

Cristina Bloj*

⇒ Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)

Resumen: El sistema Presupuesto Participativo está sindicado como una de las iniciativas más innovadoras de democratización de la gestión local y de ejercicio de una democracia participativa a escala de la ciudad. En Argentina despusnta a partir del año 2002 en una coyuntura de profunda crisis político-institucional, de interpelación a las formas canónicas de representación. Luego de transitado el sexto año de implementación nos preguntamos en qué medida el programa exhibe capacidades para ampliar la participación ciudadana en los asuntos públicos, optimizar el control de gestión, fortalecer el tejido social y promover una revinculación Estado-sociedad.

Palabras clave: Antropología Social; Ciencia Política; Presupuesto Participativo; Ciudadanía; Argentina; Siglo XXI.

Abstract: The Participative Budget system has been recognized as one of the most innovative initiatives for the democratization of local management and the exercise of participative democracy at the town level. In Argentina the program started in 2002, in the conjuncture of a profound political and institutional crisis. After being at work for six year the questions is: to what extent does the program shows the capability to expand citizens' participation in the public affairs, to optimize the accountability, to strengthen the social network and to promote new links between State and society?

Keywords: Social Anthropology; Political Science; Citizenship; Participative Budget; Argentina; 21th Century.

En el transcurso del año 2001 Argentina se vio envuelta en una profunda crisis político-institucional preanunciada a lo largo de la década anterior por una serie de estallidos y movimientos sociales que, desde diferentes plataformas discursivas y estrategias reivindicativas, fueron planteando alternativas de resistencia a la radicalización de las políticas neoliberales; y colocando al problema de la ciudadanía en el centro del debate. En el punto álgido del malestar la población ganó las calles precipitando, con este gesto, la

* *Cristina Bloj ha realizado una maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo y es doctora en Antropología por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente se desempeña como profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Entre sus publicaciones se destacan The Public Budget: Their Implications on Social Policies and Poverty Reduction (2008) y El Presupuesto Participativo en el Municipio de Rosario: práctica política, ciudadanía, y espacio local (2006). Contacto: cbloj@fhumyar.unr.edu.ar.*

caída del gobierno que asumiera la conducción del país apenas dos años antes.¹ Si un enunciado sintetizaba el clima de decepción social reinante para entonces fue el “que se vayan todos, que no quede ni uno solo”; expresión que condensaba el distanciamiento de la sociedad respecto de la clase política y de las formas canónicas de representación.

Atendiendo a la diversidad de protesta que singularizaron la escena nacional, en la primera fase de la investigación nos abocamos al análisis del fenómeno metropolitano “asambleas barriales y populares”; dispositivo que se desprende de los cacerolazos y que inauguró un espacio de deliberación ciudadana y de interpelación al poder político, impulsado por ciudadanos autoconvocados, en su mayoría ligados a los sectores medios. Esta experiencia tuvo una corta vida (poco más de un año) aunque algunas asambleas aisladas siguieron funcionando esporádicamente, incluso hasta el presente (Bloj 2004a y 2004b). Contemporáneamente despuntaba en el país el programa “Presupuesto Participativo”;² iniciativa que ya no era promovida desde la sociedad “decepcionada” sino desde los gobiernos locales motivados por restituir la credibilidad perdida. La segunda fase de la investigación se centró en el seguimiento de este proceso y nos rondaban una serie de interrogantes en torno a cómo las nuevas formas de participación contribuían a resemantizar la práctica ciudadana y resignificar los lazos entre sociedad civil y clase política.

Genéricamente el Presupuesto Participativo es un mecanismo por el cual una parte del presupuesto municipal global se reserva para que la población decida a tipo de proyectos de obras e inversión pública será destinado. Pero, en la práctica, las ciudades han adoptado esquemas diferenciados teniendo como base la experiencia pionera de la ciudad de Porto Alegre (Brasil), que comenzó a instrumentar el programa a partir del año 1989, a instancias del Partido de los Trabajadores (PT).³

Rosario, declarada ciudad en el año 1852, en la geografía nacional se ubica al sur de la provincia de Santa Fe. De acuerdo con las cifras que arrojó el último censo cuenta con una población cercana al millón de habitantes (909.397 habitantes);⁴ por su densidad población, que representa la tercera parte del total provincial y un 3% del total nacional (Leone *et al.* 2003), y sus condiciones productivas y económicas ha ocupado históricamente un lugar destacado en el país. Sin embargo, durante la década del noventa, y derivado de la aplicación del paquete de medidas neoliberales, padeció altos índices de desindustrialización, desempleo y pobreza; y por estos días recién comienza a exhibir signos de revitalización.

El gobierno local de esta ciudad lanza la instrumentación del PP en el mes de mayo del año 2002 aunque, en rigor de verdad, el debate había sido instalado años antes; un derrotero semejante siguió la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde entonces, esta modalidad se aplica paralelamente a la forma convencional de administrar el presupuesto y hoy Rosario constituye uno de los casos con mayor grado de avance en el país.

¹ Se hace alusión a los emblemáticos “cacerolazos” del 19 y 20 de diciembre de 2001. El “cacerolazo” es una modalidad de protesta en la cual los ciudadanos se movilizan blandiendo cacerolas y otros utensilios generalmente de uso doméstico.

² En adelante podremos encontrar la sigla PP.

³ Porto Alegre en particular, así como el resto de los más de 100 municipios brasileiros que llevan adelante procesos semejantes, constituye una referencia ineludible para los municipios y para los analistas. Los casos más difundidos, además del de Porto Alegre, son Belo Horizonte, Campinas, Belém, Recife, Santo André, Juiz de Fora, Caxias do Sul, Alvorada, Icapuí y Mundo Novo (Matías 2004: 108).

⁴ Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

En la literatura especializada se subraya recurrentemente el carácter innovador de este dispositivo (aunque no novedoso si tomamos como referencia a Porto Alegre) así como una serie de atributos: herramienta privilegiada para el ejercicio de una democracia participativa, canal de diálogo para la toma de decisiones y la auditoría de la gestión local, sistema que amplía la base ciudadana y propicia una re-vinculación de la esfera política con la sociedad. No obstante, al tiempo de que ha sido objeto de tal exaltación de virtudes ha despertado agudas críticas y controversias.⁵

La condición de “herramienta” (mecanismo o sistema) es resaltada también en las entrevistas realizadas⁶ aunque con el aditamento de que no resulta “neutra”:

C: ¿Pensás que el presupuesto participativo es una herramienta es neutra?

E: No, no es neutra, para nada la herramienta, no es neutra sino todo lo contrario. Desde el punto de vista de la gestión no es ingenua sino que es bien política [...] Yo creo que el presupuesto es una herramienta válida, muy válida, pero como toda herramienta si vos no la agarrás [...] no es una herramienta que por motus propio va a desarrollarse sola. Es un destornillador, un martillo, te tenés que apropiarse de la herramienta y utilizarla. *Después podemos discutir, cómo la utilizás, si para las nuevas prácticas o para las viejas prácticas; si es para favorecer a los punteros políticos, para favorecer a los liderazgos tradicionales o para generar nuevos liderazgos políticos, sociales, digamos. Eso lo podemos discutir pero, ante todo, es una herramienta* (Entrevista N° 7, 17/03/2005).

El mecanismo es neutro en la medida que se despliega en un “campo discursivo”, entendido como el resultado de toda práctica articuladora (lingüística y extralingüística) a partir del cual se configuran sentidos y se organizan las relaciones sociales y políticas (Laclau/Mouffe 1987). En este sentido, no constituye sólo un sistema presupuestario que aspira a mejorar la distribución de los recursos sino también a llevarlo a cabo sobre la base de una determinada ética participativa.

El PP es presentado por el municipio de Rosario como un eslabón más del proceso de descentralización, iniciado hacia fines del año 1995, sin embargo si tenemos en cuenta la fecha en que desbunda en la escena local es evidente su vinculación con la crisis político-institucional ya aludida. Es posible entrever, así, que aparece como una alternativa a la cual echa mano el poder local frente a la interpelación que sufría la clase política para entonces y a fin de responder a las demandas más incisivas de la población (transparencia en la gestión, eficiencia en la asignación de recursos, mayor intervención en los asuntos públicos). Este contexto de aparición no sólo es subrayado por los analistas sino también reconocido desde las propias instancias gubernamentales; tal como se evidencia en el documento de la Secretaría de Hacienda y Economía del municipio, elaborado a un año de iniciado el programa:

⁵ Consultar: Ramírez (2000) y Cuevas Novas (s/f).

⁶ La entrevista en profundidad y la observación *in situ* han sido dos de las técnicas privilegiadas para el desarrollo de la investigación. Las entrevistas se realizaron en Rosario con funcionarios municipales, personal técnico del PP y ciudadanos participantes del programa. Por su parte las observaciones que encontraremos citadas más adelante han permitido registrar el cotidiano del programa, las reuniones periódicas de los Consejos de Distrito, los encuentros de capacitación para Consejeros Barriales y diferente tipo de eventos vinculados al programa.

[...] La implementación de Presupuesto Participativo se inicia en un contexto histórico de fuerte cuestionamiento a las instancias de gobierno en todos sus niveles. La creación de canales que posibiliten intercambiar información, definir prioridades de actuación, en lo que confluyen funcionarias/os, técnicas/os y vecinas/os, permite transparentar la gestión de lo público y aumentar la eficacia y eficiencia del gobierno local. El Presupuesto Participativo constituye una herramienta de control de la gestión de gobierno municipal por parte de las vecinas/os y potencia la calidad de las políticas locales (Leone *et al.* 2003).

Del mismo modo, estas ideas se ven refrendadas en las entrevistas realizadas con técnicos del PP; en la dirección que expresa el fragmento seleccionado:

E: Primero, es un lugar que el Estado propone para *incorporar la palabra de los vecinos* saltando el descreimiento que tiene toda la red institucional de la ciudad. *No es ingenuo que la municipalidad largue la consulta directa con el vecino* (Entrevista N° 7, 17/03/2005).

Como es sabido, las dos formas canonizadas de democracia (la representativa y la deliberativa) se consolidan a partir del siglo XVIII y ganó en hegemonía, alrededor de la figura del Estado Liberal, la figura de la “democracia representativa”. Los dos principios medulares del sistema representativo son la autonomía de los gobernantes y la elección por parte de los gobernados (Pousadela 2006). La “democracia directa”, de otro lado, nos remonta a las sociedades clásicas griegas que defendían un sistema en el que los ciudadanos de la *polis* participan y deliberan sin intermediación; la intervención y deliberación pública constante como mecanismo para legitimar el rumbo político.

Ahora bien, la categoría más cercana a las experiencias contemporáneas es la de “democracia participativa” o semidirecta. En líneas generales viene a compensar la insatisfacción que prodigaron los modelos representativos y elitistas que predominaron hasta los años sesenta en todo el mundo, y también en América Latina (Held 1996). La “democracia directa”, el gobierno directo del pueblo, encarna la radicalización de esta figura y en los hechos, aunque se la invoque recurrentemente, no refleja en sentido estricto las prácticas en curso.

Un legado sustantivo, entonces, de la crisis de 2001 fue inclinar la balanza política hacia la construcción de espacios deliberativos y el gobierno local no permaneció ajeno a este imperativo. Inspirado en una concepción de “gestión social de las finanzas” [...] dentro de la cual se consideran las propuestas que hacen los ciudadanos desde su territorio (Matías 2004: 21) el PP articula, en una instancia acotada, una práctica de democracia participativa sin transgredir las reglas del sistema representativo y las lógicas del funcionamiento municipal. El significante “democracia participativa” condensa esta operatoria y se constituye en un nuevo polo de identificación.

Ahora bien, ¿en qué medida el PP en Rosario exhibe las capacidades que se le adscriben en el discurso político vernáculo para ampliar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, optimizar el control de la gestión, ganar en transparencia, fortalecer el tejido social y promover una revinculación del Estado con la sociedad? Estos interrogantes han surcado la reflexión.

1. Autonomía y descentralización: encrucijadas contemporáneas de las ciudades

Desde la puesta en vigencia de la primera Constitución nacional de 1853 Argentina adoptó la forma de un Estado federal (aunque con rasgos mixtos); una república con un

sistema de gobierno presidencialista, parlamentario y bicameral. La Constitución establece dos niveles territoriales de gobierno: nacional y provincial así como el carácter autónomo de las provincias. En el “Título Segundo: Gobiernos de Provincia” y, específicamente, en el Art. 123 prescribe que: [...] Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° *asegurando la autonomía municipal* y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. En este marco, las veintitrés provincias (y la Capital Federal) en las cuales se divide, políticamente y administrativamente, el país se organizan a partir de sus propias constituciones las que contemplan un régimen municipal.

Los municipios, por su parte, se regulan por las constituciones provinciales y también por la Ley Orgánica de Municipalidades. La Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756, sancionada y promulgada en el año 1939, fija que todo centro urbano que tenga una población mayor de 10.000 habitantes tiene que contar con una municipalidad que centralice el gobierno de la ciudad. Cada municipalidad se compone de un Concejo Municipal y de un Departamento Ejecutivo, a cargo de un intendente quién llega al poder por elección directa, por una duración de cuatro años.

Ahora bien, al aludir a los conceptos de autonomía y de autarquía conviene precisar sus alcances; siguiendo a Sabsay, García, Napoli y Ryan “[...] La autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material” (1999: 87). Por su parte, “autarquía” implica una auto-administración pero basada en las reglas impuestas por los niveles superiores de gobierno y con recursos que provienen del régimen de coparticipación que rige en el país; a diferencia de la autonomía que habilita a promulgar las propias leyes, elegir las autoridades y autofinanciarse.

En la dirección de alcanzar autonomía se observan en Argentina ciertos avances en materia legislativa. La reforma de la Constitución de 1994 fijó la obligación de los gobiernos provinciales de impulsar las autonomías municipales. Sin embargo, la efectivización de este principio ha quedado librada a la voluntad política de las autoridades. Un ejemplo exitoso ha sido la hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires que desde el año 1996 cuenta con su propia constitución y con los beneficios y responsabilidades que le caben. El problema de la autonomía es complejo en la medida que pone en juego la distribución de poder y recursos a la vez que implica una transformación estructural y una reforma de las propias cartas magnas provinciales.

Pese a las limitaciones y a la creciente complejidad y desequilibrios que caracteriza a la vida urbana, los gobiernos locales se han vuelto artífices de procesos innovadores y las ciudades han asumido mayor protagonismo. Las administraciones van incorporando más funciones desplegando políticas de desarrollo local, de inversión pública y de democratización del espacio local. De un lado, esta tendencia obedece a una dinámica legítima y hoy existe un consenso bastante extendido alrededor de considerar al municipio, por su escala y cercanía con los ciudadanos, como el ámbito privilegiado para llevar adelante propuestas democratizantes. Pero, de otro lado, esta delegación de funciones obedece a las falencias que han demostrado las instancias de gobierno superiores.

Para llevar adelante instancias de “descentralización” se requiere que las ciudades adecuen los aparatos administrativos y adopten nuevas modalidades de gestión. Ello implica, de una parte, la búsqueda de esquemas de funcionamiento y articulación que garanticen una relación más fluida y directa entre la sociedad civil y el Estado; de otra

parte, contar con las herramientas legales que permitan mayor independencia en la toma de decisiones; es decir contar con autonomía.

Sobre este punto se plantea un dilema semejante al que introduce el binomio autonomía-autarquía ya planteado. Si entendemos por “descentralización” la transferencia de atribuciones, competencias, poderes y recursos, de la administración central hacia las administraciones locales, o al interior de ellas en relación con sus áreas programáticas, el proceso argentino refleja más bien una tendencia hacia la “desconcentración”: [...] que no implica transferencia de responsabilidades de un nivel a otro, sino el encargo de tareas administrativas para mejorar su eficiencia (Mahuad 1995: 19). Es decir, la delegación de competencias y responsabilidades hacia los municipios no se ha visto acompañada de los recursos y del poder decisorio pleno. Las municipalidades, a excepción del caso de Buenos Aires, tienen autonomía sólo para administrar sus rentas y establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones y además pueden administrar sus bienes.

Es posible intuir que la descentralización no resulta un proceso simple puesto que involucra cuanto un conjunto de dimensiones: política, administrativa, financiera y socio-cultural. Requiere una concesión de “arriba” hacia “abajo” (del poder central o provincial hacia el municipal) pero también de la construcción colectiva por lo que supone una concreción gradual. En este sentido, compartimos la visión del geógrafo y urbanista catalán Jordi Borja al definir la descentralización como un proceso global:

[...] que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto –una sociedad o una colectividad de base territorial– capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotar a la vez de personalidad socio cultural y político administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar en el marco de la legalidad vigente (Borja 1987: 18).

Para las ciudades que manifiestan la voluntad política de avanzar en esta dirección, la autonomía es un paso imperativo porque, de lo contrario, siguen sujetas a limitaciones decisorias. Tal es el caso de Rosario cuyas autoridades han instalado con mayor fuerza este debate en los últimos años aunque, hasta el presente, la situación no se ha modificado.

1a. *El Programa de Descentralización: condición necesaria pero no suficiente*

Rosario, entonces, es una ciudad autárquica que aún no ha alcanzado la autonomía plena. El Programa de Descentralización se puso en marcha hacia fines del año 1995. El hecho de que la ciudad viene siendo gobernada desde el año 1989 por gestiones políticamente afines, aunque con matices y sendas diferencias, ha favorecido la continuidad del proceso.

Rosario manifiesta una gran heterogeneidad urbana y cada sector de la ciudad, cada barrio, se identifica por ciertos rasgos, problemáticas y desafíos. Al hablar de “barrio”, particular, hacemos referencia no sólo a una unidad territorial, morfológica y fisonómica sino a dos aspectos complementarios: como un territorio con características físicas y urbanas a la vez que como una forma de organización social y cultural (Sabugo 2004). Desde el discurso oficial, la fundamentación del programa ha enfatizado lo siguiente:

[...] El grueso de la actividad comercial, empresarial, administrativa y cultural de Rosario se desarrollaba en un área que no abarcaba más de 5 de sus 180 km² de superficie. Mientras algunos vecinos de la ciudad caminaban unas pocas cuadras para resolver sus trámites administrativos o disfrutar de actividades culturales y recreativas que se desarrollaban únicamente en el centro, otros debían recorrer 10 kms. o más para acceder a las mismas instancias. Por otra parte, esta tendencia concentradora provocaba situaciones de desborde de la infraestructura edilicia y de servicios del área central. Así, a la vez que el centro se deteriora, el resto de las zonas de la ciudad siguen permaneciendo alejadas de los ámbitos de decisión y relegadas en su crecimiento.⁷

En este sentido, la descentralización aparece como una herramienta privilegiada para delimitar los territorios internos (distritos) y propiciar un mayor equilibrio territorial. La heterogeneidad se expresaba, también, en la superposición de delimitaciones territoriales que la descentralización unificó alrededor de la figura del “distrito”; así, Rosario quedó dividida en seis distritos descentralizados (Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur). El “distrito” se define como un territorio acotado con un área de influencia que tiene como sede al Centro Municipal de Distrito (CMD). La localización de estos centros no es azarosa en la medida que se encuadran en una estructuración más amplia prevista por el Plan Director de la Ciudad; figura del planeamiento municipal donde se plasma el proyecto de ciudad.

La conformación de los distritos, y de los centros, ha favorecido la generación de nuevas políticas de gestión propiciando la desconcentración de los servicios municipales; la coordinación de actividades de diferentes áreas de gobierno; la organización de estructuras asociativas comunitarias; una redefinición de las políticas pública. A la vez han contribuido a la construcción de nuevos espacios de democratización entre los que se sitúa el PP.

1b. *El Presupuesto Participativo: estructura y dinámica*

La Ordenanza N° 7.326 del Concejo Municipal de Rosario, de fecha 9 de mayo del 2002, establece la implementación del Presupuesto Participativo en el Municipio de Rosario.⁸ Un antecedente que prepara el terreno para la instrumentación del PP es la modificación del sistema presupuestario que se produce en el año 1996 en favor de lo que se conoce como “Presupuesto por Programa”. En este nuevo esquema, los destinatarios asumen un lugar en la determinación de prioridades y orientan la distribución del gasto público.

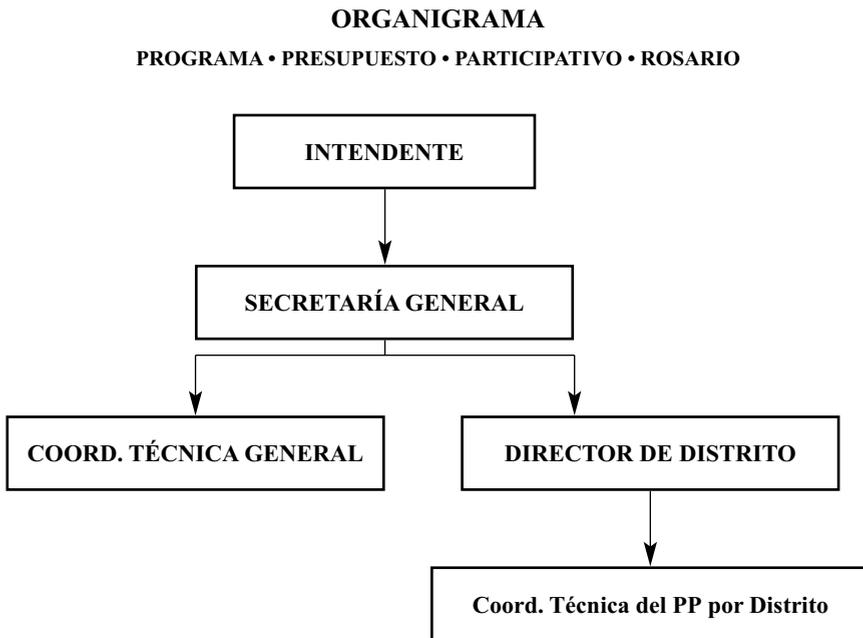
Además caben consignar otros antecedentes que han allanado el camino: la trama organizativa de la ciudad que, aunque distribuida de forma desigual en el territorio, es

⁷ Sitio Web oficial de la Municipalidad de Rosario: <<http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/fundamentacion.jsp>> (7.10.06).

⁸ Entre los autores que abordan, desde diferentes perspectivas y focalizaciones, el PP en Rosario subrayamos los trabajos de: Bifarello (s/f); Cabannes (2004); Matías (2004); Lencina (2004); Lerner (2005); Rupil (2006); Ford (2006); Astarita, Alonso y Secchi (2006); Berretta, Turra y Ferrero (s/f); Lerner y Schugurensky (2007); Ciciliani (2007).

muy diversificada y con una amplia experiencia asociativa,⁹ las políticas desarrolladas por el Estado Municipal dentro de las cuales han tenido un fuerte peso las de carácter social y el estado de movilización social reinante para la época. Hacemos hincapié respecto de ésta última cuestión, en la experiencia deliberativa desarrollada en las “asambleas barriales y populares” y sus improntas en términos de práctica asamblearia, capacidad asociativa y movilización; improntas que fueron capitalizadas ampliamente por el PP en su lanzamiento; aunque no esté explícitamente reconocido por las autoridades.

En el organigrama municipal el PP cae bajo la órbita de la Secretaría General del Municipio, tal como queda reflejado en el siguiente esquema:



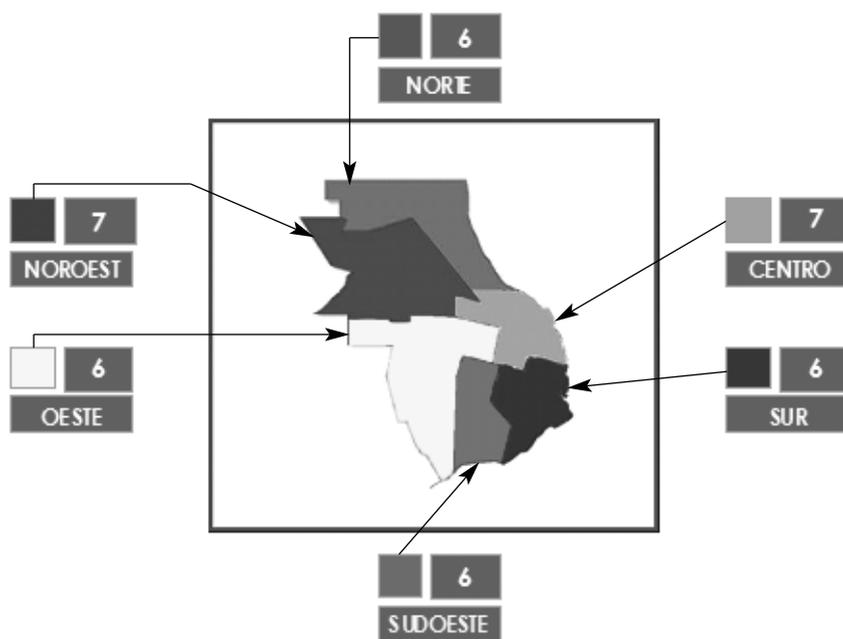
FUENTE: Elaboración propia.

El programa se organiza en ciclos anuales. En cada ciclo se presupuestan las inversiones y obras para el año siguiente ya que la mecánica municipal exige la incorporación del “Capítulo Presupuesto Participativo” al Presupuesto General de la Municipalidad, y su aprobación anual por parte del área legislativa; es decir del Concejo Municipal. El proceso participativo se desarrolla sobre la base de encuentros periódicos (semanales) de

⁹ Asociaciones vecinales, clubes, movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones profesionales, cooperativas, ONGs, organizaciones de base, parroquias. De acuerdo con datos vertidos por el municipio, Rosario cuenta con 103 vecinales, 109 centros de jubilados, 237 clubes sociales y deportivos, además de 6 museos, 9 salas de teatro y 30 salas de cine. (Municipalidad de Rosario en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/indicadores_territorio.jsp?nivel=Ciudad&ult=Ci_3#instituciones> (20/03/2007).

ciudadanos/vecinos que debaten en “asamblea” y que tienen como referencia territorial a los distritos descentralizados. El Centro de Distrito es la base de operaciones en tanto que desde allí se realizan las convocatorias y se brinda el espacio para las diferentes actividades. En el año 2003 los distritos sufrieron una subdivisión en áreas barriales (6 o 7 de acuerdo con cada distrito lo que hace un total de 38 para toda la ciudad) siguiendo “criterios demográficos y urbanísticos” con el propósito de facilitar el acceso de la población al programa. Las áreas barriales están representadas por Consejeros Barriales que se eligen anualmente para integrar los Consejos Participativos de Distrito.

ÁREAS BARRIALES POR DISTRITOS DESCENTRALIZADOS



PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ROSARIO

Fuente: Municipalidad de Rosario (s/f).

La Ordenanza de creación es flexible estableciendo sólo un esquema de funcionamiento de dos rondas consultivas y una convocatoria general. A lo largo del proceso se elaboran las prioridades de obras e inversión por áreas temáticas, se formulan los anteproyectos presupuestados, se delibera sobre estas propuestas y se redacta el presupuesto; y culmina con la exposición de los proyectos consensuados, presupuestados y votados.

El año se inicia con la 1º ronda de asambleas y durante ese lapso de tiempo se realizan las asambleas barriales en toda la ciudad, de acuerdo con el número de áreas barriales. En este primer encuentro el Departamento Ejecutivo Municipal informa acerca de la situación presupuestaria, del plan general de Obras y Servicios y de la modalidad de fun-

cionamiento de programa. Seguidamente se lleva a cabo un “Taller de Diagnóstico Barrial”; estas asambleas reúnen a grupos de hasta cincuenta personas para debatir sobre las problemáticas barriales, coordinados por un responsable de taller que facilita el diálogo. La consigna que organiza el trabajo es la identificación de “propuestas para mi barrio” sobre la base de las cuales se registran en planillas las ideas preliminares de proyectos y que servirán de base para el trabajo futuro. Esta instancia finaliza con la postulación voluntaria de los asistentes para desempeñarse como consejeros barriales que integrarán los “Consejos Participativos de Distrito” y con una reunión plenaria donde son elegidos por voto secreto y directo. Se promueve una representación equilibrada entre hombre y mujeres así como queda estipulada la cantidad de consejeros que pueden ser votados por distrito de acuerdo con el número de participantes presentes con derecho a voto.¹⁰

Participando de esta primera ronda, se tiene la sensación de habitar un clima decisivo en cierto modo compulsivo ya que los vecinos no se conocen entre sí e igualmente hay que arribar a la votación de los consejeros barriales. En consecuencia, el voto se decide por razones totalmente arbitrarias o escasamente significativas en ocasiones. De hecho esta mecánica despierta suspicacias en cuanto al carácter voluntario de las postulaciones. Para contrarrestar estas sospechas los consejeros suelen echar mano a expresiones tales como, “yo no tengo ninguna línea partidaria, soy vecino y nada más”.¹¹ 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 que arrastra de la crisis de 2001. Ahondando en el discurso de los funcionarios y técnicos del programa, y en la misma dirección, se insiste en la idea de que los consejeros barriales no asumirían un rol de representantes sino más bien son nominados como delegados. Es posible entrever cierta reticencia a la idea de “representación” siendo evocados como [...] “vecinos que tienen ganas de participar y de consultar las ideas que se discuten en su barrio” (Entrevista N° 13, 25/09/2005).

Una vez elegidos los consejeros se realiza una instancia de formación en la cual los técnicos del presupuesto participativo y funcionarios del gobierno municipal informan acerca de los alcances del programa y del rol a desempeñar en lo sucesivo. Este espacio suele ser polémico; el tenor de las discusiones se puede apreciar en el siguiente fragmento que reproduce, textualmente, un momento de la discusión entre un representante de la secretaría general y vecinos participantes:

SG: [...] Lo que tienen que hacer ustedes es discutir los proyectos y ver cuáles tienen toda la representación del distrito (...) ustedes tienen que construir ese consenso [...] Ahora ustedes se van a reunir en el distrito para discutir los proyectos, después en Agosto hacemos otra gran asamblea y se terminan de definir los proyectos. No son por barrio sino por distrito. Este año hay cambios; en años anteriores se pedían 5 proyectos y ahora lo queremos ampliar. Esos proyectos se presentan al Concejo Municipal [...] nosotros no decidimos nada y eso es el Presupuesto Participativo.

¹⁰ A modo de ejemplo: hasta 50 participantes, 5 consejeros; hasta 100, 6; más de 400, 10 consejeros.

¹¹ Registro audiovisual del programa televisivo “Por Partida Doble”, emitido por Canal Cuatro de Rosario (octubre 2006). Expresiones vertidas por un consejero barrial del Distrito Sudoeste.

Vecino 1: Pero ¿quién va a terminar decidiendo que es prioritario entre distritos?

SG: Los distritos no compiten por los proyectos.

Técnico del PP: La decisión de los proyectos está relacionada con el monto.

SG: Hay que votar las prioridades que se ajusten al monto [...] si son 12 o 5 no importa.

Vecino 2: Si Vemos aquí no es en forma individual sino colectivamente, con solidaridad. Vemos que a veces nuestro problema es más pequeño que el de otro vecino [...] puede pasar que tenga que resignar mi prioridad por el problema del otro [Esta intervención es muy aplaudida por un gran número de participantes a la vez que comienza entre ellos una discusión cruzada muy intensa donde hay una fuerte presencia de vecinas mujeres].

Vecino 1: Solidaridad sí, pero eso no significa que le tengamos que decir sí a todo a ustedes [...] (Registro de Observación N° 1: 03/06/2004).

En el tramo final de la primera ronda se constituye una Comisión Promotora del Consejo Participativo de Distrito que se encarga de sistematizar el trabajo de los talleres e iniciar la labor intensiva en los consejos participativos donde se comparte el trabajo con los directores y coordinadores de distrito a fin de arribar a la formulación de anteproyectos de obra e inversión. El objetivo en esta instancia es recoger las necesidades y demandas planteadas inicialmente y convertirlas en proyectos de inversión. Por lo tanto requiere de la asistencia técnica de las áreas de gobierno puesto que desde allí se estima la factibilidad, viabilidad política y costo de los proyectos. Los consejos trabajan sobre la base de tres comisiones temáticas: Social (Cultura, Promoción Social y Salud), Urbana (Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento y Gobierno) y Participación Ciudadana (participación social, reforma política, derechos humanos y otras problemáticas que trascienden la competencia municipal) (Municipalidad de Rosario 2007a). En este contexto se listan los proyectos que luego serán puestos a consideración en la segunda ronda, además de efectuarse un seguimiento de la ejecución de las obras votadas en el período anterior.

La 2ª ronda consiste en una convocatoria única por distrito, Asamblea General de los Consejos Participativos, en la que se ponen en común los proyectos ya identificados y se decide cuáles priorizar para su ejecución. Se organiza una feria de proyectos en la que se exponen todas las iniciativas, sus costos, las áreas de gobierno que involucran y las características generales de cada una. Finalmente, los vecinos de cada distrito ejercen el voto y serán ejecutados los proyectos más votados hasta agotar el monto destinado al programa.

En el año 2006 se implementó por primera vez el voto electrónico y actualmente se lleva a cabo una capacitación sobre el particular. Esta experiencia es puntera en Latinoamérica y la modalidad presencial sería un paso hacia la implementación a futuro del voto electrónico remoto.¹² Una de las razones esgrimidas para introducir esta innovación ha sido la de agilizar el proceso de elección así como favorecer a que un mayor número de personas decidan, sin que necesariamente hayan participado del proceso. En líneas generales parece haber sido bien decepcionado por la población lo que se puede apreciar en el relevamiento efectuado por la municipalidad, en el mes de octubre del 2007 que culminó

¹² De acuerdo con la información consignada por el municipio, votaron en este ciclo anual 2006 más de 8.000 ciudadanos en toda la ciudad. Las prioridades se orientaron hacia proyectos en el área de salud y de ayuda social.

con la publicación del “Informe Encuesta de Opinión” (Municipalidad de Rosario 2007b). El 59,95 de los votantes fueron mujeres y el 39,1% varones y la encuesta arroja un apoyo amplio de la población a este sistema de votación remarcando aspectos como agilidad, eficiencia y transparencia.

La 3ª ronda es una reunión única y amplia, generalmente realizada en el mes de diciembre, en la que se resume el proceso realizado durante el año y se presentan públicamente los proyectos más votados. Esta jornada de cierre además de cumplir con el objetivo de dar a conocer el trabajo e instalar el debate en el barrio, tiene un carácter cultural y festivo e incluye actividades recreativas y artísticas.

Una de las características que singularizan el proceso en Rosario se relaciona con la metodología de formulación de los proyectos. Desde el PP 2005 se operó un cambio en este sentido que derivó en la aplicación de una lógica de trabajo por proyectos; el proceso participativo no se limita a la generación de ideas sino que se avanza en el detalle de costos y condiciones de ejecución. Asimismo, en los primeros ciclos se listaba una cantidad fija de proyectos que fue variando desde 5 a 10 hasta que se adoptó el criterio hoy vigente por el cual los proyectos a ser ejecutados resultan los más votados hasta agotar el monto disponible. Este criterio ha despertado debates al igual que la distribución equitativa de los montos entre los seis distritos en tanto hay sectores que defienden la postura de que la distribución de recursos debiera hacerse en función de necesidades y desequilibrios y no de una equidad técnica. Otro aspecto a subrayar son los cambios en los montos ya que, inicialmente, se destinaba un porcentaje del presupuesto municipal global pero desde el año 2004 se determina un monto fijo que, actualmente, ronda los treinta millones de pesos argentinos.¹³

En el PP participan actores de procedencia, trayectorias y edades muy heterogéneas. En algunos casos los vecinos cuentan con experiencia de trabajo social, político o comunitario y en otros no. Se observa una participación significativa de personas de mediana (entre 35 y 50 años) y avanzada edad (superior a 60 años). De acuerdo con datos brindados por la dirección del programa, el porcentaje de varones es de aproximadamente un 60% mientras que el 40% está representado por mujeres. Desde el surgimiento en el año 2002, momento en el que se registró una participación de apenas 1.500 ciudadanos hasta el PP 2007, en que participaron 12.500 personas, se evidenció un crecimiento progresivo. Sin embargo, el último ciclo anual (PP 2008) expresó una disminución (10.000 participantes) (Entrevista N° 27, 28/11/2007).

Pero un aspecto relevante para analizar no es sólo la cantidad de participantes y las trayectorias de los mismos sino las condiciones de participación que se imponen en este espacio. En la tradición de Porto Alegre, por ejemplo, se contempla tanto la participación individual como la corporativa. Intervienen las instituciones comunitarias de base y los grupos sociales organizados, actuando en la región o en los Plenarios Temáticos. En con-

¹³ En el ejercicio 2003 el Presupuesto General del Municipio fue de 295.841.347 pesos argentinos y se destinaron al PP 24.295.661 (8,21%). En el ejercicio 2006 el presupuesto global fue de 582.664.022 (pesos argentinos) y se le asignó al PP 2006, 25 millones de pesos argentinos (4,2% del presupuesto general). Para el ejercicio 2007 se fijó un presupuesto global de 755.522.583 millones de pesos argentinos y el PP 2008 asignó un total de 30 millones de pesos argentinos. El monto total se divide equitativamente entre los seis distritos de la ciudad aunque luego no necesariamente se mantiene este equilibrio entre las áreas barriales dentro de cada distrito.

secuencia se recuperan las experiencias organizativas previas y los movimientos sociales que actúan en el territorio; no sólo los individuos sino también las organizaciones son los actores del PP porque en torno a ellas se expresan muchas de las demandas que tiene la población (Matias 2004).¹⁴

A diferencia de lo que venimos de señalar, en el PP de Rosario se insiste en el valor de la intervención individual desalentando, al menos implícitamente, la mediación de representantes (líderes comunitarios, sindicales, vecinalistas, representantes de partidos políticos y organizaciones sociales) o la participación colegiada; orientación que se sintetiza en la expresión “un vecino un voto”. Si bien este criterio responde a las demandas de autonomía que se hicieron sentir con fuerza frente a la crisis de representación que han sufrido las formas canónicas resulta controvertido en la medida que se corre el riesgo de minimizar la experiencia colectiva previa; de algún modo, puede ir en detrimento del fortalecimiento de las redes sociales enunciado como premisa fundante del programa.

Una última cuestión a destacar respecto de Porto Alegre es que esta ciudad, a diferencia de Rosario, no cuenta con ninguna reglamentación y hasta la fecha, luego de 18 años de funcionamiento, no se ha sancionado una ordenanza específica. Ha dependido de la voluntad política de los gobernantes y de los ciudadanos que fueron diseñando estrategias internas y modificaciones producto de la práctica (Poggiase en Gentinetti 2006). La única reglamentación vinculada, sancionada por el Consejo de Ayuntamiento, se encuentra en el primer párrafo del artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal, que dice textualmente: “[...] Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración y acompañamiento del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual” (Lencina 2004: 70).

Cabe mencionar por último, que a partir del año 2004 el Área de la Mujer de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad impulsó lo que se conoce como “Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres”. En rigor de verdad no constituye un programa independiente sino más bien, como se destaca en una entrevista realizada con responsables del Distrito Centro: [...] “es la transversalización del enfoque de género al ámbito del PP [...] para ello se hacen actividades conjuntas y de formación de las consejeras barriales” (Entrevista N° 25, 03/10/2007). En el mes de julio del año 2006 se sanciona la Ordenanza N° 8.007, a través de la cual se establece que cualquier mecanismo que se implemente para la participación ciudadana en el PP debe contemplar la proporcionalidad de varones y mujeres respetando un porcentaje de 50% y 50%. Se aspira, así, a extender la perspectiva de género y a respetar el cupo femenino hoy reglamentado en la vida política del país.

En una dirección semejante, pero paralelamente al programa general, se lanza a partir del año 2005 el “Presupuesto Participativo Joven” que hoy constituye un programa autónomo que concentra la participación de esa franja etaria. Pero a propósito de ello el PP general ha bajado a 16 años la edad para participar en este espacio hecho que hará que, en un futuro, o bien deban competir o bien coordinar las acciones y las dinámicas.

¹⁴ Para ampliar las referencias sobre la experiencia de los municipios brasileros se puede consultar: Cavalcanti y Muniz (2000); Cassen (s/f); Moll y Fisher (2000); Pont (2000) y (2001); Perales (s/f); Ramírez (2000); Valdir (s/f); Genro (s/f); Rodríguez (2001); Fedozzi (2000) y (2001); Ganuza y Álvarez (2003); De Sousa Santos (2004); Abascal (2004); Matías (2004).

2. De la protesta “irreverente” a la “participación reglada”

Hemos partido de la presunción de que la puesta en marcha del programa PP no puede desvincularse del encadenamiento de conflictos que se producen en décadas pasadas ni de la crisis que estalla hacia finales del 2001. Tampoco se puede desprender del proceso de descentralización y de los cambios en la gestión orientados a reducir la brecha entre clase política y ciudadanía.

En particular si reparamos en la práctica asamblearia y deliberativa que se pretende desarrollar en el PP, expresa cierta “continuidad” con la dinámica que se dieron las “asambleas barriales y populares” y es posible inferir que una vez diluido el movimiento de asambleas el PP fue visualizado por un sector de aquellos asambleístas como la bisagra al futuro. De hecho, durante el breve lapso de tiempo en que ambas experiencias coexistieron en la arena local se expresaron diferentes posturas: mientras que algunos vecinos auto-convocados rechazaron de plano la propuesta del municipio otros se fueron incorporando a ella; en este último caso, o bien abandonando el movimiento de asambleas o defendiendo una participación simultánea no excluyente.

No es indiferente, entonces, para el análisis el hecho de que el programa se lanza en el momento de mayor expansión de las asambleas barriales. Es posible sugerir que el PP se apoya inicialmente en el estado de movilización y en la estructura generada por las asambleas barriales; como un intento de neutralizar/institucionalizar la protesta social, disciplinando a la ciudadana y apostando a una participación “reglada”; planteándolas como dos alternativas excluyentes compitiendo en el espacio público.

Un núcleo que vertebró la “unidad” en las asambleas barriales fue la resignificación de la idea de “barrio” y la politización de la categoría de “vecino”; en un contexto general en el que proliferaban las alocuciones alrededor del quebrantamiento de los vínculos solidarios, y de la calle y el barrio como ejes de identificación; herencias del tránsito por la última dictadura militar de 1976 y por el ciclo neoliberal de los noventa. Aunque atendiendo a las diferencias substanciales, en ambos períodos hemos asistido a una retracción del espacio público y al repliegue hacia el universo de lo privado (Bloj 2004b). Partiendo de aquí es interesante subrayar cómo desde el campo discursivo del PP se toman y resignifican los núcleos reivindicados por el movimiento de asambleas barriales: la categoría de “vecino”, la base territorial como rasgo identitario ahora asentada en los distritos y áreas barriales, la mecánica de funcionamiento asambleario horizontal de las asambleas, la recuperación de significantes tales como “autonomía” y “democracia directa”; la defensa de la “autonomía individual” para expresarse, para decidir, para participar, frente a la representación política cuestionada.

Se podría decir, entonces, que los objetivos fundantes del programa y la retórica de partida se orientó a responder punto a punto a los “ideales” y demandas de época (mayor nivel de participación de la ciudadanía en toma de decisiones, transparencia en la gestión pública, democracia participativa). Pero la recuperación de estas emblemáticas fue quedando envuelta en algunas paradojas. En primer lugar si bien se rechaza la “representación” en la práctica se evidencia el clientelismo político o las negociaciones informales donde un vecino puede balancear una votación. En segundo lugar, si bien la categoría de “vecino” recupera su centralidad al mismo tiempo se desdibuja el perfil político que asumía en el movimiento social; se aliviana, si vale la metáfora, en la medida que se la somete a una mecánica reglada. En este sentido, cabe interrogarse si el proceso participa-

tivo que inaugura el PP favorece el fortalecimiento del tejido social en tanto no da lugar como tales, dentro de los márgenes del programa, a las redes asociativas y a las organizaciones con trayectoria en el territorio.

De lo expuesto hasta aquí no se desprende que la emergencia del PP haya sido determinante para la declinación del movimiento de asambleas pero sí que constituye una variable más dentro de otras tantas que favorecieron tal desenlace; entre ellas se destaca, también, el proceso electoral que tuvo lugar casi un año después de la instrumentación del PP, abril del año 2003, que renovó en gran medida la credibilidad en la esfera política disipando muchas de las instancias de reclamos de los ciudadanos autoconvocados.

Cabe preguntarse a esta altura de la argumentación ¿es casual que la experiencia de las asambleas barriales y populares que se fundó a partir de la detracción de la política haya sucumbido mientras que aquella que partió desde el Estado y propuso una nueva articulación sociedad/Estado haya alcanzado proyección en el tiempo? ¿Cómo articular 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.

3. Dilemas y aporías en torno a la participación

Intentaremos realizar, aquí, un balance de los dilemas que afronta la participación política en el marco del PP en la actualidad. Descontando el hecho de que ha posibilitado espacios de diálogo y de circulación de la información lo cual ha tributado a que los ciudadanos cuenten con más herramientas para la toma de decisiones (conocimiento de la administración municipal, del manejo interno, de los costos de un proyecto, de las legislaciones urbanas vigentes, etc.) y un mayor acercamiento con el gobierno local, no deja de despertar inquietudes; incluso en referencia el caso paradigmático de la ciudad de Porto Alegre. Las argumentaciones críticas ponen en duda la magnitud de la extensión de la participación remarcando lo poco significativas que resultan las decisiones que se toman en ese espacio. Ramírez (2000) y Cuevas Novas (s/f) subrayan que si bien en el plano discursivo no se hace más que resaltar las virtudes de este mecanismo, en los hechos presenta serias debilidades. De un lado, los autores hacen hincapié en que ha sido diseñado y se desarrolla en un marco político-institucional que no ha modificado sus bases; de otro lado, en que el porcentaje de participantes sigue siendo reducido (un 5% aproximadamente).

Situados en la experiencia de Rosario, y sin poner en duda el potencial democratizante del sistema, es posible detectar ciertas inconsistencias entre las expectativas de los ciudadanos y el funcionamiento del programa; tanto en el orden programático como político. Al igual que en Porto Alegre, el porcentaje de población que participa resulta limitado y ya hemos hecho mención al hecho que si bien en los primeros ciclos la convocatoria fue en ascenso hoy atraviesa un período de estancamiento. Esta situación advierte acerca de las dificultades que se presentan para mantener activa la permanencia de los ciudadanos en un proyecto de este tenor, y más aún para ampliarla.

En primer lugar, se evidencia cierto nivel de contradicción entre desalentar la participación colegiada en favor de la participación individual y el objetivo explícito de fortalecer las redes sociales. De hecho, estas dimensiones no pueden ser diferenciadas tan claramente y las adscripciones están jugando permanentemente un rol aunque solapadamente. Asimismo, si bien el PP promueve una extensión de la participación a sectores que anteriormente no encontraban un espacio, ni quizás una motivación para hacerlo: [...] despejando la idea de que el PP era para los sectores de pobreza solamente con problemas de infraestructura (Pont 2001), revertir aspectos de la cultura política societal supone una concreción gradual en el tiempo.

Es importante señalar, también, que si bien se observan mejoras en los canales de difusión dentro de los distritos no resultan todo lo eficiente que debieran ser para extender el conocimiento sobre el programa. Los consejeros no siempre desempeñan con continuidad y efectividad esta tarea pese a que se proponen voluntariamente para desempeñar el rol. Uno de los desafíos a futuro es justamente, optimizar la difusión del programa si se pretende mantener o extender los niveles de participación.

Otro aspecto cuanto menos controversial remite a las restricciones sobre el tipo de obras y proyectos de inversión viables. En temas urbanísticos especialmente, y también en decisiones intrínsecamente relacionadas, ciertos proyectos que surgen de los espacios deliberativos son rechazados por las áreas de gobierno por diferentes razones entre las cuales es posible destacar que se apartan de los lineamientos del Plan Director. Como hemos mencionado, este plan es un instrumento de ordenamiento que refleja el proyecto de “ciudad” y, como tal, orienta la gestión política. En las observaciones de campo realizadas en las asambleas de distrito esta tensión es visible y son frecuentes las interpelaciones de los ciudadanos a las respuestas que brindan los funcionarios; transcribimos algunos ejemplos:

Vecino N° 1: No entiendo, la municipalidad tiene un plan y nosotros tenemos que gastar lo que dice la municipalidad en el presupuesto participativo [...]

Vecino N° 2: Yo creí por el presupuesto participativo, digo, la idea de participación (...) eh (...) yo creo que si hay un plan en la municipalidad entonces ¿de qué estamos hablando? (Registro de Observación N° 4, 27/09/05).

Esta realidad acota el margen decisonal de las asambleas de distrito en la medida que quedan sujetas a prioridades fijadas de antemano y contempladas en un marco más general. Si bien esta situación puede responder a una lógica de la planificación coherente al mismo tiempo relativiza los alcances de la mentada “democracia deliberativa”. En este sentido, quizás el factor de conflicto no sea la limitación en sí misma sino que está encubierta.

Siguiendo con este encadenamiento, una dificultad subrayada reiteradamente en el discurso de los participantes es el atraso en la ejecución de las obras y proyectos votados; y en la fiscalización de la ejecución de las obras que, en teoría, debiera llevarse a cabo todos los meses una “Reunión de Seguimiento de Obras” con los consejeros barriales del año correspondiente a cada proyecto pero, en la práctica, no se realiza en la medida que no hay avances para informar. Esta situación es reconocida por los coordinadores: E: “Actualmente la mayor queja de los vecinos pasa por el tema de la ejecución. La gente no entiende los problemas que hay a este respecto y quiere que se ejecuten ya y no se puede” (Entrevista N° 26, 03/10/2007).

De acuerdo con informaciones vertidas por el municipio el grado de concreción de las obras ha descendido en el último año.¹⁵ Ello podría obedecer a diversas razones entre las que se destacan, de un lado y a modo de hipótesis, que programa no constituye una prioridad política para la gestión pese a que se sostiene lo contrario. También a limitaciones estructurales y coyunturales que, en ocasiones, trascienden la voluntad política de la gestión; pero que igualmente requieren de un ajuste. Uno de los objetivos inmediatos debiera ser acercar lo más posible el porcentaje de ejecución al 100% de los proyectos votados así como seguir ampliando el monto asignado al programa.

También se evidencian obstáculos en la comunicación institucional entre los ciudadanos y los responsables y técnicos de las áreas de gobierno. En algunos casos, sin caer en generalizaciones reduccionistas, es evidente la resistencia (política o programática) para afrontar las consultas generales de los consejeros de los distritos, o con la celeridad que exige los tiempos del programa. Actitud que pone en duda la disposición efectiva de los responsables de gobierno hacia el proceso participativo. Es posible entrever el reconocimiento, tanto de parte de los consejeros como de los responsables y coordinadores del PP, de la necesidad de mejorar la comunicación institucional pero, desde la perspectiva de la conducción del programa, la crítica también se reenvía hacia la ciudadanía:

[...] La gente tiene derecho a golpearle la puerta al funcionario pero se trata de canalizar las consultas a través del distrito [...] no es por burocracia sino para ordenar [...] los funcionarios no tienen que tener miedo a declarar la inviabilidad de un proyecto porque sino después es peor: yo no quiero mentirle a los vecinos que algo se va a hacer y después no se hace. De hecho este año muchos técnicos de las secretarías han dicho que muchos proyectos no se podían realizar (Entrevista N° 26, 03/10/2007).

Un objetito prioritario, entonces, es mejorar el diálogo interno dentro del municipio sensibilizando y capacitando a los funcionarios así como estableciendo más claramente los criterios y las modalidades de consulta hacia las áreas de gobierno. Un cambio que también contribuiría a saldar algunos de estos obstáculos, y a proyectar las capacidades del PP, sería definir un lugar dentro del organigrama municipal que sí tiene dentro de cada distrito. El debate a este respecto está planteado.

Ahora bien, una problemática que atraviesa toda la experiencia son los resabios de la “vieja política” en el corazón de la “nueva política”; si valen tales eufemismos. Este antagonismo se reproduce en la medida, y como ya hemos mencionado, que el programa se inscribe en un marco institucional que no se puede decirse que ha variado radicalmente la cultura política ni los comportamientos institucionales. En ocasiones la participación de los vecinos, y fundamentalmente la elección de los consejeros barriales (de “algunos” de ellos), se rige por cánones semejantes a los socialmente cuestionados (clientelismo, partidismos) hecho que refrenda la intuición de que las lógicas políticas no han sufrido transformaciones significativas luego del cimbronazo de la crisis de representación de 2001. Y si adscribimos a la idea de que los procesos de co-gestión sociedad civil/gobierno local obedecen a la intención de ampliar la base ciudadana es necesario impugnar estas estrategias que replican modelos socialmente impugnados y que desva-

¹⁵ PP 2004 ha sido ejecutado al 100%; PP 2005: 80%; PP 2006: 60%; PP 2007: 40%.

necen los “ideales” que sostienen a los procesos participativos. En este sentido, decíamos al comienzo que el PP no es una herramienta neutra porque puede ser utilizado tanto para defender una participación deliberativa amplia como para generar un nuevo espacio de especulación político-partidaria.

Otro aspecto a considerar, aunque quizás menos relevante frente a las problemáticas expuestas, está relacionado con el voto electrónico. Si bien es cierto que ha tenido una buena aceptación y ha favorecido la afluencia de votantes, no es menor cierto que “resta” espacio a la “práctica deliberativa”, si vale la expresión; cambia la dinámica de la segunda ronda desplazando el debate que se producía con anterioridad a su implementación en las instancias previas a la votación. En este sentido, se podría pensar que estimular el voto para legitimar el trabajo de los consejos participativos no constituye de por sí una ampliación de ciudadanía sino un mojón en ese camino; y esta observación resulta válida para todo tipo de ejercicio ciudadano o proceso decisorio.

Por último, si bien el proceso es valorado si no se logra disipar desde la gestión local la desconfianza hacia la clase política con acciones, y en ello incluimos no sólo la mecánica de funcionamiento sino también la ampliación de los niveles decisorios, se corre el riesgo de cristalizar una “ficción” de la participación que amplíe aún más la brecha entre la práctica efectiva y los propósitos declarados.

Bibliografía

- Abascal, Gabriel (2004): “El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?”. Ponencia presentada en las III Jornadas de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante, 1 y 2 de abril de 2004.
- Astarita, Martín/Alonso, Laura/Secchi, Pablo A. (eds.) (2006): *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana: seguimiento del cumplimiento de los “Acuerdos de Discrecionalidad Cero” en los municipios de Córdoba, Morón y Rosario*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano. En: <http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/80_1.pdf?PHPSSESID=a3b567eac79cd8541b8f2bbafd0f4eeb> (12.03.2007).
- Berretta, Diego/Turra, Silvana/Ferrero, Mónica (s/f): “Presupuesto Participativo Joven. Construyendo ciudadanía”. En: <http://cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_C&DATA=doc_c12> (15.01.2007).
- Bifarello, Mónica (s/f): “Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado Municipal transparente y cercano a la gente”. En: <http://www.logos.undp.org.co/fileadmin/docs/Experiencia_Rosario/Eje_politico.pdf> (17.07.2006).
- Bloj, Cristina (2004a): “Presunciones acerca de una ciudadanía ‘indisciplinada’: asambleas barriales en Argentina”. En: Mato, Daniel (coord.): *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, pp. 133-150.
- (2004b): “La reversión de la calle. Un recorrido por el espacio público desde las asambleas barriales”. En: *Revista de la Escuela de Antropología* Vol. IX, pp. 65-74.
- (2006): “El Presupuesto Participativo en el Municipio de Rosario: práctica política, ciudadanía y espacio local”. CD VII Congreso Nacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales/Universidad Nacional de Rosario.
- Borja, Jordi (1987): “Descentralización: una cuestión de método”. En: *Autonomies: Revista catalana de derecho público*, 2-3, pp. 21-46.
- Cabannes, Yves (2004): *Presupuesto Participativo y Finanzas Locales*. Quito: Programa de Gestión Urbana Coordinación para América Latina y el Caribe/PNUD.

- Cassen, Bernard (s/f): “Democracia participativa en Porto Alegre. Una experiencia de poder popular en Brasil”. En: <<http://www.prefpoa.com.br>> (08.04.2006).
- Cavalcanti Fadul, Elvia/Muniz, Reynaldo (2000): “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 18, pp. 131-154.
- Ciciliani, Graciela (2007): “Participatory Budget. Genre-Based Participatory Budget. The experience in Rosario-Argentina”. Ponencia presentada en el Forum Gender Equality and Government in the Americas, Atlanta, September, 5-7.
- Constitución de la Nación Argentina (1853). En: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/constituciones/ConstitucionNacional.htm>> (12.11.2005).
- (1994). En: <<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>> (13.11.2005).
- Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962). En: <http://www.portalbioceanico.com/sf_politicaconstlegisl_constitucion.htm> (12.11.2005).
- Cuevas Novas, Francisco J. (s/f): “Las insuficiencias de la democracia participativa”. En: <www.lahaine.org/global/cuevas.htm> (17.04.2006).
- De Sousa Santos, Boaventura (2004): *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*. Quito: Ediciones Abya-Yala/ILDIS-FES.
- Fedozzi, Luciano (2000): “Presupuesto Participativo y esfera pública. Elementos para un debate conceptual”. En: Moll, Jaqueline/Bueno Fisher, Milton (comps.): *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Petrópolis: Edit. Vozes. Original: “Por uma Nova Esfera Pública – a experiência do orçamento participativo”. Traducción: Jorge Dobal, pp. 23-45.
- Fedozzi, Luciano (2001): “Origen, implementación y perspectivas (implicancias de la articulación popular en la democracia)”. Conferencia presentada en el Seminario Presupuesto Participativo. Buenos Aires, FLACSO.
- Ford, Alberto (2006): “Reflexiones sobre cuestiones espaciales y temporales en dos experiencias participativas en Rosario: asambleas barriales y presupuesto participativo”. Ponencia presentada al VII Congreso Nacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre y 1, 2, y 3 de noviembre 2006.
- Ganuza, Ernesto/Álvarez, Carlos (coords.) (2003): *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.
- Genro, Tarso (s/f): “El presupuesto participativo y el Estado”. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. En: <http://www.iadb.org/etica/Documentos/ve_gen_presu.doc> (04.05.2006).
- Gentinetti, Mauro (2006): “Implementar un presupuesto participativo no precisa de ordenanza”. [Entrevista a Héctor Poggièse.] *Diario Castellanos*, Rafaela, 31 de agosto. En: <<http://www.castellanos.com.ar/nuevo/textos.php?id=41944>> (03.09.2006).
- Held, David (1996): *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos/Instituto Provincial de Estadística y Censos (2001): “Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001”. En: <<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/estadistica?lista=5564>> (12.03.2006).
- Laclau, Ernesto (2002): *Misticismo, retórica y política*. Buenos Aires: FCE.
- Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal ([1985]1987): *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Lencina, Virginia (2004): *Presupuesto participativo: la experiencia de Poder Ciudadano 2001-2003*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano. En: <http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/8_1.pdf?PHPSESSID=ffaa41f7e73efaf16cf3b04b9cc1e5da> (29.05.2006).
- Leone, Gustavo/Saglione, Gonzalo/Scagliotti, Eleonora/Sciara, Ángel (2003): “Un cambio en la cultura presupuestaria ante una nueva cultura democrática”. Secretaría de Hacienda y Economía, Municipalidad de Rosario. Mimeo.

- Lerner, Josh (2005): "Aprendiendo ciudadanía y democracia a través del presupuesto participativo: el caso de Rosario". En: <http://www.linesofflight.net/work/presentations/pp_rosario_presentacion.pdf> (12.12.2006).
- Lerner, Josh/Schugurensky, Daniel (2007): "La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo". En: *Revista Temas y Debates*, 13, pp. 157-159.
- Mahuad, Jamil (1995): "Redefinición del rol municipal en el marco de la descentralización del Estado". En: *Política, Economía, Derecho*, N° 1, pp. 15-34.
- Matías, Domingo (2004): *Presupuesto Participativo y Democratización*. Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado/Gobierno de la República Dominicana/Unión Europea.
- Moll, Jacqueline/Fisher, Nilton Bueno (comps.) (2000): *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Petrópolis: Edit. Vozes.
- Municipalidad de Rosario (s/f): "Áreas Barriales". En: <<http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/areasbarriales.jsp>> (11/10/2006).
- (2004): "Rosario, Gobernabilidad y Presupuesto Participativo". En: <www.psd.org.ar/prensa_03/jul2041/presupuesto.htm> (11.10.2006).
- (2007a): *Presupuesto Participativo desde una perspectiva de género*. Rosario: Área de la Mujer, Secretaría de Promoción Social/UNIFEM.
- (2007b): "Informe Encuesta de Opinión". Área de Investigación de la Opinión Pública, Dirección General de Comunicación Social. Mimeo.
- Perales, Iosu (s/f): "Democracia y Presupuesto Participativo". En: <www.altraveu.org/antics/g317.htm> (06.07.2005).
- Pont, Raúl (2000): "Democracia representativa y democracia participativa". En: Moll, Jaqueline/Nilton Bueno, Fisher (comps.): *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Petrópolis: Edit. Vozes., pp. 17-22.
- (2001): "Porqué la democracia participativa". Intervención en el Seminario Construyendo el Presupuesto Participativo, Centro de Gestión y Participación Vecinal N° 13, Buenos Aires: Grupo de Trabajo y Estudio "Democracia y Socialismo", Partido Socialista Popular de la Ciudad de Buenos Aires. En: <<http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/SeminarioPont.htm>> (09.10.2006).
- Pousadela, Inés M. (2006): *Que se vayan todos. Enigmas de la representación política*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Ramírez, Roberto (2000): "Démocratie directe au Sud du Brasil. Inprecor". En: <<http://www.inprecor.org:80/>> (04.06.2004).
- Rupil, Claudio (2006): "La iniciativa del Presupuesto Participativo en el Municipio de Rosario. Semántica, sentido, expectativas". FLACSO-Rosario, Tesis de Maestría.
- Sabsay, Daniel/García, María del Carmen/Napoli, André/Ryan, Daniel (1999): "Hacia la construcción de una Región Metropolitana Sustentable. Documento de Diagnóstico y Recomendaciones". FARN. En: <<http://www.farn.org.ar/docs/p23/capb2.html>> (25.12.2005).
- Sabugo, Mario/Barela, Lilina (comp.) (2004): *Buenos Aires. El Libro del Barrio. Teorías y definiciones*. Buenos Aires: Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.
- Valdir, José (s/f): "Presupuesto participativo. Desafíos de una experiencia en construcción". En: <<http://www.bancomundial.org/foros/valdir.htm>> (19.06.2006).