

Mecanismos de democracia participativa en la ciudad de Rosario

Esta presentación va a dar cuenta de los resultados del proyecto de investigación denominado “Ciudadanía, Comunicación y Derecho”, radicado en el Centro de Estudios e Investigaciones “Renato Treves” de la Facultad de Derecho de la UNR, perteneciente al Programa de Incentivos Docentes. Este ha tenido como objeto el análisis, investigación y determinación de la producción normativa local y su articulación, grado de conocimiento y comunicación con la ciudadanía y organizaciones comunitarias de la ciudad de Rosario

Comenzamos nuestra investigación, en el año 2007, en una primera etapa partimos del análisis del *“acceso a la Información pública y sus mecanismos en el Municipio de la ciudad de Rosario”*. A medida que fuimos realizando nuestro trabajo empírico, su resultado nos llevó hacia los mecanismos de democracia participativa, existentes en la ciudad de Rosario, el Concejo en los Barrios y el Presupuesto Participativo, para abordar esta etapa nos planteamos los siguientes interrogante: *¿Es posible la generación de ciudadanía a través de arreglos institucionales promovidos por el gobierno local en una época signada por la erosión del modelo de Estado-nación y los procesos de desocialización y desinstitucionalización?, ¿constituyen las estrategias de Descentralización, el Concejo en los Barrios y el Presupuesto Participativo herramientas que fortalecen o debilitan las relaciones políticas?..*

Esto resultó así, ya que detectamos en el curso de la investigación fallas y obstáculos en la comunicación entre los departamentos ejecutivo y deliberativo en el Municipio, y entre ciudadanos y funcionarios.

Partimos del supuesto que la sociedad actual es una sociedad pluralista, conformada por grupos de diversa pertenencia económica, religiosa, étnica y cultural; y, en consecuencia, para que estos grupos subsistan en un marco de tolerancia, ha de existir un marco institucional que garantice su permanencia.

La implementación de las políticas públicas de contenido neoliberal, ha tenido como consecuencia la pérdida de derechos sociales, dejando librado al individuo al mercado para la obtención de los mismos. Es una ciudadanía basada, no tanto en identidades sino en intereses, produciéndose modificaciones socioculturales que se manifiestan, en un redimensionamiento institucional, y por ende del espacio de lo público. Se produce una pérdida de peso de los organismos nacionales en beneficio de las corporaciones transnacionales, y de los organismos locales.

Hoy, la ciudadanía se manifiesta bajo formas múltiples de pertenencia, dando origen así a diferentes movimientos sociales: los de “sobrevivencia”, conformados entre

los pobres estructurales y las prácticas neocomunitarias, de la “calidad de vida” en sectores medios de transición, y los de “protesta y resistencia al ajuste”, protagonizado por empleados públicos y nuevos pobres.¹

Ante esta situación, nos preguntamos si es posible la construcción de una ciudadanía fuerte, que según nuestro criterio se manifiesta a partir de la capacidad de los distintos actores sociales de reconocerse como titulares de derechos, capaces además, de exigir su reconocimiento. Según este criterio “...la conciencia ciudadana se vincula a un ejercicio político, sea en el espacio nacional o local, donde diferentes grupos culturales o sociales se asumen como ciudadanos para que exista un real ejercicio democrático. En este proceso es vital el reconocimiento del otro en su especificidad individual y diferencia cultural”².

Para las teorías de la ciudadanía, los conceptos de ciudadanía y de participación ciudadana presuponen que los miembros de la sociedad portan un status de derechos que los legitima para incidir en la toma de decisiones o en la planificación y elaboración de políticas públicas. La participación, concebida en estos términos, contribuye a la constitución de sujetos-actores en la medida que habilita la puesta en escena de prácticas y proyectos colectivos que transmiten intereses y demandas que muchas veces logran generar consensos y equilibrar conflictos, sólo que para ello es necesario crear estructuras políticas e institucionales adecuadas que funcionen como resorte de gobierno.

En los momentos de crisis se proponen esos mecanismos de democracia participativa.

Una de las primeras acciones dentro de los proyectos fue la detección de mecanismos oficiales de garantías del derecho de información al ciudadano. Esta elección está basada en la importancia que tiene la publicidad de los actos de gobierno en un sistema republicano, tanto como herramienta de control, como de legitimación del ejercicio del poder. Además, funciona como presupuesto del derecho de participar en la formación de políticas públicas. Para nosotras conocer el derecho es un elemento trascendente en la transformación de una ciudadanía nominal a una ciudadanía activa.

El Derecho parte de una presunción “la ley se reputa conocida para todos”. Sabemos obviamente que esto no es así, las normas ni siquiera son conocidas por los

¹ GARCÍA DELGADO, D. Ob. cit. Crisis de Representación, y nueva ciudadanía y fragmentación en la Democracia Argentina” en “Desarrollo de la teoría política contemporánea” GAVEGLIO, SILVIA Y MANERO EDGARDO (comp.). Homo Sapiens Ediciones. Rosario 1996. p. 133.

²TENZER N. “La sociedad despolitizada-Ensayos sobre los fundamentos de la política” PAIDOS Buenos Aires 1991 . p. 34

mismos operadores jurídicos, lejos están los ciudadanos comunes de conocerlas. Sin embargo, aquellas constituyen un marco constrictivo de la conducta individual y social, así, es fundamental para una comunidad que todos sus componentes conozcan efectivamente las normas que regulan su accionar. Este es un presupuesto básico y mínimo (aunque no el único) para que una persona pueda ejercer sus derechos y se haga cargo de sus deberes y obligaciones. Es por eso que planteamos este proyecto como una humilde herramienta para subsanar este déficit de nuestra sociedad, al encontrarnos nosotros, miembros de la comunidad universitaria, en un plano ventajoso con respecto al conocimiento y formación.

Por lo antes dicho, el conocimiento de las normas municipales resalta con una vital importancia por tratar temas sumamente cotidianos de la vida de la sociedad, como el tránsito vehicular, salubridad, espacios públicos, el código urbano, etc.; y que tienen una íntima relación con la calidad de vida de la comunidad.

En cuanto a la problemática concreta con respecto a las causas de tal desconocimiento; debemos señalar que hay estratos de población que se encuentran al margen de los medios de difusión ordinarios de este tipo de información, por circunstancias materiales que imposibilitan el acceso o la comprensión de las mismas. Tengamos en cuenta que un amplio sector de la población rosarina se encuentra en situación de marginalidad o exclusión social.

Pero hay además sectores de población que, a pesar de tener posibilidades materiales de acceso y herramientas de comprensión de la legislación municipal, muestran un manifiesto desinterés. Desinterés que es parte de la apatía que envuelve a nuestra sociedad sobre todos los temas que tengan una relación, directa o indirecta, con la “cosa pública” de la vida comunitaria.

Respecto de las TICs la Municipalidad de Rosario posee un sitio en la Red www.rosario.gov.ar que ofrece posibilidades de realizar allí algunos trámites (impresión de tasas y servicios) y reclamos y difunde información y da a conocer algunas normativas. Entre ellas se encuentra el Presupuesto Participativo que será objeto de otro análisis.

En el plano normativo el Concejo Municipal dictó la Ordenanza N° 7.249 de 2001, basada en los proyectos de los Concejales Luna y Rubén Bermúdez y otros, reformada por la N° 7.827 de 2005, reconociendo a toda persona el derecho (de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno) “...a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración pública de la Municipalidad...” en su Artículo 1°.

La Ordenanza modificatoria 7.287 fue producto de un proyecto presentado por el Concejal NIRE ROLDÁN, al que entrevistamos, éste manifestó que advirtió que el mecanismo de la Ordenanza 7.249 de acceso a la información pública no se cumplía y además recortaba fuertemente el sujeto legitimado “Toda persona con derecho a votar en las elecciones municipales de la ciudad de Rosario tiene derecho...” Artículo 1º en su anterior redacción, propuso su reforma, ampliando a “Toda persona...”. Sin embargo en la reforma del Artículo 7º de la Ordenanza que establecía un mecanismo de formulario para requerir la información y su presentación en Mesa de Entradas; en su redacción actual aparece como restrictiva del ejercicio del derecho a la información en razón de que el formulario no es presentado ya ante la Mesa de Entradas la que lo debía girar en un término de dos días a la dependencia o repartición correspondientes; ahora el formulario debe ser presentado por el requirente ante la dependencia o repartición que tiene conocimiento de la información solicitada.

Esto nos lleva a la siguiente pregunta, ¿cómo hace el ciudadano común, para conocer dentro de la intrincada estructura orgánica del Estado, cuál es la repartición o dependencia que tiene la información? De todas formas la cuestión de fondo es que la Ordenanza no es cumplida, ni conocida, hay una ignorancia generalizada de la existencia de la misma. Los que la conocen, algunos operadores jurídicos, manifiestan haber recurrido a ella y al no obtener respuesta alguna, a pesar de que la Ordenanza prevé “un plazo de diez días hábiles administrativos contados a partir del día siguiente de la presentación.” Artículo 8º se vieron obligados a iniciar acciones judiciales sin tener la información en razón del vencimiento de plazos procesales que podían poner en peligro el futuro de sus pretensiones.

También el Concejal nos manifestó que había presentado un proyecto para incluir en la boleta de pago de la tasa municipal un texto difundiendo la existencia del mecanismo de acceso a la información, el que no prosperó. Preguntado a qué atribuía la no implementación contestó, “que por diversas razones, defensa de intereses, falta de transparencia, cultura de una burocracia al servicio del Estado y no del ciudadano”. También se le preguntó si había un Registro de los pedidos de información, y contestó que no lo había. Advertimos entonces que la reforma fue aparentemente perjudicial en un sentido ya que la Mesa de Entradas concentraba antes todos los pedidos, por el otro la desconcentración en cada dependencia o repartición les permitió a los Concejales trabajar con algunos funcionarios que se mostraban sensibles a la cuestión.

Se están desarrollando otras acciones cómo entrevistas a otros concejales, funcionarios, líderes comunitarios, operadores jurídicos, así como un análisis dogmático

comparativo con otras normativas referentes a este derecho a nivel provincial y nacional.

EL CONCEJO EN LOS BARRIOS

El 19 de diciembre de 1991, el entonces Concejal AGUSTÍN ROSSI presentó un proyecto de modificación del Reglamento Interno del Concejo Deliberante, respondiendo a requerimientos de diferentes Asociaciones Vecinales de la ciudad de Rosario. El artículo 10 del entonces vigente Reglamento prohibía a los Concejales “constituirse en Concejo fuera de la Sala de Sesiones, salvo los casos de fuerza mayor declarada por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio”. El proyecto proponía la siguiente redacción “El Concejo Municipal de Rosario podrá sesionar fuera del recinto por decisión de simple mayoría de sus miembros. A tal fin podrá solicitar a los establecimientos educacionales de las distintas zonas de la ciudad, así como clubes, vecinales, etc. brinden sus instalaciones como sede de las deliberaciones.”. Esta propuesta no prosperó y fue archivada.

Posteriormente con fecha 19 de noviembre de 2002 el mismo Concejal, en ese entonces Presidente del Cuerpo, haciendo alusión a la crisis de representación, que se manifiesta en un “divorcio entre las demandas e intereses de la sociedad y el comportamiento de políticos y partidos” vuelve a presentar un nuevo proyecto de Resolución. Afirma que los cuerpos colegiados son los más desprestigiados, como consecuencia de que se les imputa inejecutividad y alto costo de mantenimiento. Que la Reforma política tiene como objetivo acercar a representados y representantes, instrumentando mecanismo que permitan una mayor participación ciudadana. Fundamenta el Concejo en los barrios como una medida complementaria del Presupuesto participativo (Ordenanza 7326) y de las Audiencias Públicas (Ordenanza 7040). Asimismo lo enmarca en la Reforma Constitucional de 1994, y en el proyecto de Reforma de la Ley Provincial de Municipios y Comunas, que incorporaba figuras de democracia semi-directa.

Reconoce expresamente el contexto de producción, “el estado de extendido malestar sobre el vínculo de representación entre políticos y ciudadanos”.

El objetivo del proyecto es la satisfacción de las demandas barriales o cuestiones “micro”. Reconoce una gran diversidad en la ciudad, y la presencia de grupos sin posibilidad de influir en las decisiones, considerando que acercar el Concejo al territorio posibilitará una mayor democratización así como la integración de sectores relegados o periféricos a la vida de la ciudad.

Propone la reforma del Artículo 10 de la siguiente manera:

“Los Concejales constituirán Concejo como mínimo una vez al año en cada uno de los Centros Municipales de Distrito, debiéndose realizar en la misma sede, las reuniones de todas las Comisiones permanentes previas a esa sesión. Las fechas y orden de las sesiones se decidirán por mayoría simple.

En aquellos Distritos Municipales que no posean su Centro Municipal de Distrito, los Concejales podrán solicitar a establecimientos educativos, clubes o vecinales sus instalaciones para constituir sede, siempre que se encuentren comprendidos en el Distrito en el que deberá sesionar. A falta de acuerdo, la sede se designará por mayoría simple.

Excepto lo dispuesto en el primer párrafo, los Concejales no constituirán Concejo fuera de la Sala de Sesiones, salvo los casos de fuerza mayor declarada por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio” (redacción original del artículo 10)”.

Rápidamente, el 5 de diciembre de 2002 se aprueba la modificación propuesta, por Resolución del Concejo, sin embargo, esta herramienta comienza a implementarse recién en el año 2004.

ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO EN LOS BARRIOS

En el año 2004 al momento de comenzar a funcionar el Concejo en los barrios, se crea una Oficina denominada “Concejo en los Barrios”, cuyo objetivo es el seguimiento de los expedientes que se aprueban en las sesiones barriales. En los primeros años durante la Presidencia del Concejo del Ingeniero AGUSTÍN ROSSI, esta oficina contó con apoyo logístico a los fines de cumplir con sus funciones. Cuando ROSSI es electo Diputado Nacional y la Presidencia del Concejo pasa a manos del Partido que ocupa el Departamento Ejecutivo, la Oficina ve reducido el apoyo, su personal está constituido por una sola empleada. Este personal más allá de su esmerada dedicación es absolutamente insuficiente para las tareas de seguimiento de los trámites, informes a los Concejales, respuesta a los vecinos, etc.

La empleada de la Oficina informa que: Al comenzar las sesiones en los barrios se acordó que los reclamos salieran con estudio de factibilidad, para poder imputar una partida presupuestaria para la realización de las obras. Y, aunque no se le impute una partida presupuestaria, la Minuta del Concejo que encomienda el estudio de factibilidad al Departamento Ejecutivo hace posible que el vecino pueda seguir el trámite, logrando así su participación activa. No así si sale como Decreto ya que al ingresar al DE cambia de numeración y ya se hace difícil hasta para la misma Oficina su seguimiento. La totalidad de los pedidos aprobados en las sesiones del Concejo en los Barrios, supera

muchas veces el Presupuesto total del Municipio, resultando que es el Departamento Ejecutivo el que decide cuál obra se realiza.

Para resguardar el espíritu de que una parte de la decisión esté en manos de los vecinos el Concejal JORGE BOASSO ha presentado un proyecto de Ordenanza (25-10-07) en el que propone prever una partida presupuestaria específica para la ejecución de las obras solicitadas por los vecinos y aprobadas por el Concejo en las sesiones que éste realice en los CMD y que hayan obtenido un estudio de factibilidad favorable, o que hayan sido determinadas como factibles por el Concejo Municipal en el respectivo Decreto u Ordenanza. El monto de esta partida no podrá exceder el asignado al Presupuesto Participativo. Como surge de la presentación del Concejal y de los Gráficos anexados hay un gran incumplimiento de los proyectos aprobados, además de la falta de información.

El Concejal OSVALDO MIATELLO (24-10-07) presenta un proyecto de reforma del Artículo 10 del reglamento Interno del Concejo, incluyendo una cláusula que obliga al cuerpo durante las primeras cuatro sesiones ordinarias del año, a determinar las fechas y orden de las sesiones en los Centros Municipales de Distrito. Propone además que el cronograma anual deberá contemplar dos encuentros previos a las reuniones de las Comisiones y la Sesión correspondiente. Una de esas reuniones preliminares estaría dedicada a que los vecinos y las entidades barriales junto a los concejales y personal municipal, participen de un encuentro sobre técnicas legislativas y normativa municipal para su correcto encuadramiento legislativo. Todo esto para asegurar las sesiones en todos los Distritos ya que en alguno como surge del Gráfico N° 6 se efectuó una sola sesión, y en otros se fusionaron dos Distritos en uno.

ENTREVISTAS

Hemos entrevistado a AGUSTÍN ROSSI, quien se manifestó satisfecho del funcionamiento del Concejo en los Barrios en tanto reinstaló en la agenda pública los problemas cotidianos de los habitantes de Rosario. Recordó que uno de los reclamos generales a toda la ciudad eran los basurales crónicos, en el Sur la poda, en el Suroeste una combinación de salud y transporte y en el Norte la seguridad.

El Concejal Boasso en particular señaló que el Concejo en sus sesiones tanto en los barrios como en el recinto cada vez menos debate cuestiones de interés general, sólo lo cotidiano y en su opinión esto conspira contra la representación democrática, ya que traslada la decisión de las cuestiones generales al Departamento Ejecutivo, los

concejales se exponen a reclamos particulares por barrio, o por sector social del barrio no debatiendo lo general. Además la presencia del Concejo en los Barrios funcionó como amortiguador entre los vecinos y el Ejecutivo Municipal, ya que aparecen los Concejales como morosos en la ejecución de lo solicitado y aprobado.

También hemos entrevistado a Carlos Comi del Bloque ARI Coalición Cívica. En un primer momento dice que a su entender el Concejo en los Barrios no funciona. Pero luego considera que hay que tener en cuenta la existencia de un dilema, ya que reconoce que no ha funcionado, pero, puede ser de utilidad como un mecanismo eficaz para la participación ciudadana.

Agrega que hay un gran desfasaje entre lo que el Cuerpo de Concejales aprueba y lo que realmente se ejecuta. Reconoce que es un instrumento válido, pero que los Concejales deben sincerarse con los ciudadanos, en el sentido de aclarar que no todo lo solicitado es factible, y que no todo lo factible ha de ser o puede ser ejecutado.

Señala que los vecinos reclaman sin importar la jurisdicción, alrededor de cuestiones esenciales como seguridad, cloacas, agua potable, energía, todas de jurisdicción provincial. El reclamo se hace frente al “gobierno” sin distinguir jurisdicciones, competencias, etc. Agrega que la mayoría de los reclamos no se han ejecutado ni han recibido respuesta por parte del DE. Esta situación genera frustración y como consecuencia el alejamiento de la participación y la degradación de este canal.

Admite que los Concejales aprueban todo lo que se presenta, así en consecuencia debería operarse un cambio de actitud hacia los vecinos, y ser claros respecto de la posibilidad o no, de ejecución, y, como ocurre con los proyectos ingresados por mesa de entradas (trámite ordinario) del Concejo, los proyectos presentados en las sesiones en los barrios, deberían llevar su tiempo en las comisiones para su estudio y posterior tratamiento. Para ello habría que modificar el procedimiento previsto.

Este año ningún Concejal impulsó las reuniones adjudicando el motivo de que se trata de un año electoral. Agrega que el Concejo aprueba todo, asumiendo una actitud demagógica que tiene que ver con la política mal entendida. Y también reconoce que, el 90 % de las Ordenanzas que se aprueban en el Concejo en trámite ordinario tampoco se ejecutan; en realidad la gestión y establecimiento de las prioridades está en manos del oficialismo, más precisamente en el Departamento Ejecutivo.

Aunque la mayoría de las cuestiones tienen que ver con las condiciones de vida cotidianas, admite que fue el escenario de profundo debate alrededor del destino del predio perteneciente al Batallón III Cuerpo de Ejército.

En definitiva, rescata el mecanismo en tanto funcione de otra manera. También hace consideraciones alrededor de inconductas ciudadanas, y el posterior reclamo, por ejemplo: “la ciudad está sucia”, más allá de las consecuencias que para la limpieza de los lugares públicos tiene el “cirujeo”, la mayor cantidad de basura y suciedad es consecuencia de una actitud de desaprensión respecto del espacio público por parte de los ciudadanos en general.

Hemos entrevistado a OD del Bloque Socialista (Oficialismo) Manifiesta que es un instrumento positivo, pero que debería tener otras características. Así, ha presentado un proyecto para perfeccionar la participación, que consiste en la elección en forma directa, secreta y obligatoria de Representantes por Distrito, los que podrían integrar el Concejo Deliberante con voz y sin voto, no obstante seguiría funcionando el Concejo en los barrios.

Coincide en atribuir la falta de sesiones en los barrios en ocasión del año electoral, ya que las sesiones podrían generar expectativas falsas, consecuencia de actitudes demagógicas de algunos representantes. Pero, aclara que, en conversaciones con el DE quedó planteada la cuestión de la falta de ejecución, y la decisión de que si no se revierte esto no habrá más reuniones en los barrios.

Además señala que, la gran mayoría de lo solicitado en los Barrios corresponde a la gestión normal del Municipio, tareas previstas en la agenda y en el presupuesto, lo que falla en su opinión es el Control de Políticas Públicas, aprobadas, presupuestadas y supuestamente ejecutadas. Da el ejemplo de las Cooperativas de zanjeo, las cuales presentan los certificados de obras que les son abonados y la obra es inexistente, o mal ejecutada.

Así, no hay discusión sobre proyectos integrales que permitan cambiar condiciones de vida de la ciudad, por ejemplo aumentar la productividad, el tratamiento de los menores, la violencia, y la seguridad todas cuestiones que se pueden tratar aún con diferentes jurisdicciones involucradas. El Concejo no debería desligarse bajo el pretexto de la no jurisdicción; alumbrado, apertura de calles, desmalezaje, poda y escamonda; en una villa abrir un paso que permita, por ejemplo, el paso de la ambulancia, es todo seguridad. Afirma que los reclamos podrían ir directamente a los DM.

Por último preguntado por el procedimiento, reconoce que hay decretos para que se cumplan decretos. La mayoría en realidad son despachos de comisión que van directamente al DE. No obstante este año hubo gran cantidad de respuestas por parte del DE.

¿Hay decisión o no de impulsar el Concejo en los Barrios? Reconoce que falta voluntad política. Que en el PP también decayó la participación por falta de ejecución. En definitiva, la no ejecución, la no respuesta generan menor participación y mayor desconfianza.

Por último hemos entrevistado a FMR del Bloque Encuentro por Rosario Expresa que no se impulsan las sesiones del Concejo en los Barrios, porque hay descontento en los vecinos por el incumplimiento de sus pedidos, esto se vuelve en contra del Concejo. Hay proyectos que fueron presentados durante tres años seguidos, sin respuesta. Reconoce que todo lo que se pide es lo cotidiano y que es obligatorio de la gestión municipal. Todos los proyectos se aprueban y pasan a estudio de factibilidad por parte del DE, sin embargo excepcionalmente son contestados.

El Concejo no tiene prioridades de agenda, quien establece las prioridades es el DE. Además, existe un problema de estructuración del gasto municipal, siendo la principal falencia la falta de inversión en infraestructura básica. Hay 1400 cuadras preparadas para pavimentar que cuentan con la instalación cloacal, y sin embargo en el año 2008 no se pavimentó ninguna y este año se pavimentarán 100 con un crédito externo. Este Concejal ha elaborado un anteproyecto para reforzar el funcionamiento del Concejo en los Barrios. El mismo consiste en establecer como obligación del DE la realización a posteriori de cada sesión en los Distritos, de una audiencia pública de balance de lo actuado en lo que respecta a los proyectos aprobados por el cuerpo en las citadas sesiones. Para ello y en un plazo no mayor a 90 días de realizada la sesión participarán en la Audiencia Pública los Secretarios, Subsecretarios y/o Directores de las dependencias municipales involucradas en la ejecución de los proyectos aprobados, con el objeto de informar. Además, previa coordinación con el CM, el DE garantizará la notificación y publicidad a los vecinos e instituciones promotoras de proyectos como a la ciudadanía en general.

ANÁLISIS DE LA PERFORMANCE DEL CONCEJO EN LOS BARRIOS

Podemos señalar que el éxito inicial de este mecanismo se debió a varias razones: el equilibrio político entre bloques partidarios en el Concejo y el Departamento Ejecutivo, la decisión política de sostener un canal de participación ante el recuerdo todavía fresco del 2001, el interés activo de la ciudadanía en la participación, la situación social de general desempleo.

Hoy, ha cambiado el equilibrio en el Concejo, la mayoría es del mismo partido que el DE, el desempleo ha decrecido, por lo contrario ha crecido el desinterés por la participación al verse frustradas la mayoría de las expectativas de sus protagonistas.

El Concejo en los Barrios es el nombre de una iniciativa del Concejo Deliberante de Rosario. Se trata de una apertura del espacio legislativo municipal que promueve la participación ciudadana.³

En cada uno de los distritos, en primer lugar, se define un período de recepción de proyectos. Es posible determinar que la mayoría de los reclamos puntuales tienen que ver con la seguridad, y luego con alumbrado, pavimentación, bacheo, zanjeo, refugios de transporte, reclamos por el servicio de transporte, limpieza, red cloacal, transporte, seguridad vial, basurales, efectores de salud o de espacios de recreación.

Luego de advertir la dificultad de algunos vecinos para interponer en forma su reclamo o propuesta se confeccionó un formulario con una serie predeterminada.

La mesa de entrada de proyectos funciona durante los 15 días anteriores en el Distrito. Luego se reúnen las comisiones del Concejo para tratar todos los proyectos, propuestas y pedidos y preparar, finalmente, la sesión que se realizará en el Barrio. La semana anterior a la sesión se convoca a una reunión con los vecinos para informarlos sobre la mecánica de funcionamiento del cuerpo legislativo.

La organización protagonista de este nuevo espacio son las vecinales, tal vez debido a la relación instituida con el gobierno municipal.⁴

³ El Concejo de Rosario sesionará en los barrios de la ciudad Todos los bloques apoyan la "interesante" propuesta. Salvando los diferentes matices, los presidentes de bloque del Concejo calificaron como "positiva" e "interesante", la propuesta de trasladar las sesiones a los barrios. Luisa Donni (PJ): "Va a ser interesante la experiencia, porque ni nosotros (concejales) ni la gente estamos acostumbrados a este tipo de sesiones. Pero no tenemos que ser demasiado ambiciosos, debemos avanzar con cuidado para no generar expectativas que luego puedan frustrarse". Miguel Zamarini (Partido Socialista): "Vamos a trabajar activamente para que estas sesiones sean exitosas porque es una oportunidad única para acercarse al vecino. Esta iniciativa servirá para introducir temas de debate como la autonomía municipal y el sistema electoral que el rosarino pretende". Jorge Boasso (UCR): "Me parece positiva la idea porque vamos a acercarnos a los barrios como institución, todos los concejales juntos. Pero en realidad no es un cambio importante porque cada uno de nosotros ya tiene la obligación de interiorizarse sobre las demandas de los vecinos, si no no tendríamos que ser concejales". José Elmir (Concejales por Rosario): "El proyecto es correcto pero tenemos que llevarlo adelante con cuidado porque si las ordenanzas que se aprueban en estas sesiones después no se cumplen, esta iniciativa se puede volver en contra para el Concejo". Ricardo Marengo (Progreso Social): "Toda acción que acerque al representante y representado es positiva desde el punto de vista democrático". Nire Roldán (ARI): "Es un paso importante hacia una política de mayor participación ciudadana, pero no lo es todo. Para garantizar un verdadero protagonismo de la gente en las decisiones de gobierno sería interesante, por ejemplo, que las personas sean quienes impongan la agenda de los concejales y no al revés". Alberto Cortés (Partido Socialista Auténtico): "Es una de las tantas cosas que hay que hacer para acercar los mecanismos de decisión de la ciudad a los vecinos. El desprestigio que hay en los sectores políticos es producto de que esos mecanismos sirvieron históricamente a una minoría, por eso hay que apuntar en el sentido contrario". fuente: Carla Rizzotto, diario La Capital Domingo, 11 de Abril de 2004 18:07

⁴ Documento informativo de Oficina Concejo en los Barrios

La forma correcta de abordar la crisis de representatividad fue la de acercar los representantes a la gente. Así lo entendió AGUSTÍN ROSSI quien impulsó el Concejo en los Barrios (C.B.) en diciembre de 2002. En los primeros años esta actividad fue muy positiva. La gente participaba presentando proyectos y los concejales escuchaban a la gente sin intermediarios.

En los dos últimos años la visita a los barrios fue desaprovechada, los vecinos perdieron entusiasmo y la experiencia fracasó. Este fracaso se debe -generalizando- a dos factores: el primero, es porque el ejecutivo municipal no ejecuta los proyectos de los vecinos; el segundo, es porque los proyectos siempre consisten en deficiencias prestacionales del Estado (desde agua potable y cloacas hasta poda y escamonda, residuos, alumbrado, etc.). Así como consecuencia de la poca participación y discontinuidad en las sesiones en los barrios, el año 2008 se presentó como un año de particular inactividad, sólo hubo sesión en dos Distritos, y, en los años 2009 y 2010 no hubo sesión alguna, ni ningún concejal la ha solicitado hasta el presente.

Entonces, es oportuna la pregunta: ¿para qué están los Centros Municipales de Distrito (CMD) si los vecinos reclaman presentando proyectos en el Concejo en los Barrios? La respuesta es simple. Los vecinos reclaman como pueden y donde pueden. Entonces lo hacen en todas las oportunidades posibles. También lo hacen en el PP.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El 09 de mayo de 2002, mediante Ordenanza 7326, se estableció el sistema de Presupuesto Participativo (PP) que rige en la órbita del Municipio de la ciudad de Rosario. Dicha Ordenanza fue modificada el 30 de junio de 2005 por la Ordenanza N° 7869, incorporándose varios artículos referidos a la forma de distribución de la asignación presupuestaria del PP a cada Distrito, la más significativas fue prever la elaboración de un “Índice de Carencia” que servirá como baremo para la correcta distribución de montos a cada Distrito.

FUNCIONAMIENTO PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP) ETAPAS.-

1º) Asambleas Barriales. Son reuniones en las se debaten proyectos y propuestas que se ejecutarán al año siguiente y se eligen a los consejeros y consejeras que integran el Consejo Participativo de Distrito.

2º) Consejos Participativos de Distrito. Los consejeros electos en la 1º etapa se reúnen con el Director del Distrito a fin de convertir en proyectos las propuestas formuladas en las asambleas barriales. Se elaboran listados de proyectos que luego

son sometidos a votación. Los Consejeros y Consejeras se ocupan también del seguimiento de la ejecución de los proyectos electos en el PP anterior.

3º) Ronda de Elección de Proyectos. Es una jornada única y simultánea de votación que se realiza en cada Centro Municipal de Distrito. En ella, se difunde el trabajo de los Consejos Participativos de Distrito, el contenido de los proyectos elaborados, sus costos, y finalmente cada elector/a emite su voto de acuerdo a las prioridades que considera pertinentes.

Luego de la votación, se realiza el escrutinio. Los proyectos son ordenados según la cantidad de votos obtenidos y se incorporan hasta cubrir el monto estipulado para cada Distrito. Todos los proyectos establecidos en cada Distrito hasta la asignación presupuestaria específica correspondiente al PP, son incorporados al Proyecto de Ordenanza de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Municipal.

4º) Jornada de Cierre. Se reúnen todos los consejeros/as y vecinos/as, se realiza un balance de lo ejecutado mediante el PP del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras planificados para el año siguiente.

CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DEL PP

De acuerdo a lo establecido por las Ordenanza N° 7326/02 y N° 7869/05 para la distribución de la asignación presupuestaria del PP a cada distrito, el DE establecerá un Índice de Carencia, que deberá confeccionarse con indicadores de salud, educación, vivienda, ingresos, y género y cuyo cálculo deberá ser actualizado anualmente previo a la distribución de los recursos a cada distrito. Tanto para la elaboración del índice como para la actualización anual el Departamento Ejecutivo constituirá una comisión conformada por un representante por cada Secretaría del DE, un Consejero y una Consejera del PP de cada distrito, e invitará a un representante de la Escuela de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNR. Una vez elaborado el índice deberá ser elevado al Concejo Municipal para su aprobación.

La distribución de recursos asignados al PP 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 forma 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 por las dependencias municipales.

La asignación presupuestaria prevista para la elaboración del proyecto presupuestario deberá ser igual o mayor en valores porcentuales a lo establecido en el año inmediato anterior.

ÍNDICE DE CARENCIA.-

La elaboración del mencionado Índice de carencia permite evaluar con base en criterios objetivos las carencias sociales en los distintos barrios, distritos y zonas de la ciudad. La importancia de la elaboración de tal Índice resulta evidente en la medida que permitirá establecer los grados de marginación urbana para cada uno de los seis Distritos, de modo tal de distribuir en forma directamente proporcional a dichos grados los recursos asignados en el Presupuesto Participativo de cada año. Estas razones surgen de los fundamentos del proyecto de modificación de la Ordenanza N° 7326.

No es un dato menor señalar que los autores del proyecto de reforma pertenecen al boque socialista Partido que gobierna la ciudad de rosario y que impulsó también el PP. La implementación del referido índice implica una discriminación positiva, ya que tiende a favorecer a aquellos distritos que más necesidades tienen.

A partir de la modificación de la Ordenanza sobre Presupuesto Participativo, en el año 2005, en ninguno de los Presupuestos aprobados se respetó la forma de distribución de la asignación presupuestaria a que se hace referencia., tal como se evidencia en el análisis que a continuación se desarrolla.

Luego de analizar los últimos siete presupuestos municipales vemos cómo, a pesar del incremento del monto del Presupuesto, las sumas asignadas a PP no han corrido porcentualmente con la misma suerte, sino que ha ocurrido todo lo contrario, año tras año el porcentaje asignado ha ido disminuyendo.

El análisis aquí desarrollado nos permite observar cómo ha disminuido paulatinamente el valor porcentual asignado a Presupuesto Participativo desde que está en vigencia la Ordenanza 7869/05:

Presupuesto 2005:	5,18 %
Presupuesto 2006:	4,29 %
Presupuesto 2007:	3,63 %
Presupuesto 2008:	3,28 %
Presupuesto 2009:	2,49 %

Año a año vemos cómo el propio DE reduce el porcentaje destinado al PP restándole así importancia. Tampoco se ha constituido la Comisión que debe estar a cargo de la elaboración del Índice de Carencia, de acuerdo a lo normado en la Ordenanza N° 7869/05. La misma norma establece que es obligación del Ejecutivo

Municipal conformar dicha comisión, Como consecuencia de la no conformación de la Comisión en cuestión, tampoco se ha elaborado el Índice de Carencia que determinará la forma de distribución de los montos del PP. De acuerdo a la normativa vigente, la asignación presupuestaria prevista para la elaboración del proyecto presupuestario deberá ser igual o mayor en valores porcentuales a lo establecido en el año inmediato anterior (art 5 Ordenanza N° 7869/05), y en realidad ha decrecido porcentualmente.

INDAGACIÓN SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES

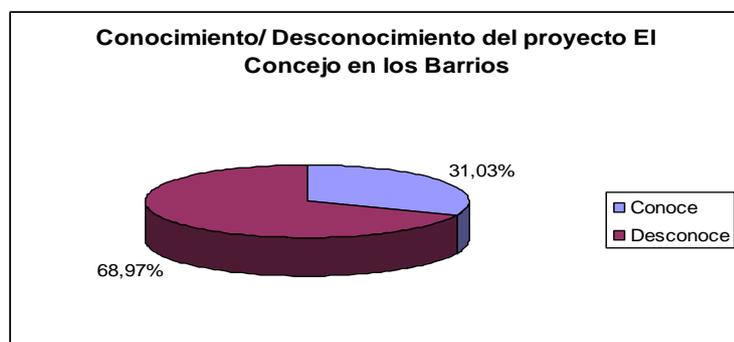
En esta última etapa, se focalizó en el análisis de las percepciones de los sujetos (individuales y actores sociales) respecto de las categorías y procesos institucionales que centralizan el estudio. Se pretende con esta lógica, una opción metodológica que centralice en el sujeto y sus percepciones en contexto, que permita a la investigación una narrativa de primer grado para su aplicación en el campo teórico y su reinterpretación en nuevas categorías y aparatos conceptuales de investigación.

a) A la pregunta 1: consideración de la presencia del Concejo deliberante en el Barrio.

- 1.1.conocimiento / desconocimiento por parte del informante del proyecto el Concejo en los Barrios:

CONOCEN: 31.03 %

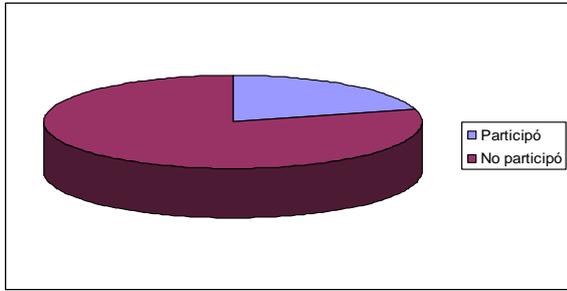
DESCONOCEN: 68.97%



- 1.2.. participación del informante en la sesiones del concejo en los barrios.

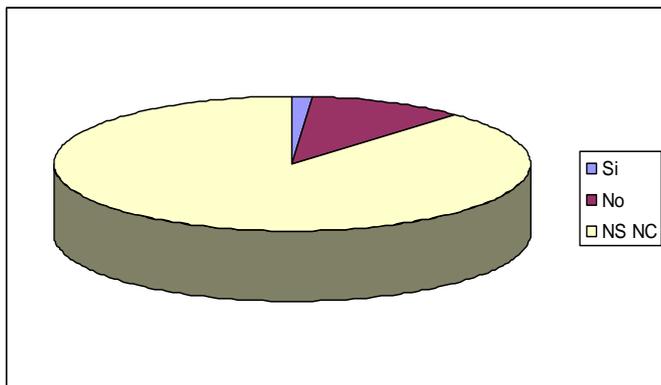
PARTICIPÓ: 20.68%

NO PARTICIPO 79.31%



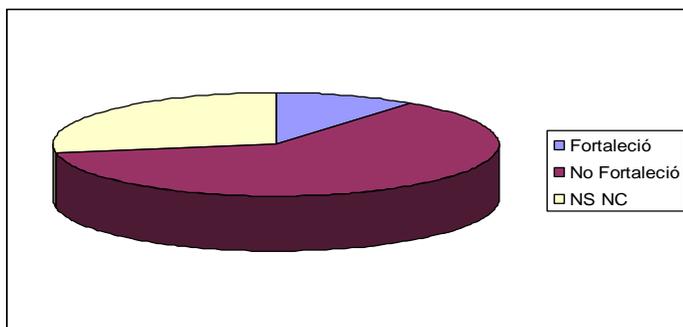
- 1. 3. Percepción del impacto positivo en el fortalecimiento del Sistema Democrático de la experiencia de Concejo en los Barrios y la presencia de autoridades municipales en la solución de problema.

SI 10.34 % NO 82.75% N/S N/C : 6.9%



- 1. 4. percepciones sobre fortalecimiento del diálogo entre vecinos y autoridades municipales.

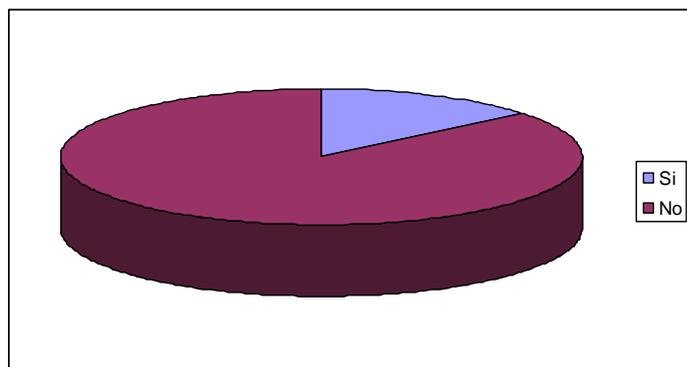
FORTALECIO 10.34%- NO FORTALECIO 62.06 % N/s N/C 27.58 %



▪ 2. Participación en el presupuesto Participativo:

SI 13.79 %

NO 86.20 %



b) También se puede inferir que aquellos que han participado del Concejo en los Barrios en su perfil de autodefinición pertenecen y/o participan también en algún tipo de organización comunitaria, política, educativa, deportiva, o de ayuda mutua.

c) Del total de Mujeres encuestadas, el 16.66% participó del Concejo en los Barrios y en igual porcentaje participaron del Presupuesto Participativo.

d) Del total de Hombres encuestados el 16.66% participó del Concejo en los Barrios mientras que un 9 % participó en el Presupuesto participativo.

CONCLUSIONES

El sistema político es relevante para el desarrollo porque:

1) es el que define las reglas del juego, determina quién y cómo participa en las decisiones públicas; siempre y cuando no se encuentre con que el otro actor cambie de juego;

2) es donde se sitúan las instituciones encargadas de producir leyes y normas que regulan la vida social (marco institucional básico dentro del cual operan las organizaciones públicas y privadas) y

3) constituye el sistema simbólico de conexión con la política y respecto de él se construyen y definen las actitudes y valores de los ciudadanos en relación a la política (legitimidad).

Éste comprende la relación entre representantes y representados, la legitimidad y aceptación social y el marco normativo y jurídico. Así podemos observar que ante los fracasos de los canales de la democracia participativa de los cuales son conscientes los mismos representantes, y la falta de satisfacción de este mecanismo, las reacciones de los representantes consisten en la producción de nueva normativa para corregir el sistema institucional. Habría tal vez que comprender, “qué” habría que reflexionar

alrededor de la categoría misma de democracia participativa, en vez de intentar solucionar sus fallos con parches normativos.

Ante las consecuencias de los procesos que se vienen remarcando, válido sería cuestionarse, siguiendo el análisis de PITKIN, si debiera abandonarse la idea de representación política en su sentido más común de “actuar por.” Posibilidad, como afirma, que ha sido sugerida en algunas oportunidades: “...que quizás en política, la representación sea sólo una ficción, un mito que forma parte del folklore de nuestra sociedad.

O tal vez sea que la representación deba ser redefinida a fin de adaptarla a nuestra política: quizás debemos simplemente aceptar que el hecho de que lo que hemos estado llamando gobierno representativo es en realidad una simple competición de partidos para un cargo público”. Pero advierte: “No obstante “redefinir” la representación para igualarla con la realidad empírica del gobierno representativo, parece inútil y engañoso.”. *La representación*, tal como la define, es ante todo un concierto público institucionalizado que involucra a muchas personas y grupos...Lo que lo constituye como representativo a un gobierno no es cualquier acción singular realizada por cualquier participante, sino la estructura global y el funcionamiento del sistema, las pautas que son producto de las múltiples actividades de mucha gente. Es representación si el pueblo (o un distrito electoral) está presente en la acción gubernamental, aún cuando no actúe literalmente por sí mismo”⁵

La representación debe ser “sustantiva”, lo cual significa actuar en interés de los representados⁶ de una manera “sensible” ante ellos; asimismo, el pueblo no es un mero receptor pasivo de las acciones de éste. La vida política es siempre una combinación de negociación y compromiso en la que existen compromisos no resueltos y en conflicto, y una deliberación común sobre política pública, en la que los hechos y los argumentos racionales son relevantes.” Se requiere de la representación allí donde la sociedad no se contenta con abandonar sus cuestiones en manos del experto; podemos tener una representación sustantiva sólo allí donde el interés se vea implicado, es decir, allí donde las decisiones no son meras decisiones arbitrarias.”

La tensión entre democracia participativa y representativa, entre legitimidad y legalidad, es también la tensión entre el conflicto y la solución.

⁵ Pitkin, Hanna Fenichel, “El concepto de Representación”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985., p. 246-247.

⁶ “No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de sus representados, sin tener una buena explicación de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos.” *Ibidem* p. 235.

Con BORJA diremos entonces que es necesario "... redefinir los sujetos-ciudadanos, sus demandas, las relaciones con las instituciones, y las políticas públicas adecuadas para reducir las exclusiones"... Por ejemplo: no se puede tratar a los "sin papeles", a la población drogadicta, a los jóvenes o niños marginados, a las mujeres golpeadas y sin recursos propios, a la población de gente mayor sin rol social, a los desocupados estructurales permanentes, etc., con los medios tradicionales, ni siquiera del Estado del bienestar desarrollado, o sea con la escuela, asistencia social, policía, etc. Se requieren políticas específicas de proximidad y que se apoyen en la cooperación social, de prevención y de inserción, de acción positiva, que asuman objetivos integrales". Así, los derechos (de ciudadanía) son mucho más complejos que el catálogo de derechos del siglo XVIII y XIX, debiéndose adecuar a poblaciones signadas por el pluralismo, la fragmentación para lograr su inclusión.⁷

Para que la ciudadanía sea posible, la existencia del espacio público es una condición básica; el derecho a la ciudad es configurado por una serie de derechos que lo configuran. BORJA en este sentido sostiene que "Hay que hacer valer el derecho a la innovación política desde los ámbitos locales institucionales y sociales, generar nuevas estructuras de representación y gestión públicas en ámbitos territoriales hoy significativos (como por ejemplo, las regiones metropolitanas), simplificar en cambio el mapa político-administrativo y contractualizar las relaciones interinstitucionales, atender las iniciativas innovadoras de participación y cooperación sociales que puedan surgir de la sociedad civil, etc."⁸

En consecuencia advertimos que de las lecturas, del análisis de las entrevistas, del proceso seguido por estos mecanismos y de las alertas de la doctrina misma, si el Estado no tiene o no quiere poner los recursos necesarios para satisfacer las demandas, estos mecanismo de participación no conseguirán la relegitimación del sistema político, sino por el contrario contribuirían a profundizar la crisis de legitimidad existente.

Retomando a VALLESPÍN y a su idea de que aunque el Estado haya sufrido un proceso de desencantamiento sigue siendo necesario como poder intermedio (frente a la mundialización y frente a la fragmentación social), interesa subrayar su postura acerca de que para que los vínculos comunitarios tradicionales hoy debilitados puedan ser reinventados, es nodal una desjerarquización de las relaciones entre Estado y sociedad, a la que estos mecanismo participativo apuntan. La sociedad debe promover

⁷ Borja, Jordi "Ciudadanía y globalización" Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 22 (Feb. 2002). Caracas, p.5

⁸ *Ibidem* p. 7

la interacción, en cuanto a la dirección política, con la autorregulación social, lo cual es pensable sólo en el marco de una auténtica vida democrática en la que son centrales la responsabilidad individual y la implicación ciudadana. Esto significa, según este autor, no menos Estado sino otro Estado.

Podemos inferir como primera aproximación que los canales tradicionales de representación y de participación ciudadana se han transformado.

Del análisis de los datos investigados, se desprende que la participación ciudadana en las sesiones en los barrios ha ido disminuyendo. También podemos observar que la morosidad respecto de las cuestiones planteadas por los vecinos tiene un alto grado, y esto puede devenir en una desilusión de la política. Este mecanismo de democracia participativa sería paradójico, incitando a la participación, y teniendo como resultado la desilusión atentaría contra la política misma.

Es relevante la advertencia que Merklen formula para este punto de nuestro análisis, al decir que "...así como es necesario acordarle a lo local un lugar en el razonamiento sociológico, es importante también fijar sus límites (...) El primer tipo de límites se desprende del hecho de que las regulaciones de la vida social corresponden al dominio institucional, especialmente al del Estado, incluso en las sociedades en las que el Estado está poco presente. El segundo tipo de límite proviene del hecho de que la participación de los individuos en la sociedad no puede hacerse exclusivamente en el dominio de lo local. Si el barrio puede constituir un territorio de inscripción, no puede bastar nunca para organizar por entero la vida del individuo".⁹

Podemos afirmar que las entrevistas abiertas realizadas han confirmado nuestras anteriores conclusiones en el sentido de que estos mecanismos funcionan en situaciones de crisis, por la demanda de los ciudadanos, o por voluntad política, por decisión de los representantes y funcionarios. Si falta alguno de los dos, estos mecanismos declinan brusca o paulatinamente convirtiéndose en un boomerang hacia la política. Sólo el comportamiento del *cazador*¹⁰ puede detectar la ocasión y el lugar, si falta la institucionalización de estos mecanismos, el *cazador* sabe dónde encontrar su presa, sea en el contacto político, en el piquete, en la manifestación, etc. El comportamiento del cazador es especialmente relevante en los sectores más vulnerables. Sin embargo como el mismo Merklen ha concluido, el barrio no es constitutivo de ciudadanía, sólo la inclusión en proyectos de carácter político, es decir

⁹ MERKLEN, ob. cit., p. 164

¹⁰ Merklen, Denis "Pobres ciudadanos" Editorial Gorla Buenos Aires, 2005 p. 14

de alcance regional o nacional, como la educación y el trabajo, puede ir cambiando al cazador en ciudadano.

Además, estas instituciones de la democracia deliberativa pertenecen al campo del paradigma racionalista de la política, como adecuadas para generar consenso. Habría que poner en cuestión si pueden sustituir instituciones del espacio público como los cuerpos deliberativos o ejecutivos en los cuales proyectos hegemónicos se enfrentan en el campo de la política como conflicto.

Solange Delannoy

Adriana Mack

Julio Llanan Nogueira