



**Tesina de grado
Licenciatura en Ciencia Política**

**“Descentralización municipal y participación ciudadana en
la ciudad de Rosario: el caso del Distrito Centro”**

Autora: Constanza Ginestra

Directora: Mg. Betina Ronsisvalle

**Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

**Febrero de 2014
Rosario, Santa Fe, Argentina**

Resumen

En términos generales, el proceso de descentralización municipal en la ciudad de Rosario consistió en la división del territorio en seis distritos, con el objetivo de generar un gobierno más eficaz, eficiente y cercano a los vecinos. Desde la perspectiva municipal, cada distrito posee una gran variedad de tareas, que no sólo atañen a funciones administrativas y de servicios, sino también aspiran a ser centros de participación ciudadana.

En este sentido, el trabajo analiza el proceso de descentralización municipal en Rosario durante el período 2011-2013 en relación a los mecanismos de participación ciudadana que se desarrollaron en el Distrito Centro de la ciudad. Se analiza la descentralización municipal como medio de canalización de mecanismos reales y activos de participación en dicho distrito apuntando a describir el desarrollo de la misma, dar cuenta de los espacios participativos que se ofrezcan desde el municipio y analizar las políticas públicas llevadas a cabo por el Ejecutivo Municipal para incentivar a los vecinos a participar.

A nivel teórico, se desarrollan debates de acuerdo a las diversas miradas en torno a la descentralización. Algunos autores (Borja, 1987; Calderón Suárez, 2007) identifican la descentralización con la distribución real de poder a partir del desarrollo de la participación ciudadana. Otro enfoque, de la mano de José Luis Coraggio (1988) asemeja la descentralización como una herramienta más del modelo neoliberal de ajuste, una distribución de la carga de la crisis económica. Esta investigación se ubica en la primera de estas dos posiciones, entendiendo la descentralización como un proceso democratizador y medio para desarrollar la participación.

Palabras clave:

Gobierno local – Descentralización municipal – Participación ciudadana – Distrito Centro – Rosario

Índice de contenido

Introducción	5
PARTE I: Marco teórico	11
1.1 La descentralización municipal: distintos abordajes sobre el tema.....	11
1.2 La participación ciudadana en el marco del gobierno local	21
PARTE II: La descentralización municipal en la ciudad de Rosario	31
2.1 La descentralización en el marco de una política de modernización municipal	31
2.1.1 La descentralización administrativa: división de la ciudad en distritos.....	35
2.2 Desarrollo de la descentralización y la participación ciudadana en Rosario: el caso del Distrito Centro.	42
2.2.1 El Distrito Centro de Rosario: principales características y servicios	43
2.2.2 Espacios de participación ciudadana en el Distrito Centro.....	47
PARTE III: Consideraciones finales	74
3.1 No hay posibilidad de construcción de una ciudadanía activa sin un compromiso de la gestión pública.....	74
IV. Referencias bibliográficas después del año, va un punto.....	84
V: Anexos.....	89
Anexo 1: Entrevistas desgrabadas a informantes clave.....	90
Entrevista a Jordi Borja Sebastià	90
Entrevistas a funcionarios municipales.....	92
Entrevista a representante de Vecinal Solidaridad Social	105

Agradecimientos

"Me gusta la gente que vibra, que no hay que empujarla, que no hay que decirle que haga las cosas, sino que sabe lo que hay que hacer y que lo hace. La gente que cultiva sus sueños hasta que esos sueños se apoderan de su propia realidad. Me gusta la gente con capacidad para asumir las consecuencias de sus acciones, la gente que arriesga lo cierto por lo incierto para ir detrás de un sueño"

Mario Benedetti

Los agradecimientos son infinitos a todos los que me acompañaron desde que comencé la universidad. En primer lugar a mi familia: mamá, papá y hermana, siempre a mi lado desde el comienzo, impulsándome y llenándome de energías; mi alegría es enorme y sé que la comparto con ellos. Abuelas, primos y tía que desde el primer momento también me dieron su apoyo, cada uno desde su lugar. Gracias a mis amigas, todas incondicionales y comprensivas de mis locuras con el estudio. Lo más lindo que me regaló el paso por la facultad fueron muy buenos compañeros y amigos con los cuales también me siento agradecida ya que sin ellos el recorrido no hubiese sido el mismo.

Gracias a mi directora de tesis, por sus consejos y correcciones a distancia; a los profesores de la facultad que fueron consultados, me ayudaron mucho al momento de definir los lineamientos de este trabajo; a los funcionarios municipales entrevistados, por encontrarse abiertos a mis preguntas y darme la posibilidad de acceder a documentos importantes para la investigación; al personal de biblioteca por la buena predisposición al momento de buscar textos sobre la temática.

Una de las entrevistas tuvo una importancia particular. En la búsqueda de la bibliografía para el desarrollo de esta tesina, pude tomar contacto vía correo electrónico con Jordi Borja. Los agradecimientos a él son enormes debido a que, ante la imposibilidad de encontrar su libro, al que considero central y guía para este trabajo, tuvo la amabilidad de enviármelo desde Barcelona y se mostró disponible para responder a mis preguntas sin inconvenientes. En los anexos podrán encontrarse las respuestas a mis inquietudes; si bien es breve, cada palabra desde la experiencia de este autor es fundamental para pensar la participación ciudadana, la democracia y el gobierno local.

Introducción

Este trabajo analiza el proceso de descentralización municipal en la ciudad de Rosario durante el período 2011-2013 en relación a los mecanismos de participación ciudadana que se desarrollaron particularmente en el Distrito Centro de la ciudad de Rosario.

En términos generales, el proceso de descentralización municipal en Rosario consistió en la división del territorio en seis distritos, con el objetivo de generar un gobierno más eficaz, eficiente y cercano a los vecinos. Desde la perspectiva municipal, cada distrito posee una gran variedad de tareas, que no sólo atañen a funciones administrativas y de servicios, sino también aspiran a ser centros de participación ciudadana: un lugar de encuentro de las organizaciones y entidades barriales para canalizar las necesidades de los vecinos.

El trabajo tiene como objetivo analizar la descentralización municipal como medio de canalización de mecanismos reales y activos de participación ciudadana en el Centro Municipal de Distrito (CMD) Centro de la ciudad de Rosario durante el período mencionado. Los objetivos específicos de este estudio apuntan a describir el desarrollo de la descentralización municipal en dicho distrito, dar cuenta de los espacios participativos que se ofrezcan desde el municipio y analizar las políticas públicas llevadas a cabo por el Ejecutivo Municipal para incentivar a los vecinos a participar en las actividades del distrito.

A partir de la literatura académica que aborda esta línea de investigación, se considera importante estudiar la descentralización política y los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Rosario debido a que es un tema actual, sobre el cual se han planteado diferentes debates. Uno de ellos ha sido si este proceso de descentralización ha impulsado mecanismos de participación ciudadana ciertos, a través de una gestión más cercana al vecino.

Actualmente, existen numerosos trabajos de investigación que estudian los mecanismos de participación ciudadana y el proceso de descentralización desde diferentes perspectivas (Bifarello, 2006; Socorro Arzaluz, 1999; Borja, 1987; Calderón Suárez, 2003; Coraggio, 1988). Asimismo, se pueden citar una gran variedad de trabajos sobre la descentralización política y administrativa tanto a nivel internacional, nacional, provincial y local (Borja, 1963; Calderón Suárez, 2007; Herzer y Pérez, 1989). Si bien se trata de conceptos bastante complejos, un gran

número de estudios de reconocidos autores como Jordi Borja (1987, 1996, 1999, 2002), Sergio Boissier (2004), Pedro Pérez (2002) y Daniel García Delgado (2007), entre otros, apuntan a definir la descentralización y a caracterizar las diferentes tipologías que existen. Borja ha estudiado en profundidad la descentralización con respecto a la participación ciudadana y cuenta con una variedad de escritos acerca del tema. En esta misma línea, Boissier realiza aportes significativos con varios estudios que investigan el desarrollo territorial y su relación con la descentralización. Otras investigaciones sobre el tema, se encuentran en los textos de García Delgado (1997) en los cuales trabaja sobre el nuevo papel que han tomado los gobiernos municipales y el rol que juega la participación ciudadana.

Más puntualmente sobre la experiencia de descentralización y participación en la ciudad de Rosario, es interesante destacar el Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario, llevado a cabo a partir del año 1996 por el Ejecutivo Municipal en el cual se describe cuáles han de ser las características que tomará la descentralización en la ciudad y los objetivos que busca cumplir.

Se han podido recabar también varios artículos de Horacio Ghirardi (2000a, 2000b, 2000c; 2004), quien ha sido Director General del Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario mencionado anteriormente. Los mismos analizan el desarrollo del proceso de modernización del municipio y las características de la descentralización. Ghirardi ha participado de este y da cuenta del mismo en ponencias en algunos congresos y cursos. También, hay disponibles artículos sobre los diferentes mecanismos de participación ciudadana que se han desarrollado de la mano del proceso de descentralización (Bartolacci et al., 2010; Beretta et al., 2005; Maino y Verdi, 2009).

Tomando como base estas referencias bibliográficas, este trabajo pretende generar conocimiento sobre la descentralización y la participación ciudadana en Rosario y en particular en el CMD Centro, ya que se han registrado sólo dos trabajos de tesina de grado referidos al tema¹.

¹ Uno de ellos, realizado por Betina Ronsisvalle, quien analizó el desarrollo del proceso de descentralización en uno de los distritos de la ciudad. Otro trabajo que puede mencionarse y tiene relación con el tema de investigación, fue escrito por Juliana Carpinetti (2010) quien en su trabajo tiene como objetivo la comparación entre las experiencias de Rosario y Montevideo en lo referente a políticas participativas

Asimismo, con este trabajo de investigación, se busca realizar un nuevo aporte al ámbito académico, ya sea complementando anteriores trabajos y contrastando con nuevos, poniendo foco en la especificidad del proceso de descentralización en el caso de Rosario.

Han pasado más de 15 años desde que ha sido implementada la descentralización en la ciudad, por lo que resulta pertinente investigar el proceso, en particular apuntando a las fortalezas y debilidades con respecto a sus resultados en materia de participación ciudadana.

Teniendo en cuenta que la mayoría de las investigaciones que analizan el tema fueron realizadas en referencia a la primera década de implementación de este proceso, este trabajo analizará la descentralización política, políticas públicas y espacios participativos que la municipalidad ofrece, en el período 2011-2013. Esto con el objetivo de generar conocimiento acerca de las buenas prácticas en materia de gestión, como de los puntos que quizás debieran repensarse; cambios, avances o retrocesos respecto a los años anteriores.

La estrategia de investigación que se llevó adelante apuntó a articular diversas y variadas fuentes de información para la recolección de datos, lo cual permitió llegar a resultados válidos y confiables con respecto al proceso de descentralización y de participación ciudadana. Los instrumentos de medición seleccionados fueron en primera instancia, observación de datos o documentos oficiales; es decir, el análisis de fuentes primarias como archivos, registros, actas y todo tipo de documentación oficial que da cuenta de la participación de los ciudadanos y descentralización desde la óptica de la Municipalidad de Rosario. Se optó también por fuentes secundarias, que consistieron en un relevamiento de artículos periodísticos, libros y textos referidos al tema, en general de autores iberoamericanos. Además, se utilizó la observación de campo no participante para conocer las características particulares de los espacios participativos, el comportamiento de los vecinos en las instalaciones del distrito, así como también observar la prestación de servicios por parte del distrito.

En el marco de la investigación, se llevaron a cabo ocho entrevistas² a funcionarios municipales, vecinos y organizaciones de la sociedad civil que tienen relación con el distrito. Estas fueron de carácter semiestructurado, con un orden de temas y preguntas establecidas, pero también con un

² Las entrevistas realizadas a los diferentes interlocutores se encuentran en Anexos.

espacio a preguntas abiertas para poder hacer foco en aquellos puntos de interés con cada entrevistado en particular.

A partir de las entrevistas y de las lecturas realizadas, pudo advertirse que a nivel teórico, se desarrollan debates estructurados en las diversas miradas en torno a la descentralización. De esta manera, fue de vital importancia precisar, en términos generales, los diferentes marcos con los que se analiza esta política pública.

Algunos autores como Borja (1987) y Calderón Suárez (2007) identifican la descentralización con la distribución real de poder que pretende asegurar una gestión más eficaz, al adecuarse mejor a las necesidades de los receptores de las políticas públicas y una gestión democrática a partir del desarrollo de la participación ciudadana. Otro enfoque, de la mano de José Luis Coraggio (1988) asemeja la descentralización como una herramienta más del modelo neoliberal de ajuste; sería una distribución de la carga de la crisis económica, una asignación al nivel local de gobierno de las funciones estatales, negándole recursos reales. Desde la perspectiva de Coraggio, la descentralización es descentralización de responsabilidades pero no de recursos ni atribuciones reales de control. El autor asegura que renunciar a tener un Estado fuerte, apostar a lo local, a lo pequeño aislado en un mundo que está globalizado es, de alguna manera, presentarse desválido en este juego de fuerzas que es el mercado y el sistema político global. “La bandera de lo local”, lleva a una homogeneización ficticia de las estructuras sociales, en favor de las clases dominantes. Además, señala que la indeterminación del concepto de descentralización es clara, ya que se confunde con procesos como la privatización, desregulación y autogobierno (Coraggio, 1988).

Esta investigación se ubica en la primera de estas dos posiciones, es decir la de Borja, entendiendo la descentralización como un proceso democratizador y medio para desarrollar la participación; consustancial a la democracia, significando ampliación de derechos y libertades, inclusión de sectores vulnerables y marginados y control y participación en la administración por parte de los ciudadanos (Borja, 1987).

En un primer apartado se hace referencia al marco teórico y aquí se abordan los dos conceptos fundamentales de la investigación: descentralización municipal y participación ciudadana. Se trabaja fundamentalmente sobre el abordaje teórico del problema de investigación, haciendo

hincapié en primer lugar, en la descentralización, el contexto por el cual se vio influida, desarrollo histórico y características. Se pretende tomar como punto de partida los debates en torno a ella y analizar, desde la perspectiva de los autores elegidos, si ésta promueve o no instancias de participación. A su vez, se analizan los diferentes tipos de descentralización y, en especial, se apunta a un análisis de la descentralización política. En esta línea, se hace referencia al rol principal que ha venido tomando el nivel local como actor individual en los últimos años.

En segundo lugar, se aborda el concepto de participación ciudadana. Se tienen en cuenta los mecanismos de participación ciudadana, específicamente en el marco del gobierno local. En este sentido, se busca reflexionar sobre el papel del Estado municipal como el nivel de gobierno más próximo, y por lo tanto, más apropiado para generar este tipo de políticas. Se tienen en cuenta además, ciertas características indispensables a la hora de pensar, impulsar e implementar políticas participativas.

En el apartado siguiente, el trabajo apunta específicamente al caso elegido: la ciudad de Rosario. Se describe, en primer lugar, el desarrollo del proceso de descentralización municipal, teniendo en cuenta la situación de la ciudad al momento de la implementación, sus características y el desarrollo de todo el proceso de descentralización administrativa y política. Luego, se pone el foco en el Distrito Centro de la ciudad, el cual ha sido elegido como caso específico para desarrollar la investigación.

A continuación, se tienen en cuenta las distintas instancias de participación ciudadana que la Municipalidad de Rosario brinda. Se realiza un breve recorrido por aquellas políticas previas a la implementación del Presupuesto Participativo (PP) en 2002, para luego pasar a los espacios participativos en funcionamiento en el período elegido. Se tienen en cuenta tanto espacios municipales, como organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, se hace mención de instancias donde el vecino puede involucrarse, como son las mesas barriales, el PP, las vecinales, audiencias públicas, consejos consultivos, entre otros. En cada una de ellas, se trata de conocer su estructura, funcionamiento y relación con el municipio.

Por último, se encuentran las consideraciones finales a las cuales se arribó con el desarrollo del trabajo.

PARTE I: Marco teórico

1.1 La descentralización municipal: distintos abordajes sobre el tema.

“Para ser factor de transformación, la administración debe transformarse a sí misma”.

(Rivera, 2010: 2)

Tal como marca Pedro Pérez (2002), las sociedades latinoamericanas se caracterizan por una tradición centralista en lo que refiere a la organización de sus estados. Este rasgo se originó en el antecedente borbónico que España transfirió con la organización colonial y que se mantiene pese a los desarrollos y cambios que han experimentado las comunidades de la región. Además, algunos autores como Boisier (2001) marcan que el hecho de que no hayan existido en América Latina procesos como la Revolución Industrial, la Revolución Francesa, ni cambios religiosos o estructuras de reparto del poder como el feudalismo, junto con la conquista ibérica, fueron el caldo de cultivo del actual centralismo latinoamericano. Sus efectos han sido considerables en lo que respecta a la debilidad general de las unidades sociales y estatales y en la existencia de una responsabilidad nacional central especial frente a problemas sociales, como expresión de paternalismo.

Pese a esta peculiaridad de la región, en los últimos años ha habido una corriente descentralizadora en lo que a la organización de los Estados respecta. La misma encuentra impulso en el proceso de globalización que ha traído consigo grandes avances en la industria, las comunicaciones y el transporte. Estar lejos o cerca ha perdido relevancia en la actual geografía económica; la apertura externa a la globalización obliga a una apertura interna política. En este sentido, las ciudades están siendo revalorizadas como nuevos actores de competencia internacional; requieren de una autonomía impensable hasta hace algunos años.

La descentralización también ha sido estimulada por la reforma del Estado, este ha redefinido su rol, perdiendo su capacidad reguladora y su soberanía política y económica (Spinelli, 2010). Los procesos de recuperación de la democracia en la región han venido de la mano de un nuevo estilo de democracia que apunta a la sociedad civil como conductora del proceso de cambio; se pensó en devolver a la sociedad la autonomía que había perdido a manos del Estado. En este sentido, los

Estados Nación sólo pueden ser más competitivos económicamente mediante una autolimitación de su propia capacidad de intervención. El proceso descentralizador, también fue incentivado por las organizaciones de la misma sociedad, las cuales demandaban cada vez más autonomía propia. Por otro lado, las tendencias privatizadoras vigentes y las revoluciones científicas y tecnológicas, también han reforzado esta megatendencia descentralizadora que vemos hoy.

De esta manera, el interés por la descentralización en nuestro país coincide con los procesos de democratización de 1980 y la crisis de los regímenes autoritarios, como mencionamos anteriormente; pero también, con las políticas de modernización económica (los programas de ajuste por ejemplo), la implementación de nuevas políticas sociales (fondos sociales) y la reforma del Estado, que suponen la revalorización del ámbito local y del municipio (Calderón Suarez, 2007).

En la segunda mitad de los años ochenta, se inició en Argentina la reforma de la mayoría de las constituciones provinciales, las cuales reconocieron la autonomía de los municipios. Por otro lado, previamente el gobierno nacional transfirió a las provincias lo que quedaba de educación y salud, las cuales debieron hacerse cargo, junto con los municipios, de fuertes responsabilidades.

Es decir, los procesos descentralizadores ampliaron las atribuciones municipales: si bien mantuvieron sus tareas tradicionales (el típico municipio ABL-alumbrado, barrido y limpieza-) se vieron cargados con otras adicionales como policía, recursos naturales, desarrollo rural, entre otras (Pírez, 2002). Así las ciudades, pasan a ser centro de decisiones y estrategias propias, pasando del proyecto nacional al local, identificando proyectos en lo más micro y cercano, donde la ciudad se conecta al instante desde lo local con lo global (Spinelli, 2010). *“La transparencia en la gestión y la capacidad de dar respuestas y de rendir cuentas puede exigirse con mejores resultados, ya que el Estado municipal es una cara más concreta, real y visible”* (Bifarello, 2006:63).

Estas modificaciones no fueron de la mano del aumento de capacidades de las ciudades argentinas. No ha habido un incremento ni una mejora en sus fondos presupuestarios, lo que genera que sus recursos sean muy bajos para la gran cantidad de responsabilidades que poseen actualmente dependiendo de las transferencias de los gobiernos nacional y provincial y de recursos tributarios que naturalmente, son escasos. Los municipios deben dar respuestas amplias

pero con recursos bajos o sin las capacidades técnicas necesarias. Es decir, debieron y aún deben, hacerse cargo de un gran paquete de servicios sin contar con los recursos organizativos y administrativos necesarios. *“La combinación de reforma del Estado y globalización, acentúa una nueva dinámica en los gobiernos locales, con mayores competencias y similares recursos pero, a la vez, con una mayor evaluación por parte de la sociedad”* (Spinelli, 2010: 2).

La descentralización del Estado desplaza la crisis para abajo, primero hacia las provincias, y luego a los municipios surgiendo un nuevo modelo de gestión a nivel local.

Teniendo en cuenta al centralismo como un fenómeno históricamente construido, es pertinente tomar en consideración que la descentralización se enfrenta con una cuestión cultural de difícil remoción; no se cambia una cultura por decreto, sino por enseñanza y vivencia. La descentralización se puede crear por ley pero no se puede sacar el centralismo de la cabeza de la gente de la misma manera (Boisier, 2001).

Borja (1987) exalta la figura del municipio como el componente básico y elemental del Estado democrático. Su rol en la construcción y desarrollo de este es decisivo por diferentes razones. En primer lugar, la consolidación e impulso de las libertades y derechos políticos se desarrolla con más fuerza en el espacio local; resulta más fácil la conversión de las demandas sociales en resultados políticos por la proximidad en territorio. Además, los entes locales son un ámbito de desarrollo de partidos políticos y organizaciones realmente representativas, por la cercanía con los ciudadanos. Al mismo tiempo, se han hecho responsables de funciones sociales y económicas, como mencionamos anteriormente, básicas para la vida colectiva.

En este sentido, en los últimos años se ha revalorizado la idea del gobierno local, con el impulso a la participación de los ciudadanos. Se lo considera como un lugar de consenso, de expresión; en fin, como un mecanismo de participación cercano a todos los ciudadanos, donde estos puedan canalizar sus demandas:

“La acción local tiene muchas ventajas en lo que hace a la calidad de vida de la gente. Abordar desde el nivel local cuestiones tales como la salud, la educación, la lucha por la inclusión, la seguridad y el medio ambiente permite, en temas de resolución tan compleja y sensible, acercar las intervenciones a las necesidades de los ciudadanos” (Bifarello, 2006: 62).

En la actualidad, existen varias razones que empujan a la descentralización y, en particular, a concebir al municipio como el espacio privilegiado para la participación ciudadana. Tal como marca Borja, hay una demanda de participación política de base que se dirige a las estructuras territoriales más próximas, para las que los mecanismos tradicionales de representación ya resultan insatisfactorios. Además, las grandes administraciones públicas han sido muy criticadas por su carácter rígido, burocrático y tecnocrático, y más específicamente, por la inadecuación de las inversiones a las necesidades concretas de cada lugar. Hoy por hoy se distinguen los buenos resultados que promueve la gestión descentralizada de programas destinados a territorios concretos, teniendo en cuenta las particularidades de cada región. En este sentido, la descentralización se asume como una política (o una técnica al servicio de una determinada política de organización y funcionamiento del Estado) que busca trasladar capacidades de actuación política (competencias y recursos) desde los núcleos centrales del Estado hacia los espacios y entes periféricos de decisión política que por su naturaleza son responsables de diseñar y ejecutar políticas en su ámbito de actuación (Calderón Suárez, 2007).

De esta manera, es un proceso de transformación en las relaciones que existen entre aparatos estatales y que modifica el peso relativo, dentro de la organización estatal de cada uno de ellos. Ese cambio supone la disminución de ese peso en el nivel central y su incremento en los niveles no centrales simultáneamente.

Siguiendo esta línea, puede entenderse también como la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales de gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales.

La descentralización implica un proceso largo, global e integral porque articula Estado, sociedad y territorio. No es un fin en sí mismo: es un proceso inacabado que busca reforzar los vínculos Estado-sociedad.

Como proceso político y administrativo global, requerirá del reconocimiento de un sujeto en condiciones de asumir la gestión, con personalidad sociocultural y político administrativa. Este sujeto descentralizado tendrá competencias propias en su territorio, pero también deberá

participar en programas más generales, por ello, la descentralización requiere cierta coordinación de funciones entre los diferentes niveles del estado sin la cual se dificultaría su desarrollo.

La delimitación de las unidades territoriales y la definición de estos sujetos sociales sobre los cuales caerá la descentralización es una tarea compleja. Sin embargo, es necesario remarcar que las unidades territoriales deben basarse en unidades con personalidad social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas que faciliten la participación popular (Borja, 1987).

De aquí que la dimensión territorial de la descentralización es parte fundamental de esta: *“La descentralización hace visible al territorio. Un territorio que emerge con sus problemas, necesidades e idiosincrasias particulares y que exige la adaptación de políticas y servicios, la apropiación y comprensión de esos procesos por parte sus habitantes. El concepto de territorialidad alude a la producción social, política, económica y simbólico-cultural del espacio habitado. El territorio implica los procesos de marcación y apropiación subjetiva e intersubjetiva que realizan sus habitantes”* (Maino y Verdi, 2009: 2).

En términos generales, existen tres formas de descentralización: política, administrativa y económica.

La descentralización administrativa se limita a la transferencia de funciones en la administración y en este sentido, puede definirse como un proceso de transferencias de competencias anteriormente ejercidas por la administración central hacia otro nivel de gobierno inferior.

Analizar qué clase de competencias tienen posibilidad de ser descentralizadas resulta clave. En este sentido, Borja (1987) hace referencia a algunos criterios. En primer lugar, todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior; conviene transferir a la unidad territorial aquellas competencias y funciones que responden a problemáticas que se producen en su ámbito; la descentralización buscará una mejora importante de la calidad del servicio brindado al vecino; se descentralizan funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, cooperación e integración de la ciudadanía.

La descentralización económica hace referencia a la transferencia de decisiones sobre asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos de mercado, equivalente a la privatización.

La descentralización política implica una distribución del poder político entre la sociedad y el gobierno central, con atribuciones de carácter administrativo, de gobierno y legislativas. Permite desarrollar la expresión real del poder en sociedad y su articulación con las decisiones del Estado. Al mismo tiempo, implica una transferencia de competencias para decidir sobre el gasto público y sobre los recursos que la comunidad que tiene este derecho aportará para cubrir ese gasto.

La descentralización política posee características diferenciadoras que son complementarias a la distribución de ese poder político. Entre ellas se encuentran los sistemas y mecanismos de elección de las autoridades políticas del ámbito local, los mecanismos de participación de los ciudadanos, la autonomía normativa, la autonomía política, entre otros (Calderón Suárez, 2007).

De esta manera, se habla de la descentralización como proceso democratizador, entendiendo que la unidad territorial de la que se trate, posee una estructura política representativa, autonomía sobre sus propias competencias, cuenta con recursos propios a los cuales administra e impulsa un alto grado de participación de los ciudadanos.

Además, es necesaria la capacidad de coacción para hacer ejecutar las decisiones, coordinación o seguimiento de las actuaciones de las distintas administraciones públicas en el territorio del ente descentralizado y tendencia a asumir la gestión por delegación de los servicios que se presten en él (Borja, 1987).

En este sentido, el proceso descentralizador sirve para desarrollar la participación política y social, adicionando nuevas fuentes para ampliarla. Así, muchos municipios han avanzado en el desarrollo de estrategias comunicacionales para fortalecer la relación administrador-administrado a través del uso de las nuevas tecnologías y tendencias, como por ejemplo, el gobierno abierto³.

³ A pesar del importante impulso que ha tomado este concepto durante los últimos años, la idea de un gobierno abierto, inclusivo y participativo en una relación recíproca con la ciudadanía es casi tan antigua como la democracia. Sin embargo, han sido los avances en las tecnologías de la información a fines del siglo pasado los que permiten a los estados imaginar relaciones más ricas y bidireccionales con los ciudadanos, ejerciendo sus derechos de forma más directa y sencilla, al tiempo que se mejoran la transparencia y rendición de cuentas. Un Gobierno Abierto asume el compromiso de garantizar que la administración y operación de todos los servicios públicos que el Estado brinda puedan ser supervisados por la comunidad, abiertos al escrutinio de la ciudadanía. Dicho proceso, que

Por otro lado, debido a la ventaja de la proximidad que posee el territorio de la ciudad, es posible allí generar fuertes lazos con organizaciones sociales, armando asambleas barriales o comisiones mixtas donde se traten los temas de interés, contribuyendo a reforzar el tejido social.

El desarrollo de la economía social también es un elemento importante para los entes descentralizados, ya que además de incentivar la participación de los ciudadanos en los microemprendimientos, se buscan formas de cooperación y colaboración entre la administración pública y sectores privados en diferentes áreas. Así, el proceso descentralizador brinda espacios para que la ciudadanía y actores sociales organizados participen activamente en la toma de decisiones, gestión y fiscalización de programas y proyectos.

De esta manera, es posible afirmar que la descentralización municipal refuerza los poderes locales a través del acercamiento del gobierno a la ciudadanía contribuyendo a un Estado abierto a la sociedad, un conocimiento mayor de sus necesidades para la mejora de los servicios prestados y el impulso e incentivo a la participación ciudadana en la gestión pública.

Esta participación debe materializarse en mecanismos reales y efectivos que otorguen al ciudadano espacios donde acercarse a la gestión. Estos pueden ser oficinas informativas y de asesoramiento que reciban críticas y sugerencias; efectividad de la audiencia pública, iniciativa y consulta popular junto con los derechos de petición y queja, ejercitables por todos los ciudadanos; promoción de la vida asociativa y cooperativa, como mencionamos anteriormente, otorgando un rol fundamental a las organizaciones sociales (Borja, 1987).

Si bien la descentralización no es la única forma de democratización, puede favorecerla ampliamente a través de la apertura de causas para la participación. Asimismo, la descentralización política hace referencia principalmente al traslado de competencias políticas del Estado central a organismos con ámbito jurisdiccional en un territorio. Se aspira a ampliar espacios de participación a nivel local, permitiendo que los ciudadanos y organizaciones sociales articulen sus intereses con los de la administración pública; se trata de distribuir el poder del

incrementa la transparencia de la administración, debe acompañarse también por la generación de espacios de encuentro con la comunidad en los que los ciudadanos puedan participar en las decisiones de gobierno y colaborar con la administración en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos canalizando el potencial innovador de los ciudadanos, el mercado y las organizaciones civiles para el beneficio de la comunidad toda. Transparencia y apertura, colaboración y participación son los tres pilares básicos que sustentan el concepto de Gobierno Abierto. Para más información, véase: Ramírez Alujas, Álvaro (2011) *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene*. Revista Enfoque, Vol. IX, N° 15.

Estado a través por ejemplo de la creación de espacios de control ciudadano (Calderón Suárez, 2007).

Desde la perspectiva de Calderón Suárez (2007), a la hora de pensar la descentralización política, es necesario tener en cuenta diferentes dimensiones. Una de ellas refiere a la *institucionalidad y autonomía local* y hace referencia al lugar de la decisión y los procedimientos que se utilicen para transformar las voluntades de los ciudadanos locales en decisiones concretas. Cada ente descentralizado debe poseer generalmente las siguientes características: existencia de una estructura deliberante y representativa; facultad de definir una política propia; competencias de carácter decisorio en materias sustantivas; capacidad de coacción para ejecutar las decisiones; capacidad de dirigir sus propias atribuciones; autosuficiencia económico financiera; libertad de gestión de su presupuesto; asumir progresivamente la gestión y/o participación en la prestación de los servicios destinados a aquel territorio.

Por otro lado, también debe tenerse en cuenta el *contexto político y normativo*. Como condición indispensable para el desarrollo del proceso descentralizador, se requieren marcos legales claros y actualizados. Con respecto a estos, es necesario tener en cuenta que muchas veces ofician de obstáculos a la hora del desarrollo de la descentralización política. La falta de autonomía municipal en la práctica y la dependencia del gobierno central para la toma de decisiones financieras producen una serie de dificultades que condicionan el desenvolvimiento de la descentralización como impulso a una gestión participativa.

En este sentido, la descentralización conlleva una transformación institucional profunda, una transformación normativa que debe significar cambios reales en los organismos; de aquí que la forma que tome la estructura orgánica del Estado definirá la profundidad de los procesos de descentralización. *“Los procesos de desarrollo local (...) no se producen en el vacío, sino que encuentran sus raíces profundas en las características de la sociedad, la cultura y las instituciones de que se trate (...) El entorno institucional, cultural y de relaciones sociales es un factor clave que condiciona las posibilidades de desarrollo de los territorios y es fuente de la competitividad de los mismos en el contexto de la globalización”* (Altschuler, 2006: 4).

Dentro del aspecto normativo, también es importante señalar la posibilidad del municipio de generar sus propios recursos. Esto teniendo en cuenta las competencias a descentralizar y las áreas a las que hará responsable.

Calderón Suárez (2003) hace referencia a la descentralización política como un proceso progresivo, flexible, que permita una transformación de la construcción de las relaciones de poder a nivel local y al mismo tiempo, como un compromiso legítimo que involucre a los actores sociales relevantes dentro del plano local. Es decir, el compromiso de la sociedad junto con una voluntad política real que se responsabilice por su aplicación. Asimismo, el autor, al igual que Borja (1987), no descarta la preparación y capacitación de los actores encargados de llevar a cabo el proceso de descentralización en aspectos técnicos, políticos e institucionales.

En este sentido, la descentralización va más allá de traspasar recursos y funciones del gobierno central a los gobiernos locales, se refiere al traspaso de poder a la sociedad local. Para ello, es necesario poner en marcha mecanismos que permitan a los ciudadanos influir, participar en la realización de las políticas del municipio; no quedarse en la representación política, sino por el contrario, generar espacios de participación directa del ciudadano.

Por lo tanto, implica movilizar el potencial de acción de la población hacia un nuevo sistema y proceso de elección de sus representantes como autoridades legítimas de representación ciudadana local. Este acercamiento político, fortalece el sentimiento de pertenencia de la ciudadanía y crea sistemas más eficaces de evaluación de demandas y verificación de ofertas en un espacio geográfico mejor articulado y homogéneo (Calderón Suárez, 2003).

Es así como, pueden vislumbrarse tres ventajas al momento de pensar en la descentralización: una relación mucho más directa con la ciudadanía, más próxima, ágil y transparente; una política más integrada con el gobierno central, que permite que las problemáticas que muchas veces la administración burocratizada sectorializa, interactúen con las problemáticas de carácter social, empleo, transporte, vivienda, entre otras; un mayor reequilibrio territorial, una mayor atención hacia los sectores y zonas más vulnerables (Borja, 1996).

Las críticas que se le han hecho a la descentralización han referido en parte al incrementalismo que la misma implica, es decir, la creación de nuevos organismos sin hacer desaparecer otros; por otro lado, aparece como una operación costosa y se argumenta que no produce mayor eficacia en

la gestión local; también se hace referencia a la falta de poder de decisión real que tienen los entes descentralizados y a la escasa renovación que implica en las formas de hacer política, no genera nuevos modelos participativos y es una respuesta a la crisis del welfare state que permite disminuir el gasto público en prestaciones sociales (Borja, 1987).

A pesar de estas críticas, la descentralización ha alcanzado un alto grado de legitimidad en Europa y también en América Latina; se la reconoce como una necesidad, aún teniendo en cuenta la complejidad de la implementación de ésta.

Desde esta perspectiva, este trabajo sostiene que la descentralización no aumenta las diferencias, al contrario, es un mecanismo para vehicular los recursos de un territorio según sus necesidades y problemas específicos; significa un proceso de democratización, de eficiencia económica y social, pero que debe complementarse con la articulación metropolitana ya que hay servicios que sólo se pueden gestionar desde un ámbito supramunicipal.

1.2 La participación ciudadana en el marco del gobierno local

“Los llamados a participación no siempre encuentran el eco esperado y la respuesta activa de la población. ¿Ignorancia? ¿Desinterés? Puede ser. Pero tampoco puede esperarse mucha participación de los ciudadanos si éstos no saben cómo, ni dónde, ni para qué. Éstas respuestas debe darlas el sistema político (instituciones representativas y partidos políticos)”.
(Borja, 1987:153).

En contra de una visión restringida de la democracia, que considera meramente la elección de representantes por parte de los ciudadanos, en los últimos años los gobiernos locales han intentado poner en práctica políticas públicas que conciban a la democracia como la afirmación de la igualdad de las personas, la importancia del diálogo y el debate entre los ciudadanos, la participación de estos en el gobierno local.

La participación ciudadana puede entenderse en el marco de la descentralización municipal como *“la interrelación de la ciudadanía del municipio con su gobierno local, con el objetivo de incidir en su constitución, exigir derechos, cumplir obligaciones, influenciar sus procesos decisivos y controlar su gestión”* (Molina, 2003; citado en Calderón Suárez, 2007: 24). En este sentido, puede entenderse como aquel proceso de intervención de personas y grupos -en cuanto sujetos y actores- en las decisiones y acciones que afectan su entorno.

La participación puede caracterizarse por una serie de rasgos: constituye un valor en sí misma, es decir, se la comprende desde una perspectiva cultural, se intenta integrarla como objetivo sustancial de la educación cívica de la ciudadanía y como un criterio fundamental de la construcción de la cultura democrática; es considerada un medio que permite tomar parte e intervenir en la vida social de la comunidad, una herramienta al servicio de la ciudadanía; un derecho fundamental que requiere un desarrollo de políticas que apuesten por su efectividad.

La participación permite dar respuestas a las necesidades e intereses colectivos, poniendo en marcha soluciones a problemas concretos, es decir, es una condición para la transformación social; además, se la considera una responsabilidad ciudadana que supone compromiso, implicarse en la toma de decisiones y en el desarrollo colectivo; es una forma de legitimar la democracia (Consejo de la Juventud de España, 2000).

En este sentido, la participación alude a toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta -con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública (Balbis, 2005). Según Socorro Arzaliz Solano (1999), el término participación desde la sociología tiene dos sentidos: en el sentido fuerte, participar significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, es decir, en un grupo, una asociación, una organización, una comunidad local, un estado del que se es miembro; donde "participar" en las decisiones implica una posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación, en un plano de relativa igualdad con los demás miembros, de los objetivos principales de la vida de la colectividad, del destino de recursos de todo tipo a uno entre varios empleos alternativos, del modelo de convivencia hacia el cual se deba tender, de la distribución entre todos de los costos y beneficios. En el sentido débil, participar significa tomar parte de un modo más o menos intenso y regular en las actividades características de un grupo exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de gobierno de la colectividad en cuestión.

Podríamos preguntarnos entonces ¿para qué desarrollar la participación en el nivel local?:

“Para profundizar y enriquecer la democracia representativa con una democracia participativa; para producir un avance de la cultura política de la ciudad, desarrollando los valores de la solidaridad y la cooperación; para que los ciudadanos puedan ser protagonistas del destino de su ciudad; para aumentar la responsabilidad social pública; para favorecer mecanismos de control de los actos de gobierno; para mejorar la gobernabilidad del territorio” (Bifarello, 2006: 104)

La participación requiere de un Estado representativo de todos los sectores sociales, descentralizado, honesto, eficiente en la administración, transparente en su funcionamiento y abierto al diálogo con la ciudadanía.

En este sentido, la descentralización efectiva del gobierno local (en distritos con diferentes competencias y recursos) sumado a una reforma de la administración que no la reduzca sino que mejore sus capacidades para responder a las demandas ciudadanas, son requisitos necesarios para poder desarrollar la participación. De manera que, una administración más productiva, que

busque el bienestar de la ciudadanía es requisito previo a la implementación de mecanismos efectivos de participación ciudadana. Sin esto, las posibilidades de participación real están condenadas al fracaso (Borja, 1987): *“La tan mentada (y muchas veces poco efectiva) participación habla, en definitiva, de los vínculos que se tejen entre el Estado y la sociedad civil, de cómo los actores estatales y sociales actúan en el espacio público con diversos grados de consulta, negociación y concertación para avanzar en el mejoramiento de sus condiciones de vida”* (Bifarello, 2006: 104).

El municipio, el nivel local, es el que resulta más adecuado para el desarrollo de estas instancias participativas por la cercanía al vecino que posee; es el nivel de gobierno más apropiado para generar espacios donde se plasme la participación popular. Lo que debe destacar y diferenciar al gobierno local, es precisamente su dimensión participativa: *“El ámbito municipal es el lugar de la otra política; de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos; de la adecuación de la gestión pública de los equipamientos y servicios a las demandas heterogéneas –e incluso individualizadas- de la población; de la aplicación cuidadosa de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables; de la cooperación o concertación ágil con entidades cívicas, colectivos sociales o empresas; de la reconstrucción o invención de identidades colectivas, hoy más necesarias que nunca para contrarrestar los efectos de la globalización homogeneizadora”* (Borja, 2002:4).

De manera que estos mecanismos además de promover una cultura democrática, otorgan legitimidad al gobierno y hacen más eficaces la decisión y gestión públicas.

En este ámbito local la participación significa el encuentro entre partidos políticos y administración; pero también, la inclusión de los movimientos y organizaciones sociales, sindicales, cívicas y culturales que existen autónomamente de los partidos. Es decir, una ciudadanía activa, y una red de organizaciones sociales de todo tipo. No es posible la participación sin una fuerte vida asociativa. Esto presupone una mayor articulación entre el municipio y la sociedad a través del fortalecimiento de las organizaciones sociales. Una prueba de la voluntad participativa de los gobiernos recae en el apoyo que prestan a este tipo de organizaciones sin exigir apoyo de tipo partidario (Borja, 2003).

De lo que se trata es que esta participación pueda tomar parte en las decisiones sobre las cuestiones más fundamentales de un gobierno local. La participación debe efectuarse en todos los ámbitos de gobierno sin limitarse al mero voto, sino buscando el desarrollo de mecanismos obligatorios de consulta y de control (Calderón Suárez, 2003). Sin embargo, en la participación de los ciudadanos no deben recaer las responsabilidades gubernamentales:

“La participación ciudadana no significa delegar en la ciudadanía las responsabilidades que le competen al Estado, sino ampliar la frontera de los derechos ciudadanos y darle mayor sustento a la gestión local (...) Los mecanismos de participación deben servir para reforzar y enriquecer la gestión democrática de la ciudad, pero no deben en ningún caso entrar en colisión o lesionar las competencias y atribuciones de los órganos institucionales del gobierno local” (Bifarello, 2006: 106).

En este sentido, la participación debe entenderse como diálogo y cooperación. Esto apunta a generar feedback entre los vecinos y el gobierno local.

El rol de la información en este ámbito es esencial, ya que se trata de ampliar las posibilidades de comunicación, interpelación y de diálogo. Es una condición previa de la participación y puede también ser un momento de ésta. Algunas prácticas innovadoras que se han producido en España por ejemplo, refieren al apoyo material y financiero a asociaciones y colectivos que realizan actividades o prestan servicios que se consideran de interés colectivo, la concesión total o parcial de la gestión de equipamientos de barrio a entidades ciudadanas, la creación de organismos mixtos (consejos, comisiones), la utilización de los nuevos medios audiovisuales o informáticos, creación de radios municipales, información hacia grupos especiales, entre otras.

Como se afirmó previamente, a la hora de pensar en los mecanismos de participación ciudadana, es indispensable no dejar de lado el rol importante que juega el marco institucional, jurídico y político, es decir, el contenido formal. Es necesario establecer un conjunto de instrumentos institucionales y que se reconozcan derechos que son realmente ejercitables. En este campo, Borja (1987) afirma que es necesaria una actitud innovadora, abierta y experimental. *“No se pueden abrir espacios de participación ciudadana de manera improvisada, sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el*

convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia” (Calderón Suárez, 2003: 27).

La participación requiere de esta regulación jurídica, sin la cual ni las autoridades locales se sienten obligadas a negociar con las organizaciones sociales, ni éstas se ven estimuladas en el ejercicio de sus derechos.

Por otro lado, no se deben perder de vista las particularidades de cada ciudad a la hora de pensar en los mecanismos de participación: características territoriales, un patrón histórico y cultural determinado, recursos naturales y humanos específicos e infraestructura propia. Es necesario analizar estos elementos para poder evaluar las posibilidades de éxito de las propuestas (Spinelli, 2010).

Como puede observarse, la participación desde esta perspectiva es un método de hacer gobierno, un estilo de hacer política en el Estado y en la sociedad, el cual supone cumplir previamente o al mismo tiempo con la racionalización y descentralización del Estado. *“La política y cultura democráticas requieren una dialéctica de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que sólo puede desarrollarse en un Estado descentralizado y participativo. Que haya mayor o menor participación es más un problema del Estado y de su gobierno que de la sociedad”* (Borja, 1987: 156). Si no lo entendemos así, se está en riesgo de excluir de facto a la mayoría de los ciudadanos y luego culparlos porque no participan.

La participación en democracia no debe obligar, ni ser una carga para la ciudadanía. Al contrario, debe multiplicar posibilidades, favorecer la intervención activa de la ciudadanía interesada, apoyarse en las organizaciones de la sociedad civil, impulsándolas e incentivándolas, dejando de lado relaciones de tipo clientelares. Que el vecino asista a reuniones por deber y con espíritu pasivo, no suma en absoluto a la participación efectiva; la transforma en actividades de algún modo tediosas, que no contribuyen al fin último que ésta se propone.

Optar por la participación significa entonces, aceptar la diversidad y el conflicto, asumir la pluralidad de intereses, renunciar de algún modo al monopolio del poder político y administrativo por parte de las autoridades y de la burocracia; es optar por el cambio (Borja, 1987).

La administración pública suele tender a la rigidez uniformista, a la burocracia pesada; los partidos, por su parte, se van convirtiendo en máquinas electorales y adquieren también estas características. El Estado se vuelve inaccesible y aquí es donde la participación directa es necesaria para hacerlo más cercano, próximo, abierto al cambio. En este sentido, la participación incorpora grupos con intereses sociales distintos casi siempre a los que prevalecen en la administración. De manera que la participación ciudadana busca la expresión y defensa de intereses particulares legítimos, de grupos sociales o zonas territoriales que no están representados en instituciones específicas pero que no por ello son ilegítimos (Borja, 1987).

La participación también tiene una importante función educadora, ya que desarrolla y refuerza los lazos de solidaridad, la consciencia cívica de los vecinos. Asimismo, permite que los grupos más activos modernicen la gestión, interviniendo en ella; para los grupos marginales, significa un primer reconocimiento de sus intereses, siempre que se desarrollen los procedimientos necesarios para ello. En este sentido, la participación es *“a la vez un medio y un objetivo democrático: reconoce derechos de intervención a todos los ciudadanos y persigue fines igualitarios para la sociedad”* (Borja, 1987:169). Hace más cotidiano el contacto entre los ciudadanos y las instituciones del Estado, dando lugar a que sus intereses sean tenidos en cuenta por el Estado antes de la toma de decisiones.

La multiplicación de funciones de las instituciones representativas junto con la complejidad creciente de la sociedad actual, hacen que sea muy difícil que los partidos sean representativos absolutamente y aseguren las demandas de los diferentes sectores de la sociedad. Por otro lado, los partidos no representan intereses especiales, sectoriales o territoriales, que deben buscar mecanismos de participación complementaria. Por estas razones, los estados deben desarrollar mecanismos y ámbitos de participación de los ciudadanos fuera del ámbito de los partidos políticos, que permitan canalizar sus demandas de manera satisfactoria.

Existen ciertos mecanismos de participación directa del ciudadano como el *plebiscito*, que implica definición por el pueblo de un asunto político muy importante; el *referéndum*, es decir, el derecho de los ciudadanos de aprobar o rechazar un proyecto de ley que busque realizar cambios normativos relevantes; la *revocatoria del mandato*, a través de la cual la ciudadanía decide sobre la continuidad o no del mandato de los representantes políticos; la *iniciativa popular* que permite a los ciudadanos promover un proyecto de ley a ser considerado por el Poder Legislativo; la

consulta pública conformada por encuestas sobre un tema social específico, por ejemplo a través de medios masivos de comunicación; *instrumentos de diseño de políticas públicas* que equivalen a consultas especializadas en comisiones de expertos o grupos de interés y por último, *instrumentos de aplicación y seguimiento de políticas públicas* como planeación estratégica y presupuesto participativo.

Además, los ciudadanos deben ver reconocidos y regulados un conjunto de derechos destinados a hacer valer sus derechos, intereses y opiniones ante la administración, como el derecho de audiencia y de consulta de los expedientes administrativos. El ciudadano individual, también es sujeto de participación, por lo cual, el municipio también debe establecer medios que sean de fácil alcance, por ejemplo: oficinas de información, asesoramiento en cuestiones que atañen a las competencias y funciones municipales, derecho de petición, entre otras.

Si bien la participación puede ser individual, en muchos casos sólo será efectiva la participación colectiva; debido a esto, es necesario el reconocimiento público de cuáles son las organizaciones representativas (sindicales, asociaciones ciudadanas, de usuarios y consumidores, de profesionales, etc.) y que estas obtengan los medios necesarios para desarrollarse y ejercer la participación efectiva. El sector público de la economía, la seguridad social, los servicios públicos junto con el ámbito local, son terrenos privilegiados para la participación, al igual que el desarrollo de la vida asociativa, resulta condición indispensable para ésta (Borja, 1987). “*Los partidos políticos son un instrumento fundamental de participación política y las elecciones son el momento más importante de esta participación. Pero ni los partidos tienen el monopolio de la participación popular ni éste puede reducirse a las elecciones. El desarrollo de la democracia hoy va estrechamente ligado también al desarrollo de estas formas y procedimientos de participación*” (Borja, 1987: 188).

La gravedad de los problemas urbanos, los déficits sociales, la aparición de nuevas necesidades y la insuficiencia de recursos municipales, hacen necesario plantear la dimensión cooperativa de la participación. La descentralización, las campañas de información y de educación y la multiplicación de los mecanismos participativos hacen posible la creación de un ambiente favorable a la cooperación ciudadana con la gestión municipal (Borja, 1987). El caso de la economía social es típico, pero también podrían incluirse aquí la colaboración ciudadana en la limpieza de calles y arreglo y mantenimiento de espacios públicos, la cooperación de usuarios en

la prestación de determinados servicios, cooperación del municipio con asociaciones, empresas o cooperativas para ejecutar proyectos urbanísticos o de vivienda, etc.

El análisis que se viene realizando de la participación no sería completo si no se tienen en cuenta los obstáculos a los que esta se enfrenta. Los partidos y la burocracia tienden a bloquear los sistemas de participación directa y oponen resistencias a la apertura de nuevos canales de participación porque esto significa la aparición de nuevos actores en la escena política y cierta imprevisibilidad; participan los grupos sociales más organizados y calificados, que de hecho ya participan de los procedimientos existentes y así resulta muy dificultosa la inclusión a estos instrumentos participativos de los grupos que más atención necesitan. Se deslegitima la participación de los ciudadanos individuales cuando se debaten cuestiones de interés general, aduciendo el carácter particular de sus intereses. Por otro lado, muchas organizaciones de base no encuentran su articulación con las organizaciones representativas y las administraciones públicas, razón por la cual, resulta difícil canalizar sus intereses y satisfacer sus demandas.

Sin embargo, la participación no se resuelve estableciendo mecanismos formales de participación. Borja (1993) sugiere no quedarse en ella: *“Si hay un proyecto de ciudad; si hay una administración que funciona de una manera transparente; si hay una movilización de actores en el marco de un plan estratégico o de distintos proyectos; si hay una buena información; si hay buenas campañas comunicacionales, de imagen; si se desarrolla un cierto patriotismo ciudadano, la participación es resultado automático de todo esto”* (Borja, 1993: 10). La participación entonces no es el producto de una política específica de participación, sino el resultado de todo lo otro. Si no funciona todo esto, los ciudadanos no sabrán como utilizar esos medios de participación formales que se describieron previamente.

La participación desde este punto de vista tiene un fuerte componente de aprendizaje social. *“Vivir una experiencia concreta de participación es algo que deja en la comunidad capacidades instaladas para la convivencia social. El desafío es aumentar progresivamente su incidencia en la definición de políticas públicas e integrarlas sistemáticamente para no condenarlas a ser islas dispersas, o, en el mejor de los casos, acumulación de espacios consultivos que no alcancen a contribuir a cambios más generales”* (Bifarello, 2006: 104).

Desde la perspectiva del gobierno local, debe hacerse hincapié en varios factores para generar experiencias de participación ciudadana positivas. En primer lugar, que el gobierno local sea un gobierno con iniciativas que interesen a sus vecinos, promotor. También es importante que se sepan “vender” esas iniciativas, que se genere un contacto con la zona a través de la presencia en el territorio junto con una buena presentación de esas propuestas, es decir, tener en cuenta la estética geourbana. En tercer lugar, deben multiplicarse los mecanismos para agilizar y hacer más accesible la administración a los ciudadanos (Borja, 1996). *“El proceso participativo no es un proceso reglamentario, de establecer pues, apoyo a las entidades, mecanismos de participación en la elaboración de presupuestos. Es también un proyecto de ciudad y una nueva relación de los administradores con los administrados”* (Borja, 1996: 12).

En las ciudades más grandes, la descentralización es casi siempre una condición indispensable para la participación. Sin ésta, la participación resultará limitada y poco efectiva. De esta manera, puede inferirse como la descentralización es un procedimiento para facilitar la participación. Sin embargo, si bien suministra condiciones favorables para su desarrollo, la descentralización no garantiza por ella misma la participación *“No hay ninguna gran ciudad en los últimos años que haya dado un salto adelante en su competitividad, en su calidad de vida, en su gestión social, sin que se haya dado un aumento de la participación ciudadana, un desarrollo de la democracia local”* (Borda, 1996: 12)

En los entes descentralizados deben encontrarse las mayores facilidades para la información, la comunicación, asesoramiento, colaboración entre la administración y la ciudadanía. Debe tratarse de una relación directa, flexible y constructiva, tanto con las asociaciones como con el vecino individual.

A partir de los postulados anteriores, se consideran a la descentralización y a la participación ciudadana como dos pilares fundamentales de la democratización *“Tanto porque supone la reforma de la administración pública (descentralización, reforzamiento de las autonomías locales, acercamiento a la ciudadanía, necesidad de tener en cuenta los intereses de los grupos sociales y de las áreas territoriales que sufren más los efectos de los desequilibrios y las desigualdades, mayor control popular sobre la administración, intensificación de la relación entre instituciones políticas y sociedad) como porque da lugar a un proceso de socialización de*

la política (participación o multiplicación de los mecanismos de intervención popular en la política local)” (Borja, 1987: 200)

Tanto la participación como la descentralización poseen un objetivo democrático, que no se mide en términos de eficacia. No se busca el uniformismo, el imponer un modelo único a la división de competencias; al contrario, cada gobierno local debe poder establecer formas y órganos particulares y legislaciones específicas, para cada caso. Debe poder contar con un marco legal amplio, flexible, que de lugar a la innovación y a la experimentación.

“Descentralización y participación no son conceptos neutros, no sirven por igual a cualquier política municipal. Descentralización y participación son a la vez objetivos y métodos, el fin y la vía para conquistarlos. Sirven a aquellas políticas municipales que se propongan resolver los problemas de la colectividad (...) que quieran conseguir estos objetivos a través del reconocimiento como interlocutores y cooperadores o críticos de la actividad municipal a todos los ciudadanos” (Borja, 1987: 202). De manera que la relación entre descentralización municipal y participación ciudadana resulta ineludible. La descentralización constituye el continente de la participación de base territorial, significa un paradigma de planificación regional diferente del tradicional, que va más allá de la asignación de recursos, incluye una función de activación social para ser verdadera descentralización (Boisier, 1983).

Ante la mayor cantidad de demandas ciudadanas que han tenido los gobiernos municipales como resultado de ser gobiernos de proximidad, éstos se vieron impulsados a generar desde el nivel municipal políticas públicas participativas. Estas deben hacer un lugar decisivo a las necesidades, deseos y puntos de vista de los ciudadanos y las organizaciones; es decir, deben ser inclusivas. Además, en este tipo de políticas públicas la deliberación juega un rol esencial: se tratan los diferentes temas a través del diálogo informado, representativo. En el marco de la deliberación, hay procesos de decisión compartidos entre los ciudadanos y el municipio que logran involucrar a la ciudadanía en la participación activa. Asimismo, las políticas participativas se comprometen en lograr distribuir los bienes públicos equitativamente, para que sean accesibles a todos. En este sentido, la efectividad de ellas es muy importante también: se trata de realización las decisiones como se convino participativamente, respetando esto, es decir, resolver los problemas en tiempo y forma (Municipalidad de Rosario 2014).

De esta manera, los principios sobre los cuales debe asentarse cualquier proceso participativo son: *principio de carácter pedagógico* (aprendizaje por parte de la sociedad en el proceso de participación y toma de decisiones); *principio de cogestión*, es decir compartir la responsabilidad en la toma de decisiones; *principio de sustitución de las reivindicaciones por prioridades*, o sea el proceso de concientización de la sociedad respecto de la escasez de los bienes públicos, los cuales deben ser gastados de acuerdo a prioridades; por último, *principio de las transparencias y de los límites de las decisiones*, lo cual significa emitir información clara y precisa de cual es la disponibilidad de recursos (Municipalidad de Rosario y URBAL, 2009: 15).

PARTE II: La descentralización municipal en la ciudad de Rosario

2.1 La descentralización en el marco de una política de modernización municipal

“La ciudad de Rosario tuvo grandes ventajas a la hora de iniciar su proceso de planificación estratégica, ya que había contado con precursores en materia de planificación urbana en las décadas del 50 y el 60, tales como los ingenieros Montes y Mongfeld, quienes dejaron su impronta en el Plan Regulador de la ciudad. Las nuevas épocas demandaban, sin embargo, otro tipo de planificación: una planificación más flexible, que pudiese adaptarse con rapidez a un escenario que cambiaba en forma muy acelerada; una planificación abierta, que permitiese incorporar nuevos cursos de acción durante el transcurso mismo de la ejecución del plan; una planificación participativa, porque ya nadie podía imaginar un plan elaborado solamente por un equipo técnico o político de una determinada administración”

(Bifarello, 2006: 64)

Previo al proceso de descentralización, la ciudad de Rosario⁴ padecía profundas desigualdades entre los diferentes puntos de su territorio. La ciudad crecía en forma vertiginosa aumentando año a año la cantidad de ciudadanos que se encontraban alejados de la mayor parte de servicios que brindaba sobretodo el área central. La mayor parte de la actividad comercial, empresarial, cultural, administrativa y social, se había desarrollado históricamente en una superficie que no superaba los 5 de los 180 km² que posee en total su superficie.

Por otro lado, esta área central se vio desbordada, ya que esta tendencia centralizadora hizo que en horas pico de actividad comercial, reciba el ingreso masivo de unidades de transporte urbano, taxis y vehículos particulares que agudizaban el deterioro de las condiciones ambientales del microcentro rosarino. Así como esta parte de la ciudad se vio sobrepasada, las demás regiones, padecían las consecuencias de la lejanía de los ámbitos de decisión, lo cual se manifestaba en el

⁴ La ciudad de Rosario está ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, República Argentina. Se encuentra en una posición geoestratégica en relación al Mercosur, en el extremo sur del continente americano. Es cabecera del Departamento homónimo, es el centro del Área Metropolitana Rosario y se sitúa a 300 km de la ciudad de Buenos Aires. Rosario ocupa una superficie total de 178,69 km², de la cual la superficie urbanizada es de 120,37 km². La ciudad está integrada por 8.271 manzanas (considerando 1 manzana a la superficie rodeada por calles u otras manzanas) y 15.863 cuadras (considerando 1 cuadra a la comprendida entre calles principales, tenga o no pasaje en el medio) (Municipalidad de Rosario 2014)

desconocimiento de las problemáticas de cada lugar por parte de los funcionarios políticos y, como consecuencia, una respuesta inadecuada a las mismas (Municipalidad de Rosario 2014)

A pesar de estas transformaciones sociales y económicas, la administración municipal se mostraba inmutable, con estructuras rígidas, caracterizadas por la costumbre administrativa, poco transparente, incapaz de dar respuestas integrales al permanente cambio e incertidumbre que vivía Rosario. Esto hizo que sea fuertemente criticada por muchos de los vecinos de la ciudad, ya que se trataba de estructuras administrativas caras, sobredimensionadas y poco eficaces en sus producciones (Ghirardi, 2000).

Es así como, ante este nuevo contexto, se impulsó en Rosario el proceso de descentralización, que intentó dar a los vecinos, desde la gestión, soluciones más adecuadas para las problemáticas actuales. Los pilares de esta nueva respuesta fueron una visión estratégica en el manejo de la organización municipal, transparencia en la administración de los recursos y búsqueda de consenso para la toma de decisiones.

De esta manera, la descentralización se ha convertido para la ciudad en una formidable excusa para empezar a transformar las estructuras administrativas municipales. Así, este proceso de descentralización fue parte de un proceso más general de modernización. Es decir, el objetivo desde el municipio fue acercar, simplificar y hacer más transparentes las acciones del municipio; responder a las nuevas demandas ciudadanas con servicios más eficientes y con una distribución de recursos equitativa; reemplazar en forma gradual pero sistemática un municipio poco eficaz, por otro con mayor vocación de servicio al ciudadano (Ghirardi, 2000).

Esta política de modernización que se inició a fines de 1995, desde la perspectiva de sus promotores, tuvo como móvil principal agilizar las respuestas del estado hacia los ciudadanos: *“Prestar una mejor atención al vecino, más cercana, más ágil, más precisa y menos costosa; mejorar la calidad de vida de los rosarinos, disminuir las desigualdades sociales y territoriales, desarrollar un accionar solidario, jerarquizar los espacios públicos, facilitar el acceso a la salud y a la cultura; hacer de Rosario una ciudad atractiva y competitiva, con posibilidades en un nuevo mundo de interrelaciones, con proyección estratégica, oportunidades y ventajas comparativas”* (Ghirardi, 2000: 5).

De esta manera, el municipio identificó cinco ejes rectores en esta política de modernización:

- 1) *Descentralización*: distribución de cuotas de poder hacia nuevos actores, cercanía con el vecino.
- 2) *Participación*: intervención de los vecinos en la planificación, ejecución y control de las acciones del gobierno municipal.
- 3) *Transparencia*: información de las acciones de la gestión, viabilizar el acceso del público a planes y presupuesto.
- 4) *Interrelación*: coordinación funcional de las áreas del ejecutivo municipal.
- 5) *Capacitación*: desarrollo y perfeccionamiento de agentes y funcionarios municipales (Ghirardi, 2000).

La política de modernización se implementó en Rosario en tres niveles diferentes. En primer lugar, se buscó la transformación del soporte físico de la administración, generando condiciones adecuadas de trabajo a agentes y funcionarios, mostrando una nueva imagen al vecino. Esto incluyó generar, por ejemplo, lugares agradables de espera y nuevos mobiliarios.

Otro punto importante fue la transformación del soporte tecnológico de la administración: se adquirieron sistemas utilitarios específicos, se renovó el sistema telefónico del municipio, se hicieron más sencillos los procedimientos administrativos y se comunicó en forma digital a los distintos edificios municipales. Además, hubo una transformación de las pautas culturales de los agentes de la administración a través del desarrollo de los recursos humanos, capacitándolos específicamente para el puesto que ocupaban (Ghirardi, 2000).

En el marco de la modernización, se inició el proceso de descentralización a principios de 1996, con la creación de un programa específico en el ámbito de la Secretaría General del municipio, el Programa de Descentralización Municipal, el cual forma parte de uno de los ejes propuestos en el Plan Estratégico Rosario. *“El proyecto de descentralización empieza ante la necesidad de que el municipio tome relación con toda la ciudad de una forma equitativa; entonces empieza un proceso de diseño de un municipio distinto. Antes era completamente centralizado, edificios*

localizados en el área central que atendían todas las problemáticas y prestaban servicios de la ciudad desde un único lugar” (A. Pino, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

El municipio buscó impulsar la descentralización a través de los siguientes ejes:

- La *reorganización funcional y operativa* se constituyó en una de las primeras acciones y significó la desconcentración de áreas vinculadas a las obras y servicios públicos.
- La *reorganización administrativa* hizo necesaria la delimitación de los distritos descentralizados de la ciudad de Rosario, la definición de las funciones y los servicios a descentralizar, utilización de nueva tecnología informática y el reordenamiento y capacitación del personal.
- La *redefinición de las políticas urbanas*: se precisaron los lineamientos a seguir en cada distrito para impulsar los procesos de transformación, estableciendo el rol que debe cumplir cada uno de ellos dentro de la estructura urbana. La especificación de una política de localización de los Centros Municipales de Distrito y elaboración de los Planes de Distrito, formando parte del Plan Urbano y encuadrados en el Plan Estratégico de la ciudad.
- La definición de un *nuevo modelo de gestión* basado en mecanismos de información pública y en la integración de los ciudadanos a partir de la organización de canales reales de participación ciudadana para incorporar a la población en los procesos de evaluación, control y toma de decisiones. (Municipalidad de Rosario, 2009).

En este sentido, desde la perspectiva de una de sus principales impulsoras: *“Se puede apreciar claramente la diferencia entre la política descentralizadora adoptada y una mera desconcentración. (...) la motivación principal de la descentralización municipal no fue la económica. No fue un intento por reducir el gasto, sino que se produjo en el marco de modificaciones significativas, como un principio rector en la reforma del Estado local orientada a la calidad de los servicios y a mejorar la atención al ciudadano. (...) En el desarrollo del proceso de descentralización hay un claro intento de compartir el poder con la sociedad civil local”* (Bifarello, 2006: 101).

De esta manera, descentralización no implica desintegración, sino, al contrario, integración de cada uno de los distritos en un todo que sería la ciudad: *“El proceso de descentralización no es*

sólo edilicio, es decir llevar edificios a distintos lugares, sino también de estrategias del municipio en esos sectores de la ciudad, además de la importancia de emplazar lugares públicos de atención al vecino y de uso de espacios públicos cerca del vecino para que pueda apropiarse de ellos” (A. Pino, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

En el desarrollo de este proceso descentralizador, hubo necesariamente dos ámbitos clave de consenso y decisión para la municipalidad de la ciudad. Dentro del municipio, se buscó poner como prioritaria a la descentralización, como herramienta útil para intentar darle respuesta a las desigualdades que sufría Rosario. Desde la perspectiva de sus principales impulsores, fue ineludible la negociación con ciertas reparticiones municipales ya que lo que se pretendía era compartir espacios de decisión y esto implicaba necesariamente delegar ciertos poderes. Por otro lado, y aún con más peso, el segundo espacio de consenso fue el que se refería a la sociedad, ya que de ella dependía en gran parte el éxito de las medidas impulsadas.

2.1.1 La descentralización administrativa: división de la ciudad en distritos

“Los distritos descentralizados se plantearon como un campo de aplicación de políticas integrales, una unidad territorial que sirviera como escenario para ordenar y establecer un cuadro de prioridades, incorporando a los distintos actores sociales, individualmente o en sus diferentes formas asociativas, comprometiéndolos con un proyecto de transformación para cada sector que se integre al proyecto global de toda la ciudad”
(Bifarello, 2006:82).

La delimitación de los distritos fue un paso clave en el proceso de descentralización. A partir de un estudio realizado con la Universidad Nacional de Rosario, llevado a cabo durante 1996, se determinó que la organización de la ciudad de haría en 6 distritos: Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur. Las variables analizadas que intervinieron en la división de distritos de la ciudad fueron de diferentes tipos: *aspectos físicos e históricos formativos, aspectos de localización*, se define un modo de organización con la voluntad de establecer para cada distrito una doble vinculación, *aspectos de identificación*, incorporada a las vivencias de los vecinos; *aspectos socioeconómicos*, incluyendo sectores con características diferentes, para favorecer la integración; *aspectos administrativos*, analizándose los servicios que prestaba centralizadamente

el municipio; *aspectos institucionales*, englobando a la mayoría de las vecinales; *aspectos jurisdiccionales*, se priorizó el respeto por las cuestiones históricas y desarrollo económico de cada zona (Municipalidad de Rosario, 1997). El tamaño del distrito se definió a partir de la cantidad de habitantes de la ciudad y de su extensión. Como consecuencia de eso, la ciudad se dividió en los seis distritos respectivos, estableciéndose que cada uno de ellos represente la suma de varios barrios.

Esta delimitación fue de sustancial importancia para el municipio ya que dio forma y sustento físico, una base común, sobre la cual instalar y ordenar las políticas urbanas y sostener el nuevo modelo de administración que se planteaba. *“La actuación en una escala menor implica un acercamiento de la administración a los ciudadanos, permitiendo un diálogo más fluido con los distintos actores sociales, a los efectos de recoger las demandas específicas y asumir el compromiso de una labor conjunta para, paulatinamente, solucionar los problemas prioritarios en cada parte de la ciudad”* (Bifarello, 2006: 95).

Como se mencionó en el apartado anterior, la descentralización hace visible al territorio. En ese sentido, el distrito conforma el área de influencia de cada nuevo centro municipal y un territorio más acotado para la organización de tareas vinculadas a la desconcentración funcional y operativa de los servicios, para la coordinación de actividades a desarrollar por las distintas áreas, la organización de estructuras comunitarias y a su vez, pudiendo crear en su interior subdivisiones de acuerdo a las demandas específicas.

En este sentido, el distrito fue concebido por el Ejecutivo Municipal como *“una unidad territorial de planificación y gestión dentro de un todo, la ciudad, y como campo de aplicación de políticas públicas integrales, con la incorporación de distintos actores individuales o colectivos que, con injerencia en este espacio, contribuirían a su mejoramiento”* (Municipalidad de Rosario 2014). Lo que se busca es superar las limitaciones sectoriales, dando lugar a los distritos como espacios de fusión y cruce de tres lógicas de gestión pública: la sectorial, la territorial y la participativa, movilizadas en torno a problemáticas y oportunidades concretas y situadas (Maino y Verdi, 2009).

Luego de la delimitación de los distritos, el siguiente paso fue la desconcentración de las áreas operativas del municipio. Es decir, aquellas vinculadas con las obras y servicios públicos, que

hasta el momento habían estado centralizados. De esta manera, se crean las Áreas de Servicios Urbanos (ASU), organismos descentralizados que prestan servicios de mantenimiento urbano de mediana y pequeña escala, a través del trabajo conjunto y coordinado de cuadrillas operativas de las Secretarías de Gobierno, Obras Públicas y Servicios Públicos. El personal y los recursos materiales fueron aportadas por estas secretarías, quienes conformaron la estructura organizativa y operativa de estas nuevas áreas.

Los objetivos que tienen las ASUs son coordinar las acciones operativas de los distintos organismos municipales que actúan en un mismo ámbito territorial; atender las demandas concretas de los vecinos de manera cercana y más participativa; aumentar y mejorar los servicios, hacer más ágil su prestación y optimizar la asignación de recursos, para que sea más transparente y controlable. Las tareas que cumplen tienen que ver con el mantenimiento de la vía pública, perfilado de las calles de tierra, nivelaciones de terreno, limpieza de basurales, desmalezamiento, limpieza de zanjas, inspecciones en la vía pública y cualquier otra tarea de mantenimiento de espacios públicos. Estas han sido la primera referencia concreta para los ciudadanos rosarinos del proceso de descentralización. A partir de su funcionamiento, según la municipalidad, se han acortado los tiempos de respuesta y se ha logrado una atención más cercana y directa.

La etapa siguiente, fue la puesta en marcha de los CMDs concebidos por la municipalidad como espacios comunitarios donde se desarrollan diferentes actividades y programas y se prestan ciertos servicios. La construcción o adecuación de los edificios para cada CMD fue pensado de acuerdo a la realidad del distrito en el que este iba a erigirse. *“Las divisiones territoriales deben basarse en unidades con personalidad social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica (...) la elección supondrá tener en cuenta las unidades históricas o culturales, para, si es necesario, agregarlas y no partirlas (...) pero lo más importante, es la coherencia del conjunto”* (Borja, 1987: 24).

Los sitios seleccionados para este tipo de intervención se caracterizaron por estar en lugares estratégicos de la ciudad, lugares conocidos por los ciudadanos de la zona, con buena accesibilidad. La idea principal, fue revitalizar distintos sectores urbanos, incorporándolos a la vida urbana. *“El espacio público es un desafío global a la política urbana: un desafío urbano,*

político y cultural, referido a toda la ciudad (...) Para los gobiernos locales el espacio público es el examen que deben aprobar para ser considerados constructores de ciudad” (Borja, 1999: 11).

Según Bifarello (2006), para el diseño del modelo administrativo contable de los CMD se trabajó siempre sobre la premisa de idear una estructura de carácter simple con mínima especialización funcional y atenuada división jerarquizada: *“Se tuvo especial cuidado en no promover la creación de grandes aparatos burocráticos y de no repetir la misma estructura central en cada CMD. No se trata de crear nuevas municipalidades en cada distrito sino de acercar la municipalidad a los vecinos” (Bifarello, 2006: 95).*

Es importante la implementación de los CMD, ya que aquello que primero fue desconcentración de tareas administrativas, con el tiempo se constituyó en el soporte físico para una paulatina descentralización de la toma de decisiones (Bartolacci, 2007).

De manera que desde la gestión municipal, los CMDs son considerados *“minimunicipios”*, un centro de carácter comunitario capaz de integrar multiplicidad de programas y actividades administrativas, de servicio, de desarrollo social, cultural, recreativo y productivo. A su vez, es un centro administrativo y de servicios, que busca acercar la administración al vecino, modernizando la gestión y agilizando trámites. También, es un centro de coordinación de las políticas a llevar adelante en el distrito, alentando una política de reequilibrio territorial; es un centro de promoción y gestión, que integra el accionar municipal con los organismos oficiales, entidades comunitarias y operadores privados, para favorecer el desarrollo de emprendimientos concretos. Asimismo, es un centro de participación ciudadana, un lugar de encuentro de las distintas organizaciones y entidades barriales para canalizar demandas ciudadanas (Ghirardi, 2000).

En términos generales, las áreas que los componen son: *Dirección general*: a cargo de un delegado del intendente municipal en el distrito, encargado de la coordinación de las áreas y responsable de todas las funciones y actividades que desarrolle el distrito; *Área de servicios administrativos y complementarios*: formado por un sector de servicios administrativos municipales y un sector de servicios complementarios (Banco Municipal, Registro Civil, Litoral Gas, Aguas Santafesinas, entre otros); *Área de Desarrollo Urbano*: coordina los programas a

implementar a nivel de distrito abarcando las áreas de Planeamiento, Obras Públicas y Servicios Públicos; *Área de Desarrollo Social y Cultural*: coordina los programas a implementar a nivel de distrito abarcando las áreas de Promoción Social, Producción, Salud, Cultura y Deportes.

Asimismo, en todos los distritos se prestan diferentes servicios administrativos municipales referidos por ejemplo a tránsito, registro civil, pago de servicios, entre otros. Asimismo, en todos se cuenta con una Oficina de Atención al Vecino. *“Su principal objetivo es responder a las consultas de los ciudadanos y administrar sus reclamos, principalmente mediante la atención telefónica. Los reclamos ingresados se gestionan vía comunicación informática con la repartición ejecutora, quien responde por la misma vía acerca de la validez o invalidez de los mismos y su fecha probable de resolución. Se concluye con la devolución a los vecinos, por vía telefónica, de la respuesta remitida por las reparticiones ejecutoras, compulsando en esta oportunidad el grado de satisfacción obtenido”* (Bifarello, 2006: 96).

A fin de convertir a los CMD en organismos útiles para la resolución integral de las problemáticas de los vecinos, y no sólo de los servicios municipales, se cursó una invitación formal a organizaciones públicas no municipales y a entidades o empresas privadas prestadoras de servicios para que instalaran dependencias o agencias desde las cuales brindar sus servicios en cada uno de los CMD. Actualmente, en cada CMD el Banco Municipal de Rosario, Aguas Provinciales de Santa Fe, Litoral Gas, la Empresa Provincial de la Energía, el Registro Civil y la Administración Provincial de Impuestos prestan de manera sostenida sus servicios y brindan la posibilidad a los vecinos de realizar allí también sus trámites (Bifarello, 2007).

En la distribución el presupuesto entre los seis distritos se sigue un concepto solidario. Esto se debe a que hay distritos que son más pujantes socioeconómicamente, entonces existe la idea de redistribución equitativa en la que el que más necesita, más debe tener. No está la idea de que cada distrito recauda e invierte lo que recauda (Sanchez, 2004).

En cuanto a la financiación, el Programa de Descentralización Municipal contó con sus propios recursos. Los CMD norte y Oeste se construyeron con fondos propios, para los restantes se consiguió un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El funcionamiento de cada CMD se financia con cargo a los recursos municipales destinados al Programa de

Descentralización. En cuanto a los recursos humanos, el personal para los distritos fue seleccionado entre el personal del municipio, los cuales recibieron formación específica para desarrollar sus nuevas funciones

Como puede notarse luego de este recorrido, en Rosario se buscó avanzar en tres aspectos que analizamos anteriormente:

- *La descentralización operativa:* a través de la creación de los ASUs, incluyendo obras y servicios a escala distrital.
- *La descentralización administrativa:* como función característica de los CMD, ámbitos con múltiples funciones, desde la prestación de servicios hasta la coordinación de políticas para llevarlas a cabo a nivel del distrito.
- *La descentralización política:* estos organismos descentralizadores generan nuevas dinámicas que dan lugar a un cambio en el modelo de gestión y la profundización de la democracia a partir de la apertura de nuevos canales de participación (Maino y Verdi, 2009).

En Rosario se intentó poner un marcha un proceso de reforma del Estado integral que *“no se agotó en los aspectos administrativos, sino que se integró a un proyecto más amplio de ciudad (...) El Programa de Descentralización se unió a un proyecto más amplio de reforma del Estado que buscó la descentralización de competencias y decisiones, la flexibilidad de la organización, la gestión participativa, la transparencia, la calidad en los servicios y la capacitación de los recursos humanos (...) La descentralización implicó un cambio significativo en distintos niveles: cultural, político, administrativo y social, ha producido una transformación integral de toda la lógica del funcionamiento de la ciudad, ha facilitado un nuevo ordenamiento territorial y un nuevo esquema de funcionamiento de toda la estructura administrativa, así como de todas las organizaciones que funcionan en relación al Municipio”* (Municipalidad de Rosario 2014).

Asimismo, desde la óptica de sus impulsores, logró ser un proyecto transversal que involucre a todas las reparticiones municipales, pero también a la sociedad rosarina en su conjunto, que se comprometió, participó y asumió el proyecto.

Para cerrar este apartado y antes de analizar la participación ciudadana en Rosario y particularmente en el Distrito Centro de la ciudad de Rosario, tendré en cuenta palabras de una eminencia en el tema estudiado, como lo es Borja:

“Conocí un poco la descentralización de Rosario y creo que tuvieron en cuenta el proceso de Barcelona. Es posible que inicialmente fuera parecido pero supongo que ha evolucionado como lo ha hecho el de Barcelona. No estoy satisfecho del actual sistema de Barcelona, pues los distritos se han burocratizado, no son representativos de los ciudadanos del distrito, son casi siempre meros ejecutivos del gobierno de la ciudad, no se han desarrollado los instrumentos participativos, no se ha entendido que la relación con la ciudadanía tiene siempre una base conflictiva y hay que reconocer a los colectivos críticos y pactar con ellos... me temo que en Rosario se han desarrollado procesos no muy distintos aunque en cada ciudad las realidades son diferentes” (J. Borja, entrevista virtual, 24 de septiembre de 2014).

La reflexión que realiza Borja fue de interés para analizar la relación del distrito elegido con las organizaciones de la sociedad civil y el lugar que se le da a estas en la toma de decisiones. Como podrá verse más adelante, el caso de Rosario no dista demasiado del de Barcelona. En muchos aspectos, podrá notarse como el distrito funciona como un brazo ejecutor burocrático del municipio de la ciudad y cómo, en reiteradas ocasiones, se decide excluir a ciertas organizaciones en lugar de hacerlas intervenir en las políticas “participativas”.

2.2 Desarrollo de la descentralización y la participación ciudadana en Rosario: el caso del Distrito Centro.

Si bien desde el punto de vista del Ejecutivo Municipal el proceso de descentralización posibilita un mayor control o acceso a un gobierno más próximo, eso no se traduce inmediatamente en formas de participación efectiva, de evaluación y rendimiento de cuentas, de incidencia en los procesos deliberativos, de iniciativa popular. En muchos casos estas entidades son clientelares, con recursos y competencias insuficientes para dar respuestas (Ford, 2007).

De los objetivos fundamentales que se planteó el proceso descentralizador en la ciudad, el impulso y la creación de instancias de participación directa fue el menos desarrollado. *“Mientras que los distritos se definieron y se comenzó la construcción de los CMD sobre la base de ambiciosos proyectos arquitectónicos y mientras se había avanzado con la informatización del estado municipal y con sucesivas reformas de los procesos de gestión, la política participativa más importante entre 1995 y 2002 fue el Plan Estratégico Rosario, que invitó a las instituciones de la sociedad civil más importantes, no a los ciudadanos de a pie, a discutir las grandes líneas y proyectos del desarrollo de Rosario, en un formato importado de Barcelona que tenía reminiscencias del corporativismo propio de un “Consejo Económico y Social”* (Ford, 2007: 54).

Según Alberto Ford (2007) las únicas experiencias de participación directa sobre cuestiones concretas en este período fueron: talleres de micro planificación en materia de salud, vivienda y obras y servicios públicos en los cuales el municipio otorgaba un monto de dinero para que a través de un trabajo conjunto con funcionarios y técnicos municipales se definan y concreten un conjunto de obras menores; y las Jornadas Participativas de Distrito, de carácter consultivo que se realizaron en 1989 y en 2001 en los seis distritos de la ciudad. Se organizan con respecto a tres áreas: desarrollo urbano, desarrollo social o desarrollo económico. En ellas se debaten, mejoran, acuerdan y priorizan los principales proyectos del área, que habrán de ser ejecutadas en los siguientes 12 o 24 meses. *“Los actores invitados a participar en estas jornadas eran institucionales, quedando excluidos los vecinos individuales. Esta exclusión fue la regla de las políticas participativas hasta la implementación del PP en 2002 (...) Sin embargo, “abrieron” un poco la maquinaria estatal municipal al ciudadano común. Los ciudadanos comenzaron a ver*

oficinas públicas más cerca de su casa y que podían realizar cada vez más trámites por Internet y teléfono” (Ford, 2007; 55).

Como principales fortalezas de estas políticas participativas se observa una cierta apertura del municipio a los ciudadanos y voluntad política a la hora de sostener el desarrollo de estas instancias participativas; en este sentido, se destaca la apertura de las secretarías municipales al control ciudadano y la predisposición a compartir la información. Quizás lo más importante en el marco de este trabajo, sea que se produjo la apropiación, por parte de los participantes, de las instancias propuestas, mostrando capacidades deliberativas. Asimismo, pudo apreciarse en ellas el carácter educativo de la participación, el mayor conocimiento de las necesidades ciudadanas por parte del municipio y la mayor eficiencia en el diseño e implementación de soluciones (Ford, 2007).

Del otro lado, las debilidades. También siguiendo a Ford (2007) en general, se destacó un escaso interés por participar de la mayoría de los vecinos. Aquellos que sí lo hacían, cargaban en sus posiciones intereses propios, individuales y meramente demandantes. En lo que respecta al ejecutivo municipal, se vio un insuficiente cumplimiento de lo acordado en estas instancias, la discontinuidad en las políticas participativas y además, la resistencia de algunas secretarías para compartir información y capacidad de decisión.

2.2.1 El Distrito Centro de Rosario: principales características y servicios

“Entendemos que existirá participación ciudadana activa en la medida en que cada uno de los habitantes de la ciudad tengan la oportunidad y la posibilidad cierta de poder, a través de sus intereses y necesidades, incidir y moldear esta obra: su barrio, su territorio, su ciudad”

(Beretta et al., 2005: 1)

El Distrito Centro fue inaugurado el 19 de septiembre de 2005 y se encuentra ubicado en la antigua Estación Rosario Central. Las obras demandaron una inversión de \$5.739.000 y fueron financiadas con un crédito del BID con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Actualmente, el CMD Centro es visitado por más de 1500 personas diariamente.

El ingreso principal divide el edificio en dos grandes alas. En el ala derecha se encuentra la *Dirección General* destinada a despacho para el Director del Centro, el área de Despacho y Personal, Coordinación Administrativa, Secretaría, Coordinación Presupuesto Participativo y Sala de Reunión; el Área de Servicios Administrativos: sectores destinados Tribunal de Faltas y Tránsito, Catastro y Obras Particulares, Habilitación e Inspección de Comercios; Áreas de apoyo: Informática, Asesoría Jurídica, Mantenimiento edilicio y Mayordomía; Núcleo sanitarios, sanitarios para discapacitados y office.

En el ala izquierda se encuentra Atención al Vecino y Mesa de Entradas, Trámites Rápidos, Finanzas y Patentes; Licencias de Uso y Libre Afectación; Áreas de Cultura y Promoción Social; Área de Comunicación Social; Área de Desarrollo Urbano: las Secretarías de Planeamiento, y Servicios Públicos; Área de Servicios Complementarios: cuenta con las oficinas no municipales como Aguas Santafesinas y las oficinas de API y Registro Civil; Sucursal del Banco Municipal de Rosario; Núcleo de sanitarios y sanitarios para personas con capacidades diferentes.

Los servicios que presta en el distrito incluyen *trámites rápidos*, a través de los tres puestos de acceso libre y gratuito a internet (como estados de cuentas, reconficciones de cuotas, cambios de domicilio, entre otros); puestos de autoconsulta (para resolver trámites online, normativa, etc); consultoría jurídica gratuita; licencias de uso y libre afectación, requerida para la habilitación de un comercio; mediación de conflictos entre vecinos; talleres culturales para niños, adolescentes y adultos. *“En el distrito se realizan casi todos los trámites del municipio, desde carnet de conducir, tribunal de faltas, habilitación, inspección. Digo casi todos porque hay algunos que por la complejidad se reservan a las áreas centrales (...) Pero en el distrito podés hacer todos los trámites, hasta inclusive trámites que no son propios del municipio como trámites con la EPE, con Aguas Santafesinas y el Registro Civil, podés sacar tu documento, casarte; es un centro de descentralización muy importante.”* (A. Pino, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

El distrito centro, al igual que los cinco distritos restantes, es considerado un ente descentralizado, un minimunicipio que forma parte de la política integral de modernización, descentralización y participación que promueve el municipio rosarino. Desde la implementación de la descentralización, cada política desde el municipio intenta tener un componente participativo.

Esto pudo verse reflejado en la perspectiva de la mayoría de los entrevistados (funcionarios municipales), la participación ciudadana es un componente que atraviesa transversalmente a todas las políticas públicas de la municipalidad, a todas las áreas. *“La participación ciudadana es un eje que atraviesa todas las dependencias de la Municipalidad de Rosario. Es muy difícil abarcar la totalidad de las políticas participativas que imparte la municipalidad, ya que como dijimos anteriormente, la intervención de los vecinos en la gestión es transversal a las diferentes áreas que conforman el municipio”* (C. Maguna, entrevista personal, 17 de septiembre de 2014).

En línea con lo anterior, la actual Directora del CMD Centro, Alicia Pino, afirma: *“Hay muchas actividades que convocan al ciudadano: actividades culturales, donde lo invitan a ser parte, como actividades de capacitación y productivas. Hay una oferta muy generosa de distintas situaciones donde el vecino puede sumarse con algún rol, más allá del PP. Todas esas herramientas son válidas”* (A. Pino, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014). Cada Secretaría de la municipalidad tiene su equipo de participación ciudadana, llamados Equipos Territoriales, formados por coordinadores. Cada coordinador, trabaja en un distrito diferente. Es decir que, por cada área, habrá seis coordinadores correspondientes a los seis distritos en los que está dividido la ciudad.

Si bien el Distrito Centro no entra dentro de las zonas priorizadas de la ciudad, se pueden destacar cuatro zonas que lo son. En los límites, se realiza un gran trabajo de parte de las diferentes áreas municipales del CMD Centro, en particular desde Promoción Social. Las zonas más vulnerables del distrito son: *“La República La Sexta, donde los vecinos no cuidan la zona por el tema de que no son dueños. Otro es Villa La Lata, en el límite con el Sur, villa reurbanizada a través del programa Rosario Hábitat, fue una de las primeras experiencias; el barrio La República y el Barrio Latinoamérica que también es otra zona vulnerable dentro del centro; en el mismo se comenzó hace algunos años un proceso de titularización de edificios para formar consorcios”* (J. Pereyra, entrevista personal, 26 de septiembre de 2014). En todas estas zonas prioritarias para el distrito se trabaja en coordinación con las organizaciones del barrio.

Lo cierto es que el distrito centro abarca realidades muy diferentes, de ahí, las diferencias en las demandas. *“En el Centro tenemos la mayor cantidad de desproporción entre los que más tienen y los que menos tienen: tenemos las Torres Dolphins y a veinticinco cuadras La Sexta”* (D. Moset, entrevista personal, 26 de septiembre de 2014). Lo mismo es señalado por Marcelo Villa,

Coordinador del Presupuesto Participativo: *“Nosotros acá tenemos realidad muy distintas: tenemos barrios o áreas que son muy centrales, con vecinos que tienen satisfechas todas sus necesidades primarias y después bueno, tenemos algunas áreas con características mucho más barriales y por lo tanto tienen distintas necesidades”* (M. Villa, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014). Esto hace que las políticas sociales deban abordarse de manera particular.

Es necesario remarcar que el análisis de la participación ciudadana en el Distrito Centro no podría realizarse sin detenerse en las relaciones que el mismo establece con las organizaciones sociales que allí se establecen, tal como se mencionó en el apartado anterior. Los vínculos con estas, ayudan a aclarar las características de la participación. En palabras de Jordi Borja: *“¿Cómo medir la participación? “Por sus obras les conoceréis dice la biblia. ¿El gobierno de la ciudad ha reconocido a los colectivos ciudadanos? ¿Ha tramitado y debatido sus propuestas? ¿Ha aprobado una parte de ellas? ¿Reconoce la legitimidad de las entidades o movimientos críticos?”* (J. Borja, entrevista virtual, 23 de septiembre de 2014).

La participación más efectiva es la suma de dos procesos: la movilización ciudadana es uno y el otro es el reconocimiento, por parte de las instituciones, de la citada movilización. La participación es un ámbito de debate, conflicto, negociación y en algunos casos de colaboración; será interesante analizar el cómo se relaciona el gobierno local con los ciudadanos y sus organizaciones.

De acuerdo a la opinión general de los entrevistados, las organizaciones con las que más se trabaja son las asociaciones deportivas, clubes, vecinales, organizaciones de comerciantes, colegios de profesionales, cámaras, entre otras. Estas, buscan el auspicio de la Municipalidad de Rosario en el desarrollo de sus actividades, en forma de subsidios o no. *“Gran cantidad de los vecinos que vienen acá los encuentro en otras situaciones también, porque son de comisiones de clubes, asociaciones intermedias, organizaciones de centros comerciales... entonces eso hace que el contacto directo con la persona posibilite hacer más fácilmente reuniones, tanto de diseño de nuevas ideas como de evaluación de situaciones que se estén marcando. Es fundamental la cercanía y la relación directa con el vecino”* (A. Pino, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

Además del trabajo con organizaciones barriales, los coordinadores de cada área municipal trabajan también con instituciones provinciales (como los centros de salud) y municipales. También se proyecta conjuntamente con instituciones aliadas para poder realizar diferentes políticas, según Juan Paulo Pereyra a cargo de Promoción Social. Se organizan algo así como pequeñas mesas por cada sector barrial. En estas se encuentran organizaciones con mucho consenso y acuerdo, otras que van al choque, otras que siguen las formas de sus dueños, algunas que se niegan a participar. Lo que sí se ve, según el entrevistado mencionado, es que hay jóvenes con mucha predisposición para participar.

2.2.2 Espacios de participación ciudadana en el Distrito Centro

A continuación, se buscará describir el abanico de espacios participativos en los cuales pueden participar los vecinos del Distrito Centro en el período elegido. Es necesario remarcar que aquellas instancias de participación municipales, se encuentran disponibles para los vecinos de todos los distritos de la ciudad, no exclusivamente para el Distrito Centro.

Sin embargo, mecanismos de participación directa como las mesas barriales, el PP y las vecinales por ejemplo, adquieren las características específicas de cada distrito en particular.

- **Mesas barriales**

Un espacio de participación importante señalado también por varios de los entrevistados son las mesas barriales. Participan de ella el director del distrito y lo que se llama el Gabinete de Distrito, que son representantes por Secretaría y representantes de las organizaciones sociales y estatales que hay en el barrio, como así vecinos, referentes; son totalmente abiertas. El trabajo de estos coordinadores está orientado hacia las diferentes organizaciones que forman parte del distrito y los mismos se reúnen una vez por semana con la directora del CMD Centro en una suerte de minigabinete, donde se ponen en debate las diferentes cuestiones que se presentan específicamente en cada área.

Son espacios más micro territoriales, más a nivel barrio, mesas donde se da mucha participación ciudadana. *“Cada 15 o 20 días a través del coordinador de distrito se juntan tanto actores de la*

sociedad civil como de organizaciones estatales que están en territorio: centros de salud, centros de convivencia barrial, algún representante de juventud, incluso creo que de la provincia, y cualquier vecino de manera individual; van definiendo temas, problemáticas” (D. Beretta, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

Como se mencionó, la tarea principal de cada coordinador es llevar y traer las demandas del barrio específico a las autoridades del distrito. Asimismo, coordinar las acciones que se definen en la mesa.

Estos espacios colectivos son un eslabón importante, representan los ámbitos de articulación de mayor proximidad con el territorio, en la búsqueda de respuestas a los problemas que impactan directamente al vecino.

Desde el municipio, representan una herramienta más del proceso de descentralización, logrando una mayor transversalidad a la hora de tomar decisiones sobre las políticas que impactan directamente en un barrio determinado. Así, ya no es la secretaría o el director del distrito con su equipo quienes planifican y ejecutan una política pública para un barrio, si no que es en la mesa barrial donde los funcionarios se sientan con los vecinos a discutir una intervención y a ponerse de acuerdo a la hora de coordinar una acción (Municipalidad de Rosario 2014).

En toda la ciudad se encontrarán mesas barriales con menor participación y otras con mayor, esto tiene que ver con el contexto, con la historia. Las mesas barriales no poseen un ABC: cada una es específica del contexto del territorio donde se encuentra ubicada.

En el Distrito Centro, hay sólo una mesa barrial ubicada en el barrio Latinoamérica⁵. La misma se reúne quincenalmente y tiene como objetivo coordinar acciones conjuntas sobre los espacios comunes. Participan de ella el centro de salud del barrio, la vecinal que está en proceso de armado, vecinos individuales y los coordinadores de distrito.

Según un entrevistado, la mesa barrial del barrio Latinoamérica en algunas ocasiones trabaja de forma conjunta con el Presupuesto Participativo, otras veces no. Lo que se intenta es no seguir

⁵ El barrio Latinoamérica está ubicado en la ciudad de Rosario, entre las calles Rodríguez, Amenábar, Ovidio Lagos y Virasoro. Este barrio nace a partir de una construcción de torres a cargo de la Universidad Nacional de Rosario originalmente para su personal. Asimismo, está formado por el grupo de tiras que las circundan, las cuales se erigieron por el Fondo Nacional de la Vivienda en 1977 y que empezaron a adjudicarse desde 1982. Actualmente todo el conjunto se llama barrio Latinoamérica, en honor a la escuela de Rodríguez 2842, que la organización vecinal del barrio consagró (Municipalidad de Rosario 2014).

fragmentando las políticas. El PP es una herramienta, una política concreta, pero no se escinde de las demás cosas. Hay ocasiones en que surgen cuestiones que sí se suman al PP, propuestas que según el proceso del PP se pueden proponer ahí, y hay otras cuestiones más operativas que se trabajan en la mesa. *“Se hacen diagnósticos, propuestas, actividades conjuntas... digamos, es muy particular cada mesa. No hay un protocolo de funcionamiento que diga “las mesas están para esto”* (D. Beretta, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

- **Vecinales**

“Nacimos y vivimos en la lucha constante, no podemos ser de otra manera”
(V. Buontempo, entrevista personal 3 de noviembre de 2014).

Otro espacio importante de participación ciudadana directa son las vecinales. *“Se entiende por Asociación Vecinal a la unión permanente de voluntades de vecinos, que se ordenan bajo los términos de su Estatuto Social, para participar activamente en igualdad de derechos y obligaciones dentro de una zona claramente delimitada y cuyo reconocimiento será otorgado por el Departamento Ejecutivo en base a la norma emitida por la municipalidad. Con el propósito de proponer y promover el desarrollo cultural, urbanístico, edilicio, de cooperar en la organización y funcionamiento de los servicios públicos, de recreación, de asistencia social y sanitaria, bregando por obtener el mejoramiento de la moral, la seguridad jurídica y económico-social y el incremento de la participación ciudadana, todo ello con el objeto de mejorar la calidad de vida en su jurisdicción. En tal sentido priorizará la difusión de la cultura popular privilegiando el sentido autóctono y nacional. Es función indelegable de las Asociaciones Vecinales, colaborar y participar estrechamente con las instituciones del Estado para potenciar las diversas políticas gubernamentales que tiendan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y de las obras que se emprenda para tal fin”* (Ordenanza 7011, Municipalidad de Rosario, artículo 1, 2011).

En el municipio, existe una Dirección General de Vecinales, que fomenta la participación en este tipo de instancias y busca actuar como nexo entre las asociaciones vecinales y las instituciones del estado. Además, fiscaliza la marcha de las instituciones, el desarrollo de sus actividades y la inversión de los fondos que les otorga el municipio (Municipalidad de Rosario 2014).

Las distintas asociaciones vecinales tienen sus propias formas de participación ciudadana: hay algunas que se enfocan más en los jóvenes, otras que están más con los adultos, hay algunas que trabajan más con el PP o se van sumando en otros procesos; hay otras vecinales que no, que deciden no participar en el PP porque creen que tienen otros canales de representación, ellos se sienten como representantes de sus vecinos, pero sí participan en las mesas barriales.

Particularmente en el distrito centro hay varias vecinales: 1° de Mayo, Acera, Avellaneda, Dr. Ernesto Sábato, Dr. Esteban L. Maradona, Echesortu Oeste, Monumento Nacional a la Bandera, Parque España y Solidaridad Social. Algunas de ellas no funcionan, sin embargo existen casos de organizaciones sociales que no son vecinales y actúan como tales.

Aquellas asociaciones vecinales con las que ha trabajado mayormente el Distrito Centro son: Vecinal Echesortu Oeste, que desde la perspectiva oficial es la que más funciona y tiene mucha inserción en el barrio y apoyo de los vecinos; Vecinal La República, con la que se ha trabajado desde Promoción Social sólo con una persona, debido a que no está el apoyo de toda la comisión en la relación con la municipalidad. Otra presente en el distrito es la Vecinal Solidaridad Social, *“la cual resulta a veces muy demandante, denunciante y no es muy representativa de los vecinos, tampoco cuenta con un espacio propio”* (J. Pereyra, entrevista personal, 26 de septiembre de 2014). Por último, la Vecinal Monumento a la Bandera, que según los entrevistados tampoco funciona del todo y no cuenta con espacio físico.

Según la opinión del actual coordinador de Promoción Social, *“muchas de estas instituciones deberían funcionar como intermediarios entre el vecino y el Estado y la mayoría de las veces en el centro no es así. La idea es que las vecinales que no trabajan empiecen a funcionar, se está trabajando en esto en la Dirección de Vecinales. De todas maneras, no las veo muy representativas, muchas veces está el capricho de los líderes de las vecinales de seguir adelante y no cuentan con un colchón de participación fuerte. Sin esto, se dificulta un poco. No tiene la misma responsabilidad un ciudadano que reclama individualmente, que una institución que lo hace. La respuesta debe ser diferente cuando se trata de instituciones”* (J. Pereyra, entrevista personal, 26 de septiembre de 2014).

Se ha entrevistado a Viviana Bueontempo, una de las líderes de la vecinal Solidaridad Social, perteneciente al barrio del Abasto⁶. A partir de sus opiniones, es posible conocer y analizar con otro marco la participación. La entrevistada planteó que uno de los problemas principales de las vecinales es que cada vez la Inspección General de Personería Jurídica les pide más requisitos: *“Nos hace la vida imposible. Gastamos alrededor de 5000 pesos en mantener la personería. Entre balance, certificaciones de escribanos, sellado... nosotros al no tener que pagar alquiler y con el ingreso de la revista lo podemos pagar, pero a las vecinales de las periferias se les complica. Les hemos hecho muchas propuestas a la municipalidad, que ponga contadores por ejemplo. Supuestamente te pagan la certificación de balance desde el municipio, pero es mentira (...) Ahora cada vez más piden más cosas, más certificaciones y se dificulta. Nos obligan a ir al escribano. Trabas y más trabas”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

En este sentido, Viviana Buontempo destacó que cuando la gente de los barrios se entera de todo lo que hay que hacer en cuanto a requerimientos para formalizar una vecinal, prefieren quedarse en sus hogares, atendiendo los problemas del barrio en lugar de perder tiempo en tribunales. *“Se lavan la boca hablando de participación y esto es un tiro al corazón de la participación”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

Otro problema que mencionó la entrevistada, al igual que el Coordinador de Promoción Social, es el espacio físico del que dispone la vecinal. Resaltó que las vecinales del centro tienen un problema particular que son los locales. Sólo dos de las asociaciones vecinales del Distrito Centro tienen un lugar donde desarrollar sus actividades: Echesortu Oeste y La República; esto se debe a que poseen muchísimos años de antigüedad. Las vecinales del Monumento a la Bandera y Solidaridad Social no tienen espacio propio. Las demás van dejando de funcionar ya que sin local es muy difícil. Es interesante mencionar las dificultades que tiene la vecinal con el lugar donde se encuentra ubicada: una biblioteca que sólo les presta un salón atrás del terreno, que justamente el mismo día de la entrevista se inundó debido a las lluvias.

⁶ El barrio del Abasto está ubicado en el centro de la ciudad de Rosario. Debe su nombre a que en esa zona estuvo instalado el antiguo "Mercado del Abasto" de la ciudad, mercado de frutas y hortalizas. Sus límites son la Av. Pellegrini, Moreno, San Martín y Bv. 27 de Febrero (Municipalidad de Rosario 2014)

En cuanto a los vínculos con la municipalidad, no hay políticas de vecinalismo para la entrevistada; hay políticas de género, de juventud, pero existen programas referidos específicamente a las asociaciones vecinales y esto lo discuten permanentemente con la Directora de Vecinales (Ivana Pendino). Se tratan otros temas que no tienen que ver con el vecinalismo: *“A esta nueva directora la única política que le vimos fue intervenir vecinales y poner a gente amiga, como en zona sur que fue un escándalo. O también recomendaciones a las otras vecinales de que no se junten con nosotros porque somos jodidos. ¿Nosotros fuimos y quemamos gomas? No. Nosotros fuimos y presentamos notas por los canales institucionales y después reclamamos reuniones para charlar los temas. Si a ellos no les da para discutir es otro tema”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

Desde su mirada, la relación con la municipalidad venía bien hasta 2007, no había grandes conflictos, escuchaban a los vecinos: *“Considero que ellos tienen que darnos las gracias. Ayer le llevé las seis o siete bocas de tormentas que estaban tapadas para que traigan el camión desobstructor, que es su trabajo. Estoy haciendo trabajo de vecinal, que en general, es reclamarte lo que está mal o planificar cosas nuevas para que podamos vivir mejor”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

Además, afirmó que desde el municipio se busca que el Director de Vecinales sea una suerte de jefe de las mismas. Viviana considera que esto no debe ser así: *“Nosotros no tenemos jefe, porque somos organizaciones de la sociedad civil, somos entidades autónomas, autárquicas, no dependemos de nadie. Lo dice la ordenanza que no debemos depender económicamente y me parece perfecto. Cuando dependés de ellos tenés que devolverlo de alguna manera”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014). Si bien respetan la legitimidad de los funcionarios municipales, también consideran que ellos se deben sentar a discutir con ellos por la legitimidad ganada en el barrio.

Con respecto a las tareas principales de la vecinal, la entrevistada mencionó cuestiones urbanas, sociales, seguridad y un poco “lo que va saliendo en el momento”. Al no tener muchos problemas urbanos como en otros distritos, se ocupan mucho de la identidad y de la cultura barrial. Realizan sus actividades los días martes y jueves, prestando diferentes servicios gratuitos y abiertos a todos los vecinos, como por ejemplo: apoyo escolar, asesoramiento psicológico, práctica oral de idioma italiano, impresión de boletas de impuestos municipales y provinciales, entre otros. La

vecinal, además fue la encargada de colocarle el nombre al barrio, con todo lo que ello implicó: 3 años de trabajo.

Buontempo aseguró que las vecinales en toda ocasión posible participan: *“Siempre participamos. A las audiencias de Aguas Santafesinas empezamos a ir pero después dejamos de hacerlo porque realmente ir y dejar todo lo que tenés que hacer en un día, para ir y que hablen 99 personas digan una cosa y los funcionarios digan otra y después se hace lo que dicen los funcionarios es medio sin sentido. Esto es ad honorem absolutamente... uno trata de regular en que va a gastar su tiempo. Va a donde considerás indispensable, como las reuniones de seguridad, aunque sabés que no vas a tener resultados, pero vas igual para marcar tu postura”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

Asimismo, existe también la Casa del Vecinalismo que sería una asociación que reúne a la totalidad de Vecinales de la ciudad. El objetivo principal cuando se creó, fue específicamente que no fuera una institución municipal. Sin embargo, de acuerdo a lo que la entrevistada afirmó, actualmente se encuentran allí varios empleados municipales y formarían parte de ella solo las organizaciones vecinales con buena relación con el municipio.

La Casa del Vecinalista, en este sentido, es un organismo supravecinales. Se eligen dos consejeros por distrito, las vecinales de cada distrito eligen dos. La casa del vecinalista tiene una mesa entonces de doce consejeros. Entre esos doce, se elige un coordinador. *“Con la mala suerte, de que siempre el que se elige, termina queriendo ser empleado municipal. Y ahí vienen los problemas”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

▪ **Presupuesto Participativo**

“Una de las ideas, de los supuestos de la descentralización tiene que ver con descentralizar el poder en el territorio, que es lo más difícil... esa descentralización de poder se va dando a través de la creación de espacios formales e institucionales de decisión. Esos espacios se basan en la participación ciudadana en distintos niveles. El PP es claramente un proyecto bien visible de esto”

(D. Beretta, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014)

La política pública participativa por excelencia que imparte el municipio de Rosario tanto en el Distrito Centro como en los demás distritos, es el Presupuesto Participativo. En palabras de una de las entrevistadas: *“Resulta el caballito de la gestión participativa y es inédito en la Argentina. Ninguna ciudad tiene el desarrollo que posee el PP en Rosario, por lo cual resulta pionera”* (C. Maguna, entrevista personal, 17 de septiembre de 2014).

En términos generales, el PP es un mecanismo que posibilita la participación directa de los ciudadanos en la elaboración del presupuesto municipal, la intervención de estos en la toma de decisiones. En este sentido, su naturaleza colectiva permite que sea un dispositivo flexible, que se adecua a las demandas específicas de cada distrito. Además, reúne a una gran variedad de actores con diferentes perfiles e intereses. *“El PP es un instrumento híbrido que surge desde el estado y la sociedad civil, guiado por principios de participación igualitaria, deliberación libre y efectividad en la elaboración del presupuesto municipal. Un aspecto importante del PP es su carácter redistribuidor de los recursos”* (Ford, 2007: 81).

El PP le otorga nuevos sentidos entonces a la participación ciudadana, ya que brinda espacios para aprender a ser ciudadanos tomando parte en las decisiones del ejecutivo municipal y asimismo, posee un fuerte componente pedagógico urbano, ya que los ciudadanos participan desde una escala más micro, desde su propio territorio, cuestiones de la vida cotidiana (Beretta et al., 2005). *“El territorio, el barrio, en fin, la ciudad, se convierte en el escenario que permitirá a los ciudadanos a través de su participación, dejar de ser meros espectadores y vecinos, para aprehender con y desde la ciudad, y erigirse como habitantes, como ciudadanos”* (Beretta, et al., 2005: 1).

El PP nace en Porto Alegre, Brasil, en 1989 y actualmente tiene un desarrollo muy amplio. En Rosario, se implementó por primera vez en el año 2002 y la municipalidad enmarcó esta política dentro otra anterior, el proceso de descentralización de la ciudad. De manera que, el ejecutivo municipal buscó aprovechar la proximidad que se genera en los distritos entre el vecino y la administración y por otro lado, darle sustento y contenido al proceso descentralizador a través del PP (Municipalidad de Rosario, 2009).

En cada uno de los seis distritos de la ciudad hay un área de coordinación del PP encargada de llevar a cabo el desarrollo de este instrumento.

Brevemente, el PP se estructura de la siguiente manera:

***Marzo/Abril: Conformación de los Consejos Participativos de Distrito.** En esta instancia, se convierten las propuestas formuladas por los vecinos en las asambleas barriales, en proyectos, con la ayuda de equipos técnicos de la municipalidad. Al haber seis distritos, hay seis Consejos, uno por distrito. Formados por tres comisiones: proyectos sociales, proyectos urbanos y participación ciudadana.

***Mayo/Octubre: Trabajo en los Consejos.** Como mencionamos anteriormente, los consejeros trabajan con técnicos del municipio para hacer de las propuestas de los vecinos, proyectos viables. *“Invitamos a distintos responsables de áreas o de direcciones de la municipalidad para que puedan trabajar con los vecinos, para ver si esas propuestas son posibles de transformarse en proyectos, de darle factibilidad y estudiarlas; independientemente que el vecino tenga algunas ideas, no siempre se pueden después llevar a la práctica porque a lo mejor están fuera de las ordenanzas o del trabajo que viene realizando la municipalidad”* (M. Villa, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

Una vez que han trabajado sobre estas propuestas, transformadas van a las Secretarías correspondientes donde le dan la factibilidad. *“O sea, más allá del trabajo que vinieron realizando durante el año, van a las Secretarías donde justamente se les dice si son posibles de llevar adelante o no. Las que son posibles, entran en una grilla de votación, la cual luego es puesta a consideración del resto de todos los vecinos, quienes votan”* (M. Villa, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

***Octubre/Noviembre: Segunda Ronda.** Se trata de una jornada de votación donde los vecinos deciden qué proyectos de los que se elaboraron en los Consejos, priorizarán. De acuerdo a la cantidad de votos recibidos, los proyectos son ordenados e incorporados a la propuesta presupuestaria hasta cubrir la suma estipulada para cada distrito. Esto es luego enviado al Ejecutivo Municipal para su discusión y sanción.

El distrito centro cuenta con diez días de votación en distintos puestos, donde cada vecino que participa debe seleccionar seis proyectos a su gusto. *“Los proyectos que más votos obtienen que entran en un monto determinado (para este año será de 15 millones de pesos) la municipalidad lo ejecuta al año siguiente”* (M. Villa, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

***Diciembre: Tercera Ronda.** Es el cierre, donde se realiza un balance de lo ejecutado el año anterior y se dan a conocer los proyectos que se harán el año siguiente.

Es necesario remarcar que estos momentos no son inmutables; de lo contrario, se van amoldando a cada situación específica. Por ejemplo, se ha realizado la subdivisión de los distritos en Áreas Barriales, para generar una cercanía mayor de los vecinos y sus realidades a la hora de debatir los proyectos y sus soluciones; además, también se ha trabajado sobre la asignación de un monto específico sobre el cual trabajan los vecinos desde el principio del proceso, con lo cual saben de antemano con cuanto presupuesto contarán para priorizar responsablemente los mismos (Municipalidad de Rosario, 2009).

El CMD Centro cuenta con la mayor densidad de población y por lo tanto, posee altos caudales de votos en las Rondas del PP. Lo que ocurre en el centro, es que es menor la cantidad de ciudadanos que participa proponiendo proyectos, que la que interviene en la ronda de votación de los mismos. Más del 50% de la población vota en el centro y esto se debe a que las mismas se hacen en lugares estratégicos como son la peatonal de la ciudad y las distintas facultades por ejemplo.

En cuanto a la participación en las asambleas barriales, la cantidad de vecinos que participa disminuye notablemente. Desde la opinión de los entrevistados, esto se debe a que tienen menos necesidades que los otros distritos, tienen las necesidades básicas cubiertas. Esta situación **no** se reproduce en el resto de los CMDs donde hay muchas más carencias y los vecinos demandan otras cosas como pueden ser la copa de leche o programas de inclusión de los jóvenes.

En este sentido, se eligen más consejeros en los distritos más carentes en infraestructura urbana y servicios; los niveles de participación son directamente proporcionales al grado de carencia de obras y servicios de los distritos. De esta manera, se observa que hay una mayor tendencia a la participación en el PP en aquellos distritos más carentes de la ciudad (Municipalidad de Rosario y URBAL, 2009).

A partir de esto, es posible observar como en el Distrito Centro, la participación de los ciudadanos toma un tinte diferente del resto de los CMDs. De acuerdo a las personas entrevistadas, en general, el vecino del Distrito Centro podríamos decir que en el PP tiene un bajo nivel de asistencia, pero esto se debe a que el PP tiene un ritmo de asistencia bastante cargado de horas

semanales que hay que cumplir. *“Pero después, el vecino del centro es el que más participa votando los proyectos; es un vecino muy activo, trae permanentemente propuestas, en forma individual o a través de sus asociaciones. Por eso, lejos de pensar que participa poco creo que participa por distintos canales”* (A. Pino, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

La poca participación en las rondas de propuesta de proyectos se atribuye, según los entrevistados, a que los vecinos tienen poco tiempo, ya que todos trabajan. El modelo actual del PP por la carga de horas semanales que tiene y el horario, hace que tal vez un grupo reducido de vecinos acepte o pueda disponer de este tiempo. *“Pero después, los vecinos en distintas instancias participan. Por ejemplo, este año hemos probado hacer cada dos meses instancias abiertas, en donde mostramos lo que los vecinos están haciendo en el PP y esas reuniones son mucho más numerosas que el trabajo de laboratorio que es sentarse, redactar el proyecto, pensarlo, testearlo por las áreas centrales, lo cual ya dispone de otros tiempos”* (A. Pino, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

El coordinador del PP admitió que siempre hay algún consejero que abandona su puesto en el desarrollo del año por cuestiones laborales o de estudio, *“es casi imposible que el 100% de los que se han anotado en un principio puedan venir todas las semanas, por el horario y demás”* (M. Villa, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014). Además, aseguró que en las instancias de votación, el número de vecinos se ha incrementado año a año. En este sentido, se han implementado dos mecanismos diferenciadores que también hacen crecer la cantidad de personas que votan.

Uno de ellos es el Bolivoto, la elección de proyectos a través de bolitas de vidrio de colores, implementado desde 2011 y ubicado en espacios masivos como por ejemplo las Colectividades o en el cruce de las peatonales Córdoba y San Martín. El entrevistado aseguró que espacios como este dan lugar a una participación muy importante porque los vecinos se encuentran en un momento de ocio, se detienen a leer las propuestas y votan a gusto. Otro medio de votación original es el Votoweb, que se implementó en 2013 para el PP 2014.

Sin embargo, desde el punto de vista del coordinador de Promoción Social, lo que ve en el centro es que los que más participan son personas mayores, con tiempo libre para poder hacerlo. Hay, según el, realmente pocas personas de 30 o 40 años o más jóvenes.

Asimismo, resaltó que lo que ocurre frecuentemente es la llegada de personas a participar al PP con demandas específicas, intereses individuales. En este sentido, se involucran para conseguir su propósito y no se prestan para la deliberación y el consenso, que está en las raíces del PP. *“Se acercan grupos con intereses específicos con demandas también particulares, por ejemplo los skaters o boy scouts. Una vez que tuvieron su pista realizada no se acercaron más”* (J. Pereyra, entrevista personal, 26 de septiembre de 2014).

De manera que resulta muy difícil trabajar en el centro porque las demandas son muy diferentes a los otros distritos. La principal demanda que trae el ciudadano en el centro, según la Directora del distrito, está relacionada a las veredas. *“El Distrito Centro es muy rico en espacios públicos, con lo cual el vecino del centro no trae muchas propuestas de espacios públicos nuevos, porque es tan rico que son espacios metropolitanos, viene todo el mundo, no solo el vecino del centro. Pero sí el vecino está muy preocupado por el mantenimiento en las veredas, por la cantidad de interferencias, las obras que se hace Aguas Santafesinas, Empresa Provincial de la Energía; como quedan las veredas después, las veredas rotas... esto tiene que ver con el alto grado de transitabilidad que tiene el centro y también el grado de interferencias de obra que hace que este tema les preocupe y por eso lo estamos teniendo en cuenta”* (A. Pino, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

Otro tema importante, es la movilidad sustentable en el área central. *“La movilidad y la convivencia en el área central por la cantidad de personas que circulan, desarrollan sus actividades y viven allí. Nosotros tenemos un centro muy especial, que además de ser centro comercial, financiero, es un centro habitado, viven personas. No es como en otras ciudades que posterior a la actividad comercial quedan deshabitados. Aquí se trata de un centro habitado y muy vivido los fines de semana. Entonces la convivencia y la movilidad sustentable, es para el municipio el desafío donde se está poniendo mayor fuerza”* (A. Pino, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

Para demostrar con un ejemplo burdo las diferencias en las demandas del centro con respecto a los otros distritos, un entrevistado afirmó: *“Un ejemplo de esto, puede ser la demanda fuerte que hay sobre el excremento de perro en los espacios públicos...”*. Esto demuestra claramente el tipo de reclamos que se produce en dicho distrito.

Según la opinión de otro entrevistado: *“Puede ser que como está diseñado el PP haya menos cantidad de personas que participan en el centro, porque la propia gente ha tomado esto del PP como una forma de ir saldando algunas necesidades o carencias, entonces van y presentan esto. Como en el centro la parte de infraestructura es la que mejor está como cualquier gran ciudad. Pero no significa que no participen de otra manera (...) Los canales de reclamos hacia el Estado también son una manera de participar. En el centro tenés muchos reclamos, muchas de las problemáticas que existen tienen que ver con, por ejemplo, cuestiones que no se notan tanto, pero que influyen mucho en relación a todo lo que es obras particulares, la construcción, tramites y pedidos de obras, están en su mayoría en el Distrito Centro, entonces eso se trabaja mucho a través de los colegios profesionales, donde se hacen reuniones sistemáticamente: Colegio de Arquitectos, de Ingenieros, Cámara de Hoteleros y Gastronómicos”* (D. Beretta, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

Desde la óptica de la mayoría de los entrevistados, el grupo de personas que participa en el CMD Centro es más altruista, más solidario, piensan en toda la comunidad. Sus demandas giran en torno a talleres culturales, arreglo de veredas, mejora de servicios públicos, entre otros. Los proyectos del Centro engloban a toda la sociedad rosarina, porque las instalaciones que el distrito ofrece las utilizan la mayor parte de los ciudadanos. *“Tienen en cuenta a todos a la hora de votar los proyectos, son generosos y piensan en el bien común”* (D. Moset, entrevista personal, 26 de septiembre de 2014).

En este sentido, uno de los entrevistados hizo referencia a la falta de sentimiento de pertenencia de los vecinos del distrito, debido a que es un espacio que es de todos, pero de nadie a la vez. Los límites se encuentran diluidos y sumado a las diferentes necesidades del centro comparando con los otros distritos, hace que la política participativa sea, desde su punta de vista, difícil de abordar. *“En el CMD Centro noto que hay límites de pertenencia que están más diluidos. Como el centro es de todos, la peatonal, las colectividades, se dan en el centro; se localizan acá pero tiene que ver con una parte de todos. Yo veo la participación de los vecinos como muy receptivos en la gente que viene de otros barrios, pero se diluye porque no sabés cuanta de esa participación es genuina del distrito y cuanto es de otros barrios. Es de todos y es de ninguno a la vez”* (D. Moset, entrevista personal, 26 de septiembre de 2014).

En esta misma línea, el coordinador del área de Promoción Social en el distrito, hizo referencia a una crisis general de participación ciudadana: *“con respecto a la participación yo veo en general que la gente descreo de todo espacio de participación. Por ello, considero que la tarea es doble: primero convencerlos de participar, luego, hacer que tomen el rol de representantes de una zona”* (J. Pereyra, entrevista personal, 26 de septiembre de 2014).

En este sentido, considera que es bajo el nivel de la población que participa en espacios como el PP. Si bien es un espacio de participación que funciona y es real, verdadero, hay una crisis general. No es sólo en los espacios municipales que no hay participación, las instituciones y clubes también poseen niveles bajos. Pereyra, relató que esta dificultad en llamar a la gente a involucrarse ocurre mucho en los barrios, en los cuales a las personas a cargo de los clubes por ejemplo, les resulta difícil convencer a la gente de sumarse.

Otro tema a analizar, es el porcentaje del PP que le toca al distrito. La mitad del presupuesto municipal otorgada al PP, le toca a todos los distritos por igual. La otra mitad, varía dependiendo del Índice de Carencia, el cual se rige por distintos valores. En los últimos años, el Distrito Centro es el distrito que menos dinero ha recibido, justamente teniendo en cuenta cuáles son las realidades de los otros distritos: *“si bien hoy en día, en los otros distritos se están llevando a cabo muchas obras, no solamente por la gestión municipal y por el PP, sino que se están llevado adelante por gestión provincial y se está mejorando la calidad de vida de los vecinos en los barrios. Pero bueno, seguimos instrumentando el Índice de Carencia para que los barrios que tienen alguna necesidad básica insatisfecha, lo pueda llevar adelante, lo pueda satisfacer con lo que le da el PP”* (M. Villa, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

Según datos oficiales⁷, en el período elegido 2011-2013, la participación de los vecinos del distrito ha ido en aumento, así como también la partida presupuestaria para el Distrito Centro:

⁷ En el sitio web de la Municipalidad de Rosario es posible acceder a estadísticas generales de participación en el PP y PP Joven desde el año 2003 hasta el 2014. Esto incluye cantidad de votantes, proyectos elegidos, montos destinados a cada distrito, entre otros.

PP	2011	2012	2013
Boletas válidas	10.686	No hay datos	11.380
Boletas anuladas	304	No hay datos	609
Boletas en blanco	9	No hay datos	26
Asignación presupuestaria	\$5.556.846	\$6.392.987	\$8.759.353

Tabla N°1 (Fuente: elaboración propia)

En cuanto a los presupuestos más votados, se sigue una línea constante: equipos para hospitales, cursos en oficios, actividades para la integración de los jóvenes, actividades culturales y recreativas, mejoras en espacios públicos, camión desobstructor de residuos y proyectos relacionados con el cuidado de mascotas y medioambiente, entre otros.

Sin embargo, en el análisis del PP surgen algunos interrogantes si se suma la mirada de una de las vecinales entrevistadas. Según la líder de Solidaridad Social. *“Nosotros participamos del PP antes que existiera. Hubo una audiencia pública en mayo de 2001 y sólo seis vecinales pedimos, entre otras modificaciones, el PP, que lo empezaron a hacer funcionar en 2002, cuando vieron que se les pudría todo. Es más, les avisamos que los iban a colgar ese mismo año, en diciembre se deben haber acordado de nosotros”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014). Según la entrevistada, el PP funcionaba muy bien hasta 2008 cuando Miguel Lifschitz empezó a decir que había que controlarlo más. Hasta 2007, el PP era prácticamente controlado por los consejeros, ellos tomaban las decisiones y la municipalidad daba la factibilidad. En esos años hasta han llegado a cambiar el precio de algunas cosas, gastos que les parecían excesivos para cosas que no consideraban que podían llegar a tener ese valor.

La entrevistada afirmó que a partir de 2008, no sólo empezaron a no cumplir con las obras, sino que hubo todo un ciclo de desempoderamiento de los ciudadanos que empiezan con el no voto de los consejeros. Antes, se votaban; el que era elegido como consejero sentía una responsabilidad mayor, *“para que te elijan debías pararte enfrente de todos, presentarte y proponerte”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

Además mencionó que el espacio para la participación depende del trabajo que realice cada asociación vecinal. Aseguró, por ejemplo, que hay muchas vecinales que no van al PP y ellos no

logran entender por qué. La entrevistada contó que hubo una discusión muy grande cuando se hizo la ordenanza. Había muchas vecinales que querían entrar al PP de modo directo, por el hecho de ser vecinal constituidas. *“Hubo una reunión, donde casi me prenden fuego; yo dije que si el vecino común, necesita que la gente lo vote, por qué nosotros deberíamos entrar así directo. Es más fácil para las vecinales tener los consejeros, tenés una institución atrás, la gente te elige. Pasa que hay algunos que no pueden pararse delante de una asamblea porque te abuchean; Actualmente, cualquier persona puede anotarse para ser consejero”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

En cuanto a la participación, Buontempo mencionó que “nadie va solo”, es decir, que ningún vecino va individualmente a las asambleas del PP. Asiste gente de vecinales, de ONGs y una cantidad muy grande de empleados municipales. De acuerdo con la entrevistada, la mayoría son contratados y así mantienen su trabajo: *“Es cierto que los proyectos lo presentamos nosotros, lo trabajamos... no somos angelitos, pero lo hacemos con mucho esfuerzo. Lo llevamos adelante nosotros gracias a los ciudadanos que nos apoyan”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

Haciendo referencia a las obras hechas con el PP la entrevistada mencionó que en el barrio se hicieron muchas cosas con él, pero que también le deben muchísimas más. Y en general, existen obras atrasadas en todos los distritos.

A esta información ha sido imposible acceder. Los entrevistados que trabajan en el municipio han dicho no conocerla o no respondieron a las preguntas. Sin embargo, el aporte de la vecinal fue útil para conocer una gran cantidad de obras que ganaron con el PP, pero no han sido realizadas. Todos los años presentan una nota reclamando esto; según Buontempo, al ser una institución le pueden dar seguimiento a estos pedidos. Para un vecino individual es más difícil, se fastidia a causa de estos procedimientos y termina abandonando el proyecto.

Para el barrio del Abasto, se adeudan una gran cantidad de proyectos votados con el PP desde 2008, mencionados a continuación en precios sin actualizar debido al aumento inflacionario.

Entre ellos, se pueden mencionar una campaña de educación vial focalizada en los principales problemas del barrio (\$7500); en el Playón del Parque Independencia, la colocación de aros de basket y postes para red de vóley (\$12.000); remodelación de Av. Corrientes, desde calle

Pellegrini a 27 de febrero que incluye el ensanchamiento de las esquinas para colocar refugios de transporte y dársenas en la filas de estacionamiento, con construcción de rampas (\$720.000).

Desde 2009, se adeudan la remodelación del cantero de calle 27 de febrero, que incluye la colocación de arbustos y más y mejor iluminación (\$209.942); plan integral de mejoramiento de la Plaza de la Libertad, cumplido en parte; rampas para personas con movilidad reducida, se han hecho sólo algunas (\$400.400); colocación de mesas y bancos más cancha de bochas en la Plaza de la Integración del Parque Independencia (\$63.092).

Los proyectos votados en 2012 para el PP 2013 que aún no se ejecutaron son el horno crematorio para mascotas a construir en el Instituto Municipal de Salud Animal (IMUSA) con un costo de \$230.000. Asimismo, ganó un proyecto que apuntaba al fortalecimiento de las vecinales, faltan ejecutar \$42.000 de los \$50.000 que se asignaron a este.

Por último, en este año se deberían haber ejecutado la instalación de cuatro cámaras de seguridad (\$803.542); reparación de veredas; refugios colectivos (\$110.400); además de completar las rampas de calle Pellegrini desde Balcarce a Necochea (\$942.000).

La vecinal también ha realizado pedidos junto con otras asociaciones reclamando las formas de votación que se dan en el PP. El objetivo de la misma ha sido generar una mayor participación responsable y transparencia, ya que no hay formalidades a la hora de la votación en el PP. No se pide documento de identidad al momento de hacerlo y esto hace que mucha gente vote doble y hasta triple.

Las vecinales también desean que se elimine la “urna volante”, que permite que se pueda votar en cualquier lado de la ciudad y también el bolivoto, por ser imposible su control. Lo mismo con respecto al voto web, exigen que se cumplan las normas de identidad y que a un ciudadano corresponda sólo un voto (actualmente se pide sólo una dirección de correo electrónico). Buontempo se pregunta: *“¿Quién dice que ese mail coincida con esa persona? Es una complicación en todo sentido esto”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

Asimismo, en esa nota exigen que los empleados municipales no puedan ser Consejeros, ya que desde su punto de vista, serían juez y parte. Además, que los fondos del PP vayan a una cuenta

específica y no a las rentas generales, sumado a la existencia de un organismo que regule la efectiva realización de las obras votadas: reclamos coherentes con todas irregularidades que sufre el desarrollo del PP.

La entrevistada mencionó casos de funcionarios con las urnas en la calle que salen del puesto de votación y en una hora vuelven con 50 votos. Esto es causa de enojo por parte de ella, que duda de la veracidad de esos votos: *“Podés irte al bar de la esquina y poner 200 votos en minutos. Nosotros no lo hacemos pero sabemos que lo hacen. Porque sacamos cuentas y sería un voto cada 30 segundos, lo cual es imposible”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

Además, Buontempo describió un hecho grave en las votaciones del 2013: fue varias mesas a controlar y se encontró con empleados públicos “arreglando” votos nulos; aquellos en que la gente votaba por ejemplo 5 proyectos, le sumaban uno a criterio de ellos (cuando el ciudadano debe votar reglamentariamente 6 proyectos, de lo contrario es inválido). *“¿Quién es él para arreglar eso? Si votó cinco, el ciudadano se confundió, su voto no vale”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

Presentó otra nota durante la votación, reclamando esto y otra planteando que pedía recuento de votos por todos estos sucesos, debido a que perdían su proyecto (cámaras de seguridad) por sólo 13 votos. El día del escrutinio, cuenta que no la dejaron verificar la correspondencia entre cantidad de votos en planilla y cantidad de voto por mesa. Ella afirmó que como en toda votación puede haber una diferencia por equivocación, pero que no le podían negar el recuento. Finalmente, obtuvieron las cámaras de seguridad. Según la entrevistada, para no contar los votos: *“Pensaron que devolviéndonos lo que nos habían robado, que eran las cámaras de seguridad del año pasado, nosotros íbamos a prendernos a un pacto tácito de silencio. Y eso no pasa. Si nos devolvieron las cámaras, era porque nos las habían quitado de mala manera”* (V. Buontempo, entrevista personal, 3 de noviembre de 2014).

Todas estas irregularidades generan desconfianza, indiferencia y a veces, desinterés en participar de parte de los ciudadanos y también de las organizaciones, quienes consideran que sus reclamos muchas veces no son escuchados. Uno de los pilares fundamentales del proceso de modernización en la ciudad es la transparencia. Esta implica rendición de cuentas y desarrollo de

información de fácil acceso al ciudadano, pero por sobre todas las cosas, información certera, real, con datos que informen y no distorsionen la realidad.

▪ **Presupuesto Participativo Joven**

En el marco del Centro de la Juventud⁸, en el año 2004 la Municipalidad de Rosario comenzó a implementar el Presupuesto Participativo Joven. Se implementó primero en el Distrito Sudoeste y luego se extendió a toda la ciudad, apuntando a jóvenes entre 13 y 18 años. Este, se encuentra enmarcado en el PP “adulto”, por lo que la metodología y las etapas en las que se estructura son equivalentes a las de éste, pero modificadas para responder a la juventud.

El PP busca dar un espacio de participación directa a los jóvenes, ampliar sus capacidades de decisión, incluirlos social y políticamente reconociéndole sus derechos, generar espacios de discusión y debate donde ellos puedan sumar sus opiniones. *“EL PP Joven (...) trabaja con establecimientos educativos y tienen distintas instancias de participación. El otro día pude estar presente en una asamblea porque nos han invitado y la cantidad de jóvenes que participaban era increíble: jornadas de 400 o 500 jóvenes participando, donde se ha hecho un trabajo con más de 200 escuelas (...) a lo que se apunta es a que el joven empiece a ver el PP, no solamente como un lugar donde se terminan definiendo obras para el barrio, sino donde ellos mismos, con otras características, puedan tener una incidencia; sea para modificar algunas cuestiones vinculadas al urbanismo en su barrio como cuestiones vinculadas a lo social y cultural”* (M. Villa, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

La primera instancia es la de las asambleas barriales, donde los jóvenes de cada distrito son llamados a opinar sobre las necesidades de su barrio y elegir consejeros que los representen, votados entre los mismos participantes. *“El diagnóstico barrial es el momento en que los jóvenes plantean las necesidades y prioridades que ven y analizan en los lugares donde viven y actúan”* (Beretta et al., 2005: 6). En esta etapa, al igual que en el PP adulto, los jóvenes eligen consejeros que los representarán.

⁸ El Centro de la Juventud es un espacio municipal, dependiente de la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes que tiene como objetivo la promoción de la participación juvenil y el diseño de estrategias específicas para las cuestiones que atañen a la juventud rosarina. Para más información, consultar sitio web de la Municipalidad de Rosario.

La segunda etapa es la del Consejo Participativo Joven de Distrito, formado por los consejeros elegidos en la etapa anterior, es un espacio de participación permanente. Estos se reúnen con funcionarios del Centro de la Juventud varias veces, para darle forma de proyectos a las propuestas que surgieron en las asambleas: *“Los jóvenes, tienen la posibilidad de esa vista panorámica, de poder ver algunas cuestiones que a lo mejor a los más grandes se nos pierden (...) vienen con proyectos que realmente son alucinantes”* (M. Villa, entrevista personal, 23 de septiembre de 2014).

La última instancia involucra la elección y votación de los proyectos que se van a realizar el año próximo.

El PP Joven es una apuesta a la participación y a la formación ciudadana e implica que los jóvenes que participan comprendan la realidad en la que ellos y sus pares viven: *“El mayor desafío es que se aprenda a participar participando. Es decir, aprender en la acción misma, a través de la experiencia lúdica, de la construcción de un diagnóstico común y la posibilidad de realizar propuestas”* (Beretta et al., 2005: 7).

▪ **Consejo Económico y Social (CEYS)**

Otro espacio de participación directa que ofrece la Municipalidad de Rosario es el Consejo Económico y Social (CEYS). Este es un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor del gobierno municipal en materia socioeconómica, ambiental, cultural y laboral. Este espacio de articulación interinstitucional se encuentra establecido en el Plan Estratégico Rosario Metropolitana 2008 – 2018 en su línea estratégica Oportunidades más Ciudadanía.

El CEYS apunta a consolidar y perfeccionar una democracia participativa, construyendo un medio de comunicación permanente y corresponsable de sectores de la comunidad. Asimismo, busca afianzar la convivencia e incrementar la participación social, a fin de contribuir a mejorar la calidad de la democracia y las decisiones públicas, promoviendo el diálogo participativo y la responsabilidad colectiva para abordar los nuevos desafíos y las nuevas problemáticas de la ciudad.

El Consejo elabora propuestas sobre cuestiones sociales, económicas, ambientales y culturales; brindar asesoramiento y emitir opiniones ya sea por iniciativa propia o respondiendo a las consultas formuladas por el municipio. Además, confecciona diagnósticos e informes que permitan definir cursos de acción consensuados y elevar propuestas e inquietudes para su tratamiento por parte de los gobiernos provincial y nacional.

Participan del Consejo una gran cantidad de organizaciones e instituciones: asociaciones de empresarios y comerciantes, universidades, colegios profesionales, ONGs, clubes, instituciones municipales, distintas fundaciones, iglesias, sindicatos, el municipio entre otros. De acuerdo con uno de los entrevistados, es una institucionalidad muy importante que se conformó hace años y que está funcionando actualmente. Los miembros se juntan una vez por mes. *“Ahí entran universidades, cleros, asociaciones empresarias, polo tecnológico, clubes, colegios de profesionales... donde van definiendo temáticas, propuestas, van trabajando juntos y eso también es un espacio de participación importante. No es marketinero, pero es una política participativa”* (D. Beretta, entrevista personal, 26 de septiembre de 2014).

El Consejo está estructurado de la siguiente manera: en la Asamblea General, se encuentran representadas todas estas instituciones que participan de la vida económica, social y política de Rosario. Estas, están informadas de las actividades que realizan las comisiones de trabajo y de todas las iniciativas que se llevan adelante en distintas instancias participativas (foros, talleres, conferencias, entre otras). Estas trabajan en diferentes comisiones de trabajo, de acuerdo a la temática que se trate; el Comité Ejecutivo, cuya presidencia está a cargo de la Intendente de la ciudad; la Coordinación Técnica, área de asistencia técnica y administrativa; y por último, las Comisiones de Trabajo, espacios específicos de producción y tratamiento de problemáticas relevantes de la ciudad que aporten propuestas a los diferentes niveles de gobierno para la toma de decisiones.

- **Plan Estratégico Rosario Metropolitana**

El Plan Estratégico Rosario Metropolitana PERM+10 es un espacio de diálogo social, en el que instituciones representativas del sector público y privado intercambian ideas para la formulación de proyectos estratégicos que guíen a la ciudad hacia un horizonte de desarrollo.

Al igual que en el Consejo Económico y Social, posee una Junta Coordinadora formada por la Municipalidad de Rosario, el gobierno de la provincia de Santa Fe, la Bolsa de Comercio de Rosario, asociaciones empresarias, universidades, fundaciones, periódicos, entre otros.

Uno de los principales ejes del PERM es Oportunidades+Ciudadanía, lo cual busca una ciudad abierta, inclusiva y cohesionada, cuyas instituciones promueven la participación, la solidaridad y la ciudadanía responsable. Bajo este eje de trabajo se encuentra el Programa Rosario Hábitat.

En términos generales, Rosario Hábitat se propuso como objetivo garantizar el derecho a la vivienda a ciudadanos en situación de pobreza y/o marginalidad, hacer frente al problema de los asentamientos informales desde una perspectiva global y con la participación activa de la población de dichos asentamientos. Asimismo, busca terminar con la exclusión y promover la integración física y social de la población que reside en estos asentamientos. *“El Programa Rosario Hábitat también ha incluido medidas para proteger a los miembros más vulnerables de la comunidad, para crear oportunidades de desarrollo económico, para establecer los pilares de un cambio cultural que permita a las mujeres ejercer sus derechos y para utilizar la fuerza de la organización colectiva en la resolución de los problemas comunes* (Biblioteca C+F, 2004: 1).

En lo que hace a nuestro tema de estudio, es interesante citar este programa debido a que el modelo de gestión del mismo, se ha basado en la participación y en el consenso para resolver los conflictos y planificar el futuro y ha incluido nuevas formas de planeamiento, seguimiento y control, a partir de la participación de los beneficiarios en los distintos niveles de la toma de decisiones. Es decir, se buscó sumar a los destinatarios del programa a todas las etapas de este: diseño y planificación, ejecución y control del mismo. *“El proceso de planificación participativa identifica los problemas del barrio y esboza posibles estrategias para resolverlos. Se desarrollan talleres temáticos con los vecinos: el objetivo es profundizar los alcances y planificar acciones de los componentes del programa”* (Garzia et al., 2004: 11).

En los talleres se abordan temáticas urbanas, sociales, ambientales y de fortalecimiento institucional. En un principio, se realizó un diagnóstico participativo que incluyó a los propios vecinos de cada barrio en particular y se buscó primero familiarizar a los vecinos con el proyecto. El proceso de planificación participativa implicó la identificación de los problemas del barrio y la propuesta de distintas estrategias para hacer frente a ellos.

Se organizaron talleres temáticos con el objetivo de ahondar en los fines del proyecto y de planificar las actividades de las distintas partes del programa. En este sentido, se adaptaron los instrumentos de planificación para su aplicación en talleres con un gran número de asistentes.

Una vez finalizado este proceso se eligieron los delegados, que constituyeron una comisión de supervisión junto con el equipo encargado del proyecto del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat. Basándose en los puntos acordados, se diseñó el proyecto integral definitivo, se tomaron en consideración todos los elementos del programa y comenzó su ejecución (Biblioteca CF+S, 2004). El modo de gestión está basado en equipos que funcionan como pequeñas unidades descentralizadas, con pocos niveles jerárquicos, sometidos a permanente revisión. En ese sentido se ha fortalecido el rol de los responsables de proyecto en su calidad de gerentes intermedios priorizando su capacidad de conducción de equipos y su visión estratégica por sobre los saberes específicos y se ha redefinido a las áreas específicas (técnica, social, legal, contable, información) como prestadoras de servicios y recursos a los equipos de proyectos.

De manera que, en este programa se ve claro cuanto suma la participación de los destinatarios del programa. *“La participación de los beneficiarios es fundamental. Sin ella no es posible lograr la autosustentación de los programas. Por otra parte una mejor calidad de vida no se logra sólo con más y mejores escuelas, casas u hospitales; se logra fundamentalmente cuando los miembros de una sociedad son capaces de ser protagonistas de su propio destino”* (García et al., 2004: 4).

- **Audiencias públicas**

En Rosario, Ordenanza N° 7040/00 regula el instituto de Audiencias Públicas. Éstas son una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones administrativas o legislativas, en el

cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. Este instrumento se basa en la publicidad de los actos de gobierno, la transparencia en la gestión y participación de la ciudadanía. En sí misma, es una instancia de participación en la toma de decisiones en la que pueden intervenir los ciudadanos (Bartolacci, et al., 2007).

El objetivo es facultar a la autoridad que debe tomar la decisión para que pueda escuchar las diferentes opiniones en un marco de igualdad y multiplicidad por medio de un mecanismo directo de recepción.

Sin embargo, las opiniones, objeciones y resoluciones emanadas en el marco de las audiencias *no tienen carácter vinculante* para las autoridades. No obstante, para el caso que se las requiera, forman parte del tratamiento de la norma que se debate y su celebración es obligatoria y previa al desarrollo y avance del expediente que la motiva.

Las audiencias pueden ser convocadas por el Ejecutivo Municipal, por el Concejo Municipal o por un grupo de ciudadanos que reúna –al menos– la cantidad de 0,5% de los integrantes del último padrón electoral y previa precisión del tema a tratar. Desde que se ha implantado en el 2000, en Rosario la mayoría de las convocatorias las ha hecho el Concejo Municipal, y han sido referidas a servicios públicos mayoritariamente.

Otro mecanismo de democracia directa, como es la Consulta Popular, no está reglamentado en la ciudad.

- **Consejo de niños y niñas**

En el marco del Municipio de Rosario, funcionan seis consejos de niños y niñas, uno en cada distrito siguiendo la política de descentralización. Los consejos están formados por niños y niñas entre 9 y 10 años que se reúnen quincenalmente por propia voluntad. Los grupos se renuevan por mitades para facilitar la transmisión de experiencias. Cada consejero participa durante 2 años.

Los consejos son coordinados por profesionales que de manera lúdica promueven el surgimiento de ideas de los niños. El objetivo primordial de estos espacios es trabajar distintos ejes a partir de las propuestas de los niños para generar acciones y campañas para la transformación del espacio público. Desde el municipio, el fundamento de estos consejos es sumar la mirada infantil a las políticas urbanas. De manera que, según el ejecutivo municipal, las propuestas surgidas desde los Consejos son retomadas por el equipo de La Ciudad de los niños junto a la Comisión Intergubernamental, para darles forma y continuidad.

Además del Consejo, el Municipio ofrece otros ámbitos de participación para los niños llamado “Niños Proyectistas”, el cual busca funcionar como un órgano de consulta donde los trabajan junto a los técnicos del Municipio para la proyección, el diseño y remodelación de espacios y servicios urbanos. *“A diferencia del Consejo de Niños y Niñas, donde ellos mismos proponen qué temáticas abordar, los Proyectistas trabajan con una demanda específica realizada desde el equipo técnico que requiere su opinión”* (Municipalidad de Rosario 2014).

También en el marco de la infancia, la ciudad cuenta con un Consejo Municipal de promoción y protección integral de derechos de niños y adolescentes creado en 2007 que funciona como *“órgano autónomo, consultivo y asesor de las políticas públicas referidas a las infancias, adolescencias y sus familias en Rosario y está integrado por representantes de diferentes instituciones locales”* (Municipalidad de Rosario 2014).

▪ Consejo consultivo asesor del Área de Diversidad Sexual

A través de la Ordenanza N° 8045 del año 2006, la municipalidad crea el primer espacio institucional público de carácter ejecutivo a nivel local en el país. El Área de Diversidad Sexual presta una variedad de servicios a la comunidad entre ellos, asistencia psicológica y jurídica, inclusión laboral, orientación pedagógica y campañas de sensibilización ciudadana.

De acuerdo con la ordenanza, esta área cuenta con un "Consejo Consultivo Asesor", el cual está formado por un representante de cada uno de los bloques políticos que integran el Concejo Municipal, un representante de la Oficina de Derechos Humanos, representantes de gremios y

sindicatos, Colegios Profesionales, la Universidad Nacional de Rosario y también, representantes de organismos y organizaciones reconocidos por su defensa de los derechos de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales.

Con el objetivo de abrir canales de diálogo y trabajo conjunto entre el Estado municipal y las diferentes organizaciones y actores sociales que trabajan sobre la temática específica, el consejo asesora y colabora con el Área en el diseño e implementación de políticas públicas específicas, articula las acciones entre el Estado municipal y las organizaciones que sectorialmente trabajan la temática, presenta proyectos y monitorea la ejecución de los mismos.

Si bien está dirigido a una parte de la población en particular, desde este trabajo se lo considera un espacio de participación ciudadana donde cada uno de los actores involucrados puede expresar su opinión y, además de eso, decidir conjuntamente con órganos municipales el diseño de proyectos específicos que atañen a lesbianas, gays, bisexuales y transexuales.

▪ **Consejo de la Aduldez Mayor**

Otro espacio de participación municipal en el ámbito de la Secretaría de Promoción Social es el Consejo de la Aduldez Mayor, creado en 2009 a través de la Ordenanza N° 8159. El objetivo principal de este consejo es canalizar la participación de las personas adultas mayores en la generación y evaluación de políticas específicas para ese sector de la población. El mismo, según la ordenanza, tiene carácter consultivo: lo que se busca es darle una mayor integralidad a las políticas destinadas a los adultos mayores (Municipalidad de Rosario 2014).

El consejo está compuesto por representantes del municipio designados por el intendente, organizaciones de la sociedad civil que trabajen con adultos, representantes del Concejo Municipal de Rosario y también de unidades académicas que aborden la materia.

Las entidades que participan el Consejo de acuerdo a su registro de organizaciones son: Asociación Cooperadora Escuela de Gerontología, Universidad del Centro Latinoamericano (UCEL), Carrera de Posgrado en Geriátría y Gerontología, Facultad de Ciencias Médicas (UNR),

Escuela de Gerontología, Centro de Investigación en Derecho de la Ancianidad y el Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI).

De acuerdo con uno de los entrevistados, el Consejo de la Aduldez Mayor funciona bien ya que a el concurren muchas personas con el objetivo de participar en propuestas referidas a este sector de la sociedad. El entrevistado lo caracterizó como un espacio muy interesante, donde ha participado el año pasado como representante de la municipalidad y observó la amplia participación de organizaciones y Centros de Jubilados (D. Beretta, entrevista personal, 26 de septiembre de 2014).

PARTE III: Consideraciones finales

3.1 No hay posibilidad de construcción de una ciudadanía activa sin un compromiso de la gestión pública.

A partir del recorrido realizado en el desarrollo de este trabajo, a continuación se traerán a colación los puntos más relevantes del mismo, a modo de reflexiones, interrogantes y nudos problemáticos para analizar el proceso de descentralización y la participación ciudadana en la ciudad.

Se ha resaltado con ímpetu la consideración del gobierno local como el nivel más propicio para el desarrollo de una participación ciudadana real y efectiva. Como resultado de la globalización, de la reforma del estado, de las demandas ciudadanas y otros causales que se han desarrollado previamente, el nivel local toma un rol preponderante en lo que a políticas públicas respecta en los últimos años. Es un elemento esencial del estado democrático, espacio para el involucramiento del ciudadano en la gestión de la ciudad debido a la proximidad. Se considera lo local como una nueva escala para pensar lo político. *“Las ciudades nos ofrecen así un terreno para explorar novedosas formas de participación ciudadana confiando en que contribuyan al ansiado retorno de los ciudadanos a los problemas públicos. Ellas parecen convertirse en escenario de nuevas formas de articulación entre la esfera pública y la esfera privada, el Estado y la sociedad civil”* (Bartolacci et al., 2007: 4).

La descentralización es una manera de facilitar esta participación: significa un estímulo a la creación de órganos territoriales (distritos) que aproximen la gestión municipal a los vecinos y de esta manera, promuevan la participación directa de estos; es decir, adiciona nuevas fuentes de participación.

La descentralización política a la que se ha hecho referencia significa la distribución real del poder político, es decir, la transferencia de competencias para decidir sobre el gasto público e intervenir en la coordinación y seguimiento de las políticas públicas. Se ha afirmado en este sentido, la importancia de la dimensión institucional, teniendo en cuenta que es necesario que los distritos tengan real autonomía y efectivo poder de decisión. Asimismo, se recalcó la importancia

del contexto político y normativo, haciendo referencia a la exigencia de marcos legales claros y actualizados.

Es indispensable el real traspaso de competencias, la transferencia de recursos financieros y la capacitación previa de los agentes municipales. *“La experiencia de la ciudad de Rosario ha demostrado que la reforma emprendida es un proceso en permanente construcción, que exige que los propios participantes muestren un singular y creciente sentido de apropiación, generar nuevos vínculos entre organizaciones y actores con problemas similares, desarrollar nuevos proyectos, intercambiar conocimientos, perfeccionar desde la base la calidad de las instituciones de gobierno (tanto en su propia capacidad ejecutiva para resolver los graves problemas que enfrentan las ciudades día a día, como en la habilidad de reconocer y articular capacidades dentro del Estado y con la sociedad civil)” (URBAL, 2010: 3).*

Se entiende a la participación como una manera de hacer gobierno: la participación ciudadana como una condición necesaria para la transformación social. Sin embargo, esta requiere de un Estado representante de todos los ciudadanos: partidos políticos, organizaciones sociales y vecinos individuales. Sin una fuerte vida asociativa, la participación se torna imposible.

El desafío está en considerar a la participación como una suma de diálogo, cooperación, deliberación y respeto mutuo; como medio y fin. Y aquí el rol de la información es fundamental: puede ser previo o concomitante, pero la transparencia e información desde el Estado al vecino es indispensable a la hora del llamado a la participación.

De acuerdo con Borja, que haya mayor o menos participación, es más un problema del Estado que de la sociedad. La responsabilidad del municipio en este sentido, es central. Cuando los ciudadanos no participan o lo hacen de manera muy reducida, sería positivo mirar hacia la gestión y analizar las fallas. Si bien se entiende que es un proceso en construcción continua, las propuestas deben emerger desde el Estado hacia los ciudadanos y permitir que también suceda al revés. Muchas veces, desde la vivencia de los ciudadanos surgen ideas y es necesario que existan los espacios para que estas puedan darse a conocer. Sin embargo, como se ha dicho, no se pueden abrir espacios de participación improvisadamente, que queden en el carácter consultivo y no avancen hacia medidas concretas.

Este trabajo parte de la descentralización y de la participación como pilares fundamentales de la democracia. Pero es importante resaltar que éstos no son conceptos neutros, aplicables a todas las ciudades por igual. No se trata de trasladar mecánicamente experiencias o buenas prácticas, sino de analizarlas y adaptarlas a las características particulares de cada ciudad. Es realmente grande la importancia de ello: es en el momento de la implementación de las políticas públicas cuando todos los obstáculos salen a luz. Por ello, la necesidad del diseño y planificación adecuados, con un diagnóstico previo y claro que esquematice las fortalezas y oportunidades para poder hacer foco en ellas y potenciar aquellos puntos más fuertes.

Hoy por hoy, después de más de quince años de implementado el proceso de descentralización en Rosario, puede afirmarse que los avances en la ciudad han sido importantes en materia de desconcentración administrativa. La gestión se acercó efectivamente al vecino: en los distritos se puede realizar una gran variedad de trámites y acceder a los servicios públicos, con relativa rapidez y eficacia, los reclamos son tomados y el vecino puede y tiene espacios donde realizarlos. Es posible afirmar, en este sentido, que la descentralización administrativa se ha desarrollado en estos años de manera adecuada, mostrando hoy sus resultados concretos, como se mencionó en todo lo relacionado a atención al vecino y desconcentración de trámites y servicios. Los vecinos de todos los barrios de Rosario tienen un CMD al que pueden acudir sin necesidad de hacer grandes distancias como sucedía previo a la descentralización, ya que todas las actividades se concentraban en el área central de la ciudad.

Esta investigación considera que las debilidades se hallan en el caso de Rosario fundamentalmente en el desarrollo de la descentralización política. El eje de la participación política es el que menos se ha desarrollado. Y el problema surge cuando no está claro qué significa participar.

La mayoría de los funcionarios municipales entrevistados confundieron el término y pocos pudieron describir qué entendían por participación ciudadana. Lo que ocurrió en la mayoría de los casos es que esa participación de la que se habla en este trabajo, y las políticas participativas entendidas, son confundidas con políticas de carácter más inclusivo que participativo: inclusión de sectores vulnerables de la sociedad. Es decir, los representantes de las áreas a las que se visitó,

consideraron políticas públicas participativas a programas como el de Economía Solidaria⁹, talleres de capacitación en oficios para jóvenes en situación crítica, el Plan Abre¹⁰, espectáculos públicos gratuitos, entre otros.

Si bien se considera que las políticas participativas deben ser sin ninguna duda inclusivas, desde la perspectiva de este trabajo, el punto fundamental de estas se halla en poder influir en la toma de decisiones del municipio, siendo sus opiniones realmente tenidas en cuenta y pudiendo, básicamente, decidir sobre cuestiones políticas, económicas, geourbanas que hacen a la ciudad.

En este sentido, los espacios participativos que funcionan realmente son fundamentalmente las mesas barriales, las vecinales y el PP. Los demás son consejos consultivos en los que la opinión del ciudadano no es vinculante; se observa entonces una acumulación de instancias consultivas con pocos resultados concretos. Y esto es un punto realmente significativo: una de las entrevistadas, perteneciente a una vecinal, aseguró que no concurrían a las audiencias públicas porque nadie los oía y su opinión no era considerada, al no ser obligatorio.

En el Distrito Centro, existe sólo una mesa barrial, lo cual es realmente muy poco en relación a los demás distritos; éstos poseen varias y allí se deciden cuestiones realmente relevantes, contando con una participación elevada.

Todos los espacios participativos mencionados como las mesas, el PP, CEYS, PERM, audiencias públicas y consejos consultivos de niños, adultez mayor y diversidad sexual, siguen manteniendo las características que Ford (2007) marca en su tesis doctoral: todas llaman a participar a organizaciones sociales pero ninguna al vecino individual. Y esto genera una resistencia importante por parte del vecino ante el llamado a la participación. Al mismo tiempo, no cumple con las premisas del originario proceso de modernización del municipio.

Esto también ocurre en el PP, donde, como se mencionó concurren mayormente vecinales, organizaciones, empleados públicos y muy pocos vecinos por su propia cuenta. Es imposible

⁹ La Municipalidad de Rosario promueve el desarrollo de formas productivas y de comercialización para una mayor inclusión de todos los sectores sociales a través de la creación de redes sociales y la recuperación y apropiación de conocimientos y saberes. Para más información, véase el sitio web de la Municipalidad de Rosario.

¹⁰ ABRE es el Programa de Intervención Integral en Barrios que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe lleva adelante en coordinación con las municipalidades de Santa Fe, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé y Pérez. Para más información véase el sitio web del gobierno de la provincia de Santa Fe: www.santafe.gov.ar

pensar en que todos los ciudadanos participen, por interés, por tiempo, por ganas... pero en el centro, en relación a los demás distritos, la concurrencia al PP es reducida.

De acuerdo a estimaciones oficiales, el distrito cuenta con más del 25% del total de la población rosarina, aproximadamente 243.650 habitantes. Si se tiene en cuenta que sólo votan entre 10.000 y 11.000 personas, la participación en el distrito centro es realmente baja.

Asimismo, la participación de los vecinos del centro es mayor al momento de la votación que en la etapa anterior de propuesta y diseño de los proyectos. Una de las razones de esta particular característica, se halla en que las necesidades son diferentes con respecto a los demás distritos, los cuales sufren carencias significativas en relación al centro. Si se analizan los tipos de proyectos votados, se verá que en el centro se trata más de propuestas culturales o de obras públicas (veredas básicamente) en tanto que en los distritos más pobres de la ciudad se proponen proyectos para cubrir necesidades más básicas, como por ejemplo, la copa de leche.

Al mismo tiempo, en el Distrito Centro el sentimiento de pertenencia con respecto al territorio se pierde, se diluye, debido a que sus espacios son utilizados por muchas más personas, a diferencias de las instalaciones de los barrios de otros distritos.

Al vecino del centro le resulta más fácil y cómodo votar que involucrarse en la creación de los proyectos o en el rol del consejero. No tiene necesidad de hacerlo. Ocurre también, que asiste al PP con demandas específicas y luego de que son resueltas (o no) no vuelve a participar. Se lo utiliza frecuentemente como una vía de canalización de demandas puntuales e individuales, lo cual puede juzgarse si se tiene en cuenta que una de las riquezas principales del PP teóricamente es la deliberación y el espíritu solidario que genera, en el sentido de escucharse mutuamente y atender las prioridades. Vencer al individuo, enemigo número uno del ciudadano, en palabras de Alexis de Tocqueville.

De acuerdo a uno de los entrevistados, hay una crisis general de participación que hace que la gente participe cada vez menos. Pero en este punto, es importante volver y reflexionar: ¿A qué se debe esa “crisis”? ¿Quiénes son los responsables de modificar esto e incentivar a los ciudadanos a

involucrarse? ¿Hay acciones concretas que busquen el aporte ciudadano en materia de decisiones y gasto público?

No pueden dejarse de lado las alteraciones e irregularidades que sufre hoy el PP ni el impacto que esto tiene en los niveles de participación.

Se pudo recabar la participación masiva de empleados municipales en el recuento de votos, el arreglo de votos nulos por parte de ellos, la falta de espacios únicos donde se realicen las votaciones y ausencia de marcos normativos claros, entre otros. Hoy por hoy, cualquier persona puede votar en los puestos de votación y en las “urnas móviles” que se hallan en lugares estratégicos sin presentar documento de identidad; lo mismo ocurre cuando se vota vía internet: sólo se solicita una dirección de mail. Esto lleva a que muchas veces los resultados se tergiversen (a través de votos dobles o triples de una misma persona) y se deje de lado la voluntad real de los ciudadanos. El escrutinio debe tener su propio reglamento y este debiera ser respetado fundamentalmente por el Ejecutivo Municipal.

Pero el costado débil del PP no termina allí. Se ha podido relevar la existencia de una gran cantidad de proyectos votados desde 2008 que aún no han sido ejecutados. Pero el PP continúa en movimiento: se siguen diseñando proyectos y votándolos, se continúa realizando el escrutinio y definiéndose cuánto se va a destinar a cada distrito... el PP se sigue implementando año a año, acumulando una gran cantidad de obras adeudadas.

¿Tiene sentido seguir impulsando el PP como la bandera de la participación ciudadana por excelencia mientras aún restan gran cantidad de proyectos votados? Desde la óptica oficial, se supone que sí, ya que funciona como un caballito de la gestión cuando se habla de participación. Todos los funcionarios municipales aseguraron que la participación es un eje que atraviesa transversalmente a todas áreas de gobierno. Pero, las instancias de participación carecen de sentido si no se hallan reflejadas en resultados tangibles. La mera deliberación no soluciona los problemas de los vecinos; las obras que se deben lo único que generan es una resistencia grande de parte de todas las organizaciones de la sociedad que participan en el PP y realmente se esfuerzan a la hora de darle forma a sus propuestas. Con esto no se apunta a dejar de lado el PP,

sino a crear un marco legal adecuado, que permita, por vías institucionalizadas, el reclamo válido de los vecinos.

En este sentido, es importante no perder de vista que para lograr los resultados esperados con las políticas públicas participativas es fundamental que comience a desarrollarse desde el Estado la evaluación de las mismas. Normalmente por cuestiones de tiempo y presupuesto, las gestiones públicas no llevan a cabo esta instancia y aquí es cuando quedan los espacios participativos suspendidos o con existencia nula, sin tareas relevantes. La etapa de evaluación es tan significativa como el diagnóstico previo y el diseño, de ella depende en gran parte el correcto desarrollo de la política de que se trate. La evaluación es elemental: a través de ella, los actores logran desentrañar cuales han sido las fallas del proyecto, los obstáculos y dificultades. Sin este aprendizaje continuo que significa la evaluación de las políticas, es muy arduo llegar a resultados óptimos.

Tuve la oportunidad de realizar una pasantía en la Prefeitura en Porto Alegre¹¹, Brasil en junio de 2014 y pude conocer en territorio el desarrollo del PP. Las diferencias que marca Ford (2007) con respecto al desarrollo del PP allí son absolutamente reales y, de algún modo, sustanciales. De acuerdo al análisis realizado se verá que los principales distinguos entre Rosario y Porto Alegre en materia de democracia participativa, son causas de las importantes debilidades que al presente sufre el PP en la ciudad.

Una diferencia se halla en la institucionalización de los criterios distributivos. En Porto Alegre hay criterios distributivos institucionalizados para los recursos financieros disponibles. Estos lineamientos dependen del área temática en que se encuentre el proyecto (éstas son 14: recreación, asistencia social, cultura, desarrollo económico, hacienda y turismo, educación, deportes, vivienda, alumbrado público, pavimentación, saneamiento ambiental, saneamiento, salud, telecentros, transporte y circulación). En relación a cada una de éstas, están definidas las características que deben poseer los proyectos e institucionalizados los requerimientos en cuanto

¹¹ Porto Alegre es una de las ciudades más importantes de Brasil, capital del estado de Río Grande Do Sul. Cuenta con una población de 1.420.667 habitantes y aproximadamente 4 millones de habitantes para su área metropolitana. La ciudad está ubicada al sur, en la conjunción de cinco ríos. Es un gran centro industrial del sur, y se encuentra en una zona estratégica para el Mercosur, debido a su proximidad con Buenos Aires, y Montevideo. Para más información sobre Porto Alegre y el PP véase: www.portoalegre.rs.gov.br

a la cantidad de habitantes alcanzados por proyecto, participación, necesidades y factibilidad técnica. Los ciudadanos eligen cuatro de éstas temáticas y las toman como prioridades. Estos criterios impactan en la distribución de dinero entre los distritos, asignando más dinero a aquellos distritos o temas en los que esos criterios pesan más, y en la distribución de dinero al interior de cada distrito, asignando más dinero a aquellos barrios o temas en los que esos temas son más relevantes (Ford, 2007).

Además de la participación territorial, existe una instancia donde se involucran organizaciones profesionales, instituciones y sectores de clase media, que no tenían presencia con el predominio del solo criterio territorial. Esta instancia se desarrolla a través de reuniones por temas relacionados a estos sectores específicos: sindicatos de trabajadores, empresarios, comerciantes, agricultores, gremios estudiantiles, movimientos culturales, de mujeres, ecológicos y ciudadanos en general. En estos espacios la deliberación y el contacto con funcionarios de la Prefeitura es fuerte y periódico.

En Rosario, si bien hay criterios de distribución de los recursos, estos no están institucionalizados, no se encuentran en ningún documento oficial. *“Tanto en las asambleas barriales como en los CPD en Rosario, los funcionarios municipales y los consejeros experimentados aluden frecuentemente a la importancia de privilegiar las demandas de quienes menos tienen (necesidades), que sean técnicamente viables (factibilidad), que incluyan a un gran número de personas (población alcanzada), que hayan sido más pedidas (participación). Pero no está escrito en ningún lado, ni tampoco se plantea como un tema a discutir, con lo que queda más librado a la buena voluntad de los participantes, a una cuestión de moralidad, y no a una toma de posición política discutida y conocida por todos los participantes, que puede modificarse año a año. Pareciera que con esto la gestión busca evitar conflictos y, en definitiva, despolitizar”* (Ford, 2007: 79). Como puede notarse, las normas claras que regulen el desarrollo de los momentos del PP, no sólo están ausentes en lo referido al escrutinio, si no también en la división de los recursos existentes.

Otra diferencia importante, se halla en el ánimo solidario y responsable entre los distritos a la hora de la distribución de los recursos.

En Porto Alegre, el Consejo del PP es el que tiene la decisión final en todos los proyectos de la ciudad. Este está integrado por dos consejeros de cada uno de los 17 distritos de la ciudad, consejeros temáticos, representantes de organizaciones sociales y laborales, funcionarios municipales.

El Consejo del Presupuesto Participativo es la instancia institucional que vincula la estructura participativa con las unidades administrativas del gobierno. Le compete analizar, emitir opinión en favor o en contra, modificar en todo o en parte y proponer aspectos globales o parciales de la política tributaria y recaudadora del municipio. En este sentido, precisa las pautas y prioridades presupuestales; fiscalizando la ejecución, decide el destino de los recursos del PP para toda la ciudad, para cada distrito, para cada calle, en base a los criterios antes señalados: define una posición sobre todas las inversiones a realizar en la ciudad sea del tamaño que fueren *“Esta diferencia impacta en la escala de las discusiones, en el tipo de redes que se establecen entre organizaciones al interior del PP y en las relaciones entre las organizaciones y el estado municipal”* (Ford, 2007: 78).

Además, en Porto Alegre se han creado diversos espacios de participación directa de los ciudadanos, que se ocupan de actividades específicas, como los Consejos de la Ciudadanía, Consejos contra la Discriminación y el Racismo, Consejo Municipal de Cultura, Consejo Municipal de Salud, Consejo de Asistencia Social y Consejos Tutelares.

En el PP de Rosario, al contrario, lo que se ve es fragmentación, no existe ningún organismo que centralice todos los proyectos. *“Las discusiones sobre proyectos y montos se dan a escala barrial y distrital pero se cortan a nivel interdistrital, haciendo que cada distrito “mire su propio ombligo”; las redes entre organizaciones se construyen principalmente a nivel distrital pero no se favorecen las relaciones interdistritales (lo que por supuesto no impide que esas organizaciones se vinculen por su propio esfuerzo); y las relaciones entre las organizaciones y la gestión municipal se busca que sean “punto a punto” o agrupadas lo mínimo posible. Con esto la gestión busca mantener un nivel más alto de control centralizado del dispositivo”* (Ford, 2007: 78).

De esta manera, la participación a la que se ha hecho referencia en el trabajo, tiene como condición sine qua non la relación del municipio con las organizaciones sociales, incluyéndolas activa y no pasivamente.

En esto, puede notarse en Rosario otro punto endeble. En el caso de las vecinales, por ejemplo, el municipio busca a través de la Casa del Vecinalismo, generar una suerte de organismo supra vecinales que esté a cargo de la regulación de estas. No hay políticas concretas para hacerlas avanzar y desarrollarse, no se tiene en cuenta la preponderancia de estas asociaciones como reales espacios participativos, absolutamente ad honorem y con un espíritu emprendedor y solidario con respecto a sus barrios y vecinos. Muchas padecen la falta de un establecimiento para desarrollar sus actividades y los subsidios oficiales existentes funcionan a manera de “favores políticos” con lo cual, muchas de ellas, prefieren seguir en la misma situación y no acceder a estos.

Si no se respeta y se incluye a las organizaciones ¿De qué participación podemos hablar? Si cada vez tienen más obstáculos para poder organizarse y subsistir, ¿Es real el impulso a la participación que se da desde el municipio? ¿Están yendo de la mano descentralización y participación?

Por supuesto que las respuestas a estos interrogantes llevarán mucho tiempo de reflexión y análisis, pero es interesante pensarlas, del otro lado de la gestión, desde lugar del vecino.

IV. Referencias bibliográficas

Altschuler, B., (2006). *Municipios y desarrollo local. Un balance necesario* en Rofman A. y Villar A. (comp) *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Ed. Espacio.

Arroyo, D., (1997). *Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina*. En “*Hacia un nuevo modelo de gestión local*”. Oficina de publicaciones del CBC. Universidad Católica de Córdoba.

Balbis, J., (2001). *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, s/f, Disponible en: www.equipopueblo.org.mx

Bartolacci, F. et al., (2007). *La participación ciudadana en el control de gestión de las políticas públicas municipales. El caso de la ciudad de Rosario*. Buenos Aires. Ponencia IV Congreso de Administración Pública. Disponible en: www.asociacionag.org.ar/.

Berretta, D. et al., (2005). *Presupuesto participativo joven. Construyendo ciudad(anía)*. Disponible en: www.rosario.gov.ar

Biblioteca CF+S (2004). *Rosario Hábitat: Programa integral de recuperación de asentamientos (Argentina)*. Ciudades para un futuro más sostenible. Disponible en: www.habitat.aq.upm.es

Bifarello, M., (2006). *Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente. Experiencia Rosario: Políticas para la gobernabilidad*. Rosario, Ed. Logos. Disponible en: www.rosario.gov.ar

Boisier, S. (2002). *2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización*. Seminarios “*Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas*”, organizado por los Ministerios de la Presidencia, de Educación y de Salud del Perú y celebrado en Lima, Perú, entre el 9 y el 11 de Abril.

Boisier, S., (1983). *Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional*. Revista Estudios Regionales, nro 11, Santiago de Chile.

Boisier, S., (1990). *Estado, territorio y sociedad*. Pehuén, Santiago de Chile.

Boisier, S., (1997). *Conocimiento y gestión territorial en la globalización*. Trabajo presentado en el Seminario "Impactos Territoriales del MERCOSUR", Santiago de Chile.

Boisier, S., (2004). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista eure (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile, septiembre.

Borja, J., (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Instituto de estudios de Administración Local, Madrid.

Borja, J., (1996). *Descentralización y participación en la gestión local. Rosario: descentralizar para crecer*. Conferencia realizada en la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Borja, J., (1999). *El renacimiento de la cultura urbana. Frente a la globalización ciudades con proyecto*. Exposición Seminario Internacional, Rosario.

Borja, J., (2002). *Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana*. Revistas aportes para el Estado y la administración gubernamental. Disponible en: www.asociacionag.org.ar

Calderón Suárez, J., (2003). *Proyecto de apoyo al fortalecimiento de los procesos de descentralización política en América Central*, UPD-OEA-BID.

Calderón Suárez, J., (2007). *Descentralización Política: Aproximaciones Conceptuales y Pinceladas en Centroamérica*. En Revista Vox Localis, Revista Digital Iberoamericana Municipalista, nro. 13, mayo.

Carpinetti, J. (2010). *La democracia en América Latina. Participación ciudadana y actores locales. Las experiencias de Rosario y Montevideo*. Tesina de licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Consejo de la Juventud de España (1999) *Cultura participativa y asociacionismo juvenil*. Disponible en: <http://aragonparticipa.aragon.es>

Cunill Grau, N., (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Revista Nueva sociedad, Venezuela.

Finot, I., (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. CEPAL, serie Gestión Pública. Santiago de Chile, mayo.

Ford, A., (2007). *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002/2005*. Tesis de doctorado. FLACSO Argentina. Disponible en: www.rosario.gov.ar

García Delgado, D. (comp) (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Municipio y Sociedad Civil en Argentina. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.

Garzia, M. et al., (2004). *Programa Rosario Hábitat. Aprendizajes alcanzados*. Ponencia en II Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza, Argentina.

Ghirardi, H., (2000). *Descentralización y Participación Ciudadana, ejes de una gestión moderna y solidaria*. Ponencia presentada al Curso Internacional Ciudad Futura II, Plan Estratégico Rosario, Rosario, mayo.

Ghirardi, H., (2000). *La experiencia descentralizadora de los Municipios*. Ponencia en Seminario Internacional “*Hacia un modelo de Estado para un desarrollo sustentable*”. Buenos Aires.

Ghirardi, H., (2000). *La política de modernización de la administración municipal en la ciudad de Rosario* en Primera Jornada “*La modernización del estado municipal en la ciudad de Rosario*”, Rosario. Disponible en: www.municipios.unq.edu.ar

Herzer. H. y P. Pérez (1989). *Municipio y participación popular en América Latina*. Revista Desarrollo Económico, v. 29, N° 114, julio – septiembre.

Maino, J. e I. Verdi, (2009). *10 años de descentralización en Rosario: tensiones, transformaciones y desafíos*. Ponencia 5to Congreso de Administración Pública, San Juan, Argentina. Disponible en: www.asociacionag.org.ar.

Molina, C., (2003). *Participación ciudadana y descentralización*. En: Calderón Suárez, J. “*Proyecto de apoyo al fortalecimiento de los procesos de descentralización política en América Central*”, UPD-OEA-BID.

Municipal de Rosario y URBAL (2009). *El Presupuesto Participativo en Rosario: una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General de Municipalidad de Rosario, agosto. Disponible en: www.rosario.gov.ar

Municipalidad de Rosario (1996). *Documento base del Programa de Modernización y descentralización municipal*. Editorial Municipal.

Municipalidad de Rosario (1996). *Documento base para la descentralización de la Municipalidad de Rosario*. Programa de descentralización y modernización, Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, Editorial Municipal.

Municipalidad de Rosario (1996). *Programa de descentralización municipal de Rosario*. Editorial Municipal.

Municipalidad de Rosario (1997). *Distrito Centro. Situación actual y potencialidades*. Colección Rosario parte por parte, 1ra serie, cuaderno 3, Editorial Municipal.

Municipalidad de Rosario (1997). *La ciudad de Rosario: los alcances de una gestión descentralizada. La delimitación de los distritos*. Colección Rosario parte por parte, 1ra serie, cuaderno 1, Editorial Municipal.

Municipalidad de Rosario (1997). *La descentralización en la ciudad de Rosario. La construcción de un gobierno municipal cercano, moderno y participativo*. Municipalidad de Rosario, Editorial Municipal.

Municipalidad de Rosario (2000). *Ciudad futura II: Nuevos modos de pensar, planificar y gestionar ciudades*. Curso internacional Ciudad Futura, Rosario, mayo.

Municipalidad de Rosario (2006). *Los seis centros municipales de distrito. Una oportunidad para la transformación urbana*. Rosario a 10 años de la descentralización. Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario, abril.

Municipalidad de Rosario (2008). *Plan estratégico Rosario Metropolitana 2008-2018*. Editorial Municipal. Disponible en: www.perm.org.ar

Pérez, P., (1991). *Municipio, necesidades sociales y política local*. GEL/IIED-AL, Buenos Aires.

Pérez, P., (2002). *Descentralización y gobierno local*. Conferencia en VI Congreso Iberoamericano de Municipalismo. Unión Iberoamericana de Municipalistas. República Dominicana, octubre-noviembre.

Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005). *Políticas para la gobernabilidad, experiencia Rosario*. Municipalidad de Rosario. Editorial Municipal.

Proyecto URBAL (2010). *Módulo de capacitación local. Planificación estratégica, descentralización y presupuesto participativo*. Sistema intermunicipal de capacitación en planificación y gestión local participativa, Municipalidad de Rosario.

Proyecto URBAL (2010). *Sistema intermunicipal de capacitación en planificación y gestión local participativa, Módulo de capacitación local: Planificación estratégica, descentralización y presupuesto participativo*. Municipalidad de Rosario. Disponible en: www.lproweb.procompa.com.br

Rivera, C. (2010). *La participación ciudadana en un modelo de cambio*. Revista de la Oficina de Coordinación y Orientación URB-AL III, nro 1, segundo semestre.

Robin, S. y S. Velut, (2007). *Estado y democracia participativa. Las ciudades de Montevideo y Rosario, una mirada comparativa*. en Guibert M. et al. (ed) (2009) *Le bassin du Río de la Plata. Développement local et intégration régionale*, Toulouse, Presses, Universitaires du Mirail.

Sanchez, L., (2004). *El programa de descentralización y modernización de la Municipalidad de Rosario*. Mundo Urbano, Informes y Programas Gubernamentales, Universidad de Quilmes. Disponible en: www.mundourbano.unq.edu.ar

Socorro Arzaluz S., (1999). *La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano: Algunas reflexiones teóricas*. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Disponible en www.iglom.iteso.mx

Spinelli, G., (2010). *La descentralización y la participación ciudadana en la gestión local*. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. Disponible en: www.municipios.unq.edu.ar.

Sitios web consultados

Consejo Económico y Social de Rosario: www.ceysrosario.org

Página web oficial de la Municipalidad de Rosario: www.rosario.gov.ar

Página web oficial del Gobierno de la provincia de Santa Fe: www.santafe.gov.ar

V: Anexos

Anexo 1: Entrevistas desgrabadas a informantes clave¹²

Entrevista a Jordi Borja Sebastià

24 de septiembre de 2014.

Jordi Borja (Barcelona, España, 18 de junio de 1941), geógrafo urbanista, y político español. Es Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, Diplomado en Geografía y Máster en Urbanismo. Es profesor en la Universidad Abierta de Cataluña (UOC) donde es responsable del Área de Gestión de la Ciudad y Urbanismo y desde el 22 de diciembre de 2012 Presidente del Observatorio de Derechos económicos, sociales y culturales ubicado en Barcelona, España.

Constanza: ¿Conoce en la práctica una ciudad que a partir de un proceso descentralizador sea modelo o haya desarrollado al máximo mecanismos de participación donde el ciudadano se sienta parte? ¿Cuáles son los mecanismos que se implementaron? ¿Cuáles cree que son los mecanismos de participación más efectivos para que los ciudadanos se involucren?

J: Son muy numerosas las ciudades que de alguna forma están divididas en distritos, comunas, delegaciones, etc. por ejemplo, Lima distingue los municipios (comunas como en Buenos Aires pero con competencias mayores) y la Alcaldía Mayor (que incluye también la zona central que no es municipio). México lo mismo, las delegaciones son fuertes. Y Quito es algo parecido. El caso que considero más negativo es la fragmentación de Santiago de Chile pues no hay un gobierno del conjunto de la ciudad, es un conjunto de 34 comunas o municipios que en la práctica dependen en muchos aspectos de los ministerios del estado.

Pero si bien una descentralización más o menos potente posibilita un mayor control o acceso al gobierno más próximo no por ello se generan formas de participación efectiva, de evaluación y rendimiento de cuentas, de incidencia en los procesos deliberativos, de iniciativa popular, etc. En muchos casos estas entidades son clientelares, con recursos y competencias insuficientes para dar respuestas, etc. Es el caso de Buenos Aires.

C: ¿Conoce el proceso de descentralización en la ciudad de Rosario? ¿Qué opinión le merece? ¿Considera que en un principio fue una adaptación o copia del programa de descentralización de Barcelona?

J: Conocí un poco la descentralización de Rosario y creo que tuvieron en cuenta el proceso de Barcelona. Lo expuse en algunas conferencias y reuniones. Es posible que inicialmente fuera parecido pero supongo que ha evolucionado como lo ha hecho el de Barcelona. No estoy satisfecho del actual sistema de Barcelona, pues los distritos se han burocratizado, no son representativos de los ciudadanos del distrito, son casi siempre meros ejecutivos del gobierno de la ciudad, no se han desarrollado los instrumentos participativos, no se ha entendido que la relación con la ciudadanía tiene siempre una base conflictiva y hay que reconocer a los colectivos críticos y pactar con ellos... me temo que en Rosario se han desarrollado procesos no muy distintos aunque en cada ciudad las realidades son diferentes. En todo caso resulta interesante que hayan surgido iniciativas ciudadanas ajenas al sistema de participación como la de prohibición de los barrios cerrados, una iniciativa innovadora.

C: ¿Cómo medir la participación más allá de encuestas o entrevistas? ¿Cuáles crees que son los principales indicadores que pueden darnos cuenta de que los ciudadanos se sienten parte en la gestión?

J: Por sus obras les conoceréis dice la biblia. ¿El gobierno de la ciudad ha reconocido a los colectivos ciudadanos? ¿Ha tramitado y debatido sus propuestas? ¿Ha aprobado una parte de ellas? ¿Reconoce la legitimidad de las entidades o movimientos críticos?

¹² Los interlocutores en las entrevistas son identificados a partir de las iniciales de los nombres de pila. "C": Constanza.

La participación más efectiva es la suma de dos procesos, la movilización ciudadana es uno, el otro es el reconocimiento por parte de las instituciones de la citada movilización. La participación es un ámbito de debate, conflicto, negociación y en algunos casos de colaboración.

C: ¿Qué le recomendarías a una ciudad XXX que lleva 10 o 20 años en un proceso descentralizador y todavía está en una etapa de descentralización administrativa? ¿Cómo puede el gobierno municipal ampliar la participación?

Recomendaría a los que han gobernado hasta ahora que se fueran a casa y si es posible sin haberse enriquecido y que sean nuevas generaciones, críticas, generosas, solidarias, arraigadas en la sociedad local, que ocupara las instituciones y las abrieran a la ciudadanía.

Entrevistas a funcionarios municipales

- **Entrevista a Celina Maguna a cargo del área de Comunicación Social CMD Centro.17 de septiembre de 2014.**

C: ¿Cómo se trabaja la participación ciudadana desde el Municipio?

CM: La participación ciudadana es un eje que atraviesa todas las dependencias de la Municipalidad de Rosario. Cada Secretaría tiene su equipo de participación ciudadana, llamados Equipos Territoriales, formados por coordinadores. Cada coordinador, trabaja en un distrito diferente. Es decir que por cada área, habrá seis coordinadores correspondientes a los seis distritos en los que está dividido la ciudad.

El trabajo de estos coordinadores está orientado hacia las diferentes organizaciones que forman parte del distrito y los mismos se reúnen una vez por semana con la directora del CMD Centro en una suerte de Minigabinete, donde se ponen en debate las diferentes cuestiones que se presentan específicamente en cada área.

C: ¿Con qué organizaciones se relaciona el Distrito Centro? ¿Se tienen en cuenta sus propuestas? ¿Tienen proyectos en común?

CM: En el caso del Distrito Centro, las organizaciones con las que más se trabaja son las asociaciones deportivas, clubes, vecinales, organizaciones de comerciantes, entre otras. Éstas, buscan el auspicio de la Municipalidad de Rosario en el desarrollo de sus actividades, en forma de subsidios o no. Además del trabajo con organizaciones barriales, los coordinadores trabajan también con instituciones provinciales (como los centros de salud) y municipales.

C: ¿Cuáles son las principales políticas públicas participativas que impulsa la municipalidad?

CM: La Secretaría de Promoción Social trabaja con Economía Solidaria, emprendedores, diversidad, capacitaciones en empleo, clubes deportivos, centros de recreación.

Políticas ambientales de sustentabilidad y Servicios Públicos también trabajan con políticas participativas. Asimismo, existe el Instituto de la Mujer que trabaja sobre políticas de género. Es muy difícil abarcar la totalidad de las políticas que imparte la municipalidad, ya que como dijimos anteriormente, la intervención de los vecinos en la gestión es transversal a las diferentes áreas que conforman el municipio.

La política pública participativa por excelencia es el Presupuesto Participativo, el cual resulta el caballito de la gestión participativa y es inédito en la Argentina. Ninguna ciudad tiene el desarrollo que posee Rosario, por lo cual resulta pionera.

El CMD Centro cuenta con la mayor densidad de población y por lo tanto, cuenta con altos caudales de votos en las Rondas del PP. Lo que ocurre en el Centro, es que es menor la cantidad de ciudadanos que participa proponiendo proyectos, que la que interviene en la ronda de votación de los mismos. Más del 50% de la población vota en el Centro y esto se debe a que las mismas se hacen en lugares estratégicos como son la peatonal, las distintas

facultades, etc. Como mencionamos, en la participación en las asambleas barriales, la cantidad de vecinos que participa disminuye notablemente. Esto se debe a que tienen menos necesidades que los otros distritos, tienen las necesidades básicas cubiertas. Esta situación no se reproduce en el resto de los CMDs donde hay muchas más carencias y los vecinos demandan otras cosas como pueden ser la copa de leche o programas de inclusión de los jóvenes.

El grupo de personas que participa en el CMD Centro es más altruista, más solidario, piensan en toda la comunidad. Piden por ejemplo talleres culturales, arreglo de veredas, mejora de servicios públicos, entre otros. Los proyectos del Centro engloban a toda la sociedad rosarina, porque las instalaciones que el distrito ofrece las utilizan la mayor parte de los ciudadanos.

La poca participación en las rondas de propuesta de proyectos se atribuye a que los vecinos tienen poco tiempo, ya que todos trabajan. Tienen en cuenta a todos a la hora de votar los proyectos, son generosos y piensan en el bien común.

Asimismo, el CMD Centro trabaja mucho con los límites del distrito. Por ejemplo en los Fonavi o el barrio La Sexta; éstas son las zonas más susceptibles del distrito. Allí se trabaja también con las instituciones del barrio en la Mesa Barrial.

Las Mesas Barriales son otro espacio participativo que ofrece la municipalidad. En cada una de ellas hay un coordinador de los CMDs el cual lleva y trae las demandas del barrio específico. Coordina las acciones que se definen en la mesa; se trabaja mucho con las instituciones educativas, iglesias, centros de salud. Todas las instituciones barriales, municipales, provinciales y también vecinos individuales que deseen participar.

C: *Gracias Celina.*

- **Entrevista a Alicia Pino, Directora CMD Centro, 23 de septiembre de 2014.**

C: *¿Cómo se desarrolló el proceso de descentralización en la ciudad de Rosario? ¿Cuáles fueron los factores principales que llevaron a impulsarlo?*

A: El proyecto de descentralización empieza ante la necesidad de que el municipio tome relación con toda la ciudad de una forma equitativa; entonces empieza un proceso de diseño de un municipio distinto. Antes era completamente centralizado, edificios localizados en el área central que atendían todas las problemáticas y prestaban servicios de la ciudad desde un único lugar.

El proceso de descentralización no es sólo edilicio, es decir llevar edificios a distintos lugares, sino también de estrategias del municipio en esos sectores de la ciudad, además de la importancia de emplazar lugares públicos de atención al vecino y de uso de espacios públicos cerca del vecino para que pueda apropiarse de ellos.

Ese es el concepto que se inicia y la verdad que para mi evaluación con mucho éxito. Por supuesto, con algunos momentos de mayor nivel de participación y otros por ahí, con otro tipo de relación con el vecino pero en un proceso siempre creciente de descentralización.

C: *¿Cuáles son los principales servicios que presta el CMD Centro?*

A: En el distrito se realizan casi todos los trámites del municipio, desde carnet de conducir, tribunal de faltas, habilitación, inspección. Digo casi todos porque hay algunos que por la complejidad se reservan a las áreas centrales. Por ejemplo, habilitar un sanatorio no se realiza aquí, sino en el área central, pero porque tiene una connotación la habilitación muy impactante. Pero en el distrito podés hacer todos los trámites, hasta inclusive trámites que no son propios del municipio como trámites con la EPE, con Aguas Santafesinas y el Registro Civil, podés sacar tu documento, casarte; así que sí, es un centro de descentralización muy importante.

C: *Muchos autores sostienen que la descentralización es un medio para canalizar mecanismos de participación ciudadana, ¿Cuál es su opinión al respecto?*

A: Totalmente es así. Primero porque la relación con el vecino se hace más cercana aún. De los niveles de gobierno, el municipal sin duda es el que está cerca del vecino. En la descentralización aún más: tenés un perímetro de atención al vecino más acotado que te permite una relación directa. Gran cantidad de los vecinos que vienen acá los encuentro en otras situaciones también, porque son de comisiones de clubes, asociaciones intermedias, organizaciones de centros comerciales... entonces eso hace que el contacto directo con la persona posibilite hacer más fácilmente reuniones, tanto de diseño de nuevas ideas como de evaluación de situaciones que se estén marcando. Es fundamental la cercanía y la relación directa con el vecino.

C: Por lo que mencionás, el distrito tiene relación con diferentes organizaciones de la sociedad civil.

A: Exacto, tiene además de esos trámites propios de la municipalidad, programas por el cual nos relacionamos con instituciones de todo tipo: ONGs que son solidarias, clubes, comercios, cámaras de comercio como por ejemplo hoteleros y gastronómicos, Iglesias, centros culturales... un montón de organizaciones, más allá de la oferta propia de instituciones municipales ¿no?

C: *¿Cuáles son las principales políticas públicas participativas que impulsa el municipio para involucrar al vecino en la gestión, más allá del PP?*

A: Hay muchas actividades que convocan al ciudadano: actividades culturales, donde lo invitan a ser parte, como actividades de capacitación y productivas. Hay una oferta muy generosa de distintas situaciones donde el vecino puede sumarse con algún rol, más allá del PP. Todas esas herramientas son válidas. Y también salimos mucho a territorio: por ejemplo, cuando hacemos mantenimiento de plaza nos relacionamos mucho con los amigos de esa plaza (Acá los parques y plazas tienen asociaciones o “amigos”) nos relacionamos con ellos, y a veces hacemos actividades conjuntas, de jardinería por ejemplo, o simplemente compartimos criterios de como cuidar ese lugar.

C: *¿Cuál es su opinión con respecto al nivel de participación del Distrito Centro?*

A: Tengo una evaluación muy personal, que la vengo trabajando en una serie de reuniones. El vecino del distrito centro podríamos decir que en el PP tiene un bajo nivel de asistencia, pero también es cierto que el PP tiene un ritmo de asistencia bastante cargado de horas semanales que hay que cumplir. Pero después, el vecino del centro es el que más participa votando los proyectos; es un vecino muy activo, trae permanentemente propuestas, en forma individual o a través de sus asociaciones. Por eso, lejos de pensar que participa poco creo que participa por distintos canales. Tenés el mundo empresario, el mundo comercial, el mundo financiero; todos participan con propuestas y son activos en el distrito. El modelo actual del PP por la carga de horas semanales que tiene y el horario, hace que tal vez un grupo reducido de vecinos acepte o pueda disponer de de este tiempo. Pero después, los vecinos en distintas instancias participan. Por ejemplo, este año hemos probado hacer cada dos meses instancias abiertas, en donde mostramos lo que los vecinos están haciendo en el PP y esas reuniones son mucho más numerosas que el trabajo de laboratorio que es sentarse, redactar el proyecto, pensarlo, testearlo por las áreas centrales, lo cual ya dispone de otros tiempos.

Personalmente, ¿Cuál es el desafío del PP? Debe pasar a ser una red digital para que todo el mundo se sume, eso yo no tengo dudas. Como todas las conexiones sociales han tenido una evolución en el formato, ahora, hay carreras que podés hacer desde tu casa, ¿no es cierto? Pienso que al PP le falta esa dimensión. Hoy hasta la gente que trabaja, lo hace online: yo misma hago proyectos acá, lo mando a otra ciudad, lo evalúan diferentes personas... el tema presencial ha cambiado mucho por la realidad donde viven las familias. Hay muchas que viven en la zona metropolitana de Rosario y trabajan en el centro... toda una situación que creo que es el paso a madurar en los próximos años.

C: *¿Cuáles considera que son las principales demandas que traen los vecinos al distrito en general y al PP en particular?*

A: Bueno, la principal demanda que trae el ciudadano en el centro es el tema de las veredas. El distrito centro es muy rico en espacios públicos, con lo cual el vecino del centro no trae muchas propuestas de espacios públicos nuevos, porque es tan rico que son espacios metropolitanos, viene todo el mundo, no solo el vecino del centro. Pero sí el vecino está muy preocupado por el mantenimiento en las veredas, por la cantidad de interferencias, las obras que se hace ASSA, EPE; como quedan las veredas después, las veredas rotas... esto tiene que ver con el alto grado de

transitabilidad que tiene el centro y también el grado de interferencias de obra que hace que este tema les preocupe y por eso lo estamos teniendo en cuenta.

Y si bien no es del vecino, pero sí una preocupación del Ejecutivo Municipal como proyecto político, es la sustentabilidad en el centro. Es decir, cómo tiene que ser la movilidad en el área central... ese para nosotros es "el" tema: la movilidad y la convivencia en el área central por la cantidad de personas que circulan, desarrollan sus actividades y viven allí. Nosotros tenemos un centro muy especial, que además de ser centro comercial, financiero, es un centro habitado, viven personas. No es como en otras ciudades que posterior a la actividad comercial quedan deshabitados. Acá se trata de un centro habitado y muy vivido los fines de semana. Entonces la convivencia y la movilidad sustentable, es para el municipio el desafío donde se está poniendo mayor fuerza.

C: ¿Cuál es su opinión ante aquellos puntos de vista que sostienen que el distrito es una organización burocrática más, otro ejecutivo municipal, que hace más lentos los procesos?

A: Los invitaría a conocer... más lentos no lo hace. Trámites que eran bastantes pesados ahora se pueden resolver aquí en 45 minutos. Por supuesto, hay áreas que están muy exigidas, como tribunal de faltas, pero también es cierto que han subido la cantidad de identificación de faltas en el espacio urbano y eso hace que haya más gente. Pero desde ya que tener equipos concentrados en áreas específicas, entrenados para problemáticas de esa área específica, acelera los procesos. No son lo mismo las problemáticas del centro que del distrito sur o sudoeste. Por ejemplo, los operativos de motos, a nosotros acá no nos repercutió tanto como en el Distrito Oeste, Sudoeste y Sur, que el tribunal de faltas estallaba. Pero porque los vecinos de esos distritos utilizaban mucho más en forma irregular motos para venir al centro... el vecino del centro se maneja con otro sistema, o automóviles o a lo mejor, transporte público. Entonces tienen características distintas y está bueno. Lejos de eso, yo creo que es una decisión más que acertada. Hay estadísticas que puedo facilitarte, de como fueron bajando los tiempos en los trámites.

C: Por último, ¿Propondría algún otro tipo de instancia de participación?

A: Creo que alguna propuesta de interacción digital, que ya empezó, alguna conexión donde el Estado pueda conectar a los vecinos con sus instituciones de manera online, creo que sería fantástico.

C: Muchas gracias Alicia.

- **Entrevista a Marcelo Villa, coordinador de Presupuesto Participativo del Distrito Centro, 23 de septiembre de 2014**

C: ¿Considera que hay algún tipo de relación entre la descentralización y la participación ciudadana? ¿Cree que es un medio para canalizar mecanismos de participación? ¿Cómo?

M: Bueno, en realidad en primer lugar, lo que se busca con la descentralización es acercar la gestión municipal a los vecinos. De por sí, antes cualquier vecino si tenía que hacer algún trámite o necesitaba alguna cuestión vinculada al municipio, si o si se tenía que acercar a las áreas centrales. Hoy no es así, hoy tenés los distritos cercanos a tu barrio, a tu casa, donde de alguna forma te facilita algunas cuestiones vinculadas a trámites. Y después, además de esto, estamos desarrollando cuestiones vinculadas a lo social y uno de los puntos dentro de esto es la participación. Creo que no sería posible, o a lo mejor el grado de participación no sería de esta manera si no existiría la descentralización. Hoy en día, la descentralización en la ciudad es sumamente importante y justamente de la mano de ella viene el PP, que hoy en el distrito centro es lo que me toca llevar adelante.

C: ¿Cuáles son las principales demandas de los vecinos en el PP?

M: Mirá, nosotros acá tenemos realidad muy distintas: tenemos barrios o áreas que son muy centrales, con vecinos que tienen satisfechas todas sus necesidades primarias y después bueno, tenemos algunas áreas con características mucho más barriales y por lo tanto tienen distintas necesidades, por llamarlo de alguna forma, y en cuanto a eso son los proyectos, las ideas, las propuestas que van surgiendo en las asambleas que es la primera instancia de participación del PP.

Tenemos varias instancias de participación en el PP, la primera son las asambleas abiertas que se realizan en distintos puntos dentro del distrito. O sea cada área tiene una asamblea, y en algunos casos existen dos, donde se invita a participar a los vecinos, llevando sus ideas y propuestas para mejorar el barrio. Estas ideas, algunas están vinculadas a obras como puede ser pavimentación, veredas, alumbrado y demás, y después hay otras con características mucho más sociales, vinculadas a promoción social, a cultura, a empleo y demás. Esta primera instancia no sólo sirve para que los vecinos lleven sus propuestas, sino que también de ahí sale la figura del consejero. Esta es la persona que se encarga de transformar todas estas ideas de los vecinos en proyectos, a lo largo del año. O sea es un espacio que nosotros generamos acá en el distrito, donde invitamos a distintos responsables de áreas o de direcciones de la municipalidad para que puedan trabajar con los vecinos, para ver si esas propuestas son posibles de transformarse en proyectos, de darle factibilidad y estudiarlas; independientemente que el vecino tenga algunas ideas, no siempre se pueden después llevar a la práctica porque a lo mejor están fuera de las ordenanzas o del trabajo que viene realizando la municipalidad.

Después tenemos una instancia, una vez que han trabajado sobre estas propuestas, transformadas van a las Secretarías correspondientes donde le dan la factibilidad. O sea, más allá del trabajo que vinieron realizando durante el año, van a las Secretarías donde justamente se les dice si son posibles de llevar adelante o no. Las que son posibles, entran en una grilla de votación, la cual luego es puesta a consideración del resto de todos los vecinos, quienes votan. Acá contamos con diez días de votación en distintos puestos en el distrito, donde cada vecino que participa debe seleccionar seis proyectos a su gusto. Los proyectos que más votos obtienen que entran en un monto determinado (para este año será de 15 millones de pesos) la municipalidad lo ejecuta al año siguiente.

Ahora nos estamos reuniendo con unos vecinos que nos han planteado rever algún tipo de modificación en el PP; lo que quieren instalar es otro punto más de participación, lo cual se daría a fin de año en diciembre, lo cual sería una mesa de difusión, no solamente con los vecinos del distrito, sino con los vecinos de todos los distritos que sería una tercer ronda; sería para mejorar o instrumentar alguna política para mejorar el PP a partir del año que viene.

C: ¿Cómo caracterizarías el nivel de participación de este distrito?

M: Como te comentaba antes, tenemos distintas instancias de participación. Tenemos lo que son las asambleas, donde se ha mantenido el número de participación, por lo menos en los años en que yo estoy coordinando el PP, desde el 2012; se ha mantenido, hemos en algunos casos agregado algunas mesas y en otros hemos sacado, dependiendo si realmente convenía o la hemos podido asociar con otra que ya existía.

Después el trabajo durante el año de los consejeros que inicialmente toman la responsabilidad, siempre hay alguno que abandona por cuestiones laborales o de estudio, es casi imposible que el 100% de los que se han anotado en un principio puedan venir todas las semanas, por el horario y demás.

Por último, tenemos la votación que siempre se ha incrementado el número de votantes. Nosotros desde que estamos acá, nos hemos superado y ese es nuestro objetivo y meta: superar año a año la cantidad de votantes. Lógicamente que hemos podido instrumentar algunos mecanismos a medida que han pasado los años como es el “Bolivoto y el “Voto Web” que no existía anteriormente. Este lo tuvimos el año pasado, votación 2013 y PP 2014, y el Bolivoto que hemos realizado una primera experiencia en PP 2012, con algún que otro día que votación, y en las votaciones 2013 ya lo hemos tenido casi fijo en lo que es calle San Martín y Córdoba. Ha existido una experiencia anterior que era el bolivoto en las Colectividades.

El número de votantes ha ido incrementándose y nosotros lo que esperamos es que este año también poder superarlo, con la alternativa y la posibilidad de tener más puestos de votación donde los vecinos se acerquen a participar. No sólo en los lugares centrales, donde sabemos que se mueven muchos vecinos, como peatonales, terminal de ómnibus y demás, sino también la idea es aportar más mesas con algún tipo de característica más barrial.

C: ¿Consideras el PP un buen instrumento para que los ciudadanos participen y se involucren realmente? ¿Propondrías otro mecanismo? ¿Alguna modificación en el desarrollo actual del PP?

M: Creo que el PP es una herramienta muy valiosa, es más, los vecinos que participan ellos mismos nos dicen lo importante que es y el interés que en ellos genera, sino a lo mejor no estarían participando. Si me preguntás cosas a mejorar, creo que cosas a mejorar siempre quedan, pero lo que nosotros tenemos que tener en cuenta es que comenzamos en 2002 en un momento muy complicado para el país, donde la realidad en cuestión, económica, social

y política estaba totalmente desbordada, y nosotros creemos que instrumentar esto, era una herramienta justamente para que el vecino pueda realizar proyectos, pueda de alguna forma incidir en lo que era el Presupuesto Municipal y realmente lo tomen como una herramienta. Y así lo han tomado, entonces, es súper válido eso. Pero sí hay que ver modificaciones que ha sufrido a lo largo de 12 años hasta ahora, o sea, que no es que no ha sufrido modificaciones, sino que a lo mejor algunas cosas no tenían ningún sentido y había que reforzar otras y a lo mejor, en este sentido, también es que por eso nosotros formamos este espacio con los vecinos justamente para que ellos nos propongan que es lo que realmente quieren cambiar del PP y nosotros, darle nuestra opinión acerca de si eso es posible o no. Pero esto, de la única forma que se puede llegar a lograr es dialogando con el vecino, no hay otra posibilidad.

C: ¿Cuál es el criterio para destinar cierto porcentaje del Presupuesto Municipal para el PP? ¿Cómo se distribuye luego ese porcentaje entre los seis distritos?

M: Nosotros tenemos un porcentaje del Presupuesto general de la municipalidad que es el 1,56%. La mitad de ese presupuesto, le toca a todos los distritos por igual. La otra mitad, varía dependiendo del Índice de Carencia. Este se rige por distintos valores, o sea que justamente, está muy vinculado a esto que te comentaba hace un ratito, de cuales eran los barrios que a lo mejor ya tenían satisfechas sus necesidades primarias y cuales no. En los últimos años, el distrito centro es el distrito que menos dinero ha recibido, justamente teniendo en cuenta cuáles son las realidades de los otros distritos. Si bien hoy en día, en los otros distritos se están llevando a cabo muchas obras, no solamente por la gestión municipal y por el PP, sino que se están llevado adelante por gestión provincial o en conjunto con la municipalidad por medio del Plan Abre, entonces muchas de esas necesidades de alguna forma, se están reviendo con este plan y justamente se está mejorando la calidad de vida de los vecinos en los barrios. Pero bueno, seguimos instrumentando el Índice de Carencia para que los barrios que tienen alguna necesidad básica insatisfecha, lo pueda llevar adelante, lo pueda satisfacer con lo que le da el PP.

C: Por último, ¿Cómo se desarrolla el PP Joven?

M: EL PP Joven no trabaja con la misma lógica que nosotros, porque ellos trabajan con establecimientos educativos y tienen distintas instancias de participación. El otro día pude estar presente en una asamblea porque nos han invitado y la cantidad de jóvenes que participaban era increíble: jornadas de 400 o 500 jóvenes participando, donde se ha hecho un trabajo con más de 200 escuelas y creo que a lo que se apunta es a que el joven empiece a ver el PP, no solamente como un lugar donde se terminan definiendo obras para el barrio, sino donde ellos mismos, con otras características, puedan tener una incidencia; sea para modificar algunas cuestiones vinculadas al urbanismo en su barrio como cuestiones vinculadas a lo social y cultural. Estos jóvenes, tienen la posibilidad de esa vista panorámica, de poder ver algunas cuestiones que a lo mejor a los más grandes se nos pierden y más que nada, teniendo en cuenta la situación que atraviesan muchos jóvenes, no sólo en Rosario, sino en todo el país. Justamente teniendo en cuenta esto, vienen con proyectos que realmente son alucinantes. A lo mejor habría que verlos más en detalles, te comento lo que conozco de la experiencia en términos generales. En un día no se puede ver todo el trabajo que se viene realizando en el año, incluyendo foros, participación en las escuelas, y demás.

C: Muchas gracias Marcelo.

- **Entrevista a Diego Beretta, Director de Planificación de la Secretaría de Gobierno, Municipalidad de Rosario. 23 de septiembre de 2014.**

C: ¿Cómo se trabaja la participación ciudadana desde el Municipio?

D: En el área de Participación Ciudadana se coordina un poco todo lo que parte de la Secretaría General, se tiene a cargo el PP, el programa Nueva Oportunidad que es con jóvenes, que también se genera participación y el tema de las Mesas Barriales, ahí también se da mucha participación ciudadana... más microterritorial, más a nivel barrio, donde cada 15 o 20 días a través del coordinador de distrito se juntan tanto actores de la sociedad civil como de organizaciones estatales que están en territorio: centros de salud, centros de convivencia barrial, algún representante de juventud, incluso creo que de la provincia, y cualquier vecino de manera individual; van definiendo temas, problemáticas.

C: ¿Qué relación ve entre la descentralización municipal y la participación ciudadana?

D: Puntualmente, una de las ideas, de los supuestos de la descentralización tiene que ver con descentralizar el poder en el territorio, que es lo más difícil... esa descentralización de poder se va dando a través de la creación de espacios formales e institucionales de decisión. Esos espacios se basan en la participación ciudadana en distintos niveles. El PP es claramente un proyecto bien visible de esto. Pero casi todas las políticas tienen un componente participativo, esto se viene generando hace años. Desde el proceso de descentralización, cada política intenta tener un componente participativo. Entonces tenés, una Dirección de Vecinales, que fomenta la participación en un tipo de organización específica como las vecinales, donde se encuentran; está también la Casa del Vecinalismo; las distintas asociaciones vecinales tienen sus propias formas de participación ciudadana: hay algunas que se enfocan más en los jóvenes, otras que están más con los adultos, hay algunas que trabajan más con el PP, se van enganchando en otros procesos; hay otras vecinales que no, que deciden no participar en el PP porque creen que tienen otros canales de representación, ellos se sienten como representantes de sus vecinos, pero sí participan en las mesas barriales.

C: *¿Quiénes participan fundamentalmente en las Mesas Barriales?*

D: El director del distrito y lo que se llama el gabinete de distrito, que son representantes por Secretaría y representantes de las organizaciones sociales y estatales que hay en el barrio, como así vecinos, referentes, o sea, son totalmente abiertas. En algunas con menor participación y en otras con mayor, tiene que ver con el contexto, con la historia. Yo participé mucho desde hace años en la mesa barrial de Las Flores, la cual siempre tuvo una participación muy importante, con muchas organizaciones, muchos centros comunitarios, dos centros de salud, el centro de convivencia barrial, los programas de Seguridad Comunitaria... a lo mejor sería interesante que puedas participar en alguna de esas reuniones.

C: *¿Esto va de la mano del PP?*

D: A veces sí, a veces no... Lo que se intenta es no seguir fragmentando las políticas. El PP es una herramienta, una política concreta, pero no se escinde de las demás cosas. Hay ocasiones en que surgen cuestiones que sí, propuestas que según el proceso del PP se pueden proponer ahí, y hay otras cuestiones más operativas; se hacen diagnósticos, propuestas, actividades conjuntas... digamos, es muy particular cada mesa. No hay un protocolo de funcionamiento que diga "las mesas están para esto". En Las Flores, un tema que surge siempre es el tema de la seguridad; las de acá del centro, son otros temas... en algunas mesas están preocupados por el arbolado y en otras por los jóvenes. Es muy específico.

C: *¿Cuál es tu opinión sobre la participación ciudadana en la ciudad, el involucramiento de los ciudadanos? Teniendo en cuenta que se dice que el Distrito Centro es el que menos participa.*

D: Eso es si lo vemos en el PP. Para tratar de medir o tratar de evaluar las características de la participación ciudadana, creo que es importante que tengamos en claro qué significa participar. Porque para mí, no hay una única forma de participación. No necesariamente tenés que estar en el PP para que se diga que la ciudad de Rosario es una ciudad participativa, se puede ver en distintas acciones. Puede ser que como está diseñado el PP haya menos cantidad de personas en el centro, porque la propia gente ha tomado esto del PP como una forma de ir saldando algunas necesidades o carencias, entonces van y presentan esto. Como en el centro la parte de infraestructura es la que mejor está como cualquier gran ciudad. Pero no significa que no participen de otra manera. Los canales de reclamos hacia el Estado para mí también es una manera de participar, ¿no? Y en el centro tenés muchos reclamos, muchas de las problemáticas que existen tienen que ver con, por ejemplo, cuestiones que no se notan tanto, pero que influyen mucho en relación a todo lo que es obras particulares, la construcción, trámites y pedidos de obras, están en su mayoría en el Distrito Centro, entonces eso se trabaja mucho a través de los colegios profesionales, donde se hacen reuniones sistemáticamente: Colegio de Arquitectos, de Ingenieros, Cámara de Hoteleros y Gastronómicos. Hay una institucionalidad muy importante que es el Consejo Económico y Social, que se conformó hace años y que está funcionando actualmente, se juntan una vez por mes. Ahí entran universidades, cleros, asociaciones empresarias, polo tecnológico, clubes, colegios de profesionales... donde van definiendo temáticas, propuestas, van trabajando juntos y eso también es un espacio de participación importante. No es marketinero, pero es una política participativa.

La gestión en los últimos años siempre viene planteando políticas participativas. Es imposible pensar en que todos los ciudadanos participen, por interés, por tiempo, por ganas... Todo lo que fueron los Planes de Movilidad, ahora se está en pleno diseño del Plan Ambiental de la ciudad. Todos esos planes se fueron construyendo participativamente. El Plan de Movilidad, si lo buscás por internet, está todo el proceso participativo que se hizo en todos los distritos

pensando el tema de la sustentabilidad y la movilidad urbana, de ahí surgieron todas estas cuestiones. Que en los dos últimos años se estén priorizando temas de bicisendas en la ciudad, no es un capricho de la Intendencia y de la Secretaría de Servicios Públicos, eso surgió como una cuestión muy fuerte en el proceso participativo del Plan de Movilidad.

De esa misma manera se está armando ahora el Plan Ambiental, con distintas organizaciones, vecinales, clubes, universidades, organizaciones específicas de la temática ambiental.

C: *Gracias Diego.*

- **Entrevista a Diego Moset Coordinador de Cultura del Distrito Centro, dependiente de la Secretaría de Cultura de la Municipalidad de Rosario. 26 de septiembre de 2014.**

C: *¿Qué relación ve entre la descentralización municipal y la participación ciudadana? ¿Cuál es el rol del distrito en este sentido?*

La descentralización municipal favorece la participación ciudadana de los vecinos y además los trámites y la cotidianeidad de los vecinos los acerca a los espacios. Rosario por su constitución es una ciudad grande, industrial, donde conviven muchísimas personas en un mismo lugar. Entonces pensar una política cultural uniforme para toda la ciudad creo que es un error. En todo caso, tenemos lineamientos en la Secretaría de Cultura y un plan, pero respetando las identidades de los barrios.

C: *¿Con qué proyectos se trabaja específicamente en el Distrito Centro desde Cultura?*

D: Principalmente trabajamos con el PP en tres grandes áreas. Una es el área joven y el PP Joven que conocerás y todos los proyectos y talleres que tienen que ver con juventud e inclusión. Por otro lado tenemos los eventos culturales en espacios públicos y los talleres culturales también en espacios públicos. Se trabaja con instituciones municipales, ONGs, clubes, vecinales.

Se busca acercar la gestión a la gente, que la mayor cantidad de vecinos participen, no sólo en la toma de decisiones sino también en los procesos de participación, culturales... abrir ventanas a otras culturales, al mundo, lenguajes artísticos, expresivos. Rosario tiene una gran tradición en todo lo referido al arte y los talleres culturales dan cuenta de ese recorrido que viene haciendo la ciudad.

C: *¿Estos planes se adaptan a la población de cada distrito?*

D: Si sí. Tienen una línea política pero se adaptan muchísimo a lo que es el territorio. Hay territorios donde hay población originaria por ejemplo, por eso hay proyectos vinculados a esos vecinos. El Distrito Centro no cuenta con esta población, pero el sudoeste y el norte si lo tienen, entonces imagínate que la política es diferente.

Cada distrito tiene su particularidad. Nosotros en el Centro tenemos dos o tres zonas de vulnerabilidad: República de la Sexta, Villa Corrientes y parte de Echesortu Oeste. Otros distritos tienen zonas mucho más carenciadas. Pero en el Centro tenemos la mayor cantidad de desproporción entre los que más tienen y los que menos tienen: tenemos las Torres Dolphins y a veinticinco cuadras La Sexta. Tenemos una particularidad también en nuestro distrito que es la situación de calle. Hablo en nivel más general. Toca lo cultural porque toca lo social, pero es más específico de otras secretarías. Se da sólo en el Centro porque es donde pueden migrar de las periferias. Como vemos, este distrito tiene sus grandes ventajas pero también sus desventajas por otro lado.

C: *Cambiando de tema, ¿Cómo calificarías la participación ciudadana en este distrito puntualmente?*

D: Venimos de proceso que todavía se está instalando, la descentralización, ya tiene más de una década que es el PP. Y en el CMD Centro noto que hay límites de pertenencia que están más diluidos. Como el centro es de todos, la peatonal, las colectividades, se dan en el centro, se localizan acá pero tiene que ver con una parte de todos. Yo veo la participación de los vecinos como muy receptivos en la gente que viene de otros barrios, pero se diluye porque no sabés cuánta de esa participación es genuina del distrito y cuánto es de otros barrios. Es de todos y es de ninguno a la

vez. Pero concretamente, en el PP desde que yo estoy 2011, hasta acá, veo que año a año se van sumando más consejeros, hay un crecimiento, una movida mayor.

C: *Actualmente, ¿Sobré que programas y/o proyectos especiales se trabajan desde Cultura?*

D: Y hay muchas actividades. Te voy a dar un anuario de la Secretaría de Cultura que está dividida en muchísimas áreas y programas. La Dirección de Educación, de Actividades Integradas, Entidades y Organismos, Programación Cultural, museos, centros culturales, Editorial Municipal, Ceroveinticinco, Escuela Móvil, teatros, Tríptico de la Infancia. Con un componente fuerte de inclusión. Cada uno de los distritos articula y transversaliza los programas y la manera de funcionar que tiene la Secretaría.

C: *Muchas gracias.*

- **Entrevista a Juan Paulo Pereyra, Coordinador de Promoción Social del Distrito Centro, 26 de septiembre de 2014.**

C: *¿Cuáles son los principales programas y/o proyectos que se trabajan desde Promoción Social?*

P: El CMD Centro no posee Centros de Convivencia Barriales (anteriormente Centros Crecer). Esto hace que haya tenido que trazar una estrategia de trabajo diferente. En este sentido, se trabaja en grupos de instituciones aliadas para poder realizar diferentes políticas. Son algo así como pequeñas mesas barriales por cada sector barrial. En esto, como en todo, encontramos organizaciones con mucho consenso y acuerdo, otras que van al choque, otras que siguen las formas de sus dueños, algunas que se niegan a participar. Lo que sí se ve, es que hay jóvenes con mucha predisposición para participar.

Si bien el centro no entra dentro de las zonas priorizadas, podría destacar cuatro espacios del mismo que sí lo son, dentro del distrito. Uno de ellos es La República La Sexta, donde los vecinos no cuidan la zona por el tema de que no son dueños. Otro es Villa La Lata, en el límite con el Sur, villa reurbanizada a través del programa Rosario Hábitat, fue una de las primeras experiencias. El Barrio Latinoamérica también es otra zona vulnerable dentro del centro; en el mismo se comenzó hace algunos años un proceso de titularización de edificios para formar consorcios. Aquí ubicamos una mesa barrial importante, de hecho la única del Distrito Centro, que se junta quincenalmente. Participan de ella el centro de salud del barrio, la vecinal que está en proceso de armado, vecinos individuales y los coordinadores de distrito. La cuarta zona tomada como prioritaria es el barrio La República, el cual toma población del barrio Bellavista. Aquí también se trabaja en coordinación con las organizaciones del barrio.

C: *¿Se trabaja junto con las vecinales? ¿Qué rol juegan estas en el Distrito Centro?*

P: En cuanto a las vecinales, hay varias en el distrito. Algunas no funcionan pero también hay casos de organizaciones que no son vecinales y actúan como tales. Algunas con las que hemos trabajado son: Vecinal Echesortu Oeste, es la que más funciona, tiene mucha inserción en el barrio y apoyo de los vecinos. Vecinal La República, hemos trabajado sólo con una persona, si bien no está el apoyo de toda la comisión en la relación con la municipalidad. Otra presente en el distrito es la Vecinal Solidaridad Social, la cual resulta a veces muy demandante, denunciante y no es muy representativa de los vecinos, tampoco cuenta con un espacio propio. Por último, la Vecinal Monumento a la Bandera, la cual tampoco funciona del todo y no cuenta con espacio físico.

Muchas de estas instituciones deberían funcionar como intermediarios entre el vecino y el Estado y la mayoría de las veces en el centro no es así. La idea es que las vecinales que no trabajan empiecen a funcionar, se está trabajando en esto en la Dirección de Vecinales. De todas maneras, no las veo muy representativas, muchas veces está el capricho de los líderes de las vecinales de seguir adelante y no cuentan con un colchón de participación fuerte. Sin esto, se dificulta un poco. No tiene la misma responsabilidad un ciudadano que reclama individualmente, que una institución que lo hace. La respuesta debe ser diferente cuando se trata de instituciones.

C: *¿Qué espacios de participación ves entonces en el centro?*

P: Un espacio importante de participación es Economía Solidaria. Básicamente, a través de los promotores distritales se hace el vínculo directo con los vecinos que se acercan. Los promotores redireccionan al área que le corresponde de acuerdo al tipo de emprendimiento de que se trate. La mayoría de los vecinos del Distrito Centro que se acerca a este espacio tiene más herramientas que otros en distritos diferentes, lo cual a veces implica sólo explicarle a donde tiene que dirigirse para inscribirse y hacer los trámites.

Con respecto a la participación yo veo en general que la gente descreo de todo espacio de participación. Por ello, considero que la tarea es doble: primero convencerlos de participar, luego, hacer que tomen el rol de representantes de una zona.

Lo que veo acá en el centro es que los que más participan son personas mayores, con tiempo libre para poder hacerlo. Hay realmente pocas personas de mi edad o más jóvenes. Otra cosa que pasa es que se acercan grupos con intereses específicos con demandas también particulares, por ejemplo los skaters o boy scouts. Una vez que tuvieron su pista realizada no se acercaron más. Es muy difícil trabajar en el centro porque las demandas son muy diferentes a los otros distritos. Un ejemplo de esto, puede ser la demanda fuerte que hay sobre el excremento de perro en los espacios públicos...

Considero que es bajo el nivel de la población que participa en espacios como el PP. Si bien es un espacio de participación que funciona y es real, verdadero, hay una crisis general. No es sólo en los espacios municipales que no hay participación, las instituciones y clubes también poseen niveles bajos.

C: *¿Cómo se trabaja entonces la participación desde Promoción Social?*

P: En el centro, los ejes de las políticas de promoción social son diferentes. Se trabaja en el marco del Plan de Convivencia Barrial pero no se cuenta con los espacios para el desarrollo de políticas de juventud e infancia por ejemplo. Contamos con un solo centro de juventud, que trabaja en La Sexta y un solo centro de salud, en lo que era la Maternidad Martin. Desde aquí si se puede trabajar sobre diferentes sectores de la población y está la posibilidad de que participen los vecinos. En términos generales, las políticas se dirigen a los diferentes sectores etarios, deportes enfocado a infancia y juventud, economía solidaria para los adultos mayores.

C: *Muchas gracias.*

Entrevista a representante de Vecinal Solidaridad Social

- **Entrevista a Viviana Buontempo integrante de la Vecinal Solidaridad Social del Distrito Centro de Rosario, 3 de noviembre de 2014.**

C: *¿Cómo nace la vecinal?*

La vecinal la crean gente de la Biblioteca y socialistas. El tema es que después los socialistas se pelean entre ellos y abandonan la vecinal, queda acéfala prácticamente hasta 1996, cuando el que era presidente de la biblioteca llama a un grupo de gente, entre ellos yo, para que la empiecen a hacer funcionar de nuevo. Recién en el 98´ pudimos empezar a volver a acomodarla. Y recién en el 2004 pudimos volver a poner los papeles en orden.

Uno de los problemas de las vecinales es que cada la IG PJ nos hace la vida imposible. Gastamos alrededor de 5000 pesos en mantener la personería. Entre balance, certificaciones de escribanos, sellado... nosotros al no tener que pagar alquiler e ingreso de la revista lo podemos pagar, pero a las vecinales de las periferias se les complica. Les hemos hecho muchas propuestas a la municipalidad, que ponga contadores por ejemplo. Supuestamente te pagan la certificación de balance desde el municipio, pero es mentira. Nosotros tenemos suerte porque el contador es amigo nuestro y no nos cobra... pero es una complicación. Ahora cada vez más piden más cosas, más certificaciones y se dificulta. Nos obligan a ir al escribano. Trabas y más trabas. Se lavan la boca hablando de participación y esto es un tiro al corazón de la participación. Cuando la gente de los barrios se entera de todo lo que hay que hacer en cuanto a requisitos, prefieren quedarse en sus hogares, atendiendo los problemas del barrio en lugar de perder tiempo en tribunales.

Las vecinales del centro tenemos un problema particular que son los locales. Solo dos de las centro tienen local: Echesortu Oeste y La República, pasa que son vecinales con muchísimos años. La monumento y nosotros tampoco tenemos espacio propio. Las demás se van cayendo... sin local es muy difícil.

C: ¿Cómo es la relación con la municipalidad? ¿Qué rol cumple la Dirección de Vecinales?

No hay políticas de vecinalismo... hay políticas de genero, de juventud. Es lo que nosotros discutimos con la Dirección: se tratan otros temas que no tienen que ver con el vecinalismo. A esta nueva directora (Ivana Pendino) la única política que le vimos fue intervenir vecinales y poner a gente amiga, como en zona sur que fue un escándalo. O también recomendaciones a las otras vecinales de que no se junten con nosotros porque somos jodidos. ¿Nosotros fuimos y quemamos gomas? No. Nosotros fuimos y presentamos notas por los canales institucionales y después reclamamos reuniones para charlar los temas. Si a ellos no les da para discutir es otro tema.

Yo milito desde 1979, a mí no me apretás en una reunión así de simple. Me apretaban los milicos, estoy acostumbrada a cualquier cosa... Esto venia muy bien hasta 2007, venia bastante bien, no había grandes conflictos, escuchaban, que es la tarea de ellos. Ellos tienen que darnos las gracias. Ayer llevé las seis o siete bocas de tormentas que estaban tapadas para que traigan el camión desobstructor, que es su trabajo. Estoy haciendo trabajo de vecinal, que en general, es reclamarte lo que está mal o planificar cosas nuevas para que podamos vivir mejor.

Según el criterio de la gestión, la directora de Vecinales debe ser nuestra jefa. Y esto no es así. Nosotros no tenemos jefe, porque somos organizaciones de la sociedad civil, somos entidades autónomas, autárquicas, no dependemos de nadie. Lo dice la ordenanza que no debemos depender económicamente y me parece perfecto. Cuando dependés de ellos tenés que devolverlo de alguna manera. Sabemos que nos guste o no, tiene su legitimidad y nosotros nos tenemos que sentar a charlar con quien está ahí puesto por el voto de la gente. Así como ellos se deben tener que poner a charlar con nosotros con nuestra legitimidad legal y política, ganada en el barrio.

Nuestro trabajo son las cuestiones urbanas, sociales, seguridad... lo que va saliendo. Nosotros no tenemos muchos problemas urbanos acá, nos ocupamos muchos de la identidad barrial, cultural del barrio. Le pusimos nombre al barrio, con todo lo que ello implicó. 3 años tardamos... justificar por qué Barrio El Abasto y todo eso. Pero te exigen que alguien te arme la justificación histórica y luego lo tratan en Consejo.

Este barrio tiene una particularidad: la gente autogestiona muchas cosas. Por ejemplo, la última revista, mostramos como se autogestionó la esquina. La gente hace cosas cuando ve que hay un problema, o viene acá o sola se organiza para solucionarlo.

Hicimos un libro con el PP que contaba la historia del barrio... hicieron 400 y nos dieron 100, no sé que hicieron con los otros 300, pero bueno.

Nacimos y vivimos en la lucha constante, no podemos ser de otra manera. Primero porque todos se matan se van, después volvemos... cuando estábamos asentaditos en 2006, empezábamos a crecer... hay gente que no sabe que es una vecinal, le nombrás la revista y ahí te reconocen.

En 2006, fallece Pedro que era el presidente de la biblioteca, también de la vecinal, esto era una maravilla. Los chicos del proyecto Berni empezaron acá, el voluntariado de lectura, un jardín de infantes, era abierto. Las actividades las hacíamos todas en conjunto. Cuando fallece Pedro, la gente que queda empieza a cambiar y a echar a las maestras jardineras. Te cambian las cerraduras, hacen eso. En 2006, nos tocó a nosotros. Un día vamos a entrar y la llave no andaba. Al tener personería jurídica, le pudimos hacer juicio. Se lo ganamos pero estuvimos tres años en la calle. Fue durísimo. Sobrevivimos gracias a la revista. Tres años sin local no se sobrevive. La revista sale cada tres meses y la hacemos toda nosotros.

Nos reunimos todos los martes de 20 a 22hs. Somos varios, a veces no pueden venir pero somos muchos.

C: ¿Participan en el PP?

V: Nosotros participamos del PP antes que existiera. Hubo una audiencia pública en mayo de 2001 y sólo seis vecinales pedimos, entre otras modificaciones, el PP que lo empezaron a hacer funcionar en 2002, cuando vieron que

se les podría todo. Es más, les avisamos que los iban a colgar ese mismo año, en diciembre se deben haber acordado de nosotros.

Lo venimos pidiendo antes de que existiera. Siempre participamos. A las audiencias de Aguas empezamos a ir pero después dejamos de hacerlo porque realmente ir y dejar todo lo que tenés que hacer en un día, para ir y que hablen 99 personas digan una cosa y los funcionarios digan otra y después se hace lo que dicen los funcionarios es medio sin sentido. Esto es ad honorem absolutamente... uno trata de regular en que va a gastar su tiempo. Va a donde considerás indispensable, como las reuniones de seguridad, aunque sabés que no vas a tener resultados, pero vas igual para marcar tu postura.

Y el PP funcionaba muy bien hasta 2008 cuando Lifschitz empezó a decir que había que controlarlo más. Hasta 2007 el PP era prácticamente controlado por los consejeros, ellos tomaban las decisiones y la municipalidad daba la factibilidad. Hemos llegado a cambiar el precio de algunas cosas... vos me decís 80.000 una cancha de bochas y es imposible.

A partir de 2008, no sólo empezaron a no cumplir con las obras, sino que hubo todo un ciclo de desempoderamiento de los ciudadanos que empiezan con el no voto de los consejeros. Antes, se votaban, el que era elegido sentía una responsabilidad mayor, para que te elijan debías pararte enfrente de todos y presentarte. Pero bueno, es costumbre que cuando quieren sacarte algo te lo disfrazan de facilidad. No te dicen te voy a sacar el poder.

Espacios para participar es el que vos te ganás... hay muchas vecinales que no van al PP, no logramos entender por qué.

En realidad hubo una discusión muy grande cuando se hizo la ordenanza. Había muchas vecinales que querían entrar al PP de modo directo, por ser vecinal, tener un consejero por el sólo hecho de ser vecinal. Hubo una reunión, donde casi me prenden fuego. Yo dije que si el vecino común, necesita que la gente lo vote, por qué nosotros deberíamos entrar así directo. Es más fácil para las vecinales tener los consejeros, tenés una institución atrás, la gente te elije. Pasa que hay algunos que no pueden pararse delante de una asamblea porque te abuchean.

Ahora cualquiera va y se anota para ser consejero. En las reuniones he escuchado cosas increíbles. Uno por ejemplo que decía que hacía diez años que pedía un semáforo y viene el PP y se lo hace, en modo de queja. Entonces, pienso, vos estás al horno, justamente tenés que festejar, no ponerte mal.

El proyecto lo presentamos nosotros, lo trabajamos... no somos angelitos, pero lo hacemos con mucho esfuerzo. Lo llevamos adelante nosotros gracias a los ciudadanos que nos apoyan.

C: ¿Hay muchas obras del PP atrasadas que la municipalidad deba?

V: Pfff... un montón. Mirá, nosotros nos odian por eso. Todos los años presentamos una nota reclamando esto. Al ser una institución podemos ir llevando todo esto. Un tipo solo es más difícil se cansa. La institución sigue y sigue el proyecto.

Nadie va solo... Solos irán tres vecinos. Va gente de vecinales, de ONGs y una cantidad infernal de empleados municipales. Algunos dicen "mi jefa me dijo que ...". Los de cultura llevan sus proyectos muy bien, con su millón de pesos todos los años. La mayoría son contratados y así mantienen su trabajo.

No tenemos espacios para dar los talleres que ganan el PP. Acá tenemos dos días solamente para usar este espacio, ocupados con actividades propias.

Hay muchas cosas: nos deben la remodelación de Corrientes, la iluminación de 27 de febrero, un proyecto vial, el arreglo del playón de la cancha de murciélagos y plata ni te cuento.

La Casa del Vecinalista se supone que representa, es una organismo supravecinales, se eligen dos consejeros por distrito, las vecinales de cada distrito eligen dos. La casa del vecinalista tiene una mesa entonces de doce consejeros. Entre esos doce, se elige un coordinador. Con la mala suerte, de que siempre el que se elige, termina queriendo ser empleado municipal. Y ahí vienen los problemas.

Hicimos una nota reclamando algunas cuestiones del PP. Por ejemplo como se vota, escapa a los límites de la normalidad. Los fondos públicos, se gastan de acuerdo al ejecutivo, el concejo y el PP. Para esto hay muchas formalidad pero no pasa así en el PP. Por ejemplo que cuando vas a votar, te pidan el documento. Esto no pasa. De esta manera, se podrían bajar del padrón. De lo contrario, algunos votan doble. Como no se pide DNI la gente puede votar todas las veces que quiera. No podés armar un sistema electoral que no respete ciertas normas. Lo mismo que el voto web, ¿Quién dice que ese mail coincida con esa persona? Es una complicación en todo sentido esto.

He visto casos de funcionarios con las urnas en la calle, que salen del puestito y en una hora vuelven con 50 votos, 50 tipos anotados. Entonces yo me enojo y digo, ¿Cómo sé que esto es así? Se vota en la mesa. Podés irte al bar de la esquina y poner 200 votos en minutos. Nosotros no lo hacemos pero sabemos que lo hacen. Porque sacamos cuentas y sería un voto cada 30 segundos, lo cual es imposible.

El año pasado, en el global de votos, nos dio voto cada 15 segundos sin contar el voto web y ahí no lo pudimos contar. Con la cantidad de mesas que había, me da un voto cada ese tiempo, lo cual es imposible, porque en las mesas que nosotros controlamos, vota una persona cada 4 o 5 minutos. Se enojan obviamente... el año pasado tuvimos un problema grave. Fui a dos o tres mesas a controlar y me encontré con cada cosa. Empleados públicos arreglando voto nulo, estaban arreglando aquellos votos en que la gente votaba por ejemplo 5 proyectos (cuando por reglamento el voto debe contener 6 votos, sino es inválido). ¿Quién es el para arreglar eso? Si votó cinco, el ciudadano se confundió, su voto no vale. Presenté esa nota durante la votación, cuando termina nosotros perdíamos las cámaras de seguridad por trece votos, entonces presento otra nota, donde pongo que como ya había denunciado las modalidades de voto y debido a que la diferencia era sólo por trece, yo le pedía recuento de votos. El día del escrutinio, no me dejaron verificar la correspondencia entre cantidad de votos en planilla y cantidad de voto por mesa. Puede haber una diferencia por equivocación, pero no me podés negar el recuento. Entonces, nos dieron las cámaras. Eso es para no contar los votos. Pensaron que devolviéndonos lo que nos habían robado, que eran las cámaras de seguridad del año pasado, nosotros íbamos a prendernos a un pacto tácito de silencio. Y eso no pasa. Si nos devolvieron las cámaras, era porque nos las habían quitado de mala manera.

Muchas cosas del barrio están hechas con el PP. Nosotros consideramos que es importante participar en este espacio, pero sin dejar de hacer los reclamos correspondientes. Nosotros lo que ganamos, lo ganamos los vecinos y nosotros. No le debemos favor a nadie, lo hacemos con el apoyo de los vecinos. Acá los favores te los cobran.

Hay subsidios para vecinales que no pedimos por esto. Nos compramos este año el equipo de sonido por nuestros medios. No les pedimos nada. Sólo reclamamos los problemas que vemos.

La Directora de Vecinales también nos quiso poner en línea, te apretan. Los reclamos que hacemos, los hacemos como corresponde. Algunas vecinales gritan, putean... no sirve de nada. Eso sí, después la nota de queja no te la firman. No dijeron nada.

C: *Muchas gracias Viviana.*