

# **¿Complementarios o contrapuestos? Concejo en los Barrios y Presupuesto Participativo en Rosario.**

Berdondini Mariana, Berdondini Mariana y Signorelli Gisela.

Cita:

Berdondini Mariana, Berdondini Mariana y Signorelli Gisela (2010). *¿Complementarios o contrapuestos? Concejo en los Barrios y Presupuesto Participativo en Rosario. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/415>

*Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."*

Título de la Ponencia: ¿Complementarios o contrapuestos? Concejo en los Barrios y Presupuesto Participativo en la ciudad de Rosario

Autoras: Mariana Berdondini (UNR-UNER-CONICET) y Gisela Signorelli (UNR – CONICET)

Correos electrónicos: marianaberdondini@yahoo.com.ar – giselav\_signorelli@yahoo.com.ar

Área temática: Estado, administración y políticas públicas: Gobierno y política local

### Resumen

En la ciudad de Rosario como una forma institucional de canalizar las demandas surgidas en el apogeo de la crisis de representación que sufriera la Argentina desde finales de 2001, surgieron diferentes mecanismos de participación ciudadana.

Entre ellos se destacan el Concejo en los Barrios (CB) y el Presupuesto Participativo (PP). En ambas políticas, aunque con matices, se observa una articulación entre la democracia representativa y la participativa, no exenta de tensiones, así como una contribución principal y parcial al problema de la inclusión.

Palabras claves: participación, representación, ciudadanía, inclusión

**¿Complementarios o contrapuestos?**  
**Concejo en los Barrios y Presupuesto Participativo en Rosario**

Mariana Berdondini – Gisela Signorelli<sup>1</sup>

## **1. Introducción**

### **1.1. Algunas aproximaciones desde el campo teórico**

En Argentina a partir de la crisis de representación acontecida en Diciembre de 2001 tienen lugar transformaciones en los vínculos entre el Estado y la Sociedad Civil que residen, por una lado, en la revalorización política del espacio local como esfera de lo público, por otro lado, y ligado a ello, el surgimiento de experiencias, políticas públicas, que articulan elementos de la Democracia Representativa y la Democracia Participativa. Esto se refleja en diversas respuestas que apelan a la proximidad y a la participación de los ciudadanos comunes en la toma de decisiones públicas. En este sentido, con el fin de reconstituir la relación representante- representado y canalizar las desbordantes formas de participación de la ciudadanía, se inicia una apertura participativa de las instituciones políticas que tuvo repercusiones en diversos niveles del gobierno local, llegando no sólo al poder Ejecutivo, sino también y llamativamente, al Parlamento, órgano central de la “*representación del pueblo*”.

Los términos participación, representación y exclusión suelen ser ubicados en coordenadas etimológicas contrapuestas. Si se los proyecta como fenómenos sociales, aquella oposición conceptual parece resultar más evidente. En el este trabajo se abordarán las dimensiones de participación e inclusión existentes en dos experiencias de la ciudad de Rosario: el Presupuesto Participativo (PP) y el Concejo en los Barrios (CB). Ambas políticas, persiguiendo objetivos similares, han tenido origen en distintos poderes del Estado local, la primera impulsada desde el Ejecutivo Municipal y la segunda desde el Concejo Deliberante (CMR); que, teniendo diversas competencias y responsabilidades en cuanto a los temas que tratan, presentan desafíos comunes que se fundan en las tensiones que pretendieron resolver en su surgimiento. Al analizar las características del CB y al PP, resulta atractivo su estudio como experimento de complementariedad entre democracia representativa y democracia participativa y, fundamentalmente, a uno de sus principales supuestos: la inclusión de aquellos actores que habitualmente son excluidos del proceso de decisiones públicas.

El surgimiento del PP y del CB, permitió vincular y, en cierto modo recomponer el lazo representativo dañado por el colapso de las instituciones, y emergió en una interesante caja de resonancia de las demandas de integración social y cultural. Desplegados sobre las especificidades territoriales, sociales e identidades culturales de la ciudad, revelan no sólo la inclusión de ciudadanos y ciudadanas en un proceso colectivo e intersubjetivo de construcción de la propia ciudad, sino que también ponen en evidencia que las líneas divisorias entre democracia representativa y democracia participativa, por momentos, se diluyen. En sociedades tan diferenciadas y complejas como las actuales, no es cuestión de que una reemplace a la otra, sino de que ambas se influyan y condicionen entre sí, distinguiendo cuales son los niveles de acción más apropiados para cada una<sup>2</sup>.

AVRITZER y DE SOUSA SANTOS (2003), diferenciando las formas de combinación que pueden darse, explican que la complementariedad implica una articulación más profunda entre democracia representativa y democracia participativa. Presupone el reconocimiento por el gobierno de que el procedimentalismo participativo, las formas públicas de monitoreo de los gobiernos y los procesos de deliberación pública pueden

---

<sup>1</sup> Licenciadas en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario – Becarias CONICET – Doctorandas en Ciencia Política en la misma casa de estudios. Participantes como auxiliares de investigación en el Proyecto de Investigación dirigido por la Mg. Silvia Robin: COD. 1POL144 “Representación y participación democrática en los espacios locales” (en proceso de acreditación).

<sup>2</sup> NUN, J. (2001:172).

sustituir parte del proceso de representación y deliberación tales como son concebidos por los modelos clásicos de democracia.

En ese marco, FUNG y WRIGHT (2003) parten de la necesidad de rediseñar las instituciones democráticas e introducir innovaciones que aprovechen la energía e influencia de los ciudadanos, a menudo provenientes de los estratos bajos de la sociedad, en la solución de los problemas que los aquejan. Además indican que uno de los principales objetivos de toda política participativa, junto con la efectividad en la solución de los problemas y la participación amplia y significativa, lo constituye la equidad en la medida que opera distribuyendo bienes materiales y simbólicos entre los sectores más postergados y los incluye en un proceso deliberativo que les permite incidir sobre la definición de sus prioridades individuales y colectivas.

Por su parte, Bernardo KLIKSBURG (2007) sostiene que en contextos de marcada desigualdad, la participación se constituye en un fenómeno significativo que, bajo ciertas condiciones, posee amplias capacidades de transformación social, de modo tal que en sociedades democráticas los sectores en riesgo o bajo situación de vulnerabilidad, mediante su empoderamiento, puedan exigir políticas públicas más sensibles a su condición e impulsar una mayor democratización económica y social.

En esta línea, aunque estas prácticas se fundan en el supuesto de que intensifican y profundizan la democracia, ya sea reivindicando la legitimidad de la democracia participativa, presionando a las instituciones representativas en el sentido de hacerlas más inclusivas o más aún buscando formas de complementariedad más sólidas entre la democracia participativa y la democracia representativa, presentan tensiones en su interior que imposibilitan la resolución plena de los problemas que les dieron origen.

## **1.2. Acercamiento al surgimiento y funcionamiento de los casos de estudio**

En el Municipio de la ciudad de Rosario<sup>3</sup> los mecanismos reglamentados y espacios institucionales de integración y participación pueden rastrearse desde la década del 80'. Desde entonces se desarrollan experiencias participativas impulsadas desde diversas áreas de la gestión municipal como salud pública, economía social, bienestar de la niñez, descentralización y modernización del Estado Municipal. Las primeras experiencias de participación directa, se remontan a algunos talleres de micro planificación y las Jornadas Participativas de Distrito de carácter consultivo que se realizaron en 1989 y en 2001 en los seis distritos de la ciudad.

En el año 1996 el Municipio inicia una política de Descentralización y Modernización del Estado Municipal que ponía a la participación ciudadana como uno de sus ejes, “*un modelo de reforma con orientación al ciudadano*”<sup>4</sup>. Según el Documento Base de la Descentralización de 1995, tenía tres grandes objetivos:

1. Desconcentrar servicios y competencias que se encuentran centralizadas hacia nuevos ámbitos de gestión municipal ubicados en distintas zonas de la ciudad. Para esto se proponía a) definir Distritos y b) crear Centros Municipales de Distrito (CMD) en cada uno.
2. Modernizar la gestión municipal, haciéndola más transparente, ágil y eficaz, mejorando la atención al público y la calidad en la prestación de los servicios. Para esto se proponía a) simplificar y agilizar procedimientos administrativos descentralizados y b) optimizar la utilización de recursos.
3. Fortalecer la sociedad civil **incentivando la participación comunitaria en la toma de decisiones y el control de la gestión municipal**. Para esto se proponía a) crear espacios de participación en cada CMD, b) incentivar la participación ciudadana en la gestión de los CMD y c) promover proyectos sociales participativos.

---

<sup>3</sup> Situada en la Provincia de Santa Fe, Argentina.

<sup>4</sup> BIFARELLO M. (2006: 70)

El proceso de descentralización permitió, a lo largo de doce años, organizar a la ciudad en seis Centros Municipales de Distrito (CMD), Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur.<sup>5</sup>

Para el gobierno municipal, que anteriormente “*ya contaba con múltiples espacios participativos en diferentes áreas de la gestión*”, se decidió avanzar hacia ese “*modelo de cogestión*” incorporando elementos diferenciadores en materia de participación ciudadana: compartir la toma de decisiones sobre un tema tan concreto y tangible y a la vez tan sensible como el de la administración de los recursos; mejorar la transparencia y la capacidad de rendición de cuentas del gobierno local; contribuir a difundir entre los ciudadanos información confiable y actualizada sobre las acciones de gobierno e involucrar necesariamente a todas y cada una de las áreas de la gestión municipal<sup>6</sup>.

Ahora bien, si las políticas participativas, como ya se dijo, eran un eje clave en los objetivos de la administración socialista en la ciudad de Rosario, el desencadenamiento de la crisis de representación sufrida en Argentina a finales de 2001 y el estallido de demandas canalizadas por la ciudadanía a través de las asambleas barriales, aceleraron la puesta en marcha de los procesos participativos.

En el año 2002 el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) implementa como una prueba piloto el **Presupuesto Participativo (PP)**, el cual entró en vigencia a través de la Ordenanza N°7326/02, estableciendo los siguientes objetivos:

- Lograr que los vecinos se sientan comprometidos con los destinos de la ciudad.
- Aportar un instrumento de control y planificación de la administración municipal.
- Mejorar la distribución para cumplir con las normas tributarias.
- Motivar la participación ciudadana en las tareas de gobierno de la ciudad.
- Consolidar un espacio institucional de participación.

Producto del éxito que registró el Municipio en la realización del PP en el año 2002<sup>7</sup>, a partir del año 2003, se decidió implementar el PP con continuidad articulado en cuatro instancias:

1. La Primera Ronda de Asambleas Barriales (Marzo- Abril de cada año): “*son reuniones por área barrial en las que se buscan dos objetivos: saber cuáles son las necesidades y problemas de cada una de las áreas; y elegir a los delegados de los vecinos y vecinas en el CPD: consejeras y consejeros*” (PP06:3). Se realizan a razón de 5 a 10 por CMD. Luego de que un responsable municipal del PP se presente y explique brevemente el procedimiento, se dispone a la gente a trabajar en talleres. En los mismos, un coordinador, hace que cada vecino o vecina se presente y exponga los motivos por los que se acercó a participar. Posteriormente a esa puesta en común, se redactan algunas propuestas que deberán ser luego transformadas en proyectos por los consejeros en los CPD. En los últimos minutos de la reunión, los vecinos se congregan todos nuevamente en el salón principal de la reunión y eligen a los futuros consejeros. Durante los primeros seis años de realización del PP, los consejeros fueron electos en forma secreta y personal por cada vecino asistente que debía proponer un hombre y una mujer para dicho cargo. Los consejeros pueden ser entre cinco y diez, proporcionales a la cantidad de asistentes a la asamblea. Sin embargo, en los últimos dos años, los consejeros/as no fueron elegidos por los vecinos en la Primera Ronda, sino que pudo ser consejero/a toda aquel que se propusiera para serlo; ello generó cierto resquemor entre los participantes con experiencia en el PP.

2. Los Consejos Participativos de Distrito (CPD): tienen la tarea de “*convertir las propuestas formuladas por los vecinos y vecinas de cada una de las áreas barriales en*

---

<sup>5</sup> Ver tabla anexa Nro. 1. Pág. 19

<sup>6</sup> BIFARELLO, M. (2006: 97-98).

<sup>7</sup> El primer año de realización del PP (PP2003), participaron del mismo 1526 personas, de las cuales 917 participaron de la Primera Ronda y 609 de la Segunda. El formato era sólo de elección de un número limitado de prioridades por Distrito a ejecutarse al año siguiente.

*proyectos*” (PP06:4). Existe un CPD por cada Distrito Municipal (seis). Están integrados por las consejeras y consejeros electos en las asambleas barriales, el o la Coordinadora del PP de cada Distrito y los encargados de cada comisión. Existen, actualmente, dos comisiones: la de Proyectos Sociales (incluye los temas referidos a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública, Gobierno) y la de Proyectos Urbanos (Sec. de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento). Inicialmente también existía la comisión de Participación Ciudadana para cuestiones de reglamento y procesos que finalmente fueron unificados y con ello, la comisión fue disuelta como si no fuera necesario año a año modificar las reglas de comportamiento a las que los actores participantes del proceso deben sujetarse. Los consejeros se reúnen de mayo a setiembre una vez por semana a razón de dos horas para discutir sobre las problemáticas de cada barrio y formular los proyectos por comisión.

3. La Segunda Ronda de Asambleas Distritales (Octubre): *“es una reunión por Distrito en la que los vecinos y vecinas deciden qué proyectos priorizar de los elaborados por el Consejo Participativo de Distrito”* (PP06:4). Siguiendo la lógica de feria de proyectos, los vecinos y vecinas son convocados nuevamente a una reunión, en la cual tendrán la oportunidad de conocer el trabajo de los Consejos Participativos de Distrito, los proyectos elaborados por los consejeros y consejeras, sus costos y, por último, votar cuáles de estos proyectos serán incluidos en el presupuesto municipal del año siguiente, propuesta presupuestaria que será luego enviada al Concejo Deliberante para su discusión y eventual sanción. Luego de la votación, los proyectos son ordenados según la cantidad de votos obtenidos y se incorporan hasta cubrir el monto estipulado para cada distrito (que actualmente es de \$5 millones).

4. La Tercera Ronda o cierre (Diciembre): es *“una reunión única para todas las consejeras y consejeros, como así también para las vecinas y vecinos, donde se realiza un balance de lo ejecutado mediante el Presupuesto Participativo del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras que se harán al año siguiente”* (PP06:4)<sup>8</sup>.

Por otra parte, y en el mismo sentido, esta vez como propuesta del Poder Legislativo de la ciudad, el 5 de diciembre del 2002, mediante una Resolución Interna del Concejo Municipal de Rosario se modifica el Art. 10º del Reglamento Interno del cuerpo, estableciendo la *obligatoriedad* de los concejales de sesionar al menos una vez al año en cada uno de los distritos. El proyecto legislativo (Exp. N° 124057-P-2002) fue iniciado y promovido por el entonces concejal Agustín Rossi y tiene como antecedente directo un proyecto de reformas del Reglamento Interno del CMR presentado por el mismo concejal en el año 1991 (Exp. N° 35.829), el cual pasó directamente a archivo sin llegar a ser tratado en el recinto. Como se ha mostrado en un trabajo anterior (Berdondini, 2008) pese a que la inquietud no estuvo estrictamente ligada a la crisis de 2001, el contexto asume especial relevancia para ser propuesto nuevamente. La relación entre la sociedad y el Concejo, y con todos los cuerpos colegiados, se había deteriorado profundamente. Es solo en este marco que encuentra eco en el seno del mismo CMR. Con la descentralización, el PP y las vecinales, el CMR se había quedado afuera de los temas cotidianos. He aquí la oportunidad y la necesidad del CB: *“...cuando fui concejal en el 87’, el concejal cuando iba a un barrio tenía una entidad muy fuerte como gestor, como vehiculizador, no como que resolvía per se digamos, pero con el tema de la descentralización municipal y el tema del presupuesto participativo ese rol se le había ido quitando...”* (Agustín Rossi, 2008)<sup>9</sup>.

A partir de esta resolución se implementa desde el CMR el **Concejo en los Barrios**<sup>10</sup> (CB) como una herramienta de participación ciudadana, por distrito, en el cual vecinos y vecinas pueden presentar proyectos al CMR para ser tratados por los concejales y concejalas

<sup>8</sup> Información oficial contenida en “Presupuesto Participativo 2006” (PP06), Municipalidad de Rosario. Diciembre de 2005.

<sup>9</sup> BERDONDINI, M. (2008).

<sup>10</sup> Se sigue aquí lo establecido en el folleto de difusión del CB distribuido por el CMR en el año 2008.

en las Comisiones y en la Sesión que se realizarán en el Centro Municipal de Distrito (CMD). Cada distrito posee una fecha diferente en la cual funcionará el CB. Desde la apertura de la Mesa de Entradas hasta la realización de la Sesión, el CMR trabaja durante todo un mes en cada distrito de la ciudad. Cada vecino puede presentar proyectos con inquietudes, problemas que afecten al barrio y propuestas para darles solución, con una mirada integral que apunte a mejorar la calidad de vida de todos y todas.

Por otra parte, el 19 de abril de 2007, es aprobado como Resolución el proyecto del concejal Trigueros por el cual se inserta en el Art. 10º *in fine* del Reglamento Interno del CMR un párrafo referido a una Reunión denominada “Nexo Institucional con las Asociaciones Vecinales” que debe realizarse previo a cada una de las sesiones en los CMD. Se establece la asistencia obligatoria de los Presidentes de todos los bloques o en quienes ellos deleguen tal carácter, citándose al Director del Distrito y a la totalidad de las Asociaciones Vecinales de la jurisdicción con el objeto de, a través del diálogo y las consideraciones recíprocas, generar mayor calidad en propuestas y resoluciones sobre la temática desarrollada.

El CB se puso en marcha en el 2004 sesionando en los 6 distritos de la ciudad. En el año 2005, se realizaron en los distritos Sur, Oeste y Norte. En el 2006, se sesionó en 5 distritos menos en el Centro, considerando que el CM funciona y sesiona todo el año en el Palacio Vasallo, es decir, dentro de ese distrito. En el 2007, las sesiones tuvieron lugar conjuntamente, por un lado, en el distrito Norte y Noroeste, y por otro, en el Sur y Suroeste. Las cuestiones que sobresalen en los listados de temas a tratar presentados por los vecinos son señalización, semáforos, pavimentación, bacheo, limpieza de zanjas y calles, basurales, apertura de calles, asentamientos irregulares, espacios verdes, desmalezamiento, poda y escamonda, desratización, frecuencia de colectivos, temáticas del transporte urbano de pasajeros (TUP) en general, GUM, pedido de ambulancia o un proyecto de un polideportivo, gas, cloacas, agua, entre otros. En las comisiones de Obras Públicas, Servicios Públicos, Planeamiento y Urbanismo se encuentran el mayor número de proyectos o pedidos presentados.

El primer paso para que se sesione en uno de los distritos de la ciudad es que el CMR determine y apruebe en una de sus sesiones la fecha en la que tendrá lugar la sesión en ese distrito y con ello el cronograma previsto para la apertura de la mesa de entradas, el día y horario de las reuniones de comisión previas así como el de la sesión plenaria que se realizan en la misma semana. Se prevé de esta forma el período en que funcionará la Mesa de Entradas en el CMD correspondiente, de cuatro semanas aproximadamente, en la cual los vecinos, instituciones, organizaciones, vecinales presentan proyectos, propuestas e inquietudes que quieren sean tratados. También los concejales o el DEM pueden hacerlo. Acorde a la temática éstos son puestos en el orden del día<sup>11</sup> de cada una de las nueve comisiones permanentes<sup>12</sup> que funcionan en el CMR para que sean tratados por éstas durante esa semana en la que se sesiona en el distrito.

En general, es la Secretaria Parlamentaria la que se ocupa del listado de proyectos u orden del día pero para el CB esta la *Oficina del Concejo en los Barrios*. Desde ésta se sigue cada uno de los expedientes iniciados desde el momento de su presentación a su respuesta o ejecución y comunicación al vecino. Al ingresar los expedientes, se busca si hay antecedentes de cada uno y se hacen los listados de los proyectos a tratar para cada comisión. La persona responsable está presente en las reuniones de comisión. Una vez que se aprueban los expedientes, con el número con el que entra al DEM se realiza el seguimiento por las distintas secretarías y dependencias. Al mismo tiempo, ésta informa al vecino el estado en el que esta su expediente, la secretaría o repartición donde se encuentra, o cualquier tipo de respuesta o

---

<sup>11</sup> Listado de proyectos a ser tratados con preferencia cada semana por cada comisión (*proyectos a tratar*).

<sup>12</sup> La organización y funcionamiento institucional de las comisiones esta previsto en el Título V del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Rosario. Cada comisión está conformada por 7 concejales de los distintos bloques. El quórum reglamentario para que la reunión se efectúe es de cuatro concejales, mayoría simple (art. 55).

resultado que se produzca o haya recibido del DEM, como puede ser la factibilidad técnica y presupuestaria.

Durante esa semana en la que esta prevista la sesión, el Concejo traslada su funcionamiento al distrito. Allí se realizan las reuniones de comisión, generalmente los días lunes y martes por la tarde. El trabajo en cada comisión tiene lugar con la presencia de los concejales, vecinos y representantes de vecinales, organizaciones e instituciones quienes explican a los concejales la razón que los mueve a estar ahí, los problemas de su cuadra, barrio o distrito y consecuencias que apareja a su vida cotidiana. Las distintas comisiones son la instancia, el espacio, donde los vecinos se encuentran con los concejales y otros vecinos. Allí explican, dialogan e intercambian puntos de vista: “...cuando hablaba ponele del club que yo le decía que estamos haciendo contención social, vi que mucha gente estaba pasando por el mismo problema... Así que en si, aparte de escucharme los concejales, la gente aportaba también ideas o te apoyaba, eso fue lo bueno que no te sentís solo, que decís bueno no estamos todos iguales” (Gloria, 2008) Luego, por lo general el día jueves a las 12hs, tiene lugar la sesión plenaria, donde son tratados los proyectos que han tenido despacho en las distintas comisiones por los 22 concejales. Se trata de una instancia pública, los vecinos están presentes, pero sólo intervienen tomando la palabra los concejales<sup>13</sup>.

## **2. Las dimensiones de participación e inclusión**

### **2.1. El PP Rosario: una mirada integral de los primeros siete años**

Leonardo AVRITZER (2003) advierte que el PP se constituye no solo en un mecanismo deliberativo de participación, sino también en un mecanismo redistributivo de recursos materiales en beneficio de la población vulnerable y excluida de los intercambios de la ciudad.

Toda política pública, tal es el caso del PP, constituye un proceso social complejo, una construcción social donde intervienen múltiples actores que le otorgan sentido, reflejando los valores que una sociedad prioriza. Por ello, sostendremos que las intervenciones públicas son lo que los actores hacen de ellas, lo que sus creencias, intereses, racionalidades, marcos institucionales, formas de organización y prácticas efectivas posibilitan, promueven o limitan.

Los principales protagonistas del PP, son los vecinos y vecinas que se acercan a participar en todas sus instancias pero sobre todo los que se postulan como consejeros/as y trabajan en la elaboración de proyectos. En ellos, en su composición y propuestas, se encuentra el eje que nos permitirá arribar a conclusiones respecto de los dos ejes de trabajo que nos hemos propuesto: la relación entre participación y representación y la existente entre participación e inclusión.

Durante el período 2002 – 2009 (PP 2003 – PP 2010) participaron del PP más de 45 mil personas, de las cuales un poco más de 3 mil fueron consejeros en los seis distritos de la ciudad. Como ya se explicara, el PP comprende cuatro instancias de participación ciudadana. Sería la Ordenanza N°7326/02, la primera en introducir formalmente la participación a partir de asambleas (Primera y Segunda Ronda) y de formas de delegación consejista (actualmente, CPD y Tercera Ronda), al delimitar el modo del funcionamiento del PP. Por su parte, el Reglamento Interno (2008) del mismo establece en su artículo No. 2:

*“El sistema de PP de la Municipalidad de Rosario combina cuatro instancias de participación en su implementación: a. **Participación directa** de todos los vecinos y vecinas*

---

<sup>13</sup> Los Títulos II, III, XIV al XIX, entre otros, del Reglamento Interno regulan el funcionamiento y desarrollo de la sesión. Para que se realice la sesión el quórum legal es de más de la mitad de los concejales (Art. 36 Ley Orgánica Municipal, art.20 Reglamento Interno), es decir, en el CMR, 12. Éste constituye el momento en el que se reúnen todos los concejales para legislar, es decir, tratar los asuntos de incumbencia del Concejo, acorde al Orden del Día, a partir del cual votan y toman las decisiones como cuerpo legislativo de la ciudad. Dicha reunión es conducida por el Presidente del Concejo, concejal electo por los ediles a tal efecto, quien tiene amplias responsabilidades como máxima autoridad de la institución.

*en Primera Ronda de asambleas ciudadanas; b. Delegación a través de la constitución de los CPD y de las comisiones de seguimiento; c. Participación directa de los vecinos y vecinas en la Segunda Ronda de Elección de proyectos; d. Participación de los consejeros participativos de distrito en la Tercera Ronda de Asamblea General”<sup>14</sup>*

Ahora bien, durante los primeros seis años de realización del PP, los consejeros fueron electos en forma secreta y personal por cada vecino asistente que debía proponer un hombre y una mujer para dicho cargo, generándose un lazo directo de representación. Sin embargo, desde el año 2007, pretendiendo evitar que el ciudadano independiente no pudiera ser consejero y disimulando la escasez de personas en las asambleas como para elegir candidatos, los consejeros/as no fueron elegidos por los vecinos en la Primera Ronda, sino que pudo ser consejero/a toda aquel que se propusiera para serlo. Al respecto hay voces encontradas, están los consejeros que privilegian este hecho que hoy les permite ser delegados sin pertenecer a alguna organización, y están los que aseguran que se pierde representatividad: *“en cuanto a la representatividad de la gente que están representado no lo veo... me parece una... contrariedad, porque yo me postulo, yo me elijo y voy hacerlo...”*<sup>15</sup> (Consejera CMD Oeste, 2009). Desde la administración del DEM, afirman que ante la disminución en la participación el mecanismo eleccionario pierde sentido aunque es cierto que *“produce una baja del entusiasmo por participar de las asambleas porque los liderazgos personales de cada barrio, estimulan la participación.”*(Marcelo Tenaglia, Director CMD NO, 2009). La elección era para otros una forma de crear responsabilidad en el delegado: *“Para nosotros la elección era fundamental: ellos asumían la responsabilidad de representar al resto”* (Roberto Zampani – Ex Coordinador General PP, 2009)

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

De todas las formas, la apertura de la participación y la inclusión que ella genera, es en sí misma una forma de combatir cualquier tipo de manifestación clientelística que pudiera aparecer en el PP, pues *“la participación genuina de la población... significa la comunidad pensando y decidiendo sola qué es lo que más le conviene”*. (KLISBERG, 2007:20). De lo que no caben dudas es que, cuanto más transparentes, confiables y de calidad sean los mecanismos de elección de delegados más se asegura la representatividad en el proceso de participación. (KLISBERG, 2007:24).

Otra muestra también del entrecruzamiento de las lógicas de la democracia representativa y de la democracia participativa, es la mayoritaria afirmación de los consejeros al preguntarles si creen que representan a sus vecinos más, luego de la eliminación del mecanismo de elección de los mismos. *“Creo que represento a mis vecinos porque conozco sus intereses y necesidades y presento proyectos para superarlas”* (Consejera del CMD Oeste). Consecuentemente con lo anterior, los consejeros manifiestan mayoritariamente haberse propuesto para tales por intereses del barrio y para canalizar demandas, llegando incluso a perderse, por momentos, la mirada de la ciudad como un todo. Así declara una consejera del distrito Norte: *“A través de este proyecto innovador que nos da herramientas y*

---

<sup>14</sup> El subrayado es mío

<sup>15</sup> El subrayado es mío.

*confianza podemos ser representantes de nuestro barrio para hacer eco a sus demandas*". Otra práctica cotidiana, sobre todo cuando se avecina la Segunda Ronda, es la "negociación" entre consejeros para la hora de la votación: *"Claro, ahí hay estrategias por ejemplo de los vecinos de un barrio y de otro. Que a lo mejor nos dice bueno mira nosotros queremos que salga tal obra, tal proyecto. Ustedes son un grupo de 20...ustedes nos votan a este y nosotros le votamos a los otros"* (Consejera Barrio Ntra. Sra. de Itatí. CMD SO)

Así, aunque en la redacción del mismo artículo No. 2 del reglamento, se utiliza la palabra "delegados" y no la de "representantes" pues, *si bien suele haber un reconocimiento explícito del "trasfondo político" que sustenta el programa, al mismo tiempo se plantea como obstáculo a ser sorteado*" (BLOJ, 2008:39), los consejeros la utilizan fehacientemente.

Los procesos de participación son parte de la dinámica política local. Es decir que por tanto, los **espacios de participación también se conquistan**. Y es bajo esa consigna de conquista, donde más se hace visible la relación entre participación e inclusión: los sectores más postergados de la ciudad son los que mayor y mejor uso hacen de la herramienta. Tanto si analizamos los totales de participación por CMD entre el PP 2003 y el 2009, como si lo hacemos por cada una de las instancias del proceso en el mismo período de acumulación, el distrito Oeste es seguido por el NO y el SO, en cantidad de vecinos participantes, siendo estos tres distritos los que cuentan con peores resultados en indicadores socio- económicos y por tanto, con mayor cantidad de población vulnerable. Estos tres distritos son seguidos por el Sur, Centro y Norte en orden descendente<sup>16</sup>.

En el Distrito Oeste, donde los niveles de privación y carencia, si tomamos como referencia el indicador NBI, alcanzan al 21% de sus habitantes, el involucramiento de los ciudadanos es notorio, ya que moviliza en el PP 2007 (punto más alto de participación) a casi un 25% del total de participantes en el global de la ciudad. Estos niveles de involucramiento y participación en los distritos con amplia marginación urbana quizá nos hablen, a modo de hipótesis, de su densidad organizativa, de la capacidad de los actores socio/territoriales vulnerables para desarrollar estrategias colectivas que les permitan ser reconocidos como sujetos activos, capaces de transformar su entorno.

Y tal sentido es necesario mencionar los niveles de participación de las OSC. En los inicios del PP, podía observarse una notoria participación de las mismas. Al respecto relata el Dr. Alberto Ford (2004:9): *"En el PP hay representados diversos actores. En las asambleas del Distrito Centro, y en algunas del Distrito Norte y Sur, predominaron los vecinos independientes, mientras que en el resto se vio una presencia más significativa de representantes de organizaciones comunitarias... En varios casos pude observar que esos representantes iban acompañados de "clientela" (beneficiarios de la organización que participaban de la asamblea planteando demandas y eligiendo delegados previamente acordados)"*

Sin embargo, ya en desde el octavo año del PP, y según una encuesta realizada a 180 consejeros, se desprende que actualmente sólo un 18% de los consejeros que componen los CPD en los seis distritos de la ciudad dicen pertenecer a alguna OSC. Empero los porcentajes son muy diferentes si se desagregan por CMD, confirmándose en parte la tesis de Ford respecto a que los distritos más pobres participan más organizados, dado que el Centro y el Sur junto con el Norte se colocan en tercer y cuarto lugar respectivamente, antes que el CMD SO que presenta condiciones socio-económicas poco privilegiadas.

En el periodo tomado como referencia, la heterogeneidad de los actores intervinientes y la multiplicidad de demandas traducidas en propuestas, representativas de las de la diversidad de situaciones socio/territoriales de la ciudad, dan cuenta de un proceso participativo amplio y significativo, a partir del cual amplios sectores de población vulnerable fueron incluidos activamente en foros y asambleas participativas, adquiriendo capacidades y

---

<sup>16</sup> Ver tabla de indicadores socio – económicos por CMD – Anexo 1

fortaleciendo su empoderamiento para afrontar las necesidades cotidianas y estructurales que los afectan. Aún cuando no disponemos de información respecto de la participación ciudadana a una escala menor a la distrital (Área Barrial AB), la heterogeneidad de las asambleas barriales y los proyectos georreferenciados en diversos puntos de la ciudad, nos hablan de un nivel de participación amplio y significativo en las diversas etapas del PP. Aunque también cabe señalar que existe una gran renovación de las personas que se acercan a participar de año a año, lo cual evoca índices de deserción llamativos y que ameritarían otra investigación.

De todos modos, la contribución del PP, aún cuando podamos enumerar más de sus déficits, representa un aporte cualitativo y sustantivo a la mejora del entorno urbano, fundamentalmente en lo que respecta a la calidad de vida de la población vulnerable afectada. Empero, en este momento el estrecho margen presupuestario con que se cuenta para aumentar los recursos disponibles para el PP así como para la ejecución de obras pendientes está generando un alto costo para los sectores populares. Sin embargo, cabe señalar que aunque las deficiencias han empezado a notarse, el PP Rosario se ha mostrado equitativo en cuestiones de género y etarias y ha consolidado grandes obras en zonas carenciadas de la ciudad como en el Distrito Oeste que tiene ejecutado el 76% de los proyectos votados, siendo el distrito con menor cantidad de obras pendientes. En contraste, el CMD SO presenta los mayores déficits (43% pendiente). Así como sostiene Mauro Miguez (2009): *“... el caso del Distrito Oeste, caracterizado por reunir los indicadores socio/territoriales más homogéneamente desfavorecidos, evidencia márgenes de efectividad cercanos a la media y proyectos pendientes inferiores al promedio de faltante, hecho este que nos indica el desacierto que implica reducir la trama socio/urbana de la ciudad a dualidad centro/periferia, presuponiendo a esta última como un bloque homogéneo, sistemáticamente postergado por las políticas municipales”*.

Aunque los proyectos de planeamiento urbano y obras públicas fueron y siguen siendo los más privilegiados por los vecinos en la votación, en los últimos años se evidencia una tendencia a aumentar el porcentaje de voto obtenido por los proyectos sociales, culturales y de salud. Probablemente porque los vecinos han avizorado que éstos son los que el DEM ejecuta con mayor rapidez aunque cabe suponer, dado que ello sobre todo se manifiesta en los CMD más postergados de la ciudad, que ha de deberse a una apropiación por parte de la ciudadanía de la herramienta para “atacar” la pobreza que los aqueja desde sus raíces más profundas.

Otra forma clara de inclusión se manifiesta en el aprendizaje<sup>17</sup> que año a año manifiestan alcanzar los participantes, sobre todos los consejeros que son el vínculo claro entre el Municipio y los Barrios.

No se puede dejar de decir que en los últimos años se visualiza un desencanto con la herramienta, producto, principalmente, de demandas no satisfechas por parte del Municipio, sobre todo en lo que respecta a la ejecución de los proyectos votados como resultado del déficit presupuestario que aqueja al DEM en la segunda gestión del Intendente Miguel Lifschitz. Muchos vecinos y OSC han dejado de participar demostrando que la participación no es una predisposición natural en los ciudadanos y que muchas veces es mirada en sentido utilitarista por los vecinos. De todos modos, es manifiesta la intención desde el Ejecutivo de continuar con su realización dado los importantes resultados que ha arrojado en estos ocho años y que se hacen imposible no reconocer.

---

<sup>17</sup> Al respecto consultar SCHUGURENSKY Y LERNER (2006)

## 2.2. La experiencia del Concejo en los Barrios: ¿De la representación del ciudadano a la representación/ participación del vecino?

En función de los fundamentos del proyecto legislativo que da origen al Concejo en los Barrios y folletos de difusión masiva del Concejo Municipal de Rosario se ha reconstruido que el Concejo en los Barrios se pone en marcha desde el CMR con los objetivos de promover una mayor interacción entre los vecinos y representantes a partir de la participación, la inclusión, la proximidad para la satisfacción de las demandas barriales e integralidad en la resolución de las problemáticas. Se verá cómo son entendidos y cómo se operativizan éstos a la luz de sus protagonistas, los vecinos y concejales.

El CB es un **mecanismo de participación ciudadana, de proximidad** y encuentro entre concejales y vecinos, con una importante **mirada hacia la inclusión** desde el mismo momento que se propone sesionar en los barrios y poner en agenda las problemáticas cotidianas de los vecinos, discutirlo con ellos y abordar soluciones<sup>18</sup>. Promueve la participación, no sólo porque la cercanía motiva y facilita esto, sino porque es la impronta del vecino que presenta el proyecto, asiste a las comisiones, dialoga, explica y discute con el concejal. De esta forma, es el vecino quien pone los temas en agenda, decide que es prioritario para ellos y su barrio y se lo hace saber a su representante.

La participación se da vinculada a la proximidad porque se da en un espacio que es el del vecino, su barrio, su distrito, su territorio, cerca de sus problemas y necesidades cotidianas, alegrías y frustraciones. Enriquece las perspectivas de concejales y vecinos, abre posibilidades, se trata de un aprendizaje. El concejal va al distrito pero el vecino y las organizaciones barriales, vecinales, le acercan su mirada, sus puntos de vista, sus inquietudes, sus problemas y sus propuestas que pueden ser los de enfrente de su casa, los de su calle, su cuadra, su manzana, el barrio, el distrito o la ciudad. Se trata de un espacio de encuentro de puntos de vista y saberes entre vecinos, entre concejales, y entre concejales y vecinos. Cada uno lleva lo que quiere, lo que tiene, lo que puede. Cada uno decide, quién quiere ser y qué y a quién/es quiere encontrar.

De esta forma, la mirada de los barrios se incorpora a la agenda del CMR, desde las más simples a las más complejas, pretendiendo, al menos una vez al año y dependiendo del concejal, *hacerse eco*, *“dar la cara”*, *responder*, *incorporar o construir desde y con los barrios*. Para muchos sin duda es una herramienta que permite trabajar por la inclusión, entendiendo que es donde es necesaria la acción pública y donde mayor énfasis se ha de poner, señalando en este sentido que el desarrollo de la ciudad ha sido inequitativo y que el CB es una herramienta que les permite ir por ello.

La participación entendida por los concejales va desde lo amplio en términos numéricos, a lo diverso y profundo, pasando por la presencia, la demanda y la protesta, al hablar, explicar, escuchar, aportar, discutir, incluir opiniones de los vecinos y propuestas de solución, al involucramiento y encuentro, a lo emotivo y la transformación: *“...participar no es ir si no estar, y ser un poco eso, o sea, yo puedo ir a todos lados, no significa que estoy participando, estoy yendo, estoy leyendo, estoy pensando...tengo que involucrarme, que encontrarme con el otro, la búsqueda esa, no solo los proyectos sino también las cuestiones emotivas, los dolores, las alegrías porque sino pensamos que acá uno solamente sufre, la gente también vive a su manera, con todas sus cosas, y en eso hay que rescatar y sacar los proyectos y las construcciones de la democracia para crecer... construir cosas y que emerjan cosas nuevas, si vos vas y salís con lo mismo es porque no sirvió lo tuyo, si yo voy y planteo “bueno, las cosas son así” y cuando vuelvo, vuelvo con lo mismo, en realidad yo no me transforme y el otro tampoco, entonces no sirvió mi viaje, yo solamente fui”* (Juan Rivero, 2008)

Los “peros” y las diferencias están presentes pero participar es todo esto en el CB también. Se vincula a problemáticas del vecino del distrito, del barrio, sus necesidades, desde

---

<sup>18</sup> BERDONDINI, 2008

lo más particular a lo más general y existencial. Lo cierto es que para los vecinos es importante y es eso lo que los lleva a estar allí, invertir su tiempo para presentar y contar sus proyectos, inquietudes, propuestas, problemas, acercarse, acompañar a otros vecinos o a su vecinal u organización, encontrarse con otros vecinos y los concejales. Los vecinos explican por qué participan en el CB y aquí la historia, el granito de arena para cambiar las cosas, por la gente del barrio, para hacer conocer y hacer público lo que pasa, mostrarle la realidad y resolver los problemas, porque los que lo sufren son las personas de ahí y saben más que nadie como abordarlo.

La participación tiene un fin, la transformación de determinado estado de cosas, de los problemas, se sienten referentes y en tanto tales tienen responsabilidad de “moverse” por la gente y su barrio. Esta estrechamente ligada al conocimiento que como vecinos tienen y aportan en esta instancia, en el sentido de que nadie conoce mejor los problemas y la solución que quienes lo sufren, lo aprecian y lo viven todos los días. De la mano de esto la búsqueda de una solución, un logro para el barrio que se traduce en bienestar. También, se encuentra la dimensión de presión, de incidencia, la responsabilidad de que no solo pasa por votar sino por controlar y exigir, en contraposición a la queja, o que “*si no hacen es porque los dejamos*”. Pero también la búsqueda del efecto contagio, “*ojala que otros se sumen*” porque de esa forma las cosas serían diferentes.

Por último, la cuestión emotiva, las alegrías, los dolores y amarguras que se atraviesan y que los lleva a movilizarse, al encuentro, a ir, a estar, a ser, a pertenecer, a trabajar, a expresarse y buscar alternativas para hacer concretas las posibilidades.

La proximidad para la resolución de los problemas esta estrechamente ligada a la participación en el CB: “*Estos cuerpos hace 15 o 20 años atrás, los representantes eran casi vistos como que tenían un tocado propio y hoy en día a través del accionar del periodismo, de que el Concejo se ha achicado, de los cambios en la actitud de los ciudadanos, de la participación y demás, son lugares que están permanentemente auditados por el ciudadano, y esto esta muy bien, y esto ayuda, todo lo que sea para acercar al ciudadano a estas instancias...*” (Carlos Comi, 2008)

La proximidad es concreta. A través del acercamiento geográfico, el Concejo y los concejales van al distrito a atender las inquietudes y problemas de los vecinos. Se aspira con ello a una cercanía de tipo más bien simbólica que responde directamente al cuestionamiento de la distancia y la diferencia entre representantes y representados inherente a la representación. He aquí una aproximación a las transformaciones que los mecanismos representativos presentan y la complementariedad que la apelación a la participación asume.

El concejal advierte cuál es la situación, se conecta con esa realidad, escuchándola del mismo vecino. Y al vecino le permite discutir mano a mano con un concejal, comprende sus atribuciones y sus posibilidades, advierte que son “de carne y hueso”, con una responsabilidad de representación. De esta forma, se dá un contacto directo con lo cotidiano, entre los vecinos y concejales, pretendiendo profundizar la cercanía en términos simbólico-políticos, haciendo formar parte a los vecinos de la propia labor de los representantes. La idea de que nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él es compartida por los vecinos y representantes<sup>19</sup>.

A su vez, tiene lugar la posibilidad de mostrarlo, de que lo perciban, lo sientan en algún punto y se consustancien con esa realidad: “*...como si lo ven realmente, al hablar con la gente del barrio...si ellos no vienen, no ven el problema, entonces tienen, si o si, para mí está bien que vayan a los barrios, que estén en contacto con la gente. El concejal que no sale del lugar allá está mal, porque así nunca va a saber que realmente, cuál es el problema*” (Gloria, 2008).

También se basa en el supuesto, no siempre explicitado, de que ser un buen representante es oír y dar adecuada solución a los problemas de los ciudadanos. Los

---

<sup>19</sup> ANNUNZIATA (2008)

representantes saben que su legitimidad descansa en conocerlos y resolverlos. Los vecinos esperan y exigen que se resuelvan sus problemas, porque además en esta instancia ellos están contribuyendo en este sentido. Se pretende con esto trabajar sobre situaciones concretas, concentrándose en problemas prácticos, específicos y tangibles, que atiendan las necesidades de los vecinos y del Municipio, produciendo soluciones efectivas.

Pero a su vez el *CB es primordial en el sentido inclusivo*. Sin duda, una sesión del CB no va a abordar de forma integral la inclusión como contrapartida a la exclusión, pero claramente posibilita trabajar por la inclusión parcialmente. Y eso puede advertirse sólo atendiendo a la importancia que revisten estas “obras menores” para el vecino y los barrios. Entonces, la alusión de una inclusión “total” aparece deslegitimando herramientas de inclusiones parciales como el CB.

El CB contribuye a la inclusión porque lleva la acción pública a quienes generalmente no gozan de tal bien. Primero, porque da lugar a actores que habitualmente son excluidos del proceso de decisiones públicas e introduce y pone en la agenda de discusión del CMR problemas de estos sectores postergados. Una mirada por los temas tratados permite advertirlo: apertura de calles, pavimentación, repavimentación, semáforos, zanjeo, desratización, poda de árboles, basurales, frecuencia de colectivos, espacios verdes, gas, cloaca, agua. Segundo, porque al incluir a los afectados en el proceso de decisiones, se intuyen mayores posibilidades de resolver justa y efectivamente el problema si éstos participan en ella<sup>20</sup>.

Ahora bien ¿que posibilidades hay de dar una resolución integral de las problemáticas? ¿Representa el CB un insumo para la discusión de proyectos o políticas públicas inclusivas con una mirada de toda la ciudad?

En los vecinos, se advierte una insistencia importante en la comparación entre distritos pero principalmente entre los barrios y el macro- micro centro, “*la vedette de la ciudad*”, “*tienen muy abandonado los barrios*”, “*Ludueña es un barrio de una pobreza muy profunda, y un abandono profundo*”. Es decir, en las diferencias que advierten en la presencia de la acción pública, de políticas públicas, del Estado, de los gobernantes, de sus representantes.

El CB está enfocado en la especificidad de los problemas de los barrios y del distrito y su tratamiento. Esto difícilmente permite mirar a la ciudad en su conjunto. Se abordan temáticas generales de la ciudad pero al encontrarse fuertemente ligado a incluir las problemáticas cotidianas en la agenda del Concejo y los vecinos presentar los niveles de urgencia se dificulta llegar a soluciones concretas y efectivas en dicha instancia. No obstante, algunos concejales expresan la relevancia del trabajo del CB y su utilidad en el sentido de que el conocimiento de “las partes”, de los barrios y su gente, sus realidades, resulta fundamental para pensar, planificar o legislar para la ciudad de forma integral. Que represente un insumo para los proyectos y resolución integral de los problemas, o pensar la ciudad y las políticas municipales parece depender más de una actitud individual de cada concejal, de cómo entiende su cargo representativo y su trabajo día a día.

Una simple mirada a los proyectos y temáticas tratadas permite acercarse al tipo de demandas y necesidades que hay en cada distrito, al tejido organizacional de cada uno de ellos, y por qué no, al funcionamiento del PP en cada distrito de la ciudad<sup>21</sup>. A través de las propuestas y proyectos es posible hallar un mapa de los problemas de la ciudad, de los distritos, de los barrios, indicando que los temas que los vecinos creen necesario discutir y resolver se ponen en agenda en estas instancias.

Sin embargo, dado que una gran parte de las temáticas no son de tratamiento legislativo estrictamente, una vez que son debatidos y aprobados pasan al DE, el que tendrá

---

<sup>20</sup> FUNG, A Y WRIGHT O. E. (2003)

<sup>21</sup> En oportunidades hay cuestiones tratándose en PP que son presentadas en el Concejo produciéndose un entrecruce de responsabilidades y cuestiones en ejecución. El autor del proyecto del CB decía que sirvió para que “*alguna gente que por el perfil del proyecto, o por la iniciativa o por la forma, quedaba fuera de la estructura de contención del Ejecutivo encontrase una vía o para otros que iban al PP iban al CB también como forma de potenciar más sus iniciativas*” (A. R.; 2008)

que responder, ejecutar, estudiar, dependiendo de lo que haya sido sancionado, en tiempos que también están condicionados por las temáticas y su correspondiente complejidad. Entonces el funcionamiento de las comisiones<sup>22</sup> está condicionado, en primer lugar, por las temáticas propias de cada una, de manera que, así como hay unas que tienen un gran listado de proyectos, inquietudes, pedidos a tratar, llegando a ser cien propuestas, hay otras que tienen una o dos. Todo esto también varía de acuerdo al distrito donde se sesiona y tiene sus consecuencias sobre la cantidad de personas que asisten. En segundo lugar, es relevante quién es el concejal que preside dicha comisión, también los otros concejales que la constituyen, pero en mayor medida éste. Es la principal autoridad de la comisión y por lo tanto quien dirige la reunión y el debate, es decir, maneja el temario, el otorgamiento de la palabra, los tiempos. Así, éste traslada a la dinámica de la reunión su concepción y posicionamiento respecto al CB pero también su lugar en el arco político, de mayoría, minoría, oficialismo u oposición, todo lo cual tiene consecuencias en el comportamiento de los actores, tanto de vecinos como los otros concejales.

### **3. Conclusiones**

Participar es siempre un acto social, sólo se puede participar en conjunto... con otros que también estén decididos a tomar parte. En un sentido amplio, este término ha sido definido por Cunill Grau (1999) como “*la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público*”. La participación en el CB y el PP tiene un fin básico: la transformación de determinado estado de cosas: de los problemas que los afectan, donde los vecinos se sienten referentes y en tanto tales, asumen la responsabilidad de “moverse” por la gente y su barrio. Está estrechamente ligada al conocimiento que los vecinos tienen y aportan en esta instancia, en el sentido de que nadie conoce mejor los problemas y la solución que quienes lo sufren, lo aprecian y lo viven todos los días. De la mano de esto, la búsqueda de una solución es un logro para el barrio que se traduce en mayores cuotas de inclusión y bienestar. Ahora bien, los procesos de participación y de concertación en el ámbito presupuestario a nivel local no son una isla, es decir, no están al margen de la cultura política y de los juegos de intereses de la dinámica local. (ALMEIDA CUHNA FILGUEIRAS, 2004:19).

Ambas experiencias intentan legitimar a la política representativa pos crisis de 2001 apelando a la *participación de los ciudadanos comunes en la toma de decisiones públicas vinculados a la solución de los problemas que los aquejan*, supuesto básico de toda política participativa. El hecho mismo de que el ámbito de origen de ambas políticas sean poderes del Estado distintos entraña diferencias que hay entre ellas. Al respecto, la escala y potencialidad de una política desde un cuerpo legislativo es limitada en comparación con una emprendida desde el Ejecutivo, pero es lo que otorga la significación política y simbólica a ambas experiencias y da las particularidades a los casos en estudio.

En este sentido, un primer alcance reside en que se enmarcan en los procesos de descentralización administrativa y política, siendo parte de la imagen de la ciudad que experimenta la profundización de la democracia a partir de la complementariedad de mecanismos representativos y participativos. Mientras que la experiencia del PP, originada en el DEM, se funda claramente desde el paradigma de la democracia participativa y es el corolario de políticas anteriores; el CB, implicó la apertura de la *institución de la representación del pueblo por excelencia*, que se puso en marcha con el explícito propósito de ir más allá de la democracia representativa: era posible “acercarse” y reconstituir la relación representante- representado a partir de actitudes y comportamientos diferentes.

---

<sup>22</sup> Cada comisión del CMR tiene sus autoridades: Presidente, Vicepresidente, ambos deben ser concejales, y el secretario de la comisión que es un empleado del Concejo.

El PP, abre el juego a que la ciudadanía no sólo opine sobre la gestión sino que también tenga poder de decisión, por mínimo que sea, sobre ella; el CB, en cambio, esta más vinculado al concepto de proximidad, en la medida que a través del acercamiento geográfico, se aspira a una cercanía simbólica que responde directamente al cuestionamiento de la distancia y la diferencia entre representantes y representados. Entonces, dadas sus competencias deliberativas y legislativas, una limitación importante reside en que una gran parte de las temáticas no son de tratamiento legislativo estrictamente y una vez que son debatidos y aprobados pasan al DEM de quien depende en última instancia responder, ejecutar, estudiar, dependiendo de lo que haya sido sancionado. Ante esto, así como en el CB puede verse con claridad como la disputa entre oficialistas y opositores se entreteje en la herramienta, en el PP también, aunque de modo más tácito, aparece la lógica de utilización política que el DEM hace de dicha instancia participativa.

Que los procesos de participación sean parte de la dinámica política local, implica que los **espacios de participación también se “conquistan”, habiendo disputas de sentido que se juegan fuertemente tanto dentro la política representativa como desde los ciudadanos/vecinos que participan.** En este “juego” los vecinos no dejan de asumir ese rol de representación de su cuadra, de su barrio, de su distrito. Los vecinos no desconocen “esto”, conviven con “esto”, razonan y se apasionan, juegan el juego de “ellos” pero también hacen el suyo y son quienes en muchas situaciones traen la calma y ponen blanco sobre negro cuando la lógica representativa tiñe los espacios de participación.

Una simple mirada a los proyectos y temáticas tratadas en ambas políticas participativas permite acercarse al tipo de demandas y necesidades que hay en cada distrito, al tejido organizacional de cada uno de ellos. En oportunidades hay cuestiones que tratándose en el PP son presentadas en el CB y viceversa produciéndose un entrecruce de responsabilidades y cuestiones en ejecución. *“Alguna gente que por el perfil del proyecto, o por la iniciativa o por la forma, quedaba fuera de la estructura de contención del Ejecutivo encontrase una vía o para otros que iban al PP iban al CB también como forma de potenciar más sus iniciativas” (Agustín Rossi, 2008).*

En los tipos de proyectos presentados se hace visible la relación entre participación e inclusión: los sectores más postergados de la ciudad son los que mayor y mejor uso hacen de la herramienta. Los distritos Oeste, NO y SO, son los tres distritos que cuentan con peores resultados en indicadores socio- económicos y por tanto, con mayor cantidad de población vulnerable, y son al mismo tiempo, si analizamos los totales de participación y proyectos por CMD en estos años, quienes presentan mayores índices de participación. Así también es posible visualizar que la mayor parte de las preocupaciones y problemáticas residen en Servicios Públicos, Obras Públicas y Planeamiento Urbano.

Así las políticas en estudio tienen un claro sentido inclusivo al darles la palabra y llevar la acción pública a quienes no gozan de tal bien, convocándolos a trabajar por soluciones a problemas que los afectan directamente. Además, sobre todo el PP, con su lógica de aprobación y su consecutiva ejecución de los proyectos armados y votados por los vecinos, nos permite hablar de un sentido más amplio de inclusión, uno en el sentido simbólico y otro con manifestación en el campo material, de obras concretas que vehiculizan que mejoren las condiciones de un sinnúmero de personas.

Si bien es cierto que una o dos políticas públicas, consideradas aisladamente, no pueden resolver el complejo nudo de la exclusión social, claramente posibilitan trabajar por la inclusión parcialmente. Y eso puede advertirse atendiendo a la importancia que revisten estas obras para el vecino y los barrios.

Ambas políticas permiten instalar una agenda de los problemas cotidianos de los vecinos de los barrios a partir de lo cual se conforma un mapa de las problemáticas y las necesidades de cada distrito. Sin embargo, el sentido global de la ciudad es anulado por la especificidad de los problemas de los barrios y del distrito y su tratamiento lo que difícilmente

permite mirar a la ciudad de modo integral. Las diferencias aún marcadas entre “*la ciudad de dentro y de fuera de los boulevares*”, por los habitantes del centro y de los demás distritos de Rosario que ninguna de las dos políticas reúne, hace que las necesidades de los otros continúen siendo miradas como ajenas. He aquí el desafío de coordinar políticas integrales, articuladas a la fortaleza de la participación social, que permitan afrontar la situación de indignidad en la que han caído miles de ciudadanos.

En los últimos años se visualiza un desencanto con las herramientas participativas producto en parte de demandas no satisfechas por parte de las esferas gubernamentales comprometidas. En el PP esto se explica en lo que hace a la ejecución de los proyectos votados, por el déficit presupuestario que aqueja al DEM en la segunda gestión del Intendente Miguel Lifschitz. En el CB, en parte por asumir competencias que no corresponden pero fundamentalmente por procedimientos, formas de trabajo y de encuentro con el vecino que dependen de los concejales y tiene sus consecuencias en las respuestas y efectividad del CB.

Muchos vecinos y OSC han dejado de participar mostrando que la participación no es una predisposición natural en los ciudadanos y que el sentido utilitarista, entendido como aquello que trae aparejado resultados y soluciones concretas y efectivas, es una dimensión importante a la hora de darle continuidad. Sin embargo, la relevancia de estas iniciativas junto con sus alcances y potencialidades hace que hoy continuemos encontrando en estas experiencias desafíos de profundización democrática.

#### 4. Referencias bibliográficas

- ✓ **ALMEIDA CUNHA FILGUEIRAS, Cristina** (2004), “*Instituciones Públicas Deliberativas y Concertación Local en Experiencias de Participación Ciudadana en la decisión Presupuestaria*”. Versión On line.
- ✓ **ANNUNZIATA, ROCÍO** (2008). *Participación en el ámbito local: una gran apuesta del presente. La experiencia de la “Democracia de Proximidad” en el Municipio de Morón*. IV Jornada de Jóvenes Investigadores- UBA. Documento de Internet disponible en: [http://www.iigg.fsoc.uba.ar/jovenes\\_investigadores/4jornadasjovenes](http://www.iigg.fsoc.uba.ar/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes)
- ✓ **AVRITZER, L. Y DE SOUSA SANTOS, B.** (2003). *Para ampliar el canon democrático*. s/d, Documento disponible en: [http://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-es.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-es.html)
- ✓ **AVRITZER, Leonardo** (2004), “*Distribución, eficiencia y cultura democrática: Presupuestos Participativos*”, en Revista La era Urbana de la ciudad global, Quito, Ecuador
- ✓ **BERDONDI, MARIANA** (2007). *Monitoreo del Concejo Municipal de Rosario 2006- Fundación Ejercicio Ciudadano*. Informe de la Práctica Pre-profesional. Facultad de Ciencia Política y RR. II. Universidad Nacional de Rosario. Rosario.
- ✓ **BERDONDI, MARIANA** (2008). *¿Una política participativa desde el Parlamento local? El Concejo en los Barrios de Rosario a la luz de sus objetivos, funcionamiento y efectos*. Tesina de Grado inédita, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.
- ✓ **BIFARELLO, MÓNICA** (2006). *Una ciudad participativa y eficaz. Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*. Rosario.
- ✓ **CUNILL GRAU, Nuria** (1999), “*Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico*”, Revista CLAD Reforma y Democracia No 13
- ✓ **EBERHARDT, María Laura** (2007), “*Participación Política Directa en las Democracias Representativas Contemporáneas: los mecanismo de participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires*”, Tesina Maestría de FLASCO
- ✓ **FORD, ALBERTO** (2007). *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005*. Tesis de Doctorado, FLACSO-Argentina, Documento disponible en: [http://www.flacso.org.ar/publicaciones\\_vermas.php?id=469](http://www.flacso.org.ar/publicaciones_vermas.php?id=469)
- ✓ **FUNG, A. Y WRIGHT, O. E.** (2003). “*Democracia en Profundidad*”. Utopías, Colombia.
- ✓ **GODFRANK, Benjamin** (2006), “*Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio*”, Revista de Ciencia Política, Vol. 26 No 2, Estados Unidos
- ✓ **KLISKBERG, Bernard** (1999), “*Seis tesis no convencionales sobre participación*”, Centro de documentación en políticas sociales, Documento 18, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- ✓ **KLISKBERG, Bernard** (2007), “*Cómo avanza la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas*”, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas.
- ✓ **LERNER, Josh y SCHGURENSKY, Daniel** (2007), “*La dimensión educativa de la democracia local: el caso del Presupuesto Participativo*”, Revista Temas y Debates No 13, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.
- ✓ **NUN, JOSÉ** (2001). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- ✓ **Ordenanza N° 7326**, Honorable Concejo Municipal de Rosario, Junio 2002

- ✓ **Ordenanza N° 7869**, Honorable Concejo Municipal de Rosario, 2005
- ✓ **Ordenanza N° 8007**, Honorable Concejo Municipal de Rosario, Julio 2006
- ✓ **REGLAMENTO INTERNO PP ROSARIO** (2008), Municipalidad de Rosario.
- ✓ **ROSANVALLON, Pierre** (2007). *“La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza”*, Buenos Aires, Ed. Manantial
- ✓ **SIGNORELLI, Gisela** (2008). *Informe Práctica Pre- Profesional – Área Presupuesto Participativo* Secretaría General, Municipalidad de Rosario. Título: *“Análisis cuali y cuantitativo del Presupuesto Participativo Rosario (2005-2008)”*, Rosario. Versión digital: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4316&tipo=objetoMultimedia>
- ✓ **SIGNORELLI, Gisela** (2009). *Re – presentando la participación ciudadana. El caso del Presupuesto Participativo Rosario 2006-2009*. Tesina de grado. Facultad de Ciencia Política y RR. II. UNR Publicada en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4345&tipo=objetoMultimedia>

Anexo No1. Los Centros Municipales de Distrito. Datos estadísticos

Como ya se relatara, desde 1996 se inicia en la ciudad un proceso de Descentralización Municipal. Haciendo hincapié en la descentralización administrativa se crean seis CMD en distintos puntos estratégicos de la ciudad. Se presentan a continuación algunos datos de los mismos, relevantes para la investigación.

Distrito	Centro	Norte	Noroeste	Oeste	Sudoeste	Sur
<b>Población</b>	261.047	131.495	144.461	106.356	103.446	160.771
<b>% de población</b>	25.1	14.2	17.1	13.8	16.9	12.9
<b>Estructura etárea</b>	Envejecida	Envejecida	Más joven que la global	Más joven que la global	Más joven que la global	Más joven que la global
<b>Condiciones de vida</b>	Homogéneas Inquilinatos céntricos	Heterogénea Área Rural en el límite norte	Heterogénea Conjuntos habitacionales	Heterogéneas Áreas rurales y urbanas	Conjuntos habitacionales y un sector residencial	Conjuntos habitacionales Concentración industrial
<b>Asentamientos Irregulares</b>	Más de 2000 habitantes	Más de 10000 habitantes	Más de 30000 habitantes	Más de 35000 habitantes	Más de 30000 habitantes	Más de 20000 habitantes
<b>NBI</b>	3,43	9,06	14,29	21,06	15,81	11,66
<b>% Mortalidad Infantil</b>	8.3	9.9	13.3	15.6	14.0	10.9
<b>% de hab. ocupada sin cobertura de salud</b>	13,60	34,66	27,21	43,55	27,18	37,28
<b>% de OSC</b>	13,93	13,17	20,44	21,48	11,43	19,54
<b>% Viviendas precarias<sup>23</sup></b>	1,07	9,12	13,97	22,67	17,55	11,75
<b>Electorado</b>	171807	97105	117140	94227	88047	115431
<b>Acum. de Part. PP<sup>24</sup></b>	6946	6670	10794	11234	7781	7182
<b>% partic. PP</b>	4,04	6,87	9,21	11,92	8,84	6,22
<b>Proyectos CB<sup>25</sup></b>	186	1.626	1.666	1.542	862	1.474

<sup>23</sup> Vivienda precaria incluye rancho, casilla, casa tipo B o vivienda móvil. Casa tipo B: la que presenta al menos una de las siguientes condiciones: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no dispone de inodoro con descarga de agua.

<sup>24</sup>Datos extraídos de Municipalidad de Rosario (2009)

<sup>25</sup> Periodo 2004-2008. Información brindada por la Oficina del Concejo en los Barrios del Concejo Municipal de Rosario.