchas resistencias debido a los costos. Como no hubo consenso, la Directora no cerró el tema sino que espero la ocasión para que fuese aprobado. Se corrió el debate de la motoniveladora a otras reuniones, donde los asistentes de ese momento dieron su aprobación. Luego la aprobación del proyecto tampoco fue difícil ya que el estado cuenta en el territorio con sus propias

alianzas.

-Ausencia de visibilización de material informativo sobre el PP que tiene que ver con la normativa de su funcionamiento. Se considera esta información técnica.

-Ante la pregunta de si los consejeros tienen acceso al reglamento, se dice que este está disponible para el que lo quiera, pero no está a la vista.

-Los Consejeros están ausentes de la instancia de gestión del envío y recepción de los proyectos para su evaluación sobre factibilidad técnica. Por lo tanto, desconocen que sucede en esta instancia. El equipo técnico se reserva para sí esta actividad y es el vocero de las técnicas de las secretarías que hacen devoluciones a los consejeros sobre los proyectos.

-Hay ausencia de debates sobre la forma de funcionamiento de la reunión de Consejo. En el caso que este surge se lo deja fluir pero no se profundiza, ni se canaliza, se lo considera una especie de catarsis. Porque en definitiva cuestiona la forma de funcionamiento que establece el Estado sobre el PP, entonces se busca diluir, no hacer memoria de estas cuestiones. Luego de que irrumpe, todo sigue como si nada hubiera pasado, cuestiones que las entrevistas se enuncian de la siguiente forma “está bien el debate, porque también tiene que ser un lugar para eso, pero además hay que trabajar” “No podemos estar todo el tiempo debatiendo, debemos avanzar”, “Hubo un tiempo en donde realmente no se podía avanzar con nada, entonces si buscamos estrategias, la reunión se dividió en pequeños grupos todo el tiempo. Entonces cuando llegaban automáticamente los dividíamos en pequeños grupos”.

Segunda Ronda Participativa

Durante la Segunda Ronda el grado de implicación y participación de los consejeros no está tan sometido a las reglas de juego que se establece en el momento de formación del Consejo Participativo. En esta instancia los consejeros toman decisiones propias: elaboran alianzas y generan sus propias estrategias de publicidad y difusión. Así sobre 19 consejeros que se encontraban participando activamente en esta etapa, utilizan los siguientes recursos y/o estrategias para dar a conocer los proyectos a ser votados:

Reparto de folletos y volantes: 17

Recorridas por el barrio: 16

Visitas a domicilio: 8

-Encuentros o reuniones fijadas y publicitadas en la vecinal u otro lugar: 5

-Avisos en programas de radios comunitarias: 6

-Avisos en locales y comercios de la zona: 7

-Charlas o difusión boca a boca: en escuelas, en el lugar de votación, en centros comunitarios, con amigos y familiares: 5

Prevalece en líneas generales la lógica publicitaria en concordancia con lo que instala en ese período en toda la ciudad.

Pero los consejeros que cuenta con las competencias necesarias, se animan a las charlas y al desarrollo de argumentaciones sobre por qué ir a votar los proyectos que ellos proponen.

Durante esta Segunda Ronda el Estado explota al máximo estrategias de difusión y visibilización masivas en la ciudad a fin de legitimar el Presupuesto Participativo como herramienta de participación ciudadana. Se trata de posicionar en la mente de los rosarinos y de integrar el PP a la cotidianeidad de la ciudad. Se remarca con fuerza los logros y transformaciones de los recursos urbanos y sociales que vive la ciudadanía gracias al Presupuesto Participativo.

En base a lo expuesto puede observarse que están presentes en este proceso Estrategias de Comunicación que tienen como punto de partida concepciones diversas de la comunicación y también diversas concepciones sobre lo que se comprende como participación ciudadana. Desde el punto de vista del equipo técnico algunas intervenciones comunicacionales parten de estrategias puramente instrumentales. Recordando lo planteado en nuestro marco teórico, lo instrumental parte de considerar a las estrategias de comunicación como un recurso más dentro de las múltiples estrategias que se pueden utilizar para alcanzar un objetivo. Éstas se ubican predominantemente en la coordinación central del PP de la ciudad.

Así para algunos miembros del equipo técnico que fueron entrevistados lo prioritario de la comunicación es atender a la difusión y a la publicidad. Incluso para los mismos consejeros la comunicación es considerada un valor en este aspecto.

Para miembros del equipo de comunicación social que participa en el diseño y gestión de la comunicación del Presupuesto Participativo, en tanto este forma parte del programa de Descentralización Municipal, coexisten matices sobre lo que es la comunicación. Estas concepciones emergen en los debates que tienen en las reuniones de trabajo, cuando se trabaja sobre las estrategias que se llevarán adelante.

Se reconoce sin embargo que el dinamismo y la complejidad en los procesos de interacción con los vecinos que tiene las instancias del PP, exigen un abordaje desde diferentes instancias: Sociales, culturales, mediáticas, y vinculares. Esta mirada permite ir sosteniendo los espacios de participación y la motivación de los vecinos en este proyecto.

Con respecto a lo que se entiende por participar, el voto o ir a una asamblea a informarse, es ya considerado, al menos por el equipo técnico, una forma de participar.

Existen diferentes valoraciones sobre los modos de participación que puedan llevar adelante los vecinos. Presentamos un esquema en el cual las diferentes

modalidades de participación que aparecen en el PP: *formar parte/ tomar parte/ tener parte/* son posibles de ser miradas y caracterizadas como modalidades de participación de diferente escala en función de la presencia de estrategias de comunicación de múltiples perspectivas, en definitiva, desde una perspectiva estratégica de la comunicación.

Etapas del PP	Tendencias de Estrategias Comunicación	Modalidad de Participación
Asambleas Barriales	Predomina lo informativo previo a las asambleas y lo interaccional durante su desarrollo. El discurso publicitario es dominante en el momento previo a las asambleas.	Formar Parte: las estrategias apuntan a informar a la población para que participe de las asambleas. Durante las asambleas se busca aportar información a fin de que los vecinos hagan sus propuestas.
Consejo Participativo, Reuniones de Seguimiento y Formulación de	Predomina las estrategias interaccionales, con elementos socioculturales	Tomar Parte: se busca generar instancias y espacios para examinar, emitir opinión, tomar posición a favor o en contra.

Proyectos		Se brinda información para la toma de decisiones al interior del Consejo
Segunda Ronda Participativa	Predomina la dimensión informativa con elementos interaccionales y socioculturales destacados	Formar Parte: Brindar información para la acción, formar opinión. Tener Parte: vinculada al Consejo Participativo: se da información para evaluar, se permite proponer alternativas, supervisar y apoyar actividades.

Tercera Ronda	Se destaca la dimensión interaccional y la informativa.	Permite Tomar parte: se busca generar instancias y espacios para examinar, emitir opinión.
---------------	---	--

Este esquema demuestra una importante presencia de Estrategias de Comunicación implementadas como parte de la política comunicacional de la coordinación general del PP.

Durante todo el proceso anual del Presupuesto Participativo se implementan diferentes estrategias vinculadas a lo comunicacional. Muchas de ellas son fundamentales a la hora de dotar de mejor calidad participativa al proceso.

Aunque la presencia de las estrategias de comunicación son necesarias para sostener la calidad participativa del proceso, no son determinantes para definir las diferentes modalidades de participación: formar, tomar parte, tener parte. Estas modalidades se producen, también por otra serie de factores: el diseño del proceso, los espacios y tiempos que habilita el estado para la participación ciudadana y las lógicas de las relaciones de poder que se producen en dichas instancias.

5. A modo de Conclusión

El estudio de caso sobre Las Estrategias de Comunicación en el Presupuesto Participativo, anclada en el Distrito Oeste en el ciclo 2011, en base a los objetivos perseguidos por esta investigación, nos ha aportado en los siguientes aspectos:

Objetivo 1:

Establecer un tipología de modalidades de participación ciudadana en base al análisis del proceso del Presupuesto Participativo.

Las etapas del proceso del PP han dado cuenta de diferentes instancias de participación y del establecimiento de diferentes demandas a la comunicación para sostener dichas instancias. Dichas instancias han habilitado diferentes modalidades de participación que se hallan imbricadas a determinadas prácticas comunicativas.

Así la modalidad de participación “Formar Parte” se materializa en las prácticas de búsqueda y pedido de información para poder formar opinión sobre un tema determinado y conocer de “qué se trata”.

La modalidad de participación “Tomar Parte” se materializa en las prácticas de búsqueda de información, análisis de información, emisión de información y opinión, y toma de posición en un debate o en un proceso de toma de decisiones colectivo.

La modalidad de participación “Tener Parte” se materializa en las prácticas de emisión de propuestas de acción, supervisión y evaluación de las actividades, mediante relevamiento y análisis de información. Toma de decisiones colectivas e individuales en base a debate y desarrollo de argumentos, establecimiento de diálogos y alianzas.

El análisis de estas modalidades de participación ha demostrado que existe en el desarrollo del ciclo anual del PP la posibilidad de abrir un camino de crecimiento de menor a mayor de despliegue de estas modalidades de participación. Se permite, así a los consejeros experimentar un proceso de aprendizaje de participación ciudadana, donde éste cambia su concepción sobre el espacio público, los deberes y derechos del Estado y de los ciudadanos. Se abre aquí un tema muy importante para ser problematizado e investigado, mucho más allá del alcance de la presente investigación.

Objetivo 2

“Analizar las influencias de las Estrategias de Comunicación implementadas en las diferentes modalidades de participación que habilita el proceso anual del Presupuesto Participativo en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario.”

El análisis de lo producido durante la investigación y su descripción en el presente trabajo ha demostrado la importancia de las Estrategias de Comunicación en la

implementación del ciclo anual del PP en el Distrito Oeste en el período 2011. Sin la presencia de determinadas Estrategias de Comunicación, como se ha visto, no es posible sostener algunas instancias claves del PP. Las Estrategias de Comunicación están siempre presentes, y la adopción y prevalencia de estrategias de dimensión informativa, socioculturales o discursivas influyen de diferente manera en la conformación del escenario y la red de actores que integran el PP. Las estrategias y prácticas de comunicación influyen en el establecimiento del grado de apertura para la información, en el grado de apertura para la consulta y en el grado de apertura para la toma de decisiones. Prevalecen estrategias y prácticas de comunicación vinculadas a las instancias de “Formar Parte”. Se busca sostener y sumar presencia de vecinos durante todo el proceso. Que sean muchos los que participen, pero en un nivel de participación donde el Estado será quien marque los límites de hasta donde llega con esa participación vecinal. Se marca así una tendencia hacia una modalidad tipo consultiva en la relación del Estado hacia la ciudadanía.

Objetivo 3

Examinar el grado de presencia de políticas y estrategias de comunicación en la planificación general del Presupuesto Participativo en la ciudad de Rosario y en el CMDO.

El grado de presencia de Políticas y Estrategias de Comunicación es muy alto en Planificación General de la ciudad de Rosario con respecto al Presupuesto Participativo. Se hallan unidas a la conducción del Presupuesto Participativo desde la coordinación central de la ciudad. Por otro lado el CMDO ha demostrado tener sus propias estrategias de comunicación, que se coordinan con las de nivel central. Esto demuestra también la importancia de la descentralización de la ciudad para generar proximidad con los barrios pero integrando la ciudad bajo un único discurso. Todas las instancias del PP cuentan con estrategias de comunicación de difusión y de convocatoria en los barrios. Y de difusión de las obras realizadas gracias al PP. En el año electoral no se ha podido diferenciar las estrategias de comunicación de convocatorias masivas destinadas a los participantes del proceso del PP de estrategias propias de una campaña política.

Objetivo 4

Explicar que se entiende por Estrategias de Comunicación en el marco del Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario.

El marco del Presupuesto Participativo está compuesto por diversos actores, por lo tanto están presentes en este proceso Estrategias de Comunicación que tienen como punto de partida concepciones diversas de la comunicación y también diversas

concepciones sobre lo que se comprende como participación ciudadana. Desde el punto de vista del equipo técnico algunas intervenciones comunicacionales parten de estrategias puramente instrumentales. Recordando lo planteado en nuestro marco teórico, lo instrumental parte de considerar a las estrategias de comunicación como un recurso más dentro de las múltiples estrategias que se pueden utilizar para alcanzar un objetivo. Pero por otro lado, la presencia de estrategias de dimensión socioculturales, discursiva e interaccionales dan cuenta de la consideración de las “tramas relacionales” en las que se halla inserto el proceso del PP y de una concepción más compleja de lo que comprende como estrategias de comunicación.

Existen instancias donde se aborda lo comunicacional como un hecho complejo y fluido. De ello dan cuenta, las estrategias de comunicación del distrito que no tiene acciones a priori, sino que se van implementando a medida que el contexto o el espacio del PP lo habilite, mediante un festejo en el barrio, una inauguración, un cumpleaños de barrio o un evento.

Pero el despliegue de recursos vinculados a la publicidad y promoción de “obras” logradas gracias a los vecinos del PP es mucho mayor que de los recursos vinculados con estrategias de índole pedagógica, ya sea en el plano discursivo, el interaccional o el sociocultural. Predomina una concepción instrumental de Estrategias de Comunicación. Aunque algunos actores, vinculados en su formación al campo comunicacional, conciben los recursos y prácticas de comunicación como una forma de intervenir sobre la realidad para alcanzar las metas propuestas, más allá de un uso con arreglo a fines.

Objetivo 5

Comprender las nociones de comunicación que operan en el proceso del Presupuesto Participativo.

Coexisten al interior del proceso del PP en CMDO diversas nociones de comunicación. Una de ellas es la comunicación entendida en la dimensión informativa y en el plano de la dimensión discursiva. Lo cual la asocia a estrategias de difusión, publicidad, marketing y relaciones públicas. Por otro lado, la comunicación es comprendida también por miembros del equipo técnico y participantes, en su dimensión interaccional y sociocultural, lo cual la vincula a estrategias de encuentros cara a cara, debate, asambleas, eventos, celebraciones culturales y el establecimiento y fortalecimiento de vínculos personales y grupales.

Objetivo 6

Categorizar las prácticas de comunicación existentes en el desarrollo del proceso del Presupuesto Participativo en relación con las diferentes etapas que éste atraviesa.

Las prácticas de comunicación que atravesaron el proceso del PP del CMDO en nuestro análisis ocuparon el lugar de indicadores de diferentes dimensiones de comunicación: informativa, interaccional, discursiva y sociocultural. Por otro lado, las prácticas de comunicación de todos los participantes del proceso han permitido comprender las relaciones de poder, en base a las modalidades de participación que se ha abierto en el curso del PP. Esto es, prácticas de comunicación que han permitido ya sea: formar parte/tomar parte/tener parte. En líneas generales ha existido un predominio de prácticas de formar parte y tomar parte en detrimento de las que habilitan procesos de tener parte. Marcando una tendencia de modalidad consultiva del PP en el Distrito Oeste. Dónde es el Estado el que establece el alcance que tendrá la participación de los vecinos.

Objetivo 7

Indagar otras variables afectan la calidad de participación del proceso del Presupuesto Participativo.

Se asistió a la observación y el registro de prácticas de un Estado que se ha formado en la lógica del paradigma de la governance. Dentro de ello, se observa un estilo de Estado que busca el diálogo, la gestión asociada y la participación de la ciudadanía.

Por otro lado, el establecimiento en la práctica cotidiana de un Estado relacional, asentado en un política de desarrollo local, y de descentralización, no garantiza la existencia de vínculos transparente y libres de prácticas clientelísticas con la población. Lo demuestra el hecho de que el Estado ha sido -mediante los proyectos del Presupuesto Participativo- un proveedor de recursos de diversa índole, sometiendo a la población a un estilo de participación de tipo consultivo.

No se ha observado una tendencia hacia la co-gestión, en particular se ha notado la escasez de estrategias comunicativas pedagógicas que permitan potenciar aún más la participación ciudadana. Sólo pasa por un experiencia educativa de participación ciudadana quién personalmente trae formación en participación desde otro lugar (asociación vecinal, Ong, partido político, iglesia) o ha sobrevivido al largo año de reuniones voluntarias de consejero de distrito. En el primer caso se trata de ampliar las herramientas y recursos de participación, en el segundo caso, habrá que esperar, como aseguran miembros del equipo técnico del CMDO, un ciclo completo de participación en el PP para que el vecino “entienda” de que se trata y comience a “sacarle provecho”. Mientras tanto, el Estado, lleva muchas veces a los vecinos por un acto de “iniciación” en la participación ciudadana, que nunca llega a pleno, y se ancla en un estilo consultivo.

Consideraciones Finales

La exploración y descripción de las estrategias de comunicación presentes en el proceso del Presupuesto Participativo del Distrito Oeste del año 2011, de la ciudad de Rosario nos permite afirmar que:

- Las dimensiones de comunicación son constitutivas en el proceso de concreción de una política que se constituye esencialmente en base a la participación de los ciudadanos.

- El abordaje desde una concepción estratégica de la comunicación del Presupuesto Participativo abre el espacio para debatir sobre lo que se entiende por participación ciudadana. En la medida que determinadas prácticas de comunicación ancladas en contextos específicos de participación ciudadana, dan cuenta de los grados de acceso de los ciudadanos a la información, el debate y la toma de decisiones.

- La implementación de Estrategias de Comunicación en procesos de participación multiactorales, que atraviesan ciclos de varios meses y pasan por diferentes instancias (como es el caso del Presupuesto Participativo) deben pensarse en un marco integral como lo permitiría el enfoque de la Comunicación Estratégica. Este enfoque nos permite abordar la complejidad de procesos sociales, culturales y políticos como lo constituye el Presupuesto Participativo. Allí se manifiesta la comunicación en diferentes dimensiones: desde la transmisión de información hasta la construcción de vínculos sociales.

- Una concepción de la comunicación estratégica nos permite interpretar, indagar y operar sobre la realidad compleja en la medida que considera a las teorías de comunicación como herramientas para interpelar situaciones de comunicación, reconociéndolas en la dinámicas situaciones de comunicación que implican los procesos de participación de políticas públicas como el caso del Presupuesto Participativo.

- En procesos de participación multiactoral, en la medida que se presentan situaciones para acceder a cierta información, espacios de interacción con otros, lugares de debate y disputa de diferentes capitales(simbólicos o materiales) estamos en situaciones medularmente de comunicación. Éstas implican el despliegue de la capacidad de “estrategar” de los sujetos involucrados. Esto exige, el diagnóstico y la planificación de la comunicación en base a las diferentes instancias que lo contextos presentan.

Por todas estas consideraciones expresadas, planteamos, que el abordaje de la comunicación en una política pública participativa, sólo tendrá sentido desde un abordaje multidimensional y multiparadigmático, en un contexto cargado de complejidad y dinamismo constante.

Anexos

EL TRABAJO EN LOS CONSEJOS PARTICIPATIVOS DE DISTRITO⁵⁸ ROSARIO, MARZO DE 2009

4. Reglamento Interno

I. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 1: Podrán participar en el Presupuesto Participativo todos los vecinos y vecinas mayores de 16 años que residan en la ciudad de Rosario.

Artículo 2: El sistema de Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Rosario combina cuatro instancias de participación en su implementación:

- a) participación directa de todos los vecinos y vecinas en la Primera Ronda de Asambleas ciudadanas
- b) delegación a través de la constitución de los Consejos Participativos de Distrito (CPD) y de las comisiones de seguimiento
- c) participación directa de todos los vecinos y vecinas en la Segunda Ronda de Elección de proyectos
- d) participación de todos los Consejos Participativos de Distrito en la Tercera Ronda de Asamblea General

II. DE LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL Y FUNCIONES DE LAS ÁREAS MUNICIPALES INTERVINIENTES

Artículo 3: La Secretaría General de la Municipalidad de Rosario en forma conjunta con la Dirección General de los Centros Municipales de Distrito, tiene a su cargo la coordinación general del Presupuesto Participativo.

Artículo 4: El Secretario Técnico de Presupuesto Participativo en el distrito coordina en forma conjunta con el equipo técnico de la Secretaría General, la implementación de las diferentes etapas del PP

Artículo 5: Cada una de las Secretarías del DEM (Departamento Ejecutivo Municipal) tiene a su cargo el estudio de factibilidad de los proyectos elaborados en el marco del Consejo Participativo de Distrito y las diferentes áreas y reparticiones deberán optimizar los recursos y planificar adecuadamente la proyección de las propuestas.

III. DE LA METODOLOGÍA

Artículo 6: La metodología de trabajo deberá tender a la permanente innovación y ajuste en pos de facilitar y promover la participación más amplia posible dentro de los objetivos del PP. Para ello podrán incorporarse mecanismos que utilicen las nuevas tecnologías comunicacionales, como ser la consulta electrónica, el voto electrónico, los foros virtuales, entre otras posibilidades. Artículo 7: Las convocatorias a cada una de las Asambleas ciudadanas serán debidamente difundidas con antelación, mediante medios electrónicos, escritos y audiovisuales, a fin de garantizar una participación masiva.

Artículo 8: La ejecución de actividades del PP deberá publicitarse, identificándolas como tales. Esto permite a los vecinos observar de manera concreta el resultado de su participación.

IV. DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

Artículo 9: El sistema de PP favorecerá las condiciones para una mejora cualitativa y cuantitativa de participación para las mujeres, constituyéndose en una herramienta para acortar la brecha en diferencias de género, siendo en si misma una estrategia de acción afirmativa a favor de la igualdad de oportunidades y posibilidades.

Artículo 10: Se garantizará la paridad en la representación de los Consejos Participativos de distrito, los cuales se conformarán con un 50% de mujeres y un 50 % de varones.

Artículo 11: La participación de la mujer también se garantizará a través de la organización de acciones que tienden a incentivar y fortalecer la presencia de

las mujeres en las diferentes etapas del proceso, la inclusión de sus demandas y de la perspectiva de género en los proyectos elaborados. Dichas acciones son:

- a) la creación de un espacio de Ludotecas con personal capacitado para la atención y cuidado de los niños y las niñas asistentes durante el desarrollo de las Asambleas de Primera Ronda
- b) el desarrollo de distintas acciones de incentivo a la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión pública y al fortalecimiento de su presencia, a través de la capacitación para incidir en la definición de las prioridades presupuestarias y en la distribución de los recursos municipales existentes,
- c) Utilización de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio: así también se utilizan imágenes no-espereotipadas en todas las comunicaciones.

V. DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN

A) CALENDARIO DE TRABAJO

Artículo 12: El proceso de implementación del Presupuesto Participativo es anual y el cronograma puede estar sujeto a modificaciones pero en ningún caso alterarse la sucesión de etapas de trabajo.

- La Primera Ronda de Asambleas se podrán realizar entre los meses de marzo y mayo.
- La Conformación de los Consejos Participativos de Distrito (CPD) y de la Comisión de Seguimiento de Proyectos del PP se realizará durante el mes de mayo y funcionarán hasta la Primera Ronda de Asambleas del año siguiente.
- La Capacitación de consejeros y consejeras se realizará en jornadas de trabajo en los consejos durante el mes de mayo
- Durante los meses de junio agosto se procederá a la redacción de proyectos y envío a las distintas secretarías para su evaluación técnico jurídica.
- Durante los meses de agosto y setiembre se realizarán los estudios de factibilidad. Las secretarías correspondientes emiten su evaluación sobre los proyectos elevados, y se realizan las respectivas reuniones en los CPD para informar estas evaluaciones, como así también buscar alternativas a los que tienen factibilidad negativa
- Durante el mes de octubre los CPD procederán a la confección de la lista de proyectos a votar en la Segunda Ronda (con factibilidad positiva) y se realiza la difusión de esta lista.
- La Segunda Ronda de Elección de Proyectos se podrá desarrollar entre los meses de octubre y noviembre. A lo largo de dicho mes los vecinos y vecinas participantes conocen el trabajo de los CPD, se interiorizan de los proyectos, y luego realizan la votación en una jornada por distrito.
- Durante el mes de Diciembre se realizará la Tercera Ronda de Asamblea General de todos los consejeros y consejeras de la ciudad.

B) PRIMERA RONDA DE ASAMBLEAS BARRIALES

Artículo 13: Son reuniones barriales en las que se buscan los siguientes objetivos: a) Conocer las necesidades y problemas de los vecinos y vecinas b) Debatir las problemáticas barriales y sus alternativas de solución. c) Realizar la postulación de los vecinos y vecinas para la conformación del Consejo Participativo de Distrito.

Artículo 14: Las Asambleas Barriales constituyen espacios de convocatoria amplia del PP de los cuales podrán participar todos los vecinos y vecinas de la ciudad, mayores de 16 años, que acrediten su identidad en el momento de cada asamblea.

Artículo 15: Cada uno de los distritos convocará un mínimo de seis asambleas y deberá contemplar la representación de todos los barrios.

Artículo 16: Los lugares en los que las asambleas se llevarán adelante son el Centro Municipal de Distrito e instituciones representativas como vecinales, escuelas, etc. Se deberá procurar que dichas instituciones cumplan con requerimientos mínimos de accesibilidad, espacio físico e infraestructura adecuada para el normal desarrollo de las asambleas.

Artículo 17: Las asambleas se desarrollarán días de semana en horarios vespertinos.

C) CONSEJOS PARTICIPATIVOS DE DISTRITO

Requisitos para integrar el Concejo

Artículo 18: Podrá postularse como consejero/a, toda persona que concurra a la Primera Ronda de Asambleas Barriales, mayor de 16 años y que no haya sido consejero/a en los dos últimos años.

Artículo 19: El mandato del consejero/a es de un año de duración, desde la Primera Ronda de un año a la siguiente Primera Ronda del año posterior.

Objetivos y funcionamiento

Artículo 20: El Consejo Participativo de Distrito es un órgano participativo colegiado, con capacidad de propuesta,

iniciativa y asesoramiento que opera en cada uno de los Distritos de la ciudad. Constituye un espacio amplio y plural de trabajo, de debate y de aprendizaje donde los vecinos y las vecinas, que buscan lo mejor para sus distritos pueden

encontrarse y participar en un marco de democracia, solidaridad y participación.

Artículo 21: Incumbe al Consejo Participativo de Distrito: a) Fomentar y canalizar institucionalmente la participación de los/as vecinos/as del Distrito. b) Convertir en proyectos las propuestas formuladas por los vecinos y vecinas en las

asambleas barriales de la primera ronda d) Discutir y analizar la Factibilidad Técnica, Jurídica y Económica de cada uno de los proyectos con las áreas técnicas del DEM. e)

Realizar el seguimiento de la ejecución de las obras y la prestación de los servicios priorizados en su distrito en el marco del Presupuesto Participativo.

Artículo 22: El CPD está coordinado por el Director o Directora de distrito, y cuenta con la asistencia técnica del Secretario/a técnico/a del Presupuesto

Participativo del distrito.

Artículo 23: Los Consejos Participativos tendrán un funcionamiento en Plenarios y Comisiones que se reunirán

semanalmente. El horario de duración de las reuniones será de dos horas, definiéndose previamente la hora de inicio y finalización. Se establece una tolerancia de quince minutos para el comienzo de las mismas.

Artículo 24: Se constituirán las siguientes Comisiones de trabajo: AREA SOCIAL, que abarca proyectos de Promoción Social, Salud y Cultura; y AREA URBANA que incluye Obras Públicas, Servicios Públicos y Planeamiento.

Artículo 25: Cada consejero y consejera elegirá por propia voluntad la comisión de trabajo que desee.

Artículo 26: El/la director/a de Distrito, arbitrará los medios necesarios para garantizar igualdad de género en cada una de las comisiones.

Artículo 27: Las comisiones de trabajo serán coordinadas por los/las Coordinadores/as de Áreas de los distritos (Coordinador/a de Desarrollo Urbano y Coordinador/a de Promoción Social), teniendo un/a coordinador/a por comisión.

Artículo 28: Cada comisión elegirá un/a secretario/a, que conjuntamente con el Coordinador/a de Área de cada distrito, serán los/as encargados de asentar los temas trabajados en la comisión e informar en los plenarios los temas tratados.

Artículo 30: Cada distrito definirá las fechas de trabajo en plenarios.

Artículo 31: Los plenarios serán coordinados por el/la director/a de Distrito y el Secretario/a Técnico/a del Presupuesto Participativo de cada distrito. Es un espacio de encuentro, discusión y puesta en común del avance en cada comisión.

Artículo 32: Los proyectos que se elevan al área central para su análisis de viabilidad, deberán ser consensuados en los plenarios.

El/la coordinador/a de la comisión es responsable de la confección de la lista de proyectos para que las diferentes áreas y reparticiones municipales realicen el estudio de factibilidad de los mismos.

Artículo 33: La confección de la lista definitiva de proyectos que se someterán a votación en la segunda ronda, estará confeccionada sólo por los proyectos que contengan factibilidad positiva y será consensuada en un plenario.

Artículo 34: En el Consejo Participativo de Distrito tendrán voz todos los vecinos de la ciudad, pero sólo tendrán voto los consejeros y consejeras.

Artículo 35: El/la directora/a de Distrito y los Coordinadores/as de comisión, deberán arbitrar los medios necesarios para garantizar las normas de convivencia, respeto mutuo, tolerancia, libre participación y democracia para un normal desarrollo del Consejo Participativo de Distrito.

Artículo 36: Con tres ausencias consecutivas el Consejero/a cesará en sus funciones. Las excepciones se darán por razones laborales, de estudio y/o enfermedad.

Artículo 37: Para todas las decisiones adoptadas en el Consejo, se privilegiará como mecanismo el consenso. En caso de no alcanzarse se votará en forma individual por mayoría simple.

Los proyectos

Artículo 38: Los proyectos serán elaborados por el CPD, en base a los diagnósticos planteados por los vecinos y

vecinas participantes en la primera ronda de asambleas ciudadanas, los cuales serán sometidos al proceso de selección en el marco del PP, previo otorgamiento de factibilidad por parte de las áreas técnicas correspondientes del DEM.

Artículo 39: los proyectos elaborados por el CPD a ser presentados en la segunda ronda (de elección de proyectos),

deberán reunir ciertos requisitos de factibilidad (posibilidad de ejecución y cumplimiento) para su aprobación por parte de las áreas municipales que los ejecutarán. Dichos requisitos de factibilidad son: a) Sustentabilidad: en la ejecución de los proyectos y del programa para garantizar su viabilidad y autosostenimiento en el mediano y largo plazo, b)

Territorialidad: impacto mensurable de los proyectos en espacios geográficos específicos dentro del Distrito Federal. Y con arraigo comunitario efectivo, c) Correspondencia con las necesidades, sueños e ideas de los vecinos y vecinas que participaron de la Primera Ronda, d) Pertinencia de ejecución en el marco del PP.

Artículo 40: Si el proyecto no llegara a reunir las condiciones de factibilidad técnica necesarias para su aprobación por parte de las Secretarías correspondientes, las mismas deberán trabajar con los consejeros y consejeras, otras alternativas al proyecto enviado, siempre respetando el espíritu del proyecto, la población beneficiaria y el problema por el cual surge dicho proyecto.

D) LA SEGUNDA RONDA DE ELECCIÓN DE PROYECTOS

Artículo 41: La Segunda Ronda de elección de proyectos es una jornada por Distrito en la que los vecinos y vecinas

pueden decidir los proyectos que quedarán incorporados definitivamente al proyecto de Presupuesto Municipal del año siguiente. Artículo 42: Podrán participar todos los vecinos y vecinas de la ciudad, mayores de 16 años, que acrediten su identidad en el momento de cada asamblea.

Artículo 43: Los vecinos y vecinas podrán participar como electores en un solo Distrito. No se solicitará

correspondencia entre el domicilio legal y el distrito elegido, pudiendo votar personas con domicilio en otra ciudad. El voto será individual, secreto y voluntario.

Artículo 44: La jornada de votación tiene una duración de 12 horas y se realiza manera simultánea en los seis distritos de la ciudad.

Artículo 45: Durante la jornada de votación el DEM deberá procurar que se expongan con claridad los proyectos elaborados por los consejeros y consejeras de cada uno de los distritos a modo de feria de proyectos o a través de provisión de información adecuada.

Artículo 46: Cada vecino o vecina, podrá informarse con sus consejeros y consejeras sobre los proyectos elaborados, los costos calculados, las Secretarías municipales involucradas, para luego, elegir los que crea más importantes.

Artículo 47: Los proyectos más votados hasta cubrir el monto estipulado para cada Distrito serán incluidos en el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Municipalidad de Rosario.

E) LA TERCERA RONDA DE ASAMBLEAS

Artículo 48: Es una reunión única para todas las consejeras y consejeros, como así también para las vecinas y vecinos de los 6 distritos, donde se realiza un balance de lo ejecutado mediante el Presupuesto Participativo del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras que se harán al año siguiente.

VI. DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

Artículo 49: A los efectos de obtener y brindar información sobre el estado de avance en la ejecución de los proyectos de Presupuesto Participativo aprobados los años anteriores, se constituye la Comisión de Seguimiento de Presupuesto Participativo que funcionará en el marco del Consejo Participativo de Distrito.

Artículo 50: Podrán integrar la comisión todos los consejeros/as del CPD que así lo deseen y que se inscriban a tal

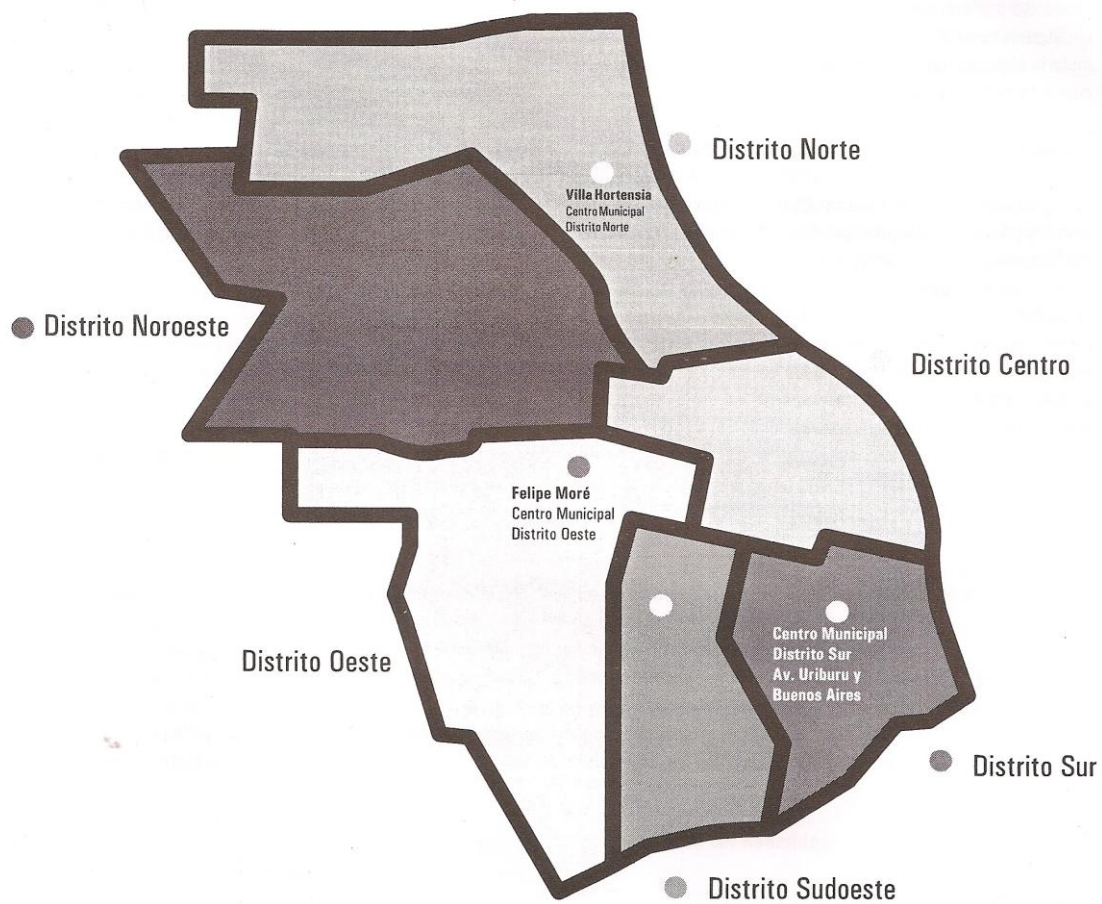
efecto. También se admitirá la participación de consejeros/as de años anteriores que no sean actualmente miembros del CPD pero que tengan intención de colaborar en el seguimiento de los proyectos

Artículo 51: La coordinación de su funcionamiento estará a cargo de la Dirección del CMD o, si ésta la delegara, de la Secretaría Técnica del PP.

Artículo 52: la Comisión se reunirá en el CMD con una periodicidad mensual como mínimo, debiendo establecerse en la primera reunión un día de la semana y horarios fijos. Sin perjuicio de ello, la Comisión podrá convocarse toda vez que lo solicite la coordinación o a pedido de al menos un tercio de sus miembros, procurando respetarse los días y horarios habituales de reunión. Artículo 53: La Comisión podrá convocar, por intermedio de la coordinación, a los funcionarios y técnicos responsables de los proyectos pendientes o en curso de ejecución, a los fines de recabar la información necesaria para conocer el estado de avance de la ejecución del PP.

Artículo 54: La Comisión podrá solicitar información sobre proyectos aprobados en años anteriores que registren atraso en su ejecución o sobre los que estén por ejecutarse o en curso de ejecución correspondientes al año presente.

Los Distritos



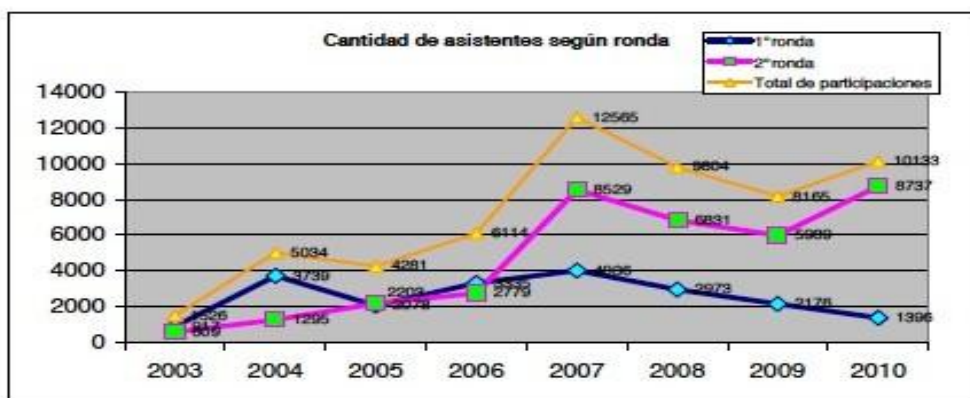
DISTRITO OESTE Con el Presupuesto Participativo, vos decidís en tu barrio. NO ARROJAR EN LA VÍA PÚBLICA ¡Sumate a las asambleas! Miércoles 23 de marzo 18 h Vecinal "13 de Marzo" Mallaganes 3855 9 años, 900 proyectos concretados, 200 millones de pesos invertidos en los barrios. Centros de salud, centros Crecer, centros deportivos, ambulancias, desagües, pavimento e iluminación, votados por los vecinos y las vecinas. rosario.gob.ar/presupuestoparticipativo MUNICIPALIDAD DE ROSARIO	DISTRITO OESTE Con el Presupuesto Participativo, vos decidís en tu barrio. NO ARROJAR EN LA VÍA PÚBLICA ¡Sumate a las asambleas! Lunes 11 de abril 18 h Esc. Nº 816 "Rodolfo Rivarola" Cullen 2910 9 años, 900 proyectos concretados, 200 millones de pesos invertidos en los barrios. Centros de salud, centros Crecer, centros deportivos, ambulancias, desagües, pavimento e iluminación, votados por los vecinos y las vecinas. rosario.gob.ar/presupuestoparticipativo MUNICIPALIDAD DE ROSARIO	DISTRITO OESTE Con el Presupuesto Participativo, vos decidís en tu barrio. NO ARROJAR EN LA VÍA PÚBLICA ¡Sumate a las asambleas! Lunes 4 de abril 18 h Esc. Técnica Nº 346 "Juan Álvarez Arenales" Colombres 3305 9 años, 900 proyectos concretados, 200 millones de pesos invertidos en los barrios. Centros de salud, centros Crecer, centros deportivos, ambulancias, desagües, pavimento e iluminación, votados por los vecinos y las vecinas. rosario.gob.ar/presupuestoparticipativo MUNICIPALIDAD DE ROSARIO
--	---	--

Datos Sobre la Participación



1 - Cantidad de personas asistentes a la Primera y Segunda Ronda del Presupuesto Participativo

PP año	1° ronda	2° ronda	Total de participaciones
2003	917	609	1526
2004	3739	1295	5034
2005	2078	2203	4281
2006	3335	2779	6114
2007	4036	8529	12565
2008	2973	6831	9804
2009	2176	5989	8165
2010	1396	8737	10133
2011	2113		2113
Total	22763	36972	59735



Nota: 1-La columna total de participaciones, corresponde a ocurrencias de participación y no a personas ya que una persona pudo haber participado en la primera y segunda ronda del mismo año.
 2-La segunda ronda del pp 2011 se realizará en noviembre de 2010.
 3-PP año corresponde al año de ejecución de los proyectos

DISTRITO OESTE

Con el Presupuesto Participativo, vos decidís en tu barrio.



Notas

¹ Ver en el sitio oficial del RAPP: www.rapp.gov.ar . Dato consultado en el mes de Marzo del 2012.

² Nos basamos en un artículo publicado por esta autora que tiene como base una tesis doctoral. La investigación focaliza en las estrategias comunicativas llevadas adelante en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre durante cuatro gestiones consecutivas del Partido de los Trabajadores al frente de la Prefectura de dicha ciudad.

Carvalho, Helenice. *“La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre como ejemplo de Educación para la Ciudadanía: Análisis de las Estrategias Comunicativas del Partido de los Trabajadores (PT) en las cuatro gestiones frente a la Prefectura Municipal de Porto Alegre.”*

En Perspectiva Latinoamericana, v1, p. 1-12, Buenos Aires, 2006.

³ Uranga, Washington, Vargas, Teresita. “La comunicación en el espacio público: hacia una redefinición de la relación entre comunicación y desarrollo”. Disponible en: http://www.wuranga.com.ar/images/pdfs/pub_2005.pdf

⁴ Uranga, Washington, Vargas, Teresita. “La comunicación en el espacio público: hacia una redefinición de la relación entre comunicación y desarrollo”. Disponible en: http://www.wuranga.com.ar/images/pdfs/pub_2005.pdf

⁵ El informe se encuentra se trató de un Taller de Comunicación en el II Encuentro Nacional de Presupuestos Participativo. Disponible en: www.rapp.gov.ar Fecha de Consulta: Marzo 2012.

⁶ Se toma aquí como referencia el informe sobre el Taller de Comunicación realizado en el II Encuentro Nacional del Presupuesto Participativo realizado en el año 2009. En: <http://www.rapp.gov.ar/node/1553> Fecha de Consulta: Febrero 2012.

⁷ Como material de síntesis y revisión histórica-analítica de la teoría de la dependencia Latinoamérica ver: Beigel, Fernanda. Vida, Muerte y Resurrección de las “Teorías de la Dependencia” <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/teodep.pdf>

⁸ Las “crisis” hacen referencia al cambio de paradigma y la emergencia del concepto de complejidad. La primera crisis acontece en el plano de las ciencias físicas, con el derrumbe de las leyes de la naturaleza y la emergencia de la teoría del caos y el desorden. Se pone en cuestión el método lógico-deductivo con el que trabajó la ciencia tradicionalmente.

Esta crisis se expande hacia otras áreas más allá de la ciencias físicas, como las ciencias vinculadas al hombre y la naturaleza, a los sistemas sociales y políticos. En éstas áreas la idea de la complejidad se vincula al trabajo del pensamiento en el marco del devenir, y de la incertidumbre. Donde se vuelven relevantes el pensamiento sistémico y la presencia del observador en interacción permanente con el entorno y con otros para construir el mundo. Como referencia se consultó la obra de Schnitman, D. (comp.) (1994). Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad. Buenos Aires. Paidós; reúne a varios referentes que plantean el advenimiento del paradigma de la complejidad y el construccionismo en la ciencias sociales, como I, Prigogine y Edgar Morin entre otros.

⁹ Para un seguimiento sobre el debate sobre las nuevas nociones de desarrollo puede seguirse la obra de Cimadevilla, G. (comp.) (2002). Comunicación, tecnología y desarrollo. Discusiones y perspectivas desde el sur. Río Cuarto. Universidad Nacional de Río Cuarto.

¹⁰ Castells engloba en los conceptos informacional y global las nuevas lógicas del sistema capitalista en su etapa post- fordista, propios de la era de la globalización. Para este autor la generación de conocimiento e información aplicada a los procesos de producción y de servicios, son un valor intangible fundamental para lograr entornos competitivos. Existe una red de interacciones a escala planetaria, que reorganiza los procesos de producción, circulación y consumo. Dichos procesos, mediante las nuevas tecnologías de información y comunicación pueden funcionar en tiempo real y sincrónico en todo el planeta, cambiando la forma de gestión y las estructuras organizacionales donde prima la flexibilidad y el trabajo en red.

¹¹ PNUD a través de sus informes anuales ha ido incorporando otros indicadores del desarrollo vinculados a los humanos, en base a los límites históricos presentados en las anteriores concepciones de desarrollo.

¹² Esta capacidad de filtro de los estados, ha sido erosionada luego del proceso de globalización. Dicho proceso ha sido uno de los factores determinantes de las nuevas transformaciones prácticas a las que han estado sometidos los estados.

¹³ Definición popular de democracia en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia>. Fecha de Consulta: noviembre 2011.

¹⁴ Siguiendo aquí la noción de Estados con régimen democráticos, que se expusiera

anteriormente de O'Donnell.

¹⁵ Jesús Martín Barbero reconoce el desplazamiento del concepto de “esfera pública” burguesa de origen habermasiano, con las transformaciones de sociabilidad vinculadas a la emergencia de nuevas formas de comunicación de masas primero, y luego a las nuevas tecnologías.

“Fagocitado durante mucho tiempo por lo estatal, sólo en los últimos años lo público empieza a ser percibido en las peculiaridades de su autonomía, sustentada en su doble relación con los ámbitos de la sociedad civil y de la comunicación.”... “lo público se configura como “lo común, el mundo propio a todos”, lo que implica que -como la misma Arendt ya afirmaba- ello sea al mismo tiempo “lo difundido, lo ‘publicitado’, entre la mayoría”. Que es en lo que hace hincapié Sennet cuando refiere lo público a aquel espacio de la ciudad (desde el Ágora griega) en el que la gente se junta para intercambiar informaciones y opiniones, para deambular escuchando y entretenerse contravirtiendo. Germán Rey ha explicitado y desarrollado esta articulación fundante de lo público entre el interés común, el espacio ciudadano y la interacción comunicativa: circulación de intereses y discursos que lo que tienen de común no niega en modo alguno lo que tienen de heterogéneos, ello es más bien lo que permite el reconocimiento de la diversidad haciendo posible su constatación. Pues es lo propio de la ciudadanía hoy el estar asociada al “reconocimiento recíproco”, esto es el derecho a informar y ser informado, a hablar y ser escuchado, imprescindible para poder participar en las decisiones que conciernen a la colectividad.” (Oficio de Cartógrafo, J. Martín Barbero, FCE 2004. Buenos Aires, pp. 322-323)

¹⁶ El sentido de “desterritorialización” lo tomamos de Renato Ortiz. Quién nos aclara que dicha noción surge ya en la era moderna. Sin embargo, las nociones de desterritorialización/reterritorialización son redefinidas por dicho autor desde una nueva concepción del espacio, que emerge de la globalización y la mundialización de la cultura. Se trata de la noción de “transversalidad”. *“Una primera implicación de la idea de transversalidad está en la constitución de “territorialidades” desvinculadas del medio físico. Si se toma el vector de la mundialización en su articulación interna, es posible discernir un conjunto de reajustes espaciales que ya no se circunscriben a los límites de la nación o las localidades. El modo de vida de varios grupos sociales es hoy, en buena medida, desterritorializado.”* Renato Ortiz en Otro Territorio. Ensayos sobre el Mundo Contemporáneo. Universidad Nacional de Quilmes, 1996. p. 61 y ss.

¹⁷ Véase Held, David. Modelos de Democracia. Alianza Editorial, 1991, p. 269 y ss.

¹⁸ Se sigue aquí la distinción analítica de O'Donnell entre Estado con régimen democrático y un Estado democrático, expuesto con anterioridad.

¹⁹ Los estudios de Comunicación y Cultura en América Latina han problematizado sobre procesos que inciden en la formación de las subjetividades y por lo tanto en los desplazamientos en torno a la representación política y la ciudadanía. Algunos conceptos vinculados a la formación de las subjetividades: hibridación cultural, massmediatización y consumo. Entre los autores que trabajan este tema: Néstor García Canclini, Jesús Martín Barbero, Ma. Cristina Mata y Rosa María Alfaro.

²⁰ Entendemos que los términos: governance y gobernabilidad son complementarios entre sí, pero diferentes. En base a los aportes Joan Prats: Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico. En Revista Instituciones y Desarrollo Nº10 (2001) pp. 103-148. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, España. Y los planteos de Cruz Rubio: “Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”. En DHIAL: Desarrollo Humano e Institucional en América Latina Nº 23. Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponible en: http://www.ligov.org/dhial/di23/?p=dhial23_05 (fecha de consulta Marzo 2011)

²¹ Tanto la Unión Europea como la Real Academia Española proponen como alternativa en español el término: “gobernanza”.

²² Las reformulaciones a las concepciones y modelos de desarrollo se hallan también en vinculación con los cambios producidos por el proceso de la globalización. Unos de los factores que más ha incidido en los nuevos modelos de desarrollo es el de la escala territorial. Lo cual permite considerar la perspectiva del desarrollo local como uno de los componentes claves que se asocian a los nuevos modelos de gestión que encarna el Estado. (ver Madoery, 2008).

²⁴ Tomamos la definición de cultura como “la organización de la vida diaria como a los niveles simbólicos y subjetivos vividos por la población, en interacción con la experiencia social más cercana y los medios masivos de comunicación.” La cultura se refiere al modo particular en que una sociedad se experimenta a sí misma en su convivencia y cotidianeidad, y también la forma

en se imagina a sí misma su propio vivir y se representa. (Alfaro, 2006, p. 37) en este último párrafo Alfaro cita el texto: Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos un desafío cultural, 2002. PNUD Santiago de Chile. Mayo 2002

²⁵ La comunicación en el PP del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario

²⁶ Ciertamente coexisten la dos dimensiones, pero sin duda en el nuevo paradigma del Estado relacional tiene primacía la perspectiva política por encima de la técnica. Aunque el componente técnico está siempre presente.

²⁷ “En el caso de la planificación situacional o estratégica, implica la concertación de todos los actores sociales involucrados en la sociedad global y no sólo de aquellos con los que se quiere “hacer” a través de los planes y programas” Ander-Egg. Introducción a La Planificación Estratégica. Lumen Humanitas, Buenos Aires, 2007. Pág. 33

²⁸ Las estrategias y acciones comunicativas en los procesos participativos de gestión serán descriptas posteriormente ya que forman parte del núcleo principal de esta investigación.

²⁹ El caso de Estudio, es la comunicación el Presupuesto Participativo en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario se analizará en el Capítulo 4 del presente trabajo.

³⁰ “Tomando la definición que consideramos más significativa, se denomina gestión asociada “a modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar estos proyectos o programas cogestivos que en sí mismos son una red, devienen en una trama social reconfigurada y activa: una red de redes de gestión asociada”. (H. Poggiese, 2000)

Según esta definición “Implica fundamentalmente la conformación de escenarios de planificación-gestión mixtos, intersectoriales, interdisciplinarios, pluripartidarios, que se manejan con reglas de juego claras y conocidas por todos (metodología), donde se pretende construir una nueva forma de “saber-hacer”, un nuevo conocimiento a partir de los saberes e ignorancias de todos los que participan, una nueva cultura de lo político, de lo público y de lo social, donde “se preparan las decisiones” que serán adoptadas por los funcionarios responsables, ampliando la base en la toma de decisiones, es decir colaborando en la profundización del sistema democrático”. En: Cardarelli, Rosenfeld, 2002. La gestión asociada: una utopía realista. Disponible en: <http://ps.unq.edu.ar/ponencias/945.rtf>

³¹ Montesinos (2009) advierte sobre la escasez y estudios comparativos del PP vinculados a su diseño institucional y su metodología de funcionamiento.

³² La estructura del PP en tanto proceso de participación conjunta entre el Estado y la ciudadanía puede variar según el

caso. El modelo de Porto Alegre presenta una compleja estructura de participación ciudadana con un importante articulación con otras instituciones del Estado creadas para sostener el proceso. Estas instituciones actúan en consonancia con las etapas del ciclo anual del PP. Ver en De Sousa Santos (2004, p. 400 y ss.)

³³ El mundo de la vida Habermas lo describe como: “Este fundamental saber de fondo, que tácitamente ha de completar el conocimiento de las condiciones de aceptabilidad de las emisiones o manifestaciones lingüísticas estandarizadas para que el oyente pueda entender el significado literal, tiene propiedades notables: se trata de un *saber implícito* que no puede ser expuesto en un número finito de preposiciones; se trata de un saber holísticamente estructurado cuyos elementos se remiten unos a otros; y se trata de un saber que *no está a nuestra disposición*, en el sentido que no está en nuestra mano hacerlo consciente ni cuestionarlo a voluntad.” (Habermas, 2010, p. 386)

³⁴ Desde el punto de vista científico la emergencia de la complejidad se manifiesta en las dificultades tanto lógicas como empíricas que atraviesa la ciencia tradicional. Desde el punto de vista empírico un hecho desencadenante de la crisis lo constituye la aparición de fenómenos aleatorios, no predecibles. Desde el punto de vista lógico, el pensamiento lógico-deductivo presenta y acumula cada vez más dificultades para poder dar explicaciones satisfactorias de los fenómenos; sumando contradicciones que hacen insostenibles algunas de sus explicaciones.

³⁵ Sandra Massoni y Rafael Alberto Pérez en su obra: “Hacia una teoría general de la estrategia”, dan sobrados argumentos de por qué la comunicación es algo primordial y originario de la teoría estratégica. La comunicación es algo recurrente en diversas disciplinas. Como por ejemplo la biología, la antropología, la teoría de la evolución entre otras. Ver Pérez, Massoni: 2009, p. 294.

³⁶ Las teorías de la Communication Research se ubican en esta dimensión. En ellas se

encuentran La Teoría Matemática de la Información, La Teoría de los Efectos Limitados, La espiral del Silencio, Los estudios del establecimiento de Agenda. También este nivel se vincula a la corriente difusionista que se dio también programas de desarrollo de América Latina. También la lingüística estructural y la semiología estructural se vincula a esta concepción de comunicación.

³⁷ Massoni (2007, pp. 20 y ss) plantea que en una perspectiva multidimensional del abordaje comunicacional las teorías

operan como llaves en la medida que nos permiten interpelar situaciones de comunicación a partir del reconocimiento su racionalidad, es decir, sus formas de operar en la realidad.

³⁸ El modelo de Goffman fue realizado en base a una investigación que focalizó en el tipo de vida social que se lleva adelante dentro de ciertos límites físicos. Es decir, lugares cerrados como por ejemplo una planta industrial.

³⁹ Las relaciones simétricas o complementarias se vincula a dos de los axiomas postulados por la Escuela de Palo Alto sobre la pragmática. El primer axioma es el siguiente:

“Toda comunicación tiene un aspecto de contenido y un aspecto relacional tales que el segundo clasifica al primero y es, por ende, una metacomunicación.” (Watzlawick, Beavin, Jackson, 1993, p.56)

El segundo axioma es el siguiente: “Todos los intercambios comunicantes son simétricos o complementarios, según estén basados en la igualdad o en la diferencia” (Watzlawick, Beavin, Jackson, 1993, p. 70)

⁴⁰ La sociosemiología se presenta como superadora de la semiología estructural y de la corriente estructuralista, en la versión del “marxismo estructural”. Éste último es el que toma a la ideología como componente de la “superestructura” y a los medios masivos como soportes reproductores de la ideología dominante.

Aunque el contexto comunicacional en la actualidad es muy diferente, aún pueden aparecer marcas de racionalidad de esta teoría. Es decir, la búsqueda de la manipulación ideológica a través de mensajes de propaganda, y la intencionalidad con que se elaboran ciertas estrategias de comunicación .

⁴¹ En lo cotidiano y desde la perspectiva de una comunicación vinculada al paradigma tecnocrático, la dimensión de la participación y su valoración se presenta dinámica y de significaciones complejas en base a las valoraciones que realizan los actores involucrados en el proceso, y de los actores que evalúan el impacto de la participación en función del número o cantidad de asistentes

⁴² Para el presente esquema nos basamos en el gráfico de Ruth Vieytes sobre operacionalización de variables (Vieytes, 2004, p.221)

⁴³ El objetivo 1 de este trabajo se vincula en lo metodológico a la traducción de la dimensión “Calidad de Participación” con tres modalidades de participación. Esto permitirá avanzar en alcanzar la meta de este objetivo. Es decir establecer una tipología de modos de participación que habilita el PP en su proceso. Sin duda un elemento clave para concretar las aspiraciones que describimos en el Objetivo General.

⁴⁴ Ver Marco teórico de este trabajo pág. 57

⁴⁵ Algunas informaciones periodísticas plantean que fue el sector opositor al socialismo que presionó para la implementación del Índice de Carencia. Fuente: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-25745-2010-10-14.html>

⁴⁶ Estos informes forman parte de la biblioteca digital del Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario en:

http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp_biblioteca.jsp Fecha de Visita: Noviembre 2011.

⁴⁷ Aunque en el cuadro figura el año 2005 se trata del balance del año 2006.

⁴⁸ Datos tomados del Informe de Presupuesto de Recursos y Gastos. Ejercicio 2012. En <http://www.rosario.gov.ar> en la página del Presupuesto Participativo en el área de la biblioteca.

⁴⁹ Ver cuadro: “Datos sobre la Participación” en Anexos.

⁵⁰ Informe de Pasantía: Análisis cuantitativo y cualitativo de la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo. Autor: Gisela Signorelli. Disponible en la biblioteca virtual del Presupuesto Participativo del sitio web de la Municipalidad de Rosario: <http://www.rosario.gov.ar> Fecha de consulta: marzo 2011.

⁵¹ Fuente: Los valores de las superficies fueron provistos por la Dir. Gral. de Topografía y Catastro, los porcentajes de espacios verdes fueron provistos por la Secretaría de Planeamiento, los demás datos son estimados, al año 2010, por la Dir. Gral. de Estadística, a

partir del Censo Nacional de Población y Viviendas relevado en 2001.

Los datos sobre la características de la población que conforma el distrito oeste se basan en el Censo Nacional de Población y Viviendas.

⁵² Las fuentes son del Diario el Ciudadano: <http://www.elciudadanoweb.com/?p=283139>.
Fecha de consulta: Jueves 26

de Abril del 2012 quien a su vez toma como fuente base los datos proporcionados por el Observatorio Social: http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub_informes.html

⁵³ Este cuadro está tomado del Informe del Ejercicio del Presupuesto 2012 en <http://www.rosario.gov.ar> Alojado en la biblioteca de la página del Presupuesto Participativo. Consulta Marzo 2012.

⁵⁴ Ver reglamento en anexos.

⁵⁵ Ver cuadro de la participación de las reuniones de Mayo a Julio del Consejo del Distrito Oeste en anexos.

⁵⁶ La grilla de proyectos se reparte en formato de folleto, en toda la ciudad. Existen tantas grillas como la cantidad de distritos que posee la ciudad: seis. Se colocan puestos de promoción en lugares de concurrencia masiva. Allí los promotores del PP explican a la gente qué es el PP, cómo funciona, se le entrega la grilla y se le invita a la votación de proyectos en base al distrito de pertenencia por domicilio.

⁵⁷ El video también puede verse en: <http://www.youtube.com/watch?v=MHq6YnlzHY>

⁵⁸ Este reglamento es un capítulo de un documento de trabajo sobre las forma organizativa y el funcionamiento del Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario. Disponible en la página de la Municipalidad de Rosario: http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp_biblioteca.jsp

Bibliografía

Alderete, A., Rodríguez, M. y Taborda, M. A. (1995). *Procesos de Organizaciones de Base. Diagnóstico, Evaluación. Técnicas e Instrumentos*. (1ª. ed.) Córdoba: SERVIPROH.

Alfaro, Rosa María. (2006). *Otra Brújula. Innovaciones en Comunicación y desarrollo*. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. Disponible en: http://www.calandria.org.pe/rec_descarga.php?id_rec=135

Barbero, Jesús Martín. (2004). *Oficio de Cartógrafo. Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura*. (1ª. ed.) Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Boaventura De Sousa, Santos. (2004). *Presupuesto Participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva*. En Boaventura De Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia* (pp.391-484). (1ªed. Español) México: Fondo de Cultura Económica.

Boisier, Sergio. (2001). *Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?*. En Vázquez Barquero, A., Madoery, O. (Comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. (pp. 48-74) (1ª ed.) Rosario: Homo Sapiens.

Bourdieu, Pierre. (1997) *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. (4ª ed.). Barcelona: Anagrama.

Cabello, Roxana. (2002). *La comunicación desde la perspectiva del desarrollo humano*. En Gustavo Cimadevilla (Comp.), *Comunicación, tecnología y desarrollo. Discusiones y perspectivas desde el sur*. (pp.13-29) (1ªed.). Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto.

Castells, Manuel. (1999). *La sociedad red*. En *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. (Vol.1) México: Siglo Veintiuno.

Coraggio, José Luis. (1997). *Descentralización: el día después...* En Cuadernos de Postgrado, cursos y conferencias. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Cortés, Carlos Eduardo. (2011). *La comunicación al ritmo del péndulo: seis décadas en busca del desarrollo*. Octubre, 2011, Artículo inédito disponible en: <http://www.washingtonuranga.com.ar/> [Marzo 2012]

Cruz Rubio, César Nicandro. (2001). Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. *DHIAL. Desarrollo Humano e institucional en América Latina* N° 23. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponible en: <http://www.ligov.org/dhial/d23/?p=dhial23-05> (PDF).

Elizalde Hevia, A. (2003). “Desde el desarrollo sustentable hacia sociedades sustentables”. En Blejmar, Bernardo (comp.), *Liderazgo y desarrollo sustentable*. (pp. 41-75). Buenos Aires: Manantial.

Fedozzi, Luciano. (2007). *Presupuesto Participativo y esfera pública. Elementos para un debate conceptual*. (Universidade Federal de Rio Grande Do Sul). En Seminario Presupuesto Participativo & Planificación Participativa. Red Virtual FLACSO. (paper)

Finot, Ivan. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Santiago de Chile: ILPES.

Font, J., Blanco, I., Gomá, R. y Jarque, M. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Tercer Premio. XVI Concurso de ensayos del CLAD: “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas. Disponible en: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038104.html [Marzo, 2012]

García Delgado, Daniel. (1998) *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.

García Delgado, D. Y Chojo Ortiz, I. (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo. *Revista electrónica: www.scielo.org.ar Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Versión On-line ISSN 1851-3727, n. 7. Santa Fe ene/dic., (pp. 119-152). Formato PDF. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n7/n7a04.pdf>.

Gomá, Richard, Blanco Ismael. (2003). Gobiernos Locales y Redes Participativas: retos e innovaciones. En *Revista Reforma y Democracia* N°26. CLAD, Caracas. Versión PDF. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/026-junio-2003/0043507>

Goffman, Irving.(2009) *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. (2ª ed.) Buenos Aires: Amorrortu.

Guber, Rosana.(2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. (1ª ed.). Buenos

Aires: Norma. Habermas, Jürgen. (2010) *Teoría de la Acción Comunicativa*. (4ª ed.) Madrid: Editorial Trotta.

Held, David. (1991). *Modelos de Democracia*. Alianza Editorial. Versión Española de Teresa Alberó.

Hernández Sampieri, M., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. (3ª ed.) México: Mc Graw Hill Interamericana .

Kaplún, Gabriel. (2010). *La participación ya no es lo que será. Discursos y prácticas de participación y comunicación entre el siglo XX y el XXI*. En Cimadevilla, Gustavo, Thornton, Ricardo (comps.), Usos y abusos del participar. (pp. 209-228). Buenos Aires: INTA.

Madoery, Oscar. (2008). *Otro desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones*. (1ªed.). San Martín, Buenos Aires: UNSAM EDITA.

Massoni, Sandra. (2007). *Estrategias. Los desafíos de la comunicación en un mundo fluido*. (1ªed.). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Mata, María Cristina. (2002). Comunicación, ciudadanía y poder. Pistas para pensar su articulación. En *Diálogos de la Comunicación*. (pp.65-76). FELAFACS.

Elizalde, A; Hopenhayn, M. y Max Neef, M. (1986). Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro. En *Development Dialogue*. Número Especial 1986. CEPANUR. Fundación Dag Hammarskjöld. Santiago Chile. Disponible en versión PDF en: <http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh.html>[2011, Febrero, 21]

Mendicoa, Gloria. (2003). *Sobre Tesis y Tesistas. Lecciones de enseñanza-aprendizaje*. (1ª ed.). Buenos Aires: Espacio Editorial.

Montesinos, Egon. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?. En *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. Nº 44. Caracas. (Formato PDF)

Morin, Edgar. (1994). *Epistemología de la complejidad*. En Schnitman, Dora (Comp.), Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad. (pp. 421-442). (1ª ed.) Buenos Aires: Paidós.

Neiman, Guillermo y Quaranta, Germán. (2006). *Los estudios de caso en la investigación sociológica*. En. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. (pp. 213-237). (1ª ed.) Barcelona: Gedisa.

O'Donnell, Guillermo. (1991). *Democracia Delegativa*. PDF en línea. Disponible en: http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O'Donnell_Democracia-Delegativa.pdf [2012, Febrero, 13]

O'Donnell, Guillermo. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. En *Reforma y Democracia* Nº42. (Revista del CLAD). Caracas. Formato PDF.

Ortiz, Renato. (1996). *Otro territorio*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Pérez, Rafael Alberto. (2001). *Estrategias de comunicación*. Barcelona: Ariel.

Pearce, W.Barnett. (1994). *Nuevos modelos y metáforas comunicacionales: el pasaje de la teoría a la praxis, del objetivismo al construccionismo social y a la reflexividad*. En Schnitman, Dora (Comp.), *Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad*. (pp. 265-283). (1ª ed.). Buenos Aires: Paidós.

Pérez, Rafael y Massoni, Sandra. (2009). *Hacia una teoría general de la estrategia. El cambio de paradigma en el comportamiento humano, la sociedad y las instituciones*. Barcelona: Ariel.

Pogiesse, Héctor. (1997) *Práctica de Gestión Asociada, contrato social y nuevos actores colectivos*. Primer Congreso Municipal de Investigación y Política Social. Rosario.

Prats, Joan. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y analítico. En *Revista Instituciones y Desarrollo* nº10. (pp. 103-148). Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España. Disponible en: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Gobernabilidad%20democratica%20para%20el%20desarrollo%20humano.doc> [2011, Octubre, 20]

Robirosa, Mario C. (1998). *La participación en la gestión justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias*.

Robirosa, Mario C. Cardarelli, G. Y Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y Planificación*

Social. Siglo XXI.

Samaja, Juan. (1993). *Epistemología y Metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica* (3ª ed.) Buenos Aires: Eudeba.

Sassen Saskia. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.

Torrico Villanueva, Erick, R. (2004). *Abordajes y períodos de la teoría de la comunicación*. Buenos Aires: Norma.

Uranga Washington. (2007). *Mirar desde la comunicación. Una manera de analizar las prácticas sociales*. Material de Cátedra: Taller Anual de la Orientación en Políticas y Planificación de la comunicación. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Uranga, Washington, Vargas, Teresita. "La comunicación en el espacio público: hacia una redefinición de la relación entre comunicación y desarrollo". Disponible en: http://www.wuranga.com.ar/images/pdfs/pub_2005.pdf

Vasilachis de Gialdino, Irene. (2006). *La investigación cualitativa*. En Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. (pp. 23-60). (1ª ed.). Barcelona: Gedisa.

Vernis Alfred, Mendoza, Xavier. "Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional". CLAD. *Reforma y Democracia*. Caracas, Junio 2009, N°44. (Formato PDF)

Verón, Eliseo. (2004). *Fragmentos de un tejido*. Barcelona: Gedisa.

Vieytes, Ruth. (2004). *Metodología de la Investigación en Organizaciones, Mercado y Sociedad*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.

Watzlawick, P; Beavin Bavelas, J. y Jackson, D. (1993). *Teoría de la comunicación humana. Interacciones, patologías y paradojas*. Barcelona: Ed. Herder.

Fuentes de Información:

Análisis de material y documentos del Presupuesto Participativo de Rosario. En: http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp_biblioteca.jsp

Entrevistas en terreno y en profundidad a miembros del equipo técnico del Presupuesto Participativo del Centro Municipal del Distrito Oeste Felipe Moré:

Lorena Carvajal Mario Chantiri Lucía Aldaz Alberto Arguello

Encuestas y charlas con Consejeros del Presupuesto Participativo del Distrito Oeste del año 2011 Charlas con coordinadores y trabajadores de los Proyectos surgidos del PP.