

## I Congreso Latinoamericano De Teoría Social

“¿Por qué la Teoría Social? Las posibilidades críticas de los abordajes clásicos,  
contemporáneos y emergentes”

María Emilia Fernández

CONICET-IIDVi

[mariaemif@hotmail.com](mailto:mariaemif@hotmail.com)

Mesa temática: MESA 22 | La cuestión del poder y la autonomía en espacios  
participativos de gestión pública

### **El Presupuesto Participativo como política pública, en la mira.**

#### Resumen

“Institución y Desigualdad”, son dos conceptos relacionados al rol que juega la cuestión institucional mediante sus prácticas, como oportunidad a los beneficios que brinda la política pública mediante la participación democrática. El caso de la implementación del Presupuesto Participativo en la ciudad de Resistencia para la discusión ciudadana de las finanzas públicas y decisión sobre el destino de los recursos públicos, se desarrolla en escenarios conformados por unidades socio-territoriales cuyos protagonistas, de manera individual y colectiva expresan sus problemas y propuestas sobre cómo resolverlos. El ejercicio democrático modela la construcción de subjetividades, que pueden o no, instalar valores sobre la práctica como herramienta política propicia para nivelar igualdad de oportunidades. El trabajo intentará reflexionar sobre la cuestión del poder que tiene el Estado mediante el uso de su meta capital, la autonomía y la construcción de subjetividades en procesos de acción política participada a nivel local.

#### **1- Introducción**

El Presupuesto Participativo (PP), es una política pública municipal de democracia participada para la decisión de prioridades de gastos de una parte de los recursos

públicos. La normativa que lo legitima en la ciudad de Resistencia-Chaco, establece que se trata de un sistema de carácter consultivo (no vinculante) que combina democracia representativa con la participativa, y constituye una herramienta mediante la cual la población se involucra de manera directa en elaboración-ejecución-seguimiento y control de gestión del presupuesto municipal.

Su implementación se organiza en un escenario conformado por unidades socio-territoriales, cuyo criterio de zonificación está a cargo del municipio a través de sus áreas técnicas, con propósitos de garantizar la participación ciudadana y con ese fin el desarrollo de todas sus políticas públicas.

El título de ésta ponencia expresa el interés de poner en la mira el PP como herramienta política, sustento de poder, con amplitudes o restricciones de la autonomía que poseen no solo los sujetos ciudadanos, sino también la institución municipal a partir de un determinado marco jurídico normativo que habilita y encuadra el ejercicio de su poder y le otorga sentido, desde un modelo de interpretación e implementación de la política pública como niveladora de igualdad de oportunidades.

También reflexionará sobre los posibles efectos en la construcción de subjetividades que la ciudadanía realiza con mayor o menor grado de visibilidad acerca del rol que desempeña a través de su involucramiento en el proceso de la acción política del PP. Acción política cuyo sentido e interés de los sujetos, supone la atención-satisfacción sobre un conjunto de demandas individuales y colectivas orientadas a optimizar la calidad de vida ciudadana.

La cuestión vinculada al poder que tiene el Estado, mediante el uso de su meta capital en la autonomía y la construcción de subjetividades en procesos de acción política participada, en ésta presentación será abordada de manera transversal, con respecto al PP, dispositivo de democracia participada y práctica institucional que implementa el municipio de la ciudad de Resistencia de la provincia del Chaco.

Un primer paso será el de abordar algunas consideraciones conceptuales acerca del poder, autonomía y subjetividades en la participación ciudadana en la política pública, sin perder de vista algunas características contextuales. Luego reflexionar en torno cómo define, se produce y manifiesta el ejercicio de ese poder a través de la práctica institucional y la ciudadanía, sobre el recorte de dos aspectos del PP: la cuestión del financiamiento y de la zonificación del territorio para la participación ciudadana.

## **2- El contexto jurídico normativo del Presupuesto Participativo como política pública en la ciudad de Resistencia de la provincia del Chaco.**

El aporte que realiza Bourdieu, (1994) será tenido en cuenta en éste trabajo, para analizar y comprender la importancia estructural y estructurante de las interacciones que se producen, a partir de lo que el autor logró diferenciar, entre poder burocrático y campo de poder. El campo de poder, entendido como espacio juego y fuerzas, dentro del cual diversos poseedores de diferentes tipos de capital, luchan por el control del Estado, es decir luchan por la apropiación de ese poder de control, que el Estado posee (como meta-capital) sobre otros campos, y capitales que se construyen e intercambian en ellos.

En esa misma línea de pensamiento, el autor atribuyó importancia al proceso histórico de concentración del capital jurídico, que permitió la mutación y traspaso de una forma de organización y sustento de poder por ej. de los regímenes dinásticos, al de la configuración del Estado moderno o Estado burocrático. El Estado como campo de poder fue entendido por el autor como la forma objetivada, codificada, delegada y garantizada del capital simbólico, que se configuró como resultado de un complejo proceso de concentración de diferentes tipos de capital en diferentes dimensiones (económica, cultural, jurídica, lingüística, militar). En tal sentido asimiló el funcionamiento del Estado moderno, al igual que al de un “banco central de capital simbólico”. El aporte que brindó Bourdieu, en éste trabajo puso en valor la necesidad de atribuirle importancia a los contextos históricos que imprimen sus huellas en la

formalización de normativas, tal como podrá apreciarse en el desarrollo de ésta presentación.

El contexto histórico en que se produjo la provincialización del Chaco<sup>1</sup> y dictado de la Carta Orgánica municipal de Resistencia (segunda mitad y fines del siglo XX respectivamente), imprimió de ciertos rasgos (diferentes dimensiones de capitales simbólicos, según Bourdieu: cultural, social, económico, jurídico, lingüístico, etc. ) que particularizaron el sistema jurídico normativo provincial y local, con respecto a ciertas amplitudes conferidas al ejercicio del poder municipal, autonomía y participación ciudadana, y que por tal, podría considerarse de avanzada, con respecto al principio de autarquía que prevalecieron en aquellas provincias que a diferencia del Chaco, protagonizaron la etapa colonial y de organización institucional del país y que culminó con la sanción de la Constitución de 1853.

En un trabajo sobre el Capital Social en Argentina, del PNUD/BID (1998), referido al perfil de la sociedad de la provincia del Chaco, se destacaron algunas particularidades en torno a la conformación del tejido social provincial (no aborígen) que influyó en la vida política e institucional, al imprimirle de ciertos rasgos peculiares, diferentes al que se dieron en otras provincias Argentinas que protagonizaron la organización política e institucional durante la etapa colonial.

En el Chaco esa conformación tuvo lugar mediante un proceso poblacional inmigratoria de base europea y nacional, sobre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. En ambos casos se vieron acompañadas por familias de perfiles y oficios heterogéneos, docentes, comerciantes, artesanos, empresarios y profesionales, que incentivados por políticas del Estado nacional, desempeñaron un rol importante en la organización y funcionamiento de la vida política local.

---

<sup>1</sup> Se provincializó por Ley No.14037 del año 1951  
[http://www.camaradediputados.lapampa.gov.ar/images/Archivos/Leyes/PDFNormativa/LEY\\_14037.pdf](http://www.camaradediputados.lapampa.gov.ar/images/Archivos/Leyes/PDFNormativa/LEY_14037.pdf)

En el intercambio legislativo de los convencionales constituyentes (1951-1957) para la provincialización del Chaco y posterior sanción de la Constitución provincial<sup>2</sup>, prevalecieron y plasmaron ideas de tinte progresista-socialista, propulsadas por inmigrantes y descendientes de inmigrantes europeos. Proceso, que no resultaba ajeno a lo que por otra parte, se venían produciendo a nivel nacional, con la creación de instituciones y agrupaciones políticas partidarias del socialismo y justicialismo.

En ese sentido reviste consideración, el influjo de la dimensión socio-cultural como capital simbólico materializado en un momento de la historia provincial, al instaurarse en la Constitución de la provincia del Chaco (1957), el concepto de autonomía, que tal lo define Hernández (1984), se entiende como “la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir los intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio”

A diferencia de esa impronta progresista, que plasmó el principio de autonomía democrática, otras provincias hicieron prevalecer con anterioridad, el principio de autarquía como concepto que con mayor limitación que el anterior, hace referencia a la capacidad que un ente tiene de administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a normas que le son impuestas, careciendo el derecho de dictarse su propia ley.

Es en dicho marco jurídico que el Municipio de Resistencia, ejerció la potestad autonómica de dictarse su propia Carta Orgánica, la que a su vez estableció el PP como herramienta de poder y participación ciudadana en la política pública.<sup>3</sup>

Con posterioridad a la política de descentralización y achicamiento del Estado en Argentina (1989-2001), comenzó a implementarse el Presupuesto Participativo (PP) como herramienta democrática participada, en diferentes municipios del país<sup>4</sup>; de 2246

---

<sup>2</sup> Fuente: Biblioteca Legislativa de Chaco <http://legislatura.chaco.gov.ar/Biblioteca/Documentos/RESE%C3%91A%20HISTORICA.htm>

<sup>3</sup> Carta Orgánica Municipalidad de Resistencia Chaco. Art. 197 Establece el carácter participativo del presupuesto del municipio, el que mediante ordenanza se fijará los procedimientos de consulta sobre prioridades de asignación de recursos y metodología de implementación. [http://www.mr.gov.ar/v2/Documentos/variados/Carta%20Organica%20Municipal.pdf?pag\\_id=23](http://www.mr.gov.ar/v2/Documentos/variados/Carta%20Organica%20Municipal.pdf?pag_id=23)

<sup>4</sup> Según un informe producido por la Red Argentina de Presupuesto Participativo, de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Secretaría General: Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros [presupuestoparticipativo@jgm.gov.ar](mailto:presupuestoparticipativo@jgm.gov.ar). <http://www.rapp.gov.ar>, 20 de marzo de 2011

municipios, 48 municipios disponen de PP como mecanismo de gestión de la política pública, y se inicia en la ciudad Resistencia a partir del año 2009, mediante ordenanza n° 9492, la que además de establecer el reglamento operativo, dio por derogada una Ordenanza anterior del año 2003, de sustanciales diferencias con respecto a la actualmente vigente.

Siguiendo la línea de pensamiento de Schapira y Pineda (2008) ese proceso de descentralización institucional de Argentina, (en nombre del ajuste y achicamiento del gasto público), tuvo lugar mediante la transferencia de nuevos roles y funciones a jurisdicciones provinciales y municipales. Proceso que no necesariamente resultó acompañado de capacidades y recursos acordes al tipo, volumen y complejidades administrativas, que permitiera de manera adecuada, asumir las nuevas responsabilidades a los gobiernos locales.

El proceso antes señalado, se complementó con el auge y protagonismo que tuvieron Organizaciones No Gubernamentales, (ONG) en Argentina en esa década, modelado por el neoliberalismo y propulsada por el gobierno nacional y apoyo de algunos organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano para el Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, etc.), a efectos de reducir la autonomía del Estado nacional y debilitarlo en todos sus niveles.

Las consignas importadas, influyeron en la implementación de políticas públicas focalizadas, con efectos, no solo en la fragmentación del tejido socio-urbano-territorial, sino en la forma de intervenir el Estado, en la cuestión pública. Las acciones promovidas pusieron el acento en el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y la participación ciudadana, como estrategia articuladora de relaciones inter-actorales de consenso en sentido horizontal, pero desprovista del sentido político, equivalente a la desideologización de la participación.

No resultó casual que la primera normativa (n° 5243) dictada por el Municipio de Resistencia en el año 2000, que creó la Comisión Especial de carácter transitorio para la

elaboración de propuestas de procedimientos de PP (en el marco de lo establecido en la Carta Orgánica Municipal), le asignara a las ONG locales, el rol de promotor de la información y conocimiento del PP como herramienta de acción política, hacia la sociedad civil, mediante la organización de campañas, charlas y debates que lograsen conciencia sobre esa nueva concepción de democracia y gestión de la política pública municipal.

## **2. Cómo se define y manifiesta el ejercicio del poder. Zonificación del territorio y financiamiento**

El Estado como principal actor de poder es quien debe definir y regular la política pública, mediante prácticas institucionales que contribuyan a resguardar: el principio de universalidad de la participación ciudadana no organizada y el proceso de construcción de subjetividades que le otorguen sentido al protagonismo cívico, como fenómeno político inclusivo, de igualdad y oportunidad integradora de la expresión colectiva.

Tal como sostiene (Barragán 2010, p.54) en relación al principio universal el PP al constituirse en una herramienta de democracia participativa, tiene que virtuosamente ofrecer espacios compartidos, donde los ciudadanos, sumidos en un espacio colectivo, construyan en el intercambio de subjetividades, deliberaciones y decisiones políticas conjuntas sobre la gestión de los recursos públicos de la ciudad. Es decir de trascendencia a lo meramente individual como función pedagógica que le asigna el autor al proceso de participación y asistencia al proceso, no debe ser entendida solo como resultado de expresiones cuantitativas, sino profundizada en la discusión abierta e inclusiva de la cuestión social.

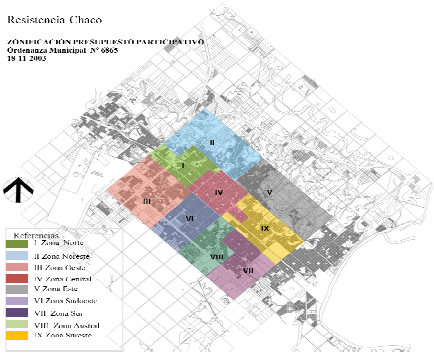
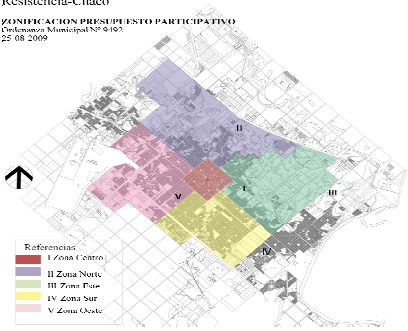
Otros de los principios que imprime de sentido y fundamento a la herramienta del PP, tiene que ver con la posibilidad de generar una práctica política que le otorgue legitimación al Poder institucional mediante la habilitación de espacios de disputa y acuerdos de criterios para la planificación pública. El objetivo que persiga será clave, ya que tendrá que establecer con claridad, si se trata de fortalecer el tejido social

mediante la participación democrática ciudadana y lograr una redistribución justa y equitativa de los recursos públicos.

En ese sentido es importante tener en cuenta el alcance que asigna el instrumento jurídico normativo, al establecer si la función de la participación revestiría un carácter consultivo, decisorio o cogestionado. Las implicancias de unos u otros, definen el espacio de poder que el Estado está dispuesto a transferir a la ciudadanía (en un momento dado), para que mediante la participación política ciudadana, se asuma mayores o menores niveles de responsabilidades en las diferentes instancias de gestión de la política pública: elaboración- ejecución- control- evaluación.

Con el propósito de reflexionar sobre el proceso histórico del PP, en el cómo se definieron y manifestaron en distintos momentos, en el siguiente cuadro se ilustrará de manera sintética y comparativa, las dos Ordenanzas sancionadas. La primera de fugaz vigencia, y la segunda surgida como consecuencia de la derogación de la anterior, actualmente vigente. Se tendrá en cuenta los dos aspectos seleccionados para éste trabajo: la zonificación del territorio y el financiamiento del presupuesto municipal.

**Cuadro (1) Ordenanzas Municipal: zonificación territorial y financiamiento del PP**

Ordenanza N° 6.865	18-11-2003	Ordenanza N° 9.492	25-08-2009
<b>1- Zonificación Territorial</b>			
<p>Art.3- Para garantizar la <b>participación ciudadana</b> la ciudad se divide en nueve (9) zonas  <b>I-Norte; II Noreste; III Oeste; IV Central; V Este; VI Sur-Oeste; VII Sur; VIII Austral; IX Sur-Este</b></p>		<p>Art. 2- Para garantizar la participación ciudadana al Poder Ejecutivo Municipal, a través de sus áreas técnicas, definirá y delimitará las (5) Zonas  <b>I- Zona Centro; II Zona norte; III Zona Este; IV Zona Sur; V Zona Oeste</b></p>	
<p>Resistencia Chaco</p> <p>ZONIFICACION PRESUPUESTO PARTICIPATIVO            Ordenanza Municipal N° 6865            18 11 2003</p>  <p>Referencias:            I Zona Norte            II Zona Noreste            III Zona Oeste            IV Zona Central            V Zona Este            VI Zona Sur-Oeste            VII Zona Sur            VIII Zona Austral            IX Zona Sur-Este</p>		<p>Resistencia-Chaco</p> <p>ZONIFICACION PRESUPUESTO PARTICIPATIVO            Ordenanza Municipal N° 9492            25 08 2009</p>  <p>Referencias:            I Zona Centro            II Zona Norte            III Zona Este            IV Zona Sur            V Zona Oeste</p>	
<b>2-Financiamiento</b>			



<p>Título I Generalidades Cap. IV Financiamiento</p> <p>Art. 18 La junta del PP conjuntamente con el organismo de elaboración del Presupuesto (Gabinete del PP y Junta de Consejeros), deberá prever dentro de las erogaciones a partir del ejercicio del año 2002 una partida presupuestaria para atender los gastos que demande la implementación del PP en todas sus etapas.</p> <p>Art. 19. La partida Presupuestaria anual que se asigne conforme al Art. Anterior, no podrá superar el 0,25% del total de los recursos propios, entendiéndose por recursos propios todos aquellos que proyecte recaudar la administración municipal, para cada ejercicio.</p> <p>Art. 20 Los gastos que se imputarán a dicha partida destinada al PP de cada ejercicio, serán derivados a gastos de papelería, útiles publicaciones, gastos de combustible, gastos de audio, re funcionalización de locales, contratación de un funcionario de gabinete con cargo de coordinación del PP.</p> <p>Art.21 El porcentaje y los conceptos podrán ser adecuados según las circunstancias a propuesta fundamentada del ejecutivo o Consejeros.</p>	<p>Título II, Capítulo IV Financiamiento</p> <p>Art.8 El Departamento Ejecutivo Municipal, en función de las disponibilidades financieras, establecerá las Partidas y montos imputables a la puesta en marcha del PP.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia en base a Ordenanzas Municipal N° 6865 y 9492

Con relación al financiamiento, la Carta Orgánica del Municipio de Resistencia (2000)<sup>5</sup>, en su marco normativo determinó el carácter participativo del presupuesto, y transfirió poder de decisión a la gestión institucional imperante, para que reglamente y fije los procedimientos de consulta sobre prioridades de asignación de recursos, como la metodología de implementación. También enunció garantías a la participación ciudadana, en las etapas de elaboración, definición, acompañamiento y control de la ejecución del presupuesto anual.

También dictaminó que el Municipio mediante Ordenanza presupuestaria, además de asignar partidas apropiadas para la aplicación del PP en la ciudad, defina cuales serían los criterios sobre la asignación de los recursos en base a indicadores objetivos de reparto, cuyas pautas resulten funcionales y de equidad.

En relación a la zonificación del territorio, estableció que mediante Ordenanza Municipal, se fijarían los mecanismos para la integración vecinal, mediante la organización de instancias de participación, discusión en foros específicos de sus

<sup>5</sup> ) Carta Orgánica Resistencia-Chaco Sobre el Régimen económico financiero del Del Título Cuarto. Régimen Económico Financiero Capítulo Tercero Presupuesto Municipal Arts. 197; 198; 199; 200.

prioridades y temáticas de la ciudad en diferentes jurisdicciones territoriales de descentralización.

Como encuadre general, puede señalarse que la Carta Orgánica resultó el primer marco regulador del carácter participativo del presupuesto del Municipio, al establecer con posterioridad, la Ordenanza que se dicte el Municipio, fijaría los procedimientos de consulta sobre prioridades de asignación de recursos y metodología de implementación. De manera que un primer límite o restricción que encuentra el PP como herramienta de gestión política, emana de dicho dispositivo jurídico, al establecer el carácter meramente consultivo.

La primera ordenanza N° 6865 en sus principios y cometidos, con mayor amplitud que la posterior Ordenanza, valoró al PP como herramienta capaz de propiciar y canalizar la participación popular en el proceso de asignación de los recursos públicos, al declarar que se trataba de una propuesta con pretensiones de enlazar el campo técnico-político como mecanismo innovador en la gestión urbana, con la gestión financiera de las demandas de infraestructura y servicios de la ciudad. De ese modo permitiría la adquisición de una visión de conjunto sobre la escasez de recursos y la infinidad de demandas, una visión de desprivatizar lo público y promover a los ciudadanos como sujeto del proceso.

La zonificación del territorio fue considerada y desarrollaba en una propuesta que tuvo en cuenta tres (3) criterios para la asignación de prioridades y puntajes elegidos en distintos momentos e instancias de participación: individual, de representación y de integración inter-zonal que a continuación se describe a modo de ejemplificación procedimental:

<b>Criterio (A)</b> Cantidad de población afectada por zona	<b>Puntaje</b>	<b>Criterio (B)</b> Carencia de Infraestructura	<b>Puntaje</b>	<b>Criterio (C)</b> % vecinos participantes votación prioridades	<b>Puntaje</b>
Hasta 20.000	1 pto.	Hasta 20%	1 pto.	Hasta 30%	1 pto.
Entre 20.001 y 30.000	2 ptos.	Entre 21 y 50%	2 ptos.	Entre 31% hasta 60%	2 ptos.
Más de 30.000	5 ptos.	Más del 50 %	5 ptos.	Mas del 60%	5 ptos.

Fuente: Ordenanza Municipal 6865/2003

A su vez, los tres criterios resultarían aplicados siguiendo una metodología vinculada a la zonificación del territorio en nueve (9) sectores, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

<b>Zona 1</b>		<b>Ptos</b>	<b>Zona 2</b>		<b>Ptos</b>	<b>Zona 3</b>		<b>Ptos</b>
<b>Prioridades elegidas ©</b>			<b>Prioridades elegidas</b>			<b>Prioridades elegidas</b>		
1- Pavimento	60%	2	1- Pavimento	41%	2	1- Asist. Social	51%	2
2- Saneam. Amb.	30%	1	2- Cultura/depor	20%	1	2- Saneam.Amb	25%	1
3- Vivienda	10%	1	3- Transito	19%	1	3- Vivienda	10%	1
<b>Puntaje de la zona (A+B)</b>		7	<b>Puntaje de la zona</b>		3	<b>Puntaje de la zona</b>		6
(A)= Población 45.890 hab		5	Población= 25.000		2	Población= 15.890		1
(B)= Infraestructura 45%		2	Infraestructura= 15%		1	Infraestructura= 95%		5
<b>Zona 4</b>			<b>Zona 5</b>			<b>Zona 6</b>		
<b>Prioridades elegidas</b>			<b>Prioridades elegidas</b>			<b>Prioridades elegidas</b>		
1- Pavimento	70%	5	1-Pavimento	34%	2	1-Serv. Básicos	60%	2
2- Saneam. Amb	20%	1	2- Saneam Amb.	15%	1	2- Saneam Amb.	30%	1
3- Alumbrado	10 %	1	3- Serv. Básicos	12%	1	3- Vivienda	5%	1
<b>Puntaje de la zona</b>		7	<b>Puntaje de la zona</b>		2	<b>Puntaje de la zona</b>		2
Población= 70.000 hab		5	Población= 5.900 hab.		1	Población= 15.350 hab.		1
Infraestructura 45%		2	Infraestructura 5%		1	Infraestructura 17%		1
<b>Zona 7</b>			<b>Zona 8</b>			<b>Zona 9</b>		
<b>Prioridades elegidas</b>			<b>Prioridades elegidas</b>			<b>Prioridades elegidas</b>		
1- Vivienda	65%	5	1- Transporte	49%	2	1- Asist. Social	45%	2
2- Serv. Básicos	15 %	1	2-Sanem. Amb.	21%	1	2-Sanem. Amb.	25%	1
3- Transporte	10%	1	3- Alumbrado	10 %	1	3- Serv. Básicos	30%	1
<b>Puntaje de la zona</b>		10	<b>Puntaje de la zona</b>		10	<b>Puntaje de la zona</b>		3
Población= 83.360 hab		5	Población= 41.600 hab.		5	Población=11.600 hab.		1
Infraestructura 85%		5	Infraestructura 55%		5	Infraestructura 35%		2

Fuente: Ordenanza Municipal 6865/2003

Con relación al financiamiento, puede decirse que la primera Ordenanza, a diferencia de la que rige actualmente, tuvo la capacidad de definir un porcentaje (0,25%) que del

total de los recursos, proyecte recaudar la administración para cada ejercicio, para atender los gastos que demande la implementación del PP en todas sus etapas.

Considerado como uno de los aspectos claves del proceso del PP, ya que se trata de un tema de poder, altamente riguroso y sensible en la construcción de confianza ciudadana en el manejo de los recursos públicos, hubiera requerido que su establecimiento se haya visto acompañado de una detallada definición de porcentajes atribuibles a las partidas financieras y a los procedimientos de gestión y control compartida entre el Municipio y ciudadanía.

Una de las razones argumentadas en el considerando de la Ordenanza municipal posterior (la N° 9492) por la que se dejó sin efecto a la N° 6865, destacó la inviabilidad de su aplicación, ya que por una parte se omitía un sector del ejido de la ciudad que incluía barrios enteros. Y por otra parte por la existencia de 190 unidades barriales y villas en toda la ciudad, que imposibilitaría cumplir con la metodología prevista, cuya aplicación implicaría, en un plazo de cinco (5) meses, el desarrollo de 600 u 800 asambleas, sobre el conjunto zonificado del territorio.

Todo éste desarrollo, tiene la intención de ilustrar de manera comparativa, el proceso normativo que tuvo lugar con la primer Ordenanza de PP, en la que como pudo apreciarse, el Municipio ideó una práctica cuya metodología resulte más visible, transparente,<sup>6</sup> de frente a la sociedad y a los ciudadanos. Y de igual intención con respecto a las subjetividades que los sujetos ciudadanos construyeran, como resultado de esas intenciones materializadas en la interacción conjunta.

Desde un enfoque más restrictivo el nuevo marco normativo que derogó el anterior y reglamenta actualmente el PP, argumentó la necesidad de efectuar otra reglamentación que resulte de mayor eficiencia, agilidad, simplicidad, que la anterior. Para ello subdividió el territorio en cinco (5) zonas, sin establecerse argumentaciones sobre el/los

---

<sup>6</sup> En éste caso defino como práctica institucional con reglas claras, con lenguaje entendible, coherente de lo codificado con la acción que realiza, sin ocultar actividades, escenarios de decisiones, actores que participan y deciden en espacios comunes, aspectos financieros, entre otros.

criterios tenidos en cuenta, para producir las nuevas unidades operativas de implementación del PP.

Los ejes temáticos que definió para promover la participación ciudadana, fueron en torno: a-proyectos de infraestructura barrial (construcción de veredas, ripiado de calles y construcción de desagües); b-de equipamiento (playones deportivos, centros comunitarios, y plazuelas); c-ambientales (espacios verdes, plantación de árboles, concientización y reciclados); d-culturales (fábricas culturales barriales, intervenciones urbanas, murales, talleres de arte); e-sociales (escuelas deportivas, campañas de concientización y promoción de la salud) y f- productivos (capacitación en oficios, emprendimientos de micro proyectos productivos y ferias de productos barriales).

De ese modo la participación ciudadana en el marco de la vigente normativa del PP, se debe cuadrar en la clasificación de problemas-necesidades, que el Municipio entiende y define como posibles y futuras .gestiones de proyectos sobre los que los ciudadanos deberán elegir. Si bien el trabajo participado incluye instancias de trabajo en talleres y plenarios por zona, el resultado de las problemáticas listadas, son sometidas a consideración de las Secretarías competentes del Departamento del Ejecutivo Municipal, con el propósito de contemplar la viabilidad: política, técnica y económica.

En el marco de las jornadas participadas, la Ordenanza previó la conformación de una Comisión Promotora del Consejo Participativo Zonal integrado entre 25 y 40 vecinos, con funciones de sistematización de lo trabajado en cada unidad territorial, en base a las necesidades y prioridades expuestas por los ciudadanos. Con posterioridad esa Comisión Promotora, junto a Funcionarios y Técnicos del Municipio, definirían los aspectos operativos de la elaboración presupuestaria. Tal como se logró constatar en la aplicación del PP en el año 2014, en una de las zonas territoriales establecidas (zona Este),<sup>7</sup> se contabilizó la participación de 15 vecinos, para un sector cuya población

---

<sup>7</sup> Fuente: Información primaria. Reunión de PP Resistencia, correspondiente a la zona Este, del 06/08/2014, sede Casa Paraguaya (9 de julio y Ing. Patiño

representaría aproximadamente a un quintil (581.446 hab.) del total de población de la ciudad (290.723hab)<sup>8</sup>.

Otro dato<sup>9</sup> que se agrega a lo expuesto y que no forma parte de la normativa jurídica vigente del PP de Resistencia, se refiere a los dispositivos de votación electrónica, que se disponen en diferentes puntos de la ciudad, como última instancia de involucramiento de la ciudadanía que no participó de todo el proceso anterior y por tal pueda realizarlo conforme su zona de pertenencia y los proyectos que le signifiquen de mayor importancia.

La exigencia del ejercicio público que realiza la institución municipal mediante éste tipo de práctica de PP, pone en cuestión el sentido y valoración que se otorga al proceso de construcción subjetiva de la política pública en la ciudadanía. La posibilidad de una edificación colectiva sobre las diferencias de problemas, necesidades y aspiraciones del conjunto de la ciudad, resulta sino imposible, al menos, fuertemente limitada para el colectivo social. ¿Cómo se construye una noción de conjunto, una conciencia integrada e integradora de ciudad y ciudadanía, de Estado y Poder, que permita orientar, guiar hacia el objetivo de comprender para valorar prioridades superiores e inferiores desde principios de igualdad, de equidad, de justicia distributiva?

Si la metodología (no neutral) como manifestación ideológica, desde lo codificado reconoció el principio de la participación universal como fuente de legitimidad y poder y el objetivo de consolidación de la identidad ciudadana, la práctica puso su acento en el protagonismo individual, razón que no permite visualizar el proceso de integración como construcción colectiva en espacios compartidos. De ese modo resulta fracturada, ya que se escinde como práctica política sobre lo público, como concepto de lo común a todos, y de ese modo resulta subjetivado en la ciudadanía, de manera fragmentada, individual, parcial, sin ese sentido de lo común a todos y a su vez, como común a cada uno. Es decir vaciada del contenido que otorgan las disputas y acuerdos que sobre las diferencias se construyen.

---

<sup>8</sup> Fuente: INDEC Censo 2010

<sup>9</sup> Obtenido por observación directa y entrevista a un Directivo del Municipio de Resistencia 2014

### **3- Reflexiones finales**

El proceso jurídico normativo que experimentaron las dos Ordenanzas municipales, permitieron observar dos intenciones controvertidas. La primera logró un mayor grado de precisiones sobre los diversos componentes del PP como herramienta de gestión de la política pública, con respecto a la segunda Ordenanza. Permitió visibilizar cuestiones sobre la zonificación del territorio como unidades de descentralización social y territorial, y del poder representativo y legitimado en las unidades zonales, hasta la integración de los acuerdos priorizados y consensuados entre todas las zonas junto al Municipio.

A su vez, la primera zonificación ampliada, se vio respaldada por la estipulación de criterios de prioridades a ser tenidos en cuenta, según la cantidad de población afectada por zona, la carencia de infraestructura y el porcentaje de vecinos que votaran. Sin embargo la segunda Ordenanza (que actualmente rige el PP de la ciudad), acorde a lo planteado en sus objetivos, delineó de manera simplificada y agilizada la participación de la ciudadanía, mediante tres rondas consultivas individuales, sobre la viabilidad técnico-financiera que el Municipio considere para concretar los proyectos votados por los ciudadanos.

La zonificación impuesta por el Municipio, como pauta individual de trabajo, vaciada de un proceso metodológico inter-zonal integrador, puede ser entendida como mundos apartes, y por tal de insuficiente representación en el imaginario colectivo, sobre cómo funciona una ciudad, el rol inclusivo que le cabe al Estado municipal y al de la corresponsabilidad ciudadana. Ello lleva a cuestionar la manera en que se entiende, organiza y estructura la ciudad políticamente, desde la práctica institucional del PP, al no considerarse el valor de la construcción de subjetividades sobre institucionalidad e igualdad como oportunidad a los beneficios que brinda la política pública mediante la participación y representación democrática.

En ese sentido se recata y valora de manera diferenciada la intención que tuvo la primera Ordenanza Municipal, ya que pudo trascender la valoración sobre la construcción de subjetividades individuales ciudadanas, hacia una construcción más colectiva, mas integrada de los problemas y necesidades de la ciudad. De todas maneras, como herramienta de gestión política, en ambos casos, no consideraron premisas metodológicas orientadas al tratamiento de la redistribución justa de los recursos públicos, de modo permitiesen inversiones de prioridades sobre los más pobres. Institución y práctica hacia una mayor igualdad, hubiera recobrado sentido como oportunidad e intencionalidad de la política pública, mediante el debate a fondo del financiamiento y prioridades.

Si bien no se desconoce la importancia que tienen los instrumentos normativos al momento de establecer potestades y grado de autonomía en los procesos democráticos de participación ciudadana, por sí mismos no resultan suficientes, ya que a su vez depende de la capacidad política y técnica que el Municipio disponga y esté dispuesto a someterlo a diferentes disputas de poder. Tal como pudo apreciarse, esa capacidad, del Estado en el ejercicio de la función que como meta capital disponía, pudo verse reducida y atravesada por los efectos que tuvieron las políticas neoliberales en la estructura del Estado, marco contextual en que se sancionaron ambas Ordenanzas municipales.

Por otra parte, el carácter meramente consultivo del PP, disipa el objetivo pretendido de erigirse como herramienta de participación democrática en la gestión política de la ciudad, ya que resulta muy distante la relación entre el rol pasivo de los ciudadanos, al ser meramente consultados, con el alcance de la autonomía otorgada por el Municipio y regulada a través de la práctica institucional a la ciudadanía.

A modo de cierre, una última consideración con relación al sistema de PP como dispositivo utilizado en la gestión de la política pública, pretende cuestionarlo al tratarse de una herramienta no neutral, sobre todo cuando la intencionalidad que le asigna a la calidad democrática, es meramente de carácter consultivo y de relativa transparencia en



todo su proceso. Y si la política pública que define el Estado, junto a actores hegemónicos organizados, se produce en instancias superiores de actuación, ¿no resultaría de mayor legitimidad política, y eficacia, que la participación democrática representativa se instrumente al momento del consenso general de la política pública que modelará la gestión institucional, es decir en momentos previos a su formulación e implementación?

Una posible respuesta, posiciona la idea de acentuar mejores prácticas de representación y legitimidad del poder, la autonomía y construcción de subjetividades, en consideración al sistema político institucional y social democrático, atravesado por los partidos políticos institucionalizados. En ese sentido se pone en valor la importante contribución de las instancias electorales mediante la socialización política ideológica de sus propuestas, programas y proyectos y que como tal contribuya a producir articulaciones político administrativas, más dinámicas y complementarias entre las diferentes jurisdicciones del Estado nacional-provincial y municipal.

#### Bibliografía Consultada:

- Barragán, V., Romero, R., y Sanz, J. (2010). Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos. *Direitos fundamentais & democracia*, V.8, n.8, (jul./dez.2010),p.31-64
- Bourdieu, P. en José Manuel Fernández (2013). Capital simbólico, dominación y legitimidad. Las raíces weberianas de la sociología de Pierre Bourdieu. En *Papers* 2013, 98/1 33-60 ISSN 2013-9004
- Marie- France Prévôt-Schapira y Rodrigo Cattaneo Pineda© (2008) *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 103, pp. 73-92, Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada ISSN impreso – 0250-7161 / ISSN electrónico – 0717-6236
- Heredia J. & Montoya L. (2013) De la ciudadanía social al individuo fragmentado *Política y Cultura*, primavera, núm. 39, pp. 201-227
- Hernández A. (1984) *Derecho Municipal*, Vol. I Teoría General Depalma, Buenos Aires, pág. 372 y ss.
- Iturburu Mónica S. en *MUNICIPIOS ARGENTINOS Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local (2° edición)* I.S.B.N. 987-96756-4-9
- PNUD- BID El capital Social Hacia la Construcción del Índice de Desarrollo Humano (1998) Edilab ISBN 950-9487-13-9 Argentina- Chaco Págs. 191- 205

## Marco Normativo

Constitución de la provincia del Chaco 1957-1994. En Portal electrónico:

[http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp\\_chaco.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp_chaco.pdf)

Carta Orgánica Municipal- Municipalidad de Resistencia Chaco En Portal electrónico:

[http://www.mr.gov.ar/v2/Documentos/vari0s/Carta%20Organica%20Municipal.pdf?pag\\_id=23](http://www.mr.gov.ar/v2/Documentos/vari0s/Carta%20Organica%20Municipal.pdf?pag_id=23)

Ordenanzas de la Municipalidad de Resistencia, Chaco. N°s 6865/2003; N° 9492/2009, Edición impresa Biblioteca Municipalidad de Resistencia Chaco