

Re- presentando la participación

Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2005 -2009

El Presupuesto Participativo (PP) es una herramienta de democracia directa instaurado en la ciudad de Rosario en el año 2002 a través de la cual vecinas y vecinos deciden el destino de una parte del Presupuesto Municipal.

Llegando a su punto más álgido en la participación en 2006, en los últimos años, se ha observado una disminución de participantes. Sostengo como hipótesis que uno de los principales causales de dicha disminución es la desconfianza que manifiestan algunos vecinos/as de la ciudad hacia los consejeros/as de los CPD y que, en tal caso, esto es producto de la superposición aparente entre la lógica de la Democracia de Proximidad con la lógica de la Democracia Representativa Comunitaria en el PP de nuestra ciudad.

A través de un análisis cuali-cuantitativo, con la utilización de herramientas multivariantes como encuestas telefónicas, personales, entrevistas, etc. con una muestra, para los dos primeros casos, seleccionada al azar (muestra estratificada aleatoria), que tenga como prioridad la selección equitativa de los vecinos participantes por distrito, género y edad. A partir de ello, se pretende desprender las motivaciones de la participación ciudadana, su lugar de origen y la confianza que los consejeros inspiran en sus barrios. La realización de entrevistas, por su parte, será con funcionarios, cuadros técnicos y consejeros vinculados al PP. El objetivo del trabajo será determinar qué tipo de lógica, si la representativa o la participativa, es la que prima en el PP Rosario. Y, en tal caso, dilucidar si la primacía de una u otra, e incluso su convivencia, tienen efectos negativos para el proceso.

Gisela Signorelli

giselav_signorelli@yahoo.com.ar

Facultad de Ciencia Política (UNR)

Eje problemático propuesto: Ciudadanía, Democracia y Representación

Introducción

En el presente trabajo se intentan articular algunas reflexiones acerca de la relación existente entre la lógica de la Democracia Representativa y la lógica de la Democracia Participativa, en el marco de un cambio de relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil producto de la crisis

de representación acontecida en la República Argentina en Diciembre de 2001 y de la revalorización del espacio local como esfera de lo público que viene teniendo lugar, con preeminencia, en la última década.

Producto de ambos procesos, más de 300 municipios en el mundo reivindican hoy prácticas participativas como el PP. El mismo en la ciudad de Rosario, se inició como prueba piloto en el año 2002 producto de las demandas sociales surgidas a partir de la crisis de 2001 y como resultado de un proceso de descentralización que el DEM venía desarrollando desde el año 1996. Vigente por Ordenanza N°7326/02, nace el PP como una herramienta de gestión del presupuesto a través del cual vecinos y vecinas deciden el destino de un parte del Presupuesto Municipal (aproximadamente entre un 3 y un 4% del mismo).

A partir de allí, como estas formas institucionales siempre generan una cadena de efectos sociales y políticos deseables, el Municipio tomó la decisión de continuar con la ejecución de dicha herramienta participativa con mucho éxito. Sin embargo, en los últimos tres años viene observándose una clara y persistente disminución en la cantidad de vecinos y vecinas que deciden acercarse a participar en cada una de las instancias. Desde el PP 2007 (año 2006) el punto más álgido en la participación, la misma ha venido cayendo a razón de un 30% por año. ¿A qué factores puede deberse dicha disminución? Según una encuesta realizada en agosto del año pasado a vecinos y vecinas del Distrito Centro y del Distrito Noroeste de la ciudad de Rosario, que participaron en el PP entre los años 2006-2008, pueden desprenderse una variedad de causas. Entre éstas, aparece como un dato relevante para esta investigación, que más del 40% de los encuestados **no** confía en los consejeros/as, mientras que más de un 20% no sabe o no se manifiesta al respecto y sólo un 36% en el CMD Centro y un 29% en el CMD NO confía en ellos.

Esta falta de confianza podría provenir, de acuerdo a la hipótesis que sostengo en este trabajo, **de la forma de elección de los consejeros que conforman los CPD. Su posterior actuación en los mismos, traería directamente aparejada la inclusión de mecanismos representativos dentro de la lógica de Democracia de Proximidad** y, en tal sentido, analizar cuál es el rol que los consejeros desempeñan y cuán cierta es esta repercusión negativa en los índices de participación es indispensable para redefinir el PP en la ciudad para que nuevamente sea una herramienta ciudadana de co- gestión de la cosa pública.

Este trabajo se dividirá entonces, en tres partes o secciones. En primer lugar, se propone un acercamiento al objeto de estudio y a la metodología propuesta para el desempeño de esta investigación así como una aproximación a los conceptos claves con los cuales se trabajará. En un segundo apartado, nos dedicaremos a analizar el caso del PP Rosario.

PARTE I: Aproximaciones al objeto de estudio y la metodología

Capítulo 1: ¿Por qué el Presupuesto Participativo?

En menos de 15 años, el Presupuesto Participativo se ha vuelto un tema de debate central y un amplio campo de innovación para todas y todos los y las involucrados/as en democracia y desarrollo local. Hoy en día, según señalan varios estudios, alrededor de 300 ciudades están aplicando el Presupuesto Participativo. Entre ellas, la ciudad de Rosario ha sido pionera en la Argentina en poner en marcha el PP manteniendo continuidad en la política durante ocho años consecutivos.

Si bien las políticas participativas eran un eje clave en los objetivos de la administración socialista en la ciudad de Rosario, el desencadenamiento de la crisis de representación de finales de 2001 y la consecución de demandas canalizadas por la ciudadanía a través de las asambleas barriales fueron institucionalizadas por el DEM en el año 2002 con una prueba piloto del PP, el cual entró en vigencia a través de la Ordenanza N°7326/02.

Esta política hubiera sido de difícil realización si la ciudad no hubiera contado previamente con un Programa de Descentralización y Modernización Municipal iniciado en el año 1996. Producto del éxito que registró el Municipio en la realización del PP en el año 2002¹, a partir del año 2003, se decidió implementar el PP con continuidad, ya no en el formato original de asignación de prioridades por CMD, sino articulado en cuatro instancias:

1. La Primera Ronda de Asambleas Barriales (Marzo- Abril de cada año): *“son reuniones por área barrial en las que se buscan dos objetivos: saber cuáles son las necesidades y problemas de cada una de las áreas; y elegir a los delegados de los vecinos y vecinas en el CPD: consejeras y consejeros” (PP06:3)*. Se realizan a razón de 5 a 10 por CMD. En talleres, un coordinador, hace que cada vecino o vecina se presente y exponga los motivos por los que se acercó a participar. Posteriormente a esa puesta en común, se redactan algunas propuestas

¹ El primer año de realización del PP (PP2003), participaron del mismo 1526 personas, de las cuales 917 participaron de la Primera Ronda y 609 de la Segunda.

que deberán ser luego transformadas en proyectos por los consejeros en los CPD. En los últimos minutos de la reunión, los vecinos se congregan todos nuevamente en el salón principal de la reunión y eligen a los futuros consejeros. Durante los primeros seis años de realización del PP, los consejeros fueron electos en forma secreta y personal por cada vecino asistente que debía proponer un hombre y una mujer para dicho cargo. Los consejeros pueden ser entre cinco y diez, proporcionales a la cantidad de asistentes a la asamblea. Sin embargo, en los últimos dos años, los consejeros/as no fueron elegidos por los vecinos en la Primera Ronda², sino que pudo ser consejero/a toda aquel que se propusiera para serlo; ello generó cierto resquemor entre los participantes con experiencia en el PP. El momento de la elección de los consejeros era considerado una instancia de “empoderamiento”, el cual queda, en parte, disuelto sino se cuenta con la legitimación del voto de los vecinos de cada área barrial en cada uno de los CMD.

2. Los **Consejos Participativos de Distrito** (CPD): tienen la tarea de “*convertir las propuestas formuladas por los vecinos y vecinas de cada una de las áreas barriales en proyectos*” (PP06:4). Existe un CPD por cada Distrito Municipal (seis). Están integrados por las consejeras y consejeros electos en las asambleas barriales, el o la Coordinadora del PP de cada Distrito y los encargados de cada comisión. Existen, actualmente, dos comisiones: la de Proyectos Sociales (incluye los temas referidos a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública, Gobierno) y la de Proyectos Urbanos (Sec. de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento). Los consejeros se reúnen de mayo a setiembre una vez por semana a razón de dos horas para discutir sobre las problemáticas de cada barrio y formular los proyectos por comisión. Los intereses que los mueven a proponerse y a participar de esta instancia son muy variados y, en general, no parecen mirar a la ciudad como un “todo orgánico” sino como Distritos o áreas barriales particulares, con necesidades también particulares que no parecen articularse nunca en un conjunto. Sostengo como hipótesis que la principal causa de ello, sería que la mayoría de los consejeros son representantes de alguna organización de la sociedad civil (vecinales, clubes, etc.) pertenecientes a algún barrio de la ciudad, estrictamente localizado en esa área geográfica, con problemáticas que muchas veces le son ajenas a los otros participantes. Contrariamente a otras experiencias de PP, en Rosario, no hay un intercambio entre los Consejeros/as de los diferentes CMD, lo cual tampoco permite que cada vecino/a se interiorice en las problemáticas de otros barrios de la ciudad distinto del suyo.

² En el apartado cuatro profundizaremos respecto de los causales de esta decisión por parte de los organizadores del PP y sus repercusiones en el funcionamiento de la herramienta.

3. La **Segunda Ronda de Asambleas Distritales** (Octubre): *“es una reunión por Distrito en la que los vecinos y vecinas deciden qué proyectos priorizar de los elaborados por el Consejo Participativo de Distrito”* (PP06:4). Siguiendo la lógica de feria de proyectos, los vecinos y vecinas son convocados nuevamente a una reunión, en la cual tendrán la oportunidad de conocer los proyectos elaborados por los consejeros y consejeras, sus costos y, por último, votar cuáles de estos proyectos serán incluidos en el presupuesto municipal del año siguiente, propuesta presupuestaria que será luego enviada al Concejo Deliberante para su discusión y eventual sanción. Luego de la votación, los proyectos son ordenados según la cantidad de votos obtenidos y se incorporan hasta cubrir el monto estipulado para cada distrito (que actualmente es de \$5 millones). Durante el PP 2007 y el PP 2008, esta elección se realizó por voto electrónico, herramienta que aportó agilidad y transparencia al proceso. Sin embargo, para el PP 2009, por cuestiones de costos, se volvió a las boletas y las urnas tradicionales.
4. La **Tercera Ronda o cierre** (Diciembre): es *“una reunión única para todas las consejeras y consejeros, como así también para las vecinas y vecinos, 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”* (PP06:4)³.

Capítulo 2: ¿Cómo abordar el Presupuesto Participativo? Explicaciones metodológicas

1. 1. Introducción a la metodología

Las principales herramientas metodológicas serán de tipo cualitativas: la observación directa, las entrevistas en profundidad con los protagonistas y encuestas, teniendo un lugar secundario, aunque no menor, el análisis estadístico y cuantitativo. En tal sentido se propone, entonces, trabajar desde una perspectiva cualitativa (aunque sin excluir para ello algunas mediciones cuantitativas), por medio de la comprensión de los significados intersubjetivos de la acción social. En pos de los objetivos antes planteados se someterán al análisis los siguientes conceptos: Democracia de Proximidad y Democracia Representativa Comunitaria.

Se proponen en primera instancia encuestas telefónicas, a la población en general, vecinos/as que hayan participado del PP en estos años (2006-2009), con una muestra seleccionada al azar (muestra estratificada aleatoria) de los dos CDM elegidos (Centro y NO) proporcional en un 1% de la cantidad de vecinos participantes, teniendo como prioridad la selección equitativa de vecinos/as por área barrial en cada CDM, por género y edad. A partir de ello se pretende

³ Información oficial contenida en “Presupuesto Participativo 2006” (PP06), Municipalidad de Rosario. Diciembre de 2005.

desprender las motivaciones de la participación ciudadana y su lugar de origen, así como la confianza que los consejeros inspiran en cada uno de sus barrios.

En segundo lugar, se realizarán encuestas personalizadas, representativas de acuerdo a la cantidad de consejeros/as participantes en los seis CMD de la ciudad, con un universo seleccionado por el propio investigador que tenga en cuenta no sólo la representación por área barrial, sino también la cantidad de años que ejerció como consejero/a, el origen del mismo, es decir si es representante de alguna OSC o es un ciudadano no organizado, su edad y su sexo. El fin de dichas encuestas será profundizar los conocimientos acerca de las motivaciones de los consejeros/as e investigar acerca de sus capacidades, desempeño y aprendizajes para determinar qué tipo de lógica, si la representativa o la de proximidad, es la que prima en el PP Rosario. Y, en tal caso, dilucidar si la primacía de una u otra, e incluso su convivencia, tienen efectos negativos para el proceso.

Por último, como tercer instrumento, se procederá a la realización de entrevistas en profundidad con funcionarios y cuadros técnicos vinculados al PP (incluso con aquellos que no se encuentran en funciones en la actualidad pero que intervinieron en los años seleccionados para el estudio) así como a consejeros del mismo.

El análisis de los datos obtenidos a partir de las encuestas se realizará mediante la aplicación de técnicas estadísticas multivariantes (análisis de más de dos variables a la vez de la población estudiada). Los resultados arrojados por estos tres instrumentos permitirán un análisis pormenorizado de las percepciones de los actores protagonistas del PP Rosario en el período 2006-2009, para establecer conexiones entre la actuación de los consejeros y los porcentajes de participación.

Capítulo 3: ¿De qué hablamos cuando hablamos de lo que hablamos? Definiendo conceptos

3.1.1. Dos formas de participación: Democracia Directa – Democracia Representativa Comunitaria

En relación a las formas de participación en el proceso de Presupuesto Participativo, Ives Cabannes (2004) hace referencia a dos modalidades. La primera es de **democracia directa**: todos y todas los ciudadanos y las ciudadanas tienen el derecho de participar directamente en las asambleas temáticas y en las asambleas barriales o distritales. Cada participante puede, a

partir de un voto universal, votar y ser electo delegado o Consejero. Los ciudadanos controlan en este caso *directamente* el proceso. La segunda forma de participación, relativamente común en las experiencias latinoamericanas, es *indirecta*. La participación en las discusiones y en las decisiones se da por ejemplo, a través de organizaciones sociales y barriales. El ciudadano está representado a través de sus líderes pero no actúa directamente y tampoco controla directamente el proceso. Se trata de una forma de Democracia, al mismo tiempo Representativa y Comunitaria. La llamaremos **Democracia Representativa Comunitaria**. A pesar de la proximidad posible entre la ciudadanía en general y sus representantes comunitarios, esta forma de Democracia Representativa puede llegar a tener riesgos y límites parecidos al de la democracia representativa convencional.

3.1.2. ¿A quién se representa?

Cuando hablamos de representación política, señala Pitkin (1985:225), nos referimos a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas. Sartori, por su parte, sostiene que el concepto de representación abarca tres significados: la idea de mandato o instrucción; la idea de representatividad, semejanza o afinidad; la idea de responsabilidad u obligación de rendir cuentas.

En cuanto a la pregunta de a quién se representa, es la suposición común que el representante debe actuar en beneficio de los intereses de su electorado y que, al hacerlo así, sirve a la nación. Pero, ¿cómo puede ser que el representante pueda tener poder sobre aquel que le da poder (el representado)? Para Bourdieu (1984) se instala aquí una relación circular en la cual el representante existe porque representa, mientras que el grupo existe porque tiene alguien que lo representa. Se oculta así, para Bourdieu, la cuestión del fetichismo político y el proceso por el cual los individuos se constituyen en tanto grupo pero perdiendo el control del grupo por el cual se constituyen. Pero... ¿cómo es posible que esto suceda? Uno de los mecanismos que lo posibilita, dice el mismo autor, es que en muchos casos los intereses de los mandantes coinciden con los del representante, de modo tal que pareciera que éste último no tiene intereses por fuera de los del grupo representado. En fin, tiene que ver con lo que Bourdieu denomina la “*impostura legítima*”, es decir, que en verdad el representante, en general, no es un cínico o un usurpador, sino que son ellos mismo presos de este juego, tomándose por otra cosa de que la que es, y creen verdaderamente en lo que hacen.

Laclau (1997:66), criticando la perspectiva de la representación descriptiva o entendida como espejo, señala que esta teoría deja de lado la explicación sobre la razón del hecho representativo. Razón que se encuentra en que los representados están ausentes del sitio en que la representación tiene lugar, y en que las decisiones que los afectan deben ser tomadas allí. Lo cual equivale a decir que, *si los representados necesitan la representación es porque sus identidades están incompletas y deben ser suplementadas por el representante*. La relación de representación en tal sentido se manifestará siempre de forma impura dado que el movimiento de representado- representante deberá ser necesariamente complementado con un movimiento contrario. El rol de los líderes populares será, entonces, el de proporcionarle un lenguaje a las masas marginadas que le permita reconstituir su identidad y generar la movilización democrática.

3.1.3. El rompecabezas de la Participación

Participar es siempre un acto social, sólo se puede participar en conjunto... con otros que también estén decididos a **tomar parte**. En términos generales éste término ha sido definido por Cunill (1999) como *“la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”*. Autores como Cunill, Bolos, Correas, entre otros, sostienen que la participación en las sociedades contemporáneas es producto de la ineficiencia de las administraciones para resolver los problemas de la ciudadanía o la respuesta ante la desconfianza que se tiene hacia los mecanismos de la democracia representativa. En tal sentido la participación se convierte en un factor estratégico para afianzar la gobernabilidad y la democracia (GUILLEN y otros, 2009:6) Pero, por tanto, la auténtica participación implica poder ciudadano y consecuentemente, aumentar la participación implica redistribuir el poder.

3.1.4. Pensando juntos la ciudad: el Presupuesto Participativo

La bibliografía ofrece innumerables definiciones de **PP** dado que es un proceso de múltiples dimensiones y no existe un diseño acabado y definitivo del mismo. Se entenderá por **Presupuesto Participativo**, siguiendo al Prof. Boaventura de Sousa Santos (2004:34) *“una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno municipal”*. Los tres principios serían: (a) participación abierta a todos los ciudadanos, sin ningún *status* especial atribuido a las organizaciones comunitarias; (b) **combinación de democracia directa y representativa**,

cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y, (c) disponer recursos para inversiones de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos (o sea, compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetadas también las limitaciones financieras). No existe un diseño acabado y definitivo de PP, en tal sentido la Municipalidad de la Ciudad de Rosario entiende por el mismo según la ordenanza de creación N° 7326: “... *forma de gestión del presupuesto, en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas*”.

PARTE III: Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006 - 2009

Capítulo 5: Re- presentando la participación

Cuando la representación ocupa otros espacios

En el Siglo XXI, por el tamaño y la idiosincrasia de las naciones, son varios los autores que coinciden, aunque desde diferentes perspectivas, en encontrar elementos de la democracia representativa inmiscuidos en herramientas de democracia participativa, como si no se pudiera prescindir de los primeros.

Empero, Blondiaux y Sintomer (2004:103-105), sostienen que el lugar central de la representación en la política contemporánea no es visto como un problema por el paradigma deliberativo en la medida en que la representación tiende a disolverse en la deliberación; dado que la deliberación produciría nueva información, estimularía el ascenso en generalidad, es decir, la posibilidad de ir más allá de los intereses personales y de que la deliberación sería una fuente normativa y factual de la legitimidad en la medida en que respeta a todos los actores y atiende a sus argumentos.

Ahora bien, aunque la deliberación se presenta como un elemento central de las políticas participativas, cabe preguntarse sobre el grado en que dichos procesos son genuinamente deliberativos. En muchas ocasiones, tal como relatan Fung y Wright (2003:70-71), la debilidad potencial de estos experimentos de Gobierno Participativo con Poder de Decisión, es que no se presta atención a la evidente desigualdad de poder presente entre los actores y en tal sentido, la tesis de Blondiaux y Sintomer se hace trizas.

El PP Rosario no se encuentra ajeno a esta fusión de lógicas. Teniendo en cuenta esto último, pareciera más apto para el análisis de nuestro caso, la perspectiva de Luciano Fedozzi en “*Presupuesto Participativo y Esfera Pública*” (DOBAL, 2002:45-84) quien afirma que la participación presente en el PP, no prescinde de las elección de representantes de las comunidades, en especial en las fases de deliberación, junto a instancias colectivas. Se trata por lo tanto, de un **método de complementariedad** entre la representación tradicional y las formas de representación directa de la población que, no obstante, requieren en su dinámica operacional de instrumentos de representación política.

En “*O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*” (2003), Leonardo Avritzer⁴, por su parte, sostiene que el PP es una **rearticulación de democracia representativa y democracia participativa** basada en cuatro elementos: 1) la cesión de soberanía del poder ejecutivo local a asambleas ciudadanas; 2) la introducción de formas de participación asamblearia y de formas de delegación consejista; 3) la autorregulación soberana de esas asambleas (los propios participantes producen las reglas de participación); 4) la intención de revertir las prioridades en la asignación de los recursos públicos en beneficio de los sectores más pobres. Para que eso pueda concretarse son necesarias cuatro cosas: voluntad política, densidad asociativa, diseño institucional y capacidad administrativa-financiera para implementar la propuesta.

Un acercamiento a los CPD del PP Rosario

“El CPD es un órgano participativo colegiado, con capacidad de propuesta, iniciativa y asesoramiento que opera en cada uno de los CMD de la ciudad...” (Reglamento Interno del PP, 2008: art. 21 y 22)

La complementariedad y/o articulación entre democracia representativa y democracia participativa, se hace presente en el PP Rosario. Ambas lógicas se superponen claramente. Incluso puede afirmarse que en el PP Rosario, se presenta lo que Ives Cabannes denomina **Democracia Representativa Comunitaria**, es decir la aparición de representantes que impiden la plena y llana participación. El ciudadano independiente sólo participa per se en las asambleas de Primera y de Segunda Ronda. Aunque en éstas también aparecen sesgos de la democracia representativa, dado que son los líderes y militantes barriales los que colaboran ampliamente en la convocatoria para las mismas. En los CPD, que es en fin donde se deciden

⁴ Extraído de Ford (2007), el subrayado es mío.

los proyectos a ser electos, el ciudadano actúa por medio de sus representantes barriales que en la mayor parte de las veces, no son ajenos a la lógica política de la representación. Rosario cuenta con una importante densidad organizativa, empero dicha situación adquiere particularidades de acuerdo a cada CMD.⁵

La cesión de soberanía del poder ejecutivo local a asambleas ciudadanas

“La voluntad política inequívoca de los gobernantes de compartir el poder relacionado con las decisiones presupuestarias en inversión local es condición fundamental para el funcionamiento de políticas participativas...” (Almeidas Cunha Filgueiras, 2004:10)

Dicho primer elemento señalado por Avritzer (2003), no requiere demasiada explicación en el caso de Rosario, los ocho años de ejecución consecutiva del PP en la ciudad comprueban la convicción del DEM de llevar a cabo políticas descentralizadas y participativas. La voluntad política de la gestión municipal respecto de la realización del PP, se pone de manifiesto en la Ordenanza N°7326/02, de creación del mismo y en la Ordenanza N°7869, que reza *“el Presupuesto Participativo es una herramienta de presupuestación que promueve y estimula procesos de planificación participativos y asociados entre el Estado y la sociedad civil”*.

Producto de la merma en la participación, de la que ya se hablara, pareciera haber, al conversar con los cuadros técnicos de la Municipalidad un menor entusiasmo en la realización del PP, que sin lugar a dudas, es transmitido a la ciudadanía: *“Qué sé yo... algunos vos hablas y te dice “le falta el espíritu, lo que no se puede explicar” pero vos ves que la actitud de los funcionarios ya no es la misma...”* (Entrevista No.3: Coordinadora PP CMD NO)

Incluso, en una encuesta realizada en el mes de Junio a consejeros del PP⁶, se pone de manifiesto (reafirmandose lo que veíamos en las encuestas anteriores) que las invitaciones municipales, son el principal medio convocante a la participación seguido por la participación en organizaciones (a las que también, en general, llegan invitaciones).

Por último, vale mencionar que en una reunión interna de la Municipalidad, a la cual asistieran alrededor de 30 funcionarios de mediano nivel, que se realizara el pasado 4 de Junio, en el CMD Centro, junto con el especialista de la Red Urbal, Yves Cabannes, todos ellos manifestaron un profundo interés en la mejora de la herramienta y en su continuidad. Lo

⁵ Volveremos sobre este tema más adelante.

⁶ Muestra de 180 encuestas en los seis CMD de la ciudad de Rosario a consejeros y consejeras del PP, en el mes de junio del corriente año. Ver anexo No. 2

cual reafirma que la voluntad política y técnica respecto a seguir cediéndole soberanía del poder ejecutivo a los vecinos y vecinas de la ciudad de Rosario, a través del PP, aunque resquebrajada, sigue vigente.

Por lo pronto no hay rechazo al PP, porque nadie dice que es una burla, un “manijeo” político... Si tuviéramos esa respuesta, bueno. Pero las respuestas tienen que ver con desconocimiento o desinterés. Y lo más importante, el arco político no rechaza el PP. (Entrevista No. 7 – Roberto Zampani, Ex coordinador general del PP)

Introducción de formas de participación asamblearia y de formas de delegación consejista

“Nosotros somos la voz del barrio, de la gente que nos eligió. En este espacio, en el PP, nosotros tenemos la voz de la gente” (Entrevista No. 2. Consejera Barrio Santa Lucía – CMD Oeste)

La Ordenanza N°7326/02, sería la primera en introducir formalmente la participación a partir de asambleas (Primera y Segunda Ronda) y de formas de delegación consejista (actualmente, CPD y Tercera Ronda), al delimitar el modo del funcionamiento del PP. Por su parte, el Reglamento Interno (2008) del mismo establece en su artículo No. 2:

*“El sistema de PP de la Municipalidad de Rosario combina cuatro instancias de participación en su implementación: a. **Participación directa** de todos los vecinos y vecinas en Primera Ronda de asambleas ciudadanas; b. **Delegación** a través de la constitución de los CPD y de las comisiones de seguimiento; c. **Participación directa** de los vecinos y vecinas en la Segunda Ronda de Elección de proyectos; d. **Participación de los consejeros participativos de distrito en la Tercera Ronda de Asamblea General**”⁷*

Puede verse en la redacción del artículo No. 2 del reglamento, la utilización de la palabra “delegados” y no la de “representantes” dado que como sostiene la Dra. Cristina Bloj (2008:39):

“Si bien suele haber un reconocimiento explícito del “trasfondo político” que sustenta el programa al mismo tiempo se plantea como obstáculo a ser sorteado. Como si, y pese al tiempo transcurrido, en este horizonte la práctica política mantuviera la carga peyorativa

⁷ El subrayado es mío

que arrastra de la crisis de 2001. Es posible entrever cierta reticencia a la idea de “representación...”

Como ya se indicara, durante los primeros años de vigencia del PP, los consejeros eran elegidos por medio del voto por todos los presentes en las asambleas de Primera Ronda. Dicho mecanismo electoral, propio de la representación, se hacía claramente visible en dicha instancia y manifestaba su plenitud durante la deliberación en los CPD pero máximamente cuando dichos consejeros hacen todo lo posible por congregarse gente que vote sus proyectos, que dicen ser los de los vecinos que originariamente los eligieron. Aunque en los últimos dos años (PP 2009 y PP 2010), el mecanismo de elección ha sido disuelto, pretendiendo evitar que el ciudadano independiente no pudiera ser consejero y disimulando la escasez de personas en las asambleas como para elegir candidatos, se decidió que fuera consejero todo aquel que lo deseara. Sin embargo, dicha propuesta no ha mejorado la primera situación e incluso ha generado resquemor en los ciudadanos que estaban acostumbrados al mecanismo de elección anterior, que los hacía sentir legitimados. Además originariamente la propuesta del PP estaba dirigida a la participación individual expresada en “una persona, un voto”, que sostiene la Dra. Cristina Bloj (2008:43), atenta por su parte contra el fortalecimiento de las redes sociales, eje central del programa.

Al respecto hay voces encontradas, están los consejeros que privilegian este hecho que hoy les permite ser delegados sin pertenecer a alguna organización, y están los que aseguran que se pierde representatividad: *“en cuanto a la representatividad de la gente que están representado no lo veo... me parece una... contrariedad, porque yo me postulo, yo me elijo y voy hacerlo...”*⁸ (Entrevista No. 2 Consejera CMD Oeste). Desde la administración del DEM, afirman que ante la disminución en la participación el mecanismo electoral pierde sentido aunque es cierto que *“produce una baja del entusiasmo por participar de las asambleas porque los liderazgos personales de cada barrio, estimulan la participación.”*(Entrevista No.5 Marcelo Tenaglia, Director CMD NO). La elección era para otros una forma de crear responsabilidad en el delegado: *“Para nosotros la elección era fundamental: ellos asumían la responsabilidad de representar al resto”* (Entrevista No. 7 – Roberto Zampani – Ex Coordinador General PP)

Por otra parte, el reglamento interno en su Art. 18 establece que puede ser consejero todo mayor de 16 años que no haya sido consejero en los últimos dos años. Es decir que sólo se

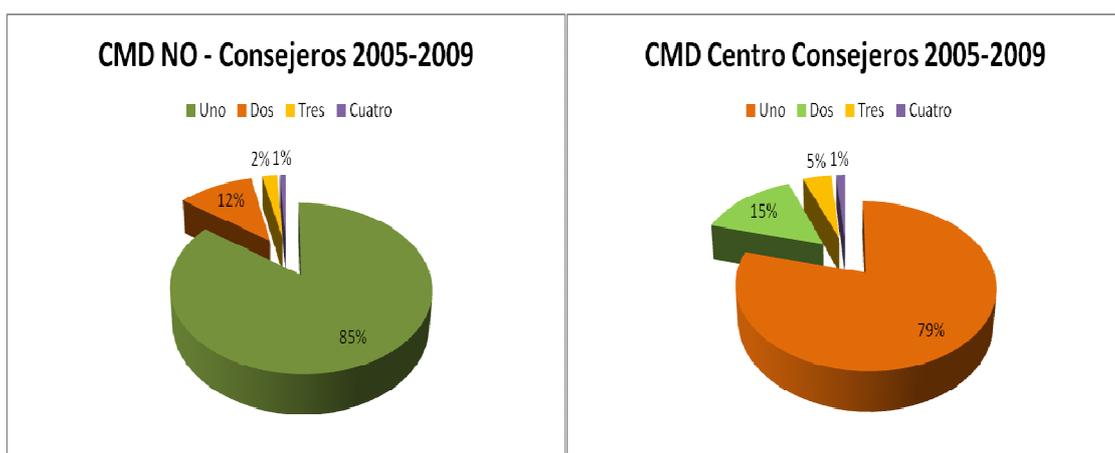
⁸ El subrayado es mío.

puede ser delegado dos años consecutivos tras lo cual se debe descansar por lo menos un año. Empero es común entre los consejeros escuchar que dicha norma sólo fue cumplida los primeros años del PP, tras lo cual hay consejeros que hace tres o cuatro años consecutivos que están integrando los CPD. Algunos argumentan que sólo dos años implica que cuando se aprende verdaderamente a ser consejero, se tiene que dejar y que incluso eso no es conveniente para el barrio. Si bien dicha norma, está pensada para generar renovación, la práctica ha demostrado que dicha renovación se da de todos modos, y que es muy importante para los consejeros nuevos la experiencia de los que ya vienen trabajando hace años en el PP.

“...al principio el reglamento se cumplía. Desde afuera uno tenía que participar igual pero uno podía ser dos años consecutivos consejero, no más, pero la necesidad seguía. Y vos a un proyecto si no le das seguimiento al año siguiente no tiene fondos para funcionar. Después ya no... no se cumplió más con esa norma y seguí...” (Entrevista No.2 Consejera CMD Oeste)

Sin embargo, pese a lo que suele creerse, cruzando las bases de datos de consejeros y consejeras del CPD Centro y NO, se llega a la conclusión de que el porcentaje de repitencia es mínimo. El 85% de los consejeros en CMD NO y el 79% en CMD Centro, participó una sola vez. Caben dos conjeturas: o los datos cargados por la Municipalidad no son reales para evitar reconocer que la cláusula No. 18 del Reglamento Interno no se cumple, o la percepción de que “los consejeros son siempre los mismos” cae por la borda.

Gráfico No.1: Repitencia Consejeros CMD Centro y NO (2005 - 2009)



Ahora bien, en lo que respecta a estas redes sociales y a la densidad institucional, en los inicios del PP, podía observarse una notoria participación de los OSC de la ciudad. Al respecto relata el Dr. Alberto Ford (2004:9):

“En el PP hay representados diversos actores. En las asambleas del Distrito Centro, y en algunas del Distrito Norte y Sur, predominaron los vecinos independientes, mientras que en el resto se vio una presencia más significativa de representantes de organizaciones comunitarias (fundamentalmente centros comunitarios –que manejan planes asistenciales municipales, provinciales y nacionales-, pero también vecinales, ONG’s, escuelas, bibliotecas, clubes barriales). En varios casos pude observar que esos representantes iban acompañados de “clientela” (beneficiarios de la organización que participaban de la asamblea planteando demandas y eligiendo delegados previamente acordados)”

Sin embargo, es este octavo año de realización del PP, es tan notorio el cambio que se manifiesta, que dichos datos parecen no haber correspondido al PP Rosario. Es innegable la gran densidad asociativa con la que cuenta la ciudad, que no casualmente, se encuentra mayor desarrollada en el CMD NO y Oeste, que son los que presentan mayores necesidades según los indicadores socio-económicos convencionales.

Tabla No.1: Densidad asociativa por CMD

| | Centro | Norte | NO | Oeste | SO | Sur |
|-----------------------------|---------------|--------------|-----------|--------------|-----------|------------|
| % de OSC⁹ | 13,93 | 13,17 | 20,44 | 21,48 | 11,43 | 19,54 |

Si bien no hay que olvidar que como señala Almeidas Cunha Filgueiras (2004:15), la coordinación del proceso del PP (la convocatoria, las reuniones y la preparación logística) corresponden al gobierno local, éste cuenta con el interés y capacidad de convocatoria de las organizaciones sociales. Es por eso que cabe destacar la importancia de la merma de organizaciones sociales presente en el PP 2010, con excepción del CMD Oeste, cuestión que además se presenta como un causal claro de la disminución de la participación a nivel general, en todas las instancias del PP.

De una encuesta realizada a 180 consejeros del PP¹⁰, se desprende que actualmente sólo un 18% de los consejeros que componen los CPD en los seis distritos de la ciudad dicen pertenecer a alguna OSC. Empero los porcentajes son muy diferentes si se desagregan por CMD: se confirma en parte la tesis de Ford respecto a que los distritos más pobres participan más organizados, dado que el Centro y el Sur junto con el Norte se colocan en tercer y cuarto

⁹ Datos extraídos de la Página Web del Observatorio Social de la Municipalidad de Rosario

¹⁰ Ver anexo No. 2.

lugar respectivamente, antes que el CMD SO que presenta condiciones socio-económicas poco privilegiadas.

Tabla No.2: Participación de OSC por CMD

| | Centro | Norte | NO | Oeste | SO | Sur |
|--------------------------|--------|-------|-----|-------|-----|-----|
| % de OSC en el PP | 18% | 14% | 22% | 40% | 10% | 14% |

Los causales de dicha disminución se deben a tres razones: falta de ejecución de obras que generan descreimiento en la herramienta, cumplimiento de obras presentadas por las OSC, eliminación de la elección por votación de los consejeros. Incluso, este último causal trajo aparejada también una disminución de la participación en las asambleas barriales de Primera Ronda, dado que quien pertenece a alguna OSC no se ve en la necesidad de “llevar la clientela” (como señala FORD: 2004) para que lo voten para poder integrar el CDP, sino que basta con que se proponga para serlo. ¿Es entonces, más genuina esta participación?, seguramente, por lo pronto desaparece casi en su totalidad lo que Ford (2004:10) denomina cooptación material: *“en el PP, la cooptación no parece darse tanto en términos ideológicos como materiales... en muchas asambleas participan organizaciones con tres o cuatro dirigentes y un cuadro mayor de “clientes” (que muchas veces no abren la boca), con lo que se desvirtúa el principio de un hombre-un voto (no formalmente, pero sí sustancialmente)”*.

De todas las formas, la apertura de la participación es en sí misma una forma de combatir cualquier tipo de manifestación clientelística que pudiera aparecer en el PP, pues *“la participación genuina de la población... significa la comunidad pensando y decidiendo sola qué es lo que más le conviene”*. (KLISBERG, 2007:20). Cuanto más transparentes, confiables y de calidad sean los mecanismos de elección de delegados, continúa el mismo autor, más se asegura la representatividad en el proceso de participación. (KLISBERG, 2007:24)

Otra discusión que se plantea, al respecto de la OSC, y que tiene su origen en los comienzos del PP, es si éstas deben tener o no una participación “especial” al interior del PP. Allá por el año 2003 se proponía que los consejeros que fueran representantes de alguna organización, votaron doble. La coordinadora del PP CMD NO, en este sentido, nos cuenta:

*“...fue una batalla ganada, las instituciones en un principio querían ser las únicas en participar. Bueno, fuimos al Concejo y se ganó que **aunque seas de una institución venís como vecino**. Creo que ese es un debate cerrado. Después en la realidad, es claro que va a*

*tener, el de una institución, una inserción barrial mayor (aunque eso también se les vuelve en contra cuando no pueden concretar lo que vienen a buscar). Lo que sé es que son las reglas del juego. Les damos las mismas posibilidades a todos. Originariamente las OSC querían tener además del voto como consejeros el voto con institución... eso ya se cerro, es un consejero, un voto.”*¹¹ (Entrevista No.3 Coordinadora PP NO)

Sin embargo, actualmente tanto referentes de OSC como dirigentes y funcionarios siguen criticando dicha lógica favorecedora de la participación ciudadana llana, sin estamentos ni jerarquías. Así el Concejal Miatello, declara: *“que tengan (las vecinales) una participación diferenciada del vecino común. Y quizá así se podría recuperar su rol y dinamizarlo...”*. En 2001, los vecinalistas formaron parte del *“que se vayan todos”*¹² producto de la crisis de representación que también los incluía. En tal sentido, para muchos de ellos, el surgimiento del PP como instancia de canalización de demandas directa entre la ciudadanía y el Estado Municipal, ha venido a suplantar su rol (que, en la mayoría de los casos, no han podido aggiornar) en los barrios de la ciudad. En tal sentido, aunque muchos critican que el vecino independiente participe en igualdad de condiciones que ellos, han debido adaptarse y participar del PP para no perder “poder” a nivel territorial. *“En algunos lugares no lo tomaron (al PP) como lo que es: también es una escuela de dirigentes que por eso pone en crisis a los vecinalistas”* (Entrevista No. 7 Roberto Zampani)

De todos modos, en todos los CMD de la ciudad se está viendo una merma en la participación de OSC: *“En el día de hoy tenemos menos participación de OSC que de vecinos sueltos, se está notando mucho sobre todo este año. Hay una caída violenta. Es un indicador importante de donde mella el incumplimiento.”* (Entrevista No. 5: Marcelo Tenaglia, Director CMD NO). Además de la falla en el cumplimiento de las obras, una consejera del CMD Oeste, se atreve a conjeturar: *“Ese tipo de personas, participaron y a lo largo de los años fueron dejando porque sus intereses no fueron satisfechos. Sus intereses personales eran ocupar un lugar personal o enriquecer a través del PP su institución o su zona con la imagen personal”*

Muestra también del entrecruzamiento de las lógicas de la democracia representativa y de la democracia participativa, es la mayoritaria afirmación de los consejeros al preguntarles si creen que representan a sus vecinos más, luego de la eliminación del mecanismo de elección

¹¹ El subrayado es mío

¹² Frase popular utilizada por los manifestantes en contra de políticos, funcionarios y dirigentes sociales, tras la tan mentada crisis de representación acontecida a finales de 2001 y el año 2002 en la Argentina

de los mismos. “Creo que represento a mis vecinos porque conozco sus intereses y necesidades y presento proyectos para superarlas” (Consejera del CMD Oeste). Empero también es llamativo que casi un 20%, siempre mayoritario al NO en los seis CMD, manifieste no saber si los representa, pero a su vez confesar que pone lo mejor de sí para lograrlo.



Gráfico No.2: Consejeros que manifiestan representar a sus vecinos

Tabla No. 4: ¿Cree que representa a sus vecinos? Desagregación por CMD

| | Centro | Norte | NO | Oeste | SO | Sur |
|---------|--------|-------|-----|-------|-----|-----|
| SI | 77% | 75% | 70% | 56% | 62% | 96% |
| NO | 8% | 3% | 10% | 9% | 14% | 0% |
| NO SABE | 15% | 22% | 20% | 32% | 24% | 4% |

Consecuentemente con lo anterior, los consejeros manifiestan mayoritariamente haberse propuesto para tales por intereses del barrio y para canalizar demandas. Así declara una consejera del distrito Norte: “A través de este proyecto innovador que nos da herramientas y confianza podemos ser representantes de nuestro barrio para hacer eco a sus demandas”.



Gráfico No. 3: Motivo por el que decidió ser Consejero

Otra cuestión que aparece como natural en el relato de los consejeros en todos los CMD, es su coordinación con otros delegados de barrios allegados al suyo, sobre todo a la hora de la votación de los proyectos:

“Por ahí trato de trabajar con otros consejeros, por ahí si nos sobran votos podemos votar obras de algún barrio pegado que también nos beneficie a nosotros” (Entrevista No. 4. Consejera CMD NO)

“Claro, ahí hay estrategias por ejemplo de los vecinos de un barrio y de otro. Que a lo mejor nos dice bueno mira nosotros queremos que salga tal obra, tal proyecto. Ustedes son un grupo de 20...ustedes nos votan a este y nosotros le votamos a los otros” (Consejera Barrio Ntra. Sra. de Itatí. CMD SO)

“Por eso cuando vos después ibas a elecciones, más allá de que vos tengas que caminar el barrio puerta a puerta, sabías que a la par tuya había vecinos de otros barrios que estaban a la par tuya trabajando y entonces después eso proyectos eran votados multitudinariamente” (Entrevista No. 2 Consejera CMD OESTE)

De esa manera, muchos se aseguran que sus proyectos salgan votados masivamente. De todos modos, esta práctica es menos recurrente en el Centro que en los cinco distritos restantes, donde las necesidades se vuelven comunes. Dicha práctica de alianzas, que puede asemejarse, aunque en el territorio, a las que se dan el ámbito parlamentario, también implican la fusión de lógicas.

Auto -regulación soberana de esas asambleas

Algunos interrogantes que presenta Almeida Cunha Filgueiras (2004:12) sobre esta temática son los siguientes: ¿cuáles son las principales reglas del proceso y cómo fueron establecidas? ¿Se trata de un proceso abierto o con procedimientos previamente estructurados a partir de los cuales se convocó la participación? ¿Hay evolución en las reglas? ¿Se percibe una construcción colectiva?

Una diferencia significativa de la ciudad de Rosario con otras ciudades que han implementado el PP, como Porto Alegre, es la existencia de reglamentaciones institucionalizadas, más y menos flexibles que regulan el PP Rosario. A su ya mencionada Ordenanza de creación, que sólo establece condiciones mínimas, se le han sumado la Ordenanza No. 7869 del año 2005,

que nunca entró de hecho en vigencia y la Ordenanza No. 8007 del 2006 relativa a la equidad de género.

Sumado a ello, el PP cuenta desde sus inicios con una reglamentación interna, la cual se encuentra sujeta a modificaciones de acuerdo a sugerencias de los consejeros y funcionarios municipales. En ella se da cuenta del criterio de distribución del presupuesto asignado al PP, de las etapas y el funcionamiento de las cuatro instancias que lo componen y de los procedimientos de control como la comisión de seguimiento. Este reglamento interno, es sometido todos los años a criterio de los consejeros en cada CPD, el cual puede decidir por consenso o votación la introducción o modificación de alguna de sus cláusulas para el mejor funcionamiento de ese CPD en concreto; con lo cual se percibe una construcción colectiva y democrática de las reglas de funcionamiento que evolucionan año tras año. Quizá la evolución más significativa haya sido la impulsada en el año 2004 con la introducción del trabajo por proyectos y no por prioridades que también distingue al PP Rosario del de otras localidades.

Intención de revertir las prioridades en la asignación de los recursos públicos en beneficio de los sectores más pobres

Para concretar los proyectos, se debe contar con recursos, además de con la voluntad política, la capacidad administrativa e institucional. ***“De lo contrario, existe el riesgo de convocar a los vecinos y a las organizaciones sociales, generando movilización y expectativas, para producir resultados limitados, provocando frustración y desconfianza...”***¹³ (Almeidas Cunha Filgueiras, 2004:10)

En general, son muy pocas las experiencias de PP en el mundo, que designan un alto porcentaje de su presupuesto municipal a la decisión de los vecinos y vecinas. Rosario, así, destina 30 millones de pesos actualmente al PP (5 millones por CMD, en forma proporcional). Si bien en el año 2003, apenas se superaban los 24 millones, en números relativos, el porcentaje destinado al PP ha venido disminuyendo.

Tanto si analizamos los datos del Presupuesto Total como del Presupuesto redefinido, podemos observar la marcada disminución en la asignación que se le otorga al PP. Los mismos consejeros que no parecían quejarse por esto hasta el año pasado, empiezan a hacerlo: ***“el porcentaje del presupuesto debería ser mayor porque así salen ejecutados cada vez menos***

¹³ El subrayado es mío

proyectos” (Consejero CMD Sur, Barrio La Tablada). Ello, también se debe a que la oposición a la gestión socialista¹⁴ ha comenzado a “hacer ruido” al respecto, sobre todo por la Ordenanza No. 7869 del Índice de Carencia, nunca reglamentada y en tal sentido nunca puesta en vigencia. Dicha Ordenanza establece la creación de un Índice de Carencia para la distribución del presupuesto por CMD, de la siguiente manera:

“La distribución de recursos asignados al Presupuesto Participativo para cada distrito se realizará de la siguiente forma el 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales para cada uno de los 6 (seis) distritos y el 50% (cincuenta por ciento) en forma¹⁵ directamente proporcional al grado de marginación urbana que establezca anualmente el cálculo del Índice de Carencia para el que se utilizarán datos disponibles del último censo, Encuesta Permanente de Hogares y estadísticas de las dependencias municipales” (Art. 5)

Aunque podría discutirse si esta ha de ser la mejor manera de distribuir el porcentaje de asignación del PP por CMD, sí es claro que es necesaria la implementación de algún tipo de discriminación positiva a favor de los distritos más postergados. Para ello es necesario poder contar con mayor y mejor cantidad de información socioeconómica geo - referenciada de la existente, dado que se considera que la EPH, no es un indicador suficiente. En tal sentido, el Observatorio Social de la Municipalidad estaría empezando a hacer un trabajo interesante que podría servir para generar un índice más preciso, y al mismo tiempo, más justo. Por el momento, no hay decisión municipal de realizar algo semejante, se cree que la proporcionalidad garantiza equidad. De ser así, debería garantizarse la ejecución del 100% de los proyectos electos en los seis distritos para que no se generen desigualdades como las que ya hemos marcado en el capítulo anterior. Para ello, una medida importante es la asignación específica del dinero destinado al PP: *“Las partidas que no tienen afectación específica pueden ser destinadas a otras finalidades. Esto han hecho con los recursos del PP”* (Entrevista No. 6: Concejal Jorge Boasso)

¹⁴“...hay dos aspectos que yo vengo marcando desde hace tres años, que son incumplimientos formales: primero la obligación de que la proporción del PP en términos porcentuales nunca puede ser menor a la del año anterior... eso no se cumple desde hace tres años. Y tampoco se cumple la modificación que hizo en su momento la concejala Ausburger, del Índice de Carencia...” Entrevista No. 1: Concejal Osvaldo Miatello.

¹⁵ El subrayado es mío

Tabla No.5: Porcentaje de Ejecución por CMD (2005 -2007)¹⁶

| Estado/CMD | Centro | Norte | NO | Oeste | SO | Sur |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Presupuesto | \$12.913.285 | \$12.916.667 | \$12.916.666 | \$12.916.066 | \$12.916.549 | \$12.917.647 |
| Ejecutado | 61.17% | 75.59% | 65.34% | 76.66% | 57.17% | 69.93% |
| Pendiente | 38.83% | 24.41% | 34.66% | 23.34% | 42.83% | 30.07% |
| Faltante | \$5.162.791 | \$3.264.250 | \$4.614.013 | \$3.076.370 | \$5.550.056 | \$4.008.766 |

En este momento el estrecho margen presupuestario con que cuenta el DEM para aumentar los recursos disponibles para el PP así como para la ejecución de obras pendientes está generando un alto costo para los sectores populares. Sin embargo, cabe señalar que aunque las deficiencias han empezado a notarse, el PP Rosario se ha mostrado equitativo en cuestiones de género y etarias y ha consolidado grandes obras en zonas carenciadas de la ciudad como en el Distrito Oeste que tiene ejecutado el 76% de los proyectos votados, siendo el distrito con menor cantidad de obras pendientes. En contraste, el CMD SO presenta los mayores déficits (43% pendiente). Así como sostiene Mauro Miguez (2009):

“... el caso del Distrito Oeste, caracterizado por reunir los indicadores socio/territoriales más homogéneamente desfavorecidos, evidencia márgenes de efectividad cercanos a la media y proyectos pendientes inferiores al promedio de faltante, hecho este que nos indica el desacierto que implica reducir la trama socio/urbana de la ciudad a dualidad centro/periferia, presuponiendo a esta última como un bloque homogéneo, sistemáticamente postergado por las políticas municipales”

CONCLUSIONES

“... los fenómenos observados... no implican la sustitución de los mecanismos representativos sino una adición a ellos, o directamente otra cosa. Más que el reemplazo de la democracia indirecta por otra directa, bajo un molde épico, lo que puede observarse en estos casos es la democratización de espacios previamente clausurados... (FORD, 2004:12)

Como hemos podido observar, el PP Rosario, posee muchas particularidades que lo hacen resaltar entre las experiencias de democracia participativa en el país y en América Latina. Por su parte, cumplimenta los cuatros elementos que Leonardo Avritzer enuncia para que el PP

¹⁶ Datos extraídos de Miguez, Mauro (2009:44)

sea una **rearticulación de democracia representativa y democracia participativa**, que pueden sintetizarse en: voluntad política, densidad asociativa, diseño institucional y capacidad administrativa- financiera para implementar la propuesta.

Ha quedado demostrado entonces, que en el PP Rosario, se logra una articulación de la lógica de la democracia representativa y de la lógica de democracia de proximidad y que, en muchos casos cabe utilizarse el término Democracia Representativa Comunitaria, para entender lo que sucede, sobre todo, al interior de los CPD.

Ahora bien, esta fusión de lógicas, ¿es funcional o no al proceso?, ¿es acaso evitable? Muy probablemente la articulación de ambas sea imprescindible al implementar mecanismos participativos en comunidades de muchos habitantes, donde se hace imposible vivir en un estado de asamblea permanente. Es decir, la introducción de elementos representativos es, en estos casos, lo que hace posible el funcionamiento de las herramientas de participación que, no debe olvidarse, a su vez, han surgido para contrarrestar los vicios de los primeros. De tal modo, que el núcleo central pasa por analizar si los elementos de democracia representativa que hemos detallado, como ser: el procedimiento eleccionario, la delegación en los consejeros, la votación de proyectos, la formación de alianzas al interior de los CPD, la atracción de gente para que vote los proyectos, etc. se inmiscuyen en el PP Rosario, siendo los elementos representativos indispensables para que el PP funcione correctamente.

Pues bien, es cierto que en una ciudad de un millón de habitantes se haría imposible implementar el PP sin alguna instancia representativa como la elección de delegados. Lo positivo de este proceso, es que, como hemos visto, tanto en Primera como en Segunda Ronda, la democracia participativa aparece en su plenitud.

“No creo en las experiencias de democracia participativas puras y si existen tienen que ser en dimensiones locales muy pequeñas... Lo que pasa es que no hay que cerrar los ámbitos de democracia directa, los ámbitos de debate. Pero cuanto más grande es el nivel, el nivel representativo tiene que estar” (Entrevistas No. 7: Roberto Zampani)

Que los delegados afirmen, en su mayoría, sentirse representantes de sus barrios, habla de un compromiso social muy fuerte de la ciudadanía y de una confusión entre el término delegado y el significado de la palabra representante. Aunque está claro, que en algunos casos, se privilegian los intereses personales a los colectivos, lo cierto es que en el mediano plazo el

capital social que el PP genera diluye la proporción de los primeros. No se emitirá un juicio de valor respecto de si el mecanismo electoral para la selección de consejeros es el correcto, sólo nos limitaremos a analizar que hay versiones encontradas respecto de su utilidad. Lo cierto es que, si a las asambleas sólo concurren quienes quieren ser consejeros la votación pareciera perder sentido y la herramienta en sí misma, pierde esa instancia como momento de democracia directa pleno. Por otro lado, sin la votación, se está evitando que muchos vecinos sólo se acerquen convocados por un referente barrial, sin saber de qué se trata la herramienta verdaderamente, lo cual tampoco puede ser considerado participación plena. Habría que buscar una instancia de articulación intermedia: si la elección genera compromiso, responsabilidad y legitimidad, el mecanismo es viable y positivo, lo demás quizá sea parte de una lógica política que no puede ni debe dejar de reconocerse.

“¿Cómo articular, se pregunta la Dra. Cristina Bloj (2008:45), una nueva hegemonía por fuera de la política? Y, en este punto, coincidimos con Ernesto Laclau (2002) en que el desafío que se le plantea a la política no es su retirada sino, de un lado, ampliar el acceso a los derechos para los sectores excluidos y, de otro, frente a la proliferación de diferencias encontrar un discurso político articulador para todas ellas. El PP vino a llenar un vacío situándose en un interregno entre la democracia representativa y la democracia deliberativa; entre la esfera pública y la privada”

Los procesos de participación y de concertación en el ámbito presupuestario a nivel local no son una isla, es decir, no están al margen de la cultura política y de los juegos de intereses de la dinámica local. (Almeida Cunha Filgueiras, 2004:19). Es decir que por tanto, los **espacios de participación también se conquistan**. Y los vicios de la democracia representativa que puedan aparecer no son más que vicios de la misma sociedad que muchas veces acusamos ver en la clase política.

“No es que los políticos sean corruptos, es que la sociedad es corrupta. Es darse la cara contra la realidad. Pero digo, también que hay consejeros que son brillantes y esos son signos de que se puede mejorar... No es la panacea pero creo que hay una mejora” (Entrevista No. 7, Roberto Zampani)

La mejora sin dudas existe como también está presente la desconfianza. No hay que olvidar los datos estadísticos de donde parte esta investigación respecto al alto porcentaje de desconfianza que inspiran algunos consejeros en los vecinos que asisten a la Primera y

Segunda Ronda. Eso también es parte del juego político que se niega y se conoce al mismo tiempo. La desconfianza en general, se nuclea en los delegados con experiencia participativa, en general, provenientes de OSC sobre las que nos hemos explayado en el capítulo anterior. Seguramente, al reducirse la presencia de éstas, la desconfianza también lo hace y el PP asuma de aquí en más otras particularidades. Empero, cabe reconocer que han sido éstas las que le han dado mayor vitalidad al proceso y su presencia, en una ciudad como Rosario con una sociedad civil densamente organizada, es tan necesaria como que las OSC militen luego el PP en los barrios, generando un “ida y vuelta” que transparente y difunda el proceso.

Por otra parte, es importante resaltar, que en este último sentido, la renovación constante en los participantes, que en términos generales se presenta como un factor negativo, permite evitar algunos vicios típicos de la democracia representativa. Empero, lamentablemente, esa renovación, no se produce por la esencia misma del proceso, sino por déficits que la herramienta presenta y que ya hemos desarrollado. De tal forma, que el Municipio desperdicia año a año un capital social y político importante. *“Al mismo tiempo al renovar de alguna manera el proceso se va salvando, quizá gastando un crédito que en algún momento se agota”* (Entrevista No. 5, Marcelo Tenaglia). Hasta que el DEM consiga el dinero necesario para la ejecución de las obras que se adeudan, que llegan a una suma aproximada de 45 millones de pesos, es necesaria una renovación urgente del PP Rosario que le dé un poco de oxígeno, para los próximos años.

“El municipio no quiere perder el caballo de batalla pero lo que hace es meter la basura debajo de la alfombra... No podés empezar como si nada hubiera pasado...” (Entrevista No. 3, Melani Renison)

Las cifras respecto de la percepción positiva que tiene la ciudadanía que alguna vez participó del PP en alguna de sus instancias, sobre el mismo, es un aliciente importante. Incluso las cifras de participación, en el total acumulado, en estos ocho años de realización consecutiva, permiten avizorar que es posible continuar exitosamente con la experiencia. Como ya se dijera, la participación no es un hecho natural en nuestras sociedades, y que aún pese al descreimiento que el incumplimiento ha generado, haya entre 20 y 40 personas por CPD dispuestas a destinar, una vez por semana, tres horas de su tiempo para participar del PP significa que la herramienta aún sirve y perfecciona la gestión municipal. De todas formas, hay que buscar las maneras de garantizar masividad, para que las decisiones fundamentales para un barrio, no se tomen entre pocos; para generar transparencia y representatividad. Es

decir, que sí es posible pensar nuevas formas de conformación de los CPD que despejen inquietudes que “ensucian” el proceso inútilmente.

El hecho de que el espacio esté abierto y que un delegado barrial tenga incluso mayor poder de deliberación y decisión, que un Concejal¹⁷, elegido por miles de ciudadanos, implica un empoderamiento importante de los vecinos que participan del PP. Muchos de ellos, aún no han tomado conciencia de ello, pero peor aún, el 70% de la ciudadanía rosarina desconoce que la herramienta existe. Quizá a ellos haya que apuntar para apuntalar el PP definitivamente.

Por último, decir que el verdadero y buen fin de la representación en experiencias de democracia de proximidad como el PP, se encuentra en consejeros que aún responden: “¿por qué sigo?, porque ya te digo, son un sinnúmero de proyectos, los que se votaron por los vecinos. No se han hecho todos, pero quiere decir que me siento capacitada para dar respuesta a lo que los vecinos piden, poder interpretar lo que me piden” (Entrevista No. 2, Consejera CMD Oeste).

Bibliografía

- ✦ **ALMEIDA CUNHA FILGUEIRAS, Cristina** (2004), “*Instituciones Públicas Deliberativas y Concertación Local en Experiencias de Participación Ciudadana en la decisión Presupuestaria*”. Versión On line.
- ✦ **AUDITORIA CIUDADANA** (2006- 2007), “*Informe sobre la calidad de las Prácticas democráticas de Rosario*”
- ✦ **AVRITZER, Leonardo** (2004), “*Distribución, eficiencia y cultura democrática: Presupuestos Participativos*”, en Revista La era Urbana de la ciudad global, Quito, Ecuador
- ✦ **BLOJ, Cristina** (2008), “*Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)*” en IBEROAMERICANA. AMÉRICA LATINA – ESPAÑA – PORTUGAL Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas iberoamericanas, No. 32 pag. 31- 50

¹⁷ “Te voy a hacer a hacer una crítica más al PP: están desnaturalizando la democracia representativa. Fíjate vos, los vecinos tienen un presupuesto de 30 millones, para aprobar obras, los concejales, que nos eligen miles de personas, no tengo la potestad para aprobar una obra para el barrio y que el intendente la cumpla. Es un engaño pichanga...” (Entrevista No. 6 Jorge Boasso)

- ✦ **BLONDIAUX, Loic y SINTOMER, Yves** (2004), “*El imperialismo deliberativo*”, en Estudios Políticos No 24, Medellín
- ✦ **BOBBIO, Norberto** (1984);” *El futuro de la democracia*”; México, FCE
- ✦ **BOURDIEU, Pierre** (1984), “*Espacio social y poder simbólico*” y “*La delegación y el fetichismo político*” en “Cosas Dichas”, Buenos Aires, Ed. Gedisa
- ✦ **CABANNES, Yves** (2004-2005), “*Presupuesto Participativo y finanzas locales*”, Programa de Gestión Urbana, Quito, Ecuador, Primera y Segunda Versión Online
- ✦ **CABANNES, Yves** (2004), “*Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos*” en Revista La era Urbana de la ciudad global, Quito, Ecuador
- ✦ **CUNILL GRAU, Nuria** (1999), “*Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico*”, Revista CLAD Reforma y Democracia No 13
- ✦ **DE BENOIST, Alain**, “*Democracia Representativa y Democracia Participativa*”, Versión Online
- ✦ **DE SOUSA SANTOS, Boaventura y Avritzer, Leonardo**, “*Introducción: para ampliar el canon democrático*”
- ✦ **DOBAL, JORGE (trad)** (2002), “*Por una nueva esfera pública. La experiencia del Presupuesto Participativo*”, Buenos Aires, Grupo Editor Altamira S.A.
- ✦ **EBERHARDT, María Laura** (2007), “*Participación Política Directa en las Democracias Representativas Contemporáneas: los mecanismo de participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires*”, Tesina Maestría de FLASCO
- ✦ **FORD, Alberto** (2004), “*¿Qué pasa después de la ruptura del contrato de representación? Comentarios que surgen de la observación de casos en Rosario*”, Ponencia presentada en la Jornada “Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas”, organizada por FLACSO e IDICSO, Universidad del Salvador, Buenos Aires
- ✦ **FORD, Alberto** (2007), “*Experimentos democráticos: asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002- 2005*”. Tesis Doctoral. FLACSO- Argentina
- ✦ **FORD, Alberto** (2007), “*Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas*”, Ponencia Cuarto Congreso Argentino de Administración
- ✦ **FUNG, Archon y WRIGHT, Erik** (2003), “*Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno Participativos con poder de decisión*”, Colombia, UN Colombia, Cap. 1, 6 y 7
- ✦ **HABERMAS, Jurgen** (1994), “*Tres modelos de democracia*”

- ✦ **KLISKBERG, Bernard** (1999), “*Seis tesis no convencionales sobre participación*”, Centro de documentación en políticas sociales, Documento 18, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- ✦ **LACLAU, Ernesto** (1997), “*Deconstrucción, pragmatismo y hegemonía*”, Revista *Ágora* No. 6, pág. 63-89
- ✦ **MANIN, Bernard** (1998), “*Los principios del Gobierno Representativo*”, Madrid, Alianza Editorial
- ✦ **MIGUEZ, Mauro** (2009), “*Participación ciudadana y población vulnerable. El caso del PP Rosario 2002 – 2007*” Trabajo de Pasantía Inédito
- ✦ **MUNICIPALIDAD DE ROSARIO** (2008), Módulo de Capacitación Local: “*Planificación estratégica, descentralización y Presupuesto Participativo*”, Sistema Intermunicipal de Capacitación en Planificación y gestión local participativa, Proyecto Urbal B – RED 9, Rosario
- ✦ **MUNICIPALIDAD DE ROSARIO** (2009), “*Presupuesto Participativo Rosario: una apuesta renovada al experimentalismo democrático*”, Proyecto Urbal B – RED 9, Rosario
- ✦ **OBSERVATORIO SOCIAL ROSARIO**, Datos estadísticos, www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/observatorio/obs1.jsp
- ✦ **Ordenanza N° 7326**, Honorable Concejo Municipal de Rosario, Junio 2002
- ✦ **Ordenanza N° 7869**, Honorable Concejo Municipal de Rosario, 2005
- ✦ **Ordenanza N° 8007**, Honorable Concejo Municipal de Rosario, Julio 2006
- ✦ **PITKIN, Hanna** (1985), “*El concepto de representación*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Cap. 3
- ✦ **SIGNORELLI, Gisela**, *Informe Práctica Pre- Profesional – Área Presupuesto Participativo* Secretaría General, Municipalidad de Rosario. Título: “*Análisis cuali y cuantitativo del Presupuesto Participativo Rosario (2005-2008)*”, mayo- diciembre 2008, Rosario.