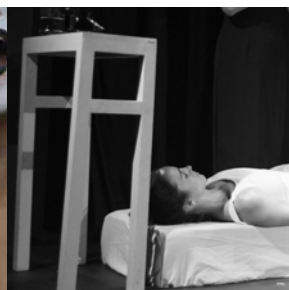


Aportes de la Gestión Cultural a las Políticas Culturales. A 15 años del I Congreso Argentino de Cultura



Diseño de políticas participativas en el ámbito de la cultura. La experiencia del municipio de Almirante Brown

Por **Marcelo Montero**

Introducción

En su primer párrafo, la Declaración de Mar del Plata (Argentina, 2006) define como acciones fundamentales para garantizar y promover el conocimiento y el ejercicio de los derechos culturales, el desarrollo de “políticas públicas como herramientas estratégicas que apunten a la inclusión social y al fortalecimiento de la democracia”. Con ese espíritu, el presente artículo analiza el diseño de las políticas públicas culturales generadas en Almirante Brown, Provincia de Buenos Aires, a partir del año 2015, que incluyen formas innovadoras de estímulo a la democracia participativa¹. A su vez, se examina el impacto de estas prácticas sobre la apropiación de los dispositivos institucionales generados desde el Estado

por diferentes colectivos culturales para el tratamiento de las problemáticas y necesidades particulares inmediatas, mediante una discusión más amplia, apuntando al desarrollo cultural municipal a largo plazo.

Gobernanza Abierta y Participación Democrática

Después de la transición democrática definitiva en Latinoamérica, en la década de 1980, los estudios sobre gobernanza, calidad de la democracia, su consolidación y profundización, dominaron la agenda de investigación en las ciencias sociales, al identificar que la implementación exclusivamente procedimental de las herramientas democráticas es, en sí misma, una

versión limitada que legitima las fuertes brechas de representación y déficits democráticos (Jiménez, 2015).

En este contexto las experiencias participativas adquieren visibilidad regional y se constituyen como instrumentos de profundización democrática y calificación de la gestión pública, con potencial de fortalecer la democracia a través de la convivencia y complementariedad entre participación y representación.

Se comienza a entender que los procesos participativos tienen el objetivo de llenar el vacío existente entre las demandas de la sociedad civil y las decisiones estatales, al abrir la posibilidad de una mayor inclusión de la sociedad en la toma de decisiones (Santos y Giuliano, 2015).

Una clave explicativa de la difusión de instituciones participativas reside en las nuevas orientaciones y disposiciones de los actores colectivos societales, no solo en el país, sino también en el contexto latinoamericano. Sin descartar las premisas de autonomía, la retematización de la participación social por actores del campo de la movilización, abarca las posibilidades de establecimiento de interlocuciones con el gobierno, así como las de inserción e

incidencia en las instituciones participativas. En consecuencia, los nuevos canales de participación son irrigados por propuestas societales, construidas sobre una lógica de deliberación pública y dirigidas a la inclusión social y a la ampliación de derechos, así como al desarrollo de la participación en las políticas públicas y procesos de decisión (...). Se destacan, en ese proceso, las apuestas de los actores de la sociedad civil a las posibilidades de construcción de nuevas y más democráticas gramáticas relacionales entre Estado y sociedad, especialmente por medio de la creación de instituciones participativas, tales como consejos, conferencias, presupuestos participativos y acuerdos de participación en los planes maestros municipales. (Brasil y Carneiro, 2011, pp. 72-73)

A diferencia de los modelos de gestión pública que abogan por la toma de decisión de un equipo técnico administrativo, en los que la información en poder de la burocracia estatal no necesita ser pública o compartida con los actores sociales, los procesos participativos prevén una fase de intercambio de información y discusiones colectivas donde la toma de decisiones tiene lugar ante la necesidad de que los

propios actores sociales construyan colectivamente una solución a los problemas de la comunidad (Santos y Giuliano, 2015).

La idea de fondo es que sin un debate abierto y vivo sobre las cuestiones de interés público, no puede existir una auténtica democracia. No basta con transferir el poder teórico de tomar las decisiones políticas del conjunto de la ciudadanía, expresión de la soberanía popular, sino que debe garantizarse que tales decisiones se tomen después de haber escuchado y valorado verdaderamente todas las razones de las diversas partes de la sociedad; incluidas, claro está, las razones del propio Estado (Oliveras, 2020). Bajo esta perspectiva, el voto no es el único elemento que legitima las acciones del Gobierno.

La experiencia de Almirante Brown

Aunque el ejercicio de la democracia participativa y gobernanza abierta no es nuevo en la región (Brasil y Carneiro, 2011; Santos y Giuliano, 2015, y otros) las experiencias retratadas en este artículo pueden ser consideradas innovaciones democráticas en materia cultural, por la mayor amplitud de la participación, el carácter permanente de la interlocución entre Estado y sociedad, el


poder decisorio de esta última en varias de las políticas desarrolladas y, en muchos casos, por haber surgido como propuestas de la sociedad civil, estimuladas por la acción del Gobierno municipal.

A partir de aquí nos centraremos en el diseño de las políticas participativas, focalizando su influencia en los procesos de participación y deliberación y su retroalimentación en la mejora de la calidad de la arquitectura institucional.

Los primeros pasos

En septiembre de 2015, una vez definido el resultado de las elecciones primarias abiertas, el futuro gabinete de cultura del principal espacio político municipal² –que recién tomaría posesión del Gobierno en diciembre de ese año– realiza una convocatoria amplia a los colectivos culturales no gubernamentales del distrito para trabajar en el diseño de una ordenanza para la habilitación de espacios culturales. Este nuevo espacio de encuentro favorece el conocimiento y la organización colectiva de los actores culturales del municipio, que designan una comisión de redacción para trabajar en conjunto con el futuro gabinete.

Una vez asumido el nuevo Gobierno municipal, se constituyó el Instituto Municipal



Estas experiencias participativas aisladas contribuyen a reflexionar sobre los límites actuales del sistema político argentino y sobre la fragilidad de los pocos canales de participación directa existentes, cuestionando las prácticas de gestión tradicionales que reproducen factores de poder y situaciones de opresión a partir del ejercicio vertical de la autoridad.

de las Culturas con el compromiso de articular la promulgación del proyecto de ordenanza presentado al Concejo Deliberante local, que fue finalmente aprobado en enero de 2016 y reglamentado ese mismo año. La norma promulgada cumplía una doble función: por un lado visibilizar los espacios culturales, sus particularidades de trabajo y la función social de los mismos en el entramado barrial y, por otro, establecer parámetros mínimos de funcionamiento seguro, de acuerdo a sus características constitutivas.

Al momento de desarrollar el presente artículo existen más de veinte espacios culturales habilitados en el distrito, que además cuentan con un apoyo monetario mensual y la exención de tasas municipales, como incentivo para adecuarse a los requisitos de la ordenanza. Por otro lado, los espacios culturales no gubernamentales cuentan con una plaza permanente en

el Comité de Habilitación, que se designa por votación directa.

Más allá de la implementación concreta de esta primera ordenanza, la convocatoria amplia, en un ambiente de renovación del Gobierno municipal, favoreció la articulación de nuevos actores colectivos, constituidos como redes de trabajo en torno de la cuestión cultural³, que emprenderían acciones con el objetivo de influir en los rumbos de las políticas públicas. Finalmente, lo trascendental del proceso no fue el diseño y la implementación de la ordenanza en sí misma –ya de por sí, una de las pocas que funcionan de forma amplia y efectiva en la provincia de Buenos Aires– sino la ventana de oportunidad política que abrió el Gobierno municipal, permitiendo a los actores culturales no gubernamentales la posibilidad de influir en el diseño e implementación de las políticas culturales y hacer un aporte para

democratizar el funcionamiento institucional del Estado.

Se comenzaba a trabajar, en forma temprana, sobre los dos principales objetivos concretos de los procesos participativos: “La conformación de una sociedad civil fuerte y el logro de metas prácticas que favorezcan el desarrollo local” (Bisio y Noboa, 2019, p. 210).

El Consejo Municipal y el fondo participativo de cultura

En ese contexto propicio a la profundización de los procesos de democracia participativa, se presentó un anteproyecto de creación del Consejo Municipal de las Culturas y del Fondo Participativo para la Protección de la Actividad Cultural Independiente, por iniciativa del frente de Espacios Culturales. El anteproyecto presentaba innovaciones sustantivas, tales como la descentralización de las decisiones de financiamiento y la constitución de un fondo participativo, implementado mediante instrumentos de democracia directa y mecanismos asamblearios de participación.

El fondo solamente financiaría proyectos colectivos, no individuales, que irían construyéndose mediante un mecanismo

de cooperación organizado en (i) cámaras temáticas, agrupando artistas y gestores de las diversas disciplinas artísticas y culturales; (ii) un consejo elegido democráticamente, compuesto por representantes de cada disciplina, y finalmente, (iii) un congreso de las culturas de carácter asambleario. El diseño del fondo participativo intentaba acercarse lo más posible al modelo original de 1989 de Porto Alegre⁴, reconocido como una experiencia emblemática de innovación democrática en todo el mundo (Goldfrank, 2011, en Bisio y Noboa, 2019), con las particularidades de su aplicación a proyectos culturales.

El anteproyecto fue inmediatamente impulsado por el Instituto de las Culturas, se organizó una presentación para toda la comunidad cultural local en la Feria Regional de Industrias Culturales y se articularon una serie de encuentros con otros frentes de artistas y gestores del distrito, así como también varias reuniones con el propio Instituto para discutir aspectos normativos y pulir cuestiones de presentación legal.

Finalmente el anteproyecto fue presentado al Consejo Deliberante de Almirante Brown, aprobado en diciembre de 2017 y reglamentado al año siguiente, implementándose efectivamente en 2019. El

esquema de la ordenanza da respuesta a las tres variables definidas por Fung (2006) como relevantes para el diseño de una política pública participativa:

De las muchas formas en que la gente se reúne para discutir asuntos públicos, tres preguntas del diseño institucional son particularmente importantes para comprender el potencial y los límites de las formas participativas: ¿Quién participa? ¿Cómo se comunican y toman decisiones? ¿Cuál es la conexión entre sus conclusiones y opiniones, por un lado, y las políticas públicas y la acción, por otro? (Fung, 2006, p. 67)

La participación de los agentes culturales locales es clave tanto para el éxito del proceso de elaboración de proyectos colaborativos, en las fases de trabajo y articulación de las cámaras, como en la decisión de los proyectos a financiar, que se da mediante votación universal directa de todos los agentes culturales locales registrados en el Registro Único de Artistas (RUAAB). El acceso de los participantes es abierto y la organización se da en forma de reloj de arena: inicia con la participación de toda la comunidad artística y cultural en las fases de cámaras temáticas, pasa por un

proceso de representación (elección de representantes para el Consejo de Cultura) y vuelve a abrirse en la instancia asamblearia del Congreso de Cultura, donde todos participan con voz y voto.

Fiel al ambiente reinante de fomento a la participación, ya en el I Congreso Municipal de las Culturas del 2019, el frente de Espacios Culturales presentó una nueva propuesta normativa, requiriendo que los espacios locales tengan la obligación de diseñar e implementar protocolos para la prevención de violencias de género. La propuesta, generada en conjunto por las comisiones de género de los espacios que componían el frente, reconocía la responsabilidad de la comunidad artística y cultural de hacer un aporte importante a la transformación cultural local, promoviendo iniciativas orientadas a generar condiciones para la igualdad de derechos y la convivencia saludable entre los géneros. Está nueva propuesta, diseñada directamente por la sociedad civil, también fue sancionada y se encuentra en etapa de implementación.

Consultas y audiencias públicas

En la actualidad el Gobierno municipal se encuentra trabajando en una propuesta de

ordenanza marco de cultura. El anteproyecto en discusión toma en sus fundamentos los principios de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009), que establece que la participación en la gestión implica un proceso de construcción social de las políticas públicas y es un derecho consustancial a la democracia, y que los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación directa de la ciudadanía, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

En tal sentido se establecen en el proyecto –además de la participación ciudadana directa en el Consejo de Culturas, Comité de Habilitaciones y el Congreso Municipal, señalados arriba– mecanismos para convocar a consultas públicas o audiencias públicas, para poner a consideración de los vecinos del distrito los proyectos que en materia de políticas públicas culturales estén en proceso de diseño y discusión.

Conclusiones

Si bien varios autores (Fung, 2006, y otros) identifican el diseño institucional como un factor clave para la profundización democrática, otros como Avritzer (2008)

no dejan de reconocer el peso del diseño institucional participativo, pero ponen de relieve factores contextuales, afirmando que el diseño, por sí solo, no podría generar democratización si no se articula junto a la organización de la sociedad civil, la movilización para la participación efectiva y la voluntad política real de implementar esos diseños (Brasil y Carneiro, 2011).

Sin lugar a dudas, el diseño de las políticas públicas culturales en Almirante Brown desde 2015 a esta parte, muestra que la apertura política y la arquitectura de nuevas instituciones de participación directa generan innovaciones en el sentido de delinear formas alternativas de intervención dirigidas hacia la inclusión y, de forma más amplia, a la profundización de la democracia, fomentando la movilización y auto-organización de la sociedad civil. Pero, por otro lado, estas experiencias participativas aisladas contribuyen a reflexionar sobre los límites actuales del sistema político argentino y sobre la fragilidad de los pocos canales de participación directa existentes, cuestionando las prácticas de gestión tradicionales que reproducen factores de poder y situaciones de opresión a partir del ejercicio vertical de la autoridad.

Es necesario profundizar los espacios ya constituidos y sumar voluntad política de expandir nuevas experiencias, posibilitando compartir eficazmente los procesos de toma de decisión. Es preciso democratizar la gestión de los procesos públicos y participativos a todos los niveles de gobierno, incluyendo diferentes actores sociales, para mejorar su capacidad de influir en las políticas públicas no solo en términos de realización, sino también en las etapas de formulación, implementación y seguimiento de las acciones gubernamentales (Santos y Gugliano, 2015).

Es evidente que el camino de profundización y expansión de los procesos de participación es largo, pero debe ser andado en pos de democracias inclusivas, amplias y que fomenten el rescate de sus principios rectores: soberanía popular y construcción del bien común ■

Bibliografía

Almirante Brown (2016). Ordenanza Municipal 10.428: Régimen de habilitación de espacios culturales. Disponible en: <https://www.almirantebrown.gov.ar/hcd/digesto>

Almirante Brown (2017). Ordenanza Municipal 11.033: Creación del Consejo Municipal de Políticas Culturales. Disponible en <https://www.almirantebrown.gov.ar/hcd/digesto>

Almirante Brown (2019). Ordenanza Municipal 11.654: Adopción de protocolos de prevención contra la violencia de género en espacios culturales. Disponible en <https://www.almirantebrown.gov.ar/hcd/digesto>

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64. Campinas: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

Bisio, N. y Noboa A. (2019). Algunas reflexiones sobre la construcción de la política en los procesos de Participación. En P. Yáñez, R. Rébola y M. Suárez (Comps.), *Procesos y Metodologías Participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social*. Montevideo: CLACSO; UDELAR.

Brasil, F. y Carneiro, R. (2011). Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (39), 71-87. Quito.

CLAD - Centro Latinoamericano para el Desarrollo (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

Declaración de Mar del Plata (2006). I Congreso de Cultura. Disponible en: <https://www.cfcultura.com.ar/i-congreso-de-cultura-declaracion-de-mar-del-plata>.

Fung, A. (2005). Deliberation before the revolution: toward an ethics of deliberative democracy in an unjust world. *Political Theory*, 33(3), 397-419. USA.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, (66), 66-75. USA.

Jiménez, S. (2015). Acciones colectivas de innovación democrática local en contextos de violencia. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(1), 129-156. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Nakagawa, S. (2010). Socially inclusive cultural policy and arts-based urban community regeneration. *Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning*, 1(27), 16-24. The United Nations Economic Commission for Europe UNECE.

Oliveras, R. (2020). Potencialidades y límites del enfoque sistémico de la democracia deliberativa: el caso de Barcelona. En J. Torruella, S. Martiny C. Nebot (Coords.), ¿Una nueva democracia para el siglo XXI? Buenos Aires: CLACSO.

Pindado, F., y Rebollo, O. (2015). *El debate público*. Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona.

Santos, P., y Gugliano, A. (2015). Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista de Sociologia e Política*, 23(56), 3-19. Curitiba: Universidade Federal de Paraná.

Notas

1 Preferimos el término “democracia participativa”, si bien algunos autores optan por el término “democracia deliberativa” (Pindado y Rebollo, 2015; Oliveras, 2020; Fung, 2005, y otros).

2 El peronismo es la fuerza política hegemónica a nivel distrital desde el retorno de la democracia en 1983, por lo que las primarias de ese espacio político deciden de *facto* el futuro Gobierno municipal.

3 Desde 2015 se constituyeron diversos colectivos culturales, con mayor o menor permanencia e influencia en las políticas públicas del distrito: Acción Cultural Brown, Segundo Cordón, REC-CAB - Red de Espacios y Colectivos Culturales de Almirante Brown, Encuentro de Cultura Independiente, entre otros.

4 Los presupuestos participativos son una herramienta de democracia participativa originada en Porto Alegre bajo el gobierno del PT, en 1989, señalados como una experiencia emblemática de innovación democrática en todo el mundo. Los presupuestos participativos fueron aplicados a modelos e intereses diversos, algunas veces convergentes, otras totalmente opuestas: “Mientras para la izquierda representaba un modelo superador de la democracia representativa, para el Banco Mundial era un instrumento capaz de reducir la corrupción e incrementar la eficiencia sin alterar sustancialmente la distribución de poder” (Ramírez y Welp, 2011, en Bisio y Noboa, 2019, p. 218). La característica más importante del modelo original es la organización de varias ruedas de asambleas donde se va generando un autodiagnóstico de cada zona, luego se van priorizando las necesidades definiendo estrategias de abordaje, para finalmente resolver en las propias asambleas qué se hará en función de los recursos de los que se dispone (Bisio y Noboa, 2019).