

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMÍA
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN
TRABAJO FINAL

Las capacidades del Estado y su implicancia en las políticas económicas

“El proceso de fortalecimiento de las capacidades municipales en la
Ciudad de Rosario a partir de los cambios que impuso la década del 90
y la crisis de 2001”

ZEIDA JOSÉ MARÍA
Z-0522/3

DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: GORBÁN PABLO
1º Cuatrimestre de 2020

En la Ciudad de Rosario a partir de la década del 90, se produjo un fenómeno que tuvo como resultado, la transformación y el fortalecimiento de las capacidades del Gobierno Municipal. Este proceso fue consecuencia de la crisis política y económica desarrollada en la Argentina durante la segunda mitad de los años 90. A partir de esos años, los encargados de la administración de la ciudad buscaron mediante el fortalecimiento y desarrollo de nuevas capacidades, recomponer el equilibrio entre la sociedad civil, el Estado y el mercado. Con un innovador proceso de planificación desarrollado “de abajo hacia arriba”, el Gobierno Municipal puso como ejes principales la descentralización y la participación ciudadana. La formalización de este proceso se dio con la puesta en práctica del Plan Estratégico Rosario impulsado en el año 1996. Este, junto con el Programa de Descentralización y Modernización se centraron en la búsqueda de un gobierno más cercano y con mayor participación de la sociedad civil, para poder superar los desequilibrios generados por la crisis. Con la descentralización en distritos y el presupuesto participativo como ejes, la Municipalidad aún hoy, transita un proceso de transformación y crecimiento que se retroalimenta a partir de errores y aciertos continuos.

1) Introducción

La crisis económica y social sufrida en Argentina durante el año 2001, develó una gran problemática para los hacedores de políticas públicas en todos los niveles de gobierno de nuestro país. Durante los años previos a la mencionada crisis, las políticas alejadas de la participación de la sociedad civil, y una escasa descentralización fueron la base de la problemática. El equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el Mercado no se observaba claramente. El diseño de políticas se encontraba alejado de los niveles de gobierno más cercanos a la sociedad civil, sin permitir que se dé una integración global. Todo esto se desarrollaba en un contexto de inestabilidad política, donde existía una crisis de representatividad, con la sociedad civil distanciada del Estado. Los sectores excluidos o marginados se encontraban alejados de las instituciones representativas, y había escaso control de la actuación de la administración pública por parte de la sociedad civil.

Borja (1987, citado en Acuña, 2007: 241) sostiene que esta centralización de las políticas ya era cuestionada por algunos autores desde la década del sesenta y setenta en la región, debido a la crisis de representación política que sufría el Estado moderno como consecuencia de su progreso. Los mecanismos tradicionales de representación política se habían convertido en estrechos e insatisfactorios. Las grandes administraciones públicas, con un fuerte carácter tecnocrático, se encontraban inmersas en críticas, basadas en el gran costo que significaba para la sociedad su funcionamiento, la burocratización de la gestión, la inversión y las prestaciones sociales que no se adecuaban a la situación, junto con la extrema rigidez característica de los grandes aparatos públicos. Los gobiernos locales se encontraban bajo un excesivo control, con escasas competencias y falta de recursos en la mayoría de las políticas centrales. En dicho período se observaba también el marcado desequilibrio entre la carga fiscal y la acción pública, acompañada por una escasa agilidad para la resolución de problemas. El protagonismo estatal estaba fuertemente cuestionado, tanto por las ineficiencias mencionadas anteriormente como por el déficit público. Muchos de estos motivos, fueron la causa de la existencia de desequilibrios territoriales, que profundizaron la crisis en algunas zonas.

La crisis, impactó en los grandes instrumentos de unificación de las sociedades, donde el Estado se basa en un sistema de partidos y grandes organizaciones sociales (patronales y sindicales). El sistema de representación, en momentos de crisis, nos muestra la dificultad que tiene para representar a los diferentes intereses económicos, sociales y culturales, generada por la distancia que existe entre el elegido y el elector. Este problema de distanciamiento entre las autoridades elegidas y la administración respecto al ciudadano, tuvo dentro de sus causas la inexistencia de una descentralización efectiva (Borja, 1987 citado en Acuña, 2007: 254). Durante todo este período, la burocracia estatal se fue engrosando, generando la necesidad de nuevas formas de gestión de la cosa pública, compatibles con los avances de la ciencia, más ágiles, descentralizadas, enfocadas más en el control de los resultados que en el procedimiento. La gestión, no iba acorde al avance del resto del mundo, donde la representación directa se encuentra cada vez más asociada a la gestión pública (Bresser Pereira, 1998 citado en Acuña, 2007: 280). Todo esto, generó un serio problema de gobernancia, ya que el gobierno fue perdiendo su capacidad financiera y administrativa. Se quedó así, sin la capacidad de gobernar a partir de la pérdida de legitimidad, generando un problema de gobernabilidad, sin el apoyo de la sociedad civil. Los pobres resultados de la administración fueron sostenidos durante el tiempo, por un déficit de control de la sociedad sobre el Estado.

Todo este proceso, afectó al desarrollo de la política nacional, impulsando el cambio en la estructura de las capacidades municipales, sobre las cuales recayó el desafío de reconstruir el vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

A partir del proceso de transformación desarrollado durante la década del 90, que culminó con la crisis sufrida en el año 2001, Gorbán Pablo (2007:1) nos muestra que toma principal consideración la idea de un desarrollo de políticas que vaya de "abajo hacia arriba". Para

esto, se debe integrar la totalidad de los actores sociales, en todos los niveles de gobierno. En esta línea, las políticas llevadas a cabo por los gobiernos a nivel municipal fueron ejecutadas en la búsqueda de un mayor desarrollo y la superación de la crisis. El gobierno municipal, tiene una vinculación directa con los ciudadanos y el medio ambiente en el que habitan, lo que le permitió buscar profundizar el aparato democrático y su acercamiento a la sociedad civil. Con una amplia gama de instrumentos, como el Plan Estratégico o el Presupuesto Participativo, la Municipalidad de Rosario buscó durante esos años fomentar la participación y el acercamiento de la ciudadanía a las decisiones de política, con el objetivo de impulsar la descentralización en la gestión de las políticas llevadas a cabo, y fortalecer el sistema democrático. Con esto, el gobierno de la ciudad, intento construir mejores capacidades institucionales, para poder apuntalar el desarrollo social y económico, que era fundamental para la superación de la situación crítica de esos años. La descentralización municipal tuvo como objetivo permitirle un mayor desarrollo a la sociedad civil, facilitando el accionar de los actores económicos y sociales. La existencia da una creciente demanda de participación política de base, permitió el desarrollo de movimientos urbanos o territoriales en todo el municipio, que contaban con gran contenido cívico y participativo, impulsando fuertemente el proceso descentralizador.

El rol de los poderes locales, como la Municipalidad de Rosario, es de gran importancia en el mencionado progreso del Estado Moderno al que hace referencia Borja (1987, citado en Acuña, 2007: 239). En niveles de gobierno como este, las instituciones representativas se consolidan y desarrollan con mayor fluidez, con alianzas sociales más amplias, donde las fuerzas externas se ven disminuidas, permitiendo una atención más efectiva a las demandas de la sociedad civil. Se facilita así la posibilidad de atender las necesidades básicas de la vida colectiva de los distintos sectores de la ciudad. A su vez, la municipalidad tiene el doble carácter de ser un ente representativo de la sociedad local, y un elemento articulado del Estado, que la convierte en un componente decisivo dentro de la integración y el progreso del Estado moderno. Esta reivindicación del poder local permitió también comenzar la búsqueda hacia un reequilibrio y una igualación en las condiciones de vida en las distintas aéreas territoriales del municipio. Para que esto suceda, el gobierno municipal debió intervenir desde los entes descentralizados, en la ejecución y gestión de las políticas públicas, convirtiéndose así en un articulador entre el Estado local y la sociedad civil, abriendo la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública. Durante este proceso, debía existir una conjunción de descentralización político-administrativa, participación ciudadana y cooperación. Es importante observar, que el proceso de descentralización no debía tener como resultado, el incremento del número de niveles administrativos y el personal público municipal. En cambio, para que el proceso tenga éxito, se debía atribuir de competencias o funciones decisorias a los distintos distritos, y de recursos suficientes para ejercerlas. Al gobierno municipal, conseguir un Estado más fuerte, pero a la vez más reducido, con la presencia de una autonomía enraizada (Evans, 1996 citado en Acuña, 2007: 28) en la sociedad, le permitiría alcanzar la ya mencionada gobernancia (Bresser Pereira, 1998 citado en Acuña, 2007: 259), que durante los años de crisis se había perdido. Cabe destacar, que muchos instrumentos utilizados como el Presupuesto Participativo, buscaban tener un doble efecto sobre la crisis, ya que no solo son eficientes para la aplicación del gasto público a las necesidades reales de la sociedad, sino que también generan una presión en la transparencia de la gestión (Cunill Grau, 2004 citado en Acuña, 2007: 451). En busca de una mayor efectividad, los hacedores de la política municipal, siguieron líneas acción vinculadas al "hibridismo" desarrollado por Evans (2003: 1). Para conseguir este objetivo, la municipalidad a partir de los instrumentos, buscó un equilibrio integrado entre su propia capacidad burocrática, las señales de mercado y la participación democrática desde la base. De esta manera, las metas administrativas del gobierno municipal, intentaron reflejar las necesidades reales de la sociedad, con procesos políticos responsables y transparentes.

¿Cuál fue el rol del gobierno municipal para superar la crisis política y económica gestada durante la década del noventa?

¿Cómo evolucionaron las capacidades municipales durante el período?

¿Cuáles fueron las herramientas utilizadas?

¿Cómo se desarrolló el instrumento Presupuesto Participativo y cuál fue su influencia?

¿Cómo se llevó a cabo la descentralización de las políticas municipales y cuál fue su influencia?

2) Marco Teórico

A finales de la década del noventa, Daniel García Delgado (1999: 1) destacó el surgimiento de una ciudadanía “postsocial” emergente. La causa de este proceso, fue la incorporación de derechos “difusos”, o de tercera generación, postmateriales o culturales. Este surgimiento fue consecuencia a su vez, de los nuevos modelos de representación y participación ciudadana. Esta nueva sociedad, donde los medios se convirtieron en protagonistas, y los partidos políticos pasaron a ser simples plataformas para líderes “atrapa todo” y sin independencia, generó un pasaje de una democracia de partidos a una “democracia de lo público”. La sociedad civil, durante esos años, se fue independizando de la clase política elitizada de los viejos partidos. En este marco, toma preponderancia el nuevo rol del gobierno municipal, vinculado a la descentralización de las competencias políticas y la participación de la sociedad, que es quien le otorgará los recursos a la administración para resolver sus propios problemas. Para que exista esta articulación entre la sociedad civil y el gobierno municipal, es necesario enfocarse en los procesos descentralizadores, y la búsqueda de participación ciudadana. A partir de esto, las administraciones municipales, buscaron mayor cohesión social, y el logro de un horizonte común.

El proceso de extensión de la base democrática desarrollado en esos años, fue analizado por Bernardo Kilsberg (1998). En los años noventa, durante la gestación de la crisis, la sociedad reclamaba la posibilidad de tener mayor participación con influencia real, a partir de los nuevos esquemas de toma de decisiones. La creciente exclusión social característica de la Argentina en esos años dejaba afuera a gran parte de la sociedad civil de dicho proceso. Para superar esta problemática, el autor destaca el desarrollo de un esquema de cooperación social integrador, con sustento en la confección de metarredes. Con la construcción de este “estado inteligente” (Kilsberg, 1998: 13), los gobiernos locales buscaron mediante la descentralización, mayor efectividad en los roles estratégicos a partir de un mejor dinamismo, flexibilidad y agilidad. De la eficacia de las tareas de descentralización, y la posibilidad de articular correctamente los intereses de la sociedad civil, depende la sostenibilidad de dicho proceso. Para que esto suceda, es importante también compensar los ingresos entre los distintos sectores, y dotarlos a cada uno de ellos de capacidades institucionales y de gestión. Transferir el poder real a la sociedad civil, era el principal objetivo, y gracias a él, los hacedores de políticas podrían lograr identificar las necesidades prioritarias, desarrollar ideas, y tener una evaluación continua para prevenir casos de corrupción.

Esta crisis de finales de los años 90 estuvo caracterizada por, la escasa representación política, administraciones altamente tecnocráticas, una amplia desigualdad social, un fuerte corporativismo y una sociedad fragmentada. Para superar esa situación se debió llevar adelante un proceso de ampliación de derechos y libertades, y la incorporación de sectores excluidos o marginados, con mayor control y participación popular. Al analizar este proceso, es importante observar un principio desarrollado por Jordi Borja (1987, citado en Acuña, 2007: 240), en el que sostiene que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior. Para que esto ocurriese, era necesario desarrollar un proceso de descentralización política y administrativa dentro del Gobierno local. Basado en lo expuesto por Borja, se puede afirmar que a partir de consolidar y desarrollar las libertades y derechos políticos, y convertir las demandas sociales en resultados, con un control eficaz sobre la administración, se podrá integrar los sectores marginados, creándoles nuevas funciones sociales. El doble carácter de representante de

las colectividades locales y ente articulado del Estado, le dio un rol preponderante al Gobierno Municipal en esta crisis donde se pudo revalorizar el poder local.

Durante el proceso descentralizador, uno de los puntos claves es la distinción de las competencias o funciones consideradas descentralizables. Para esto Borja, afirma que todo lo que se pueda gestionar desde un nivel bajo sin aumentar su costo, no debe gestionarse desde un nivel superior. También destaca la importancia de transferir competencias que se generan en dicho ámbito o que son de interés exclusivo de la sociedad civil que compone dicho distrito, y que solo debe ser transferida si es que la gestión más próxima al ciudadano genera una mejora en la calidad del servicio público. La heterogeneidad de los integrantes de los distintos sectores que administra un gobierno municipal, se convierte en un desafío, ya que no debe confundir descentralización con participación. Para Borja, la descentralización debe servir para desarrollar la participación política y social, pero no debe caer en la trampa de las principales críticas que se le hacen. Por este motivo, es central poder evitar el incrementalismo, los altos costos de la descentralización, y la falta de rigor y decisiones que se da durante el traspaso de competencias, funciones, servicios y recursos.

Este autor, destaca los obstáculos generados por la presencia de grupos de interés, que pueden identificarse dentro de la esfera de las administraciones municipales. Algunos pertenecientes al sector político, o empresarial que prefieren tratar con administraciones públicas más próximas y débiles, que buscan a través de la descentralización sacar su propio provecho. Otros se oponen de manera explícita o solapada, como algunos políticos, funcionarios públicos o grandes empresas con relaciones estrechas a la administración pública, que pueden ver afectada su posición de poder a partir de una reestructuración territorial y una redistribución de las competencias.

Las administraciones de nivel municipal, según las palabras de Lulz Carlos Bresser Pereira (1998, citado en Acuña, 2007: 259), enfrentaban así en esos años un problema económico-administrativo de recuperación de "gobernancia" (capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno gracias a su autonomía financiera) y el problema político del aumento de la gobernabilidad o capacidad del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Se daba en todos los niveles, una crisis de gobernabilidad, con base sólida en una crisis de "gobernancia". La pérdida del apoyo al gobierno por parte de la sociedad civil, generaba la fragmentación de la legitimidad del mismo. Esta crisis, junto con la transformación tecnológica y social de esos años, motivó la necesidad de la creación de nuevas formas de gestión de la cosa pública, compatibles con los avances tecnológicos, más ágiles y descentralizadas como señala el autor. La democracia avanzaba en todo el mundo, reclamando mayor participación directa de la sociedad en la gestión pública. Bresser Pereira (1998, citado en Acuña, 2007: 281) hace referencia a Peter Evans (1995) cuando sostiene que para superar este tipo de problemas, hay que desarrollar una "autonomía inmersa o enraizada". Para esto el Gobierno Municipal debía ser autónomo en sus decisiones, pero a la vez estar inmerso en la sociedad civil. El aparato administrativo se debía volver más fuerte, aunque también más reducido. Esto le permitiría darle respuestas a la sociedad, a partir de la participación permanente de los ciudadanos, generando una mayor "responsabilización" o accountability de los gobernantes.

Como se menciona en el párrafo anterior, un enfoque que se puede aplicar al problema analizado es el realizado por Peter Evans (2007: 166). Este autor destaca tres premisas para conseguir superar la crisis que afectaba a nuestro país. La primera y fundamental, señala que la efectividad de las instituciones públicas que comprenden el municipio dependía de su "hibridismo", es decir, de un equilibrio entre los siguientes modos de dirigir la acción administrativa que conforman un "modelo trípode": 1) la capacidad burocrática; 2) las señales del mercado; y 3) la participación democrática de base que reflejan las necesidades y deseos de los ciudadanos, y controlan y transparentan el proceso administrativo. La segunda se basa en que, durante los años 90, el Estado se centró en limitar el primer modo de control, hasta ese momento percibido como hegemónico, y para ello aumento la importancia del segundo modo de control perdiendo así el equilibrio necesario para

conservar el hibridismo. La tercera premisa, afirma que con el objetivo de reducir la corrupción y mejorar el bienestar de la sociedad civil, el Gobierno debía reequilibrar los modos de control de la actividad administrativa. Para esto, el gobierno local necesitaba buscar activamente métodos innovadores que le permitan un control público de la actividad administrativa y la exigencia de transparencia en los procesos.

Este autor destaca que la participación y un control de base efectivo eran fundamentales para que un municipio obtenga un hibridismo equilibrado. Evans cita a Adam Przeworski cuando dice: "A la gente se le permite votar, pero no se le permite elegir". Los instrumentos de control democrático de base buscan no solo incrementar el nivel de correspondencia entre los gastos y las necesidades, sino que obligar a maximizar la transparencia y el control. El incremento del grado de identificación de los ciudadanos con las instituciones públicas permite valorizar la idea del servicio público. Lo que Evans llama "democracia deliberativa", resume el proceso de planificación conjunta, resolución de problemas y elección de estrategias que involucró a la sociedad civil, a través de la deliberación y planificación de todos los participantes, permitiendo así la aparición o transformación de sus preferencias. Este "desarrollo deliberativo" debió tener un impacto en la oferta de bienes públicos.

Los circuitos de poder dominados por intereses particulares era otro de los motivos de los pobres resultados en la administración pública para esos años. Según Nuria Cunill Grau (2004, citado en Acuña, 2007: 425), esto se generaba por un déficit de control de la sociedad sobre el Estado. Mejorar este control sobre la administración pública requería una democratización de la misma. Para que esto fuese válido, no debía ir en contra de la eficiencia del desempeño gubernamental. Por este motivo, la autora afirma que la ciudadanía activa implicada directamente en la administración pública debe trascender la dicotomía entre democracia y eficiencia. La democracia en la administración pública debía mejorar el control y la eficiencia, fortaleciendo a la ciudadanía. Esta exigía de la participación ciudadana, pero no se agotaba en ella. El gobierno municipal debía dotar a la ciudadanía de auténticos medios de influencia sobre la administración pública, que además de permitir un reequilibrio en el poder, asegure un mejor control y mayor democracia. Debía alcanzar a algunos sectores carentes de recursos o información que muchas veces quedan aislados de la política. Por este motivo el desarrollo de estrategias de información y la publicidad de la gestión se transformaron en un requisito fundamental para el ejercicio del control social sobre la administración.

3) Objetivo

El objetivo general del trabajo es analizar cómo se fortaleció la capacidad de gestión del Gobierno Municipal de la Ciudad de Rosario luego de la crisis política-económica sufrida en la Argentina gestada durante la década del noventa.

Para lograr el objetivo, específicamente vamos a:

Analizar el desarrollo de las nuevas capacidades del gobierno municipal

Analizar las nuevas herramientas utilizadas por el gobierno municipal

Describir la herramienta Presupuesto Participativo

Describir el proceso de descentralización municipal en distritos

4) Metodología

El abordaje al tema se va a hacer de manera cualitativa, a través de una descripción de los hechos acontecidos como causa de la mencionada crisis, observando y analizando los datos referidos al impacto de las políticas llevadas adelante por el gobierno municipal.

El análisis es realizado mediante la observación externa o no participante de fuentes primarias de información como documentos oficiales de instituciones públicas, libros, o

noticias periodísticas, y también de fuentes secundarias como artículos, papers, tesis o textos referidos al tema.

5) Desarrollo Rosario

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, con un significativo tránsito fluvial y terrestre en el extremo sur del continente americano. Cabecera del Departamento homónimo, es el centro del Área Metropolitana Rosario y se sitúa a 300 km de la ciudad de Buenos Aires. Su ubicación, permite rápidamente ponernos en contexto del análisis a desarrollar. La ciudad ocupa una superficie total de 178,69 km², de la cual se encuentran urbanizados 120,37 km². En el anuario de población y estadísticas vitales 2018 se estimó que la población de la ciudad asciende a la cantidad de 995.497 habitantes. Si comparamos esto con los resultados del censo del año 1991 (908.875 habitantes) y el del año 2001 (909.397 habitantes), se observa una estabilidad en la evolución de la densidad poblacional en nuestra ciudad. El área económica está sustentada por la actividad agroindustrial y el potencial desarrollo portuario. Como centro urbano receptor de habitantes provenientes de otras regiones, la ciudad cuenta con una importante infraestructura, con servicio de agua potable, cloacas, recolección de residuos, alumbrado público, y un desarrollado servicio de salud y educación pública.

En Rosario, el proceso de Planificación Estratégica tiene sus bases en las décadas del 50 y 60, cuando los ingenieros Montes y Mongfeld desarrollaron el Plan Regulador de la Ciudad. A partir de la década del 80, el tramado urbano se vio reconfigurado por el surgimiento de asentamientos irregulares producto de la caída de la economía, los déficits habitacionales y escasos de servicios básicos, sumado esto al incremento de población migrante. La ciudad aumentaba año a año la cantidad de habitantes que se encontraban alejados de la mayor parte de servicios que brindaba el área central. Históricamente, la actividad social, cultural, administrativa, empresarial y comercial estaba concentrada en una pequeña proporción del territorio municipal. Esta área, durante esos años se vio desbordada, mientras que el resto, sufrió la lejanía y las consecuencias de la misma. Las necesidades de estos sectores del territorio no eran resueltas de manera adecuada ya que existía un gran desconocimiento de las mismas por parte de la administración.

La transformación de la gestión municipal

En la década de los noventa surgió una revalorización del municipio a nivel nacional. Este proceso, estuvo fundado por dos fenómenos que marcaron la década: la globalización y la reforma del Estado. La transformación a este Estado postsocial (García Delgado, 1999: 1), tendió a seguir los lineamientos del Consenso de Washington, produciendo tres grandes consecuencias: una retirada del Estado, un proceso de descentralización, y una revalorización de la eficacia y la eficiencia del sector público. Durante esos años, en la Argentina, se aplicó una política sustentada en una matriz estratégica de enfoque neoliberal que impulsó, entre otros ejes, una mayor apertura al mercado mundial.

En la lógica del “Consenso de Washington” la descentralización apareció como un instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas. Se buscaba superar el déficit fiscal primario del estado central, a partir de transferencias de actividades y responsabilidades a unidades políticas subnacionales. La funcionalidad de la descentralización como un mejoramiento de la calidad de los servicios y una potenciación de la participación democrática quedó subordinada a las urgencias del ajuste fiscal.

La desarticulación del Estado del Bienestar y el proceso de reformas económicas estructurales a escala nacional y provincial generó crecientes demandas ciudadanas, obligando a los gobiernos municipales a redefinir sus antiguas funciones. Por este motivo, los gobiernos locales debieron desarrollar nuevas capacidades para, simultáneamente, dar respuestas a las demandas tradicionales cuantitativamente multiplicadas, satisfacer con

propuestas originales las nuevas demandas y transformar estructuras, organizaciones, poderes y usos de los recursos tradicionales (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004: 13).

Históricamente, las competencias municipales en Argentina se limitaron a tres grandes campos de intervención que contemplaban: 1) la construcción y al mantenimiento de la infraestructura urbana, 2) la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, y 3) la asistencia a la población en riesgo. En los años noventa, estas competencias se vieron ampliadas, al asumir un conjunto de nuevas responsabilidades, donde las demandas ciudadanas tuvieron un rol relevante en su conformación. La totalidad de estas competencias, han sido desconcentradas hacia los municipios sin que existan marcos normativos (Carvacuore, 2007 citado en Carvacuore e Israel, 2007:37).

Todo este proceso, generó dos tipos de respuestas de los gobiernos locales de nuestro país. Algunos buscaron la salida tradicional centrada en la reducción de gastos, mientras que otros, como el de la Ciudad de Rosario, incorporaron una práctica más gerencial en la implementación de las políticas innovadoras para enfrentar la nueva situación.

La crisis “del tequila” sufrida por la economía argentina, constituyo el último elemento necesario para que los municipios comenzaran a implementar políticas locales que les permitieran alcanzar una salida productiva a la crisis social de esos años. Se generó la posibilidad de innovar a partir de un proceso de planificación que ya no sería desde arriba hacia abajo, sino que colocaba en el centro de la escena a los actores locales. La relación entre sociedad local y gobierno municipal durante la emergencia social generó altos niveles de concertación (Villar, 2007 citado en Carvacuore e Israel, 2007: 85).

El Poder Ejecutivo nacional, justificó el traspaso de responsabilidades a los niveles subnacionales de gobierno y al sector privado con la necesidad de “acercar” los servicios a los ciudadanos. Sin embargo, visto desde un análisis crítico de la situación, la descentralización estatal ha estado fundada más con el objetivo de alivianar el peso del gasto público federal que como una búsqueda de mejora en la eficiencia o calidad de los servicios mediante el fortalecimiento de los gobiernos provinciales y municipales.

Este accionar municipal, desarrollado como una respuesta a los vacíos generados por el debilitamiento del Estado nacional, evidenció una oportunidad para estimular los procesos inclusivos de transformación social. Les otorgó una nueva centralidad a las ciudades como espacios aptos para la innovación en materia de gobierno y gestión pública. La crisis económica y financiera de la República Argentina se convirtió en un contexto de oportunidad para la innovación en el nivel local.

Se puede destacar que la descentralización fue una imposición exógena, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación. Para la Nación era prioritario transferir responsabilidades, más allá de la falta de capacitación y adecuación institucional a la nueva situación. Los aspectos financieros predominaron en las decisiones, dejando de lado los procesos de aprendizaje institucional. Este nuevo modelo de gestión, desplazo la crisis para abajo, primero hacia las provincias y luego hacia los municipios.

No se puede dejar de mencionar que la autonomía municipal está contemplada en el Art. 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994, que sirvió de marco para todo este proceso.

El proceso de fortalecimiento: El Plan Estratégico Rosario

El Plan Estratégico (Plan PER 1998), desarrollado en la segunda mitad de la década del 90, fue el que permitió desarrollar la posterior construcción de un modelo de futuro para la ciudad y la región, gracias a la identificación de los problemas críticos, la búsqueda de estrategias, y la gestión de proyectos de desarrollo económico, social y cultural. Este Plan, convocó a instituciones representativas de la Ciudad para elaborar el mismo, aunque la ciudadanía en su conjunto, no participó directamente.

El Plan se inició para combatir la incertidumbre de un contexto de crisis, buscando legitimar el accionar del gobierno a partir de la participación ciudadana, y contó con tres etapas diferenciadas: el diagnóstico, la formulación y la implementación. Las primeras dos se desarrollaron entre 1996 y 1998. A fines de ese año, fue la salida a la luz del proyecto. Entre 1999 y 2003 se llevó a cabo la etapa de implementación, y posterior reformulación del Plan Estratégico Rosario hacia el Plan Estratégico Metropolitano, que se desarrolló hasta la actualidad. Este último tuvo un perfil de desarrollo mucho más integral.

La etapa del diagnóstico, el Plan Estratégico Rosario contó con una participación restringida a determinados sectores de la sociedad. Se buscó que la participación sea a nivel institucional y no personal. Esto se realizó para identificar cuáles eran las instituciones más adecuadas para trabajar durante el proceso. En esta etapa se utilizó la matriz FODA para el análisis de la situación del municipio. En cambio, durante el proceso de formulación del PER, se buscó trabajar más de forma transversal, articulando las perspectivas de actores con distinta pertenencia institucional sobre los temas surgidos en la etapa del diagnóstico.

El Plan Estratégico Rosario, contó con cinco líneas estratégicas de base para el desarrollo: Construir la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración, la Ciudad de la Creación.

Cuando se desarrolló la línea de la Ciudad del Trabajo, se pudo observar la incidencia que tuvo el Plan en el diseño del perfil productivo de la Ciudad, como centro logístico del comercio nacional e internacional. También se desarrollaron proyectos de menor envergadura relacionados al desarrollo de PyMES y programas de reinserción laboral.

Avanzando en el tiempo, el Plan Estratégico Metropolitano tuvo como objetivo “construir la Región Rosario”, reconociendo las problemáticas metropolitanas que exceden el territorio de la Ciudad. En este proyecto, se buscó un conceso político interpartidario e intermunicipios. Se estableció un esquema organizativo que combina distintas “instancias participativas, técnicas y ejecutiva”.

Al analizar el proceso, luego de transcurrida más de dos décadas desde su inicio, se destacan aspectos positivos como la continuidad del mismo a través del tiempo, la articulación con las distintas iniciativas estructurales (Plan Urbano, Descentralización Municipal, Presupuesto Participativo), la perspectiva de futuro en la visión de la ciudad, la fuerte vinculación de la administración con la Universidad Nacional de Rosario y la realización de más de la mitad de los proyectos anunciados. Sin embargo, también se destaca que al reformular el Plan Estratégico Rosario, en el Plan Estratégico Metropolitano surgieron dificultades a nivel político e institucional con los distritos vecinos. Esto obligó a reorientar la planificación y la gestión con eje en Rosario. En esta segunda etapa se abandonó la utilización de la matriz FODA, ya que se consideró que dicho instrumento es apropiado solo para organizaciones de pequeña escala, por lo que resultaba inadecuada para aplicarla a la Ciudad de Rosario. También se hizo hincapié en que, al ser una herramienta de gestión del gobierno, dentro del Plan la participación no debe estar por encima de la necesidad de obtener un alto rigor técnico. Por este motivo, el mismo no parece ser el espacio para la participación plural de la sociedad civil. Este tipo de procesos se caracterizan por una práctica enfocada hacia la centralización y la racionalidad en busca del logro de beneficios económicos.

Si analizamos el impacto del Plan Estratégico Metropolitano, podemos decir que su principal problema fue de orden político. En el inicio del proyecto, participaban todos los intendentes junto a sus equipos. La idea era poner a la par del modelo llevado adelante por Rosario, al resto de los municipios. Sin embargo, con el correr del tiempo, las especificidades de las problemáticas del resto de los municipios fueron relegadas. A su vez, la inexistencia de un poder político administrativo de nivel Metropolitano, los enfrentamientos entre los distintos municipios, y las diferencias políticas entre las distintas administraciones, dificultaron la implementación de una planificación de carácter metropolitana.

Para poder construir una estrategia de desarrollo local fundado en ideas de competitividad, el Plan Metropolitano construyó acuerdos entre los principales actores públicos y privados. Estos acuerdos generaron la exclusión y autoexclusión de organismos no pertenecientes a la administración municipal y al sector empresarial, de las discusiones y gestiones del Plan. En el Plan Estratégico Rosario, si bien se convocó en dos ocasiones al ciudadano individual a participar, esto no formó parte de la estrategia integral del Plan. Solo participaron las instituciones de la sociedad civil que la administración consideró más importantes. De esta manera quedaron afuera los ciudadanos de a pie en las discusiones de las grandes líneas y proyectos del desarrollo de la ciudad. Esta exclusión, fue algo habitual hasta la llegada del Presupuesto Participativo en el año 2002.

Al analizar el impacto de estos planes, hay que tener en cuenta que están predominado por la racionalidad técnica, lo que lleva a una participación restringida en la aplicación práctica de los mismos, generando una contradicción dentro de los procesos de desarrollo local. Cuando se definió el perfil productivo para la Ciudad de Rosario, se hizo eje en el sector financiero y empresario. No se puso foco en temas como la distribución del ingreso, el desempleo o la inclusión. Posteriormente, durante el Plan Metropolitano, esto se profundizó encausando la gestión hacia un proceso de mayor concentración.

El proceso de fortalecimiento: La Descentralización

Resultado de todo este proceso, en la Ciudad de Rosario, se observó una transformación de las capacidades del gobierno municipal. Una clara muestra de esto, es el surgimiento del Programa de Descentralización y Modernización llevado adelante a partir del año 1995. Con este proyecto, se buscaba determinar cuáles debían ser las características que debía tomar la descentralización en la ciudad y los objetivos que buscaba cumplir. A partir de allí, se generaron cambios sustanciales en el estilo de políticas llevadas adelante por el municipio. La descentralización, fue el puntapié para la necesaria transformación de las estructuras administrativas municipales. Como define la Municipalidad de Rosario en una publicación del año 2008, “La política de descentralización en la ciudad de Rosario se basó, por un lado, en un aspecto ideológico-conceptual: generar un gobierno más cercano y participativo; y por otro, en la necesidad de diseñar un modelo propio de desarrollo para la ciudad más democrático y armónico, capaz de superar los desequilibrios producidos a lo largo de su historia.”. Se buscó responder las demandas de los ciudadanos desplazados, a partir de una administración más eficiente y una mejor distribución de los recursos. El objetivo fue: “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). Los cinco ejes para este desarrollo fueron: la descentralización, la participación, la transparencia, la interrelación y la capacitación. Es importante distinguir, que la política descentralizadora adoptada, no era una mera desconcentración administrativa. No implicaba una desintegración, sino que al contrario, buscaba la integración de cada uno de los distritos que conforman el municipio. La descentralización, requería como complemento insustituible, el desarrollo de mecanismos participativos para la población, que permitan garantizar la legitimidad política de la misma, así como el control de su ejecución y presupuestación.

Las características propias de la ciudad mencionadas anteriormente, junto con la creciente desigualdad socio-económica, y los problemas de una administración centralizada, fueron lo que motivó a iniciar el proceso de descentralización. Se buscaba generar un equilibrio territorial, para así poder superar los problemas de la ciudadanía. Los principales objetivos eran desconcentrar servicios y competencias hacia ámbitos de gestión distribuidos en distintas zonas de la ciudad, modernizar la gestión haciéndola más transparente, ágil, eficaz y con altos estándares de calidad, y fortalecer a la sociedad civil desde la participación y al propio Estado desde el aprendizaje del asociativismo. A partir de esto, en 1996 se crearon

seis Centros Municipales Distrito (CMD): Centro, Oeste, Norte, Sur, Noroeste y Suroeste. Cada uno de estos con una gran variedad de tareas, no solo administrativas o de servicios, sino que también tareas apuntadas a desarrollar la participación ciudadana. Durante este proceso, se debió llevar adelante una negociación con algunas reparticiones municipales, ya que lo que se pretendía era compartir el espacio de decisión, lo que requería cierta delegación de poder por parte de estos. También 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.

La delimitación de cada distrito requirió la realización de un estudio a través de la Universidad Nacional de Rosario, llevado a cabo en ese mismo año. Las variables analizadas en el mismo fueron de distintos tipos. Se analizaron aspectos físicos e históricos formativos, aspectos de localización, aspectos de identificación, aspectos socioeconómicos, aspectos administrativos, aspectos institucionales, y aspectos jurisdiccionales. Se buscó superar las limitaciones sectoriales, otorgándole 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. La intención no era 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. Portal Oficial Partido Socialista).

Como base estructural para este desarrollo, El Plan Director de 1999, otorgó la transformación física a través de grandes proyectos estructurales, necesaria para articular el desarrollo integral de la ciudad. Dentro del mismo, los Planes de Distritos, fueron el núcleo que impulso el desarrollo de determinados sectores de la Ciudad, coincidiendo con los objetivos delineados por el Programa de Descentralización y Modernización Municipal. Es aquí, donde la gestión hizo hincapié en que la descentralización, fuera la gestora de la reorganización administrativa desarrollada a través de la delimitación de los distritos, con sus respectivos centros.

Este proceso de descentralización municipal tuvo sus bases en una reorganización funcional u operativa, a partir de la creación de un Área de Servicios Urbanos (ASU) en cada distrito. El objetivo de estas últimas era coordinar las acciones de los distintos organismos municipales dentro de cada distrito, atender de manera cercana las necesidades de los ciudadanos a partir de su participación, aumentar y mejorar los servicios, optimizar la gestión de los recursos, y controlar y transparentar la administración de los mismos. También se llevó adelante una reorganización administrativa dentro de la habilitación de los Centros Municipales de Distrito.

En este proceso, se buscó una redistribución real del poder político. El objetivo, era poder transferir las competencias para poder decidir sobre el gasto público, su coordinación y seguimiento. Para esto era necesario que los distritos tengan real autonomía, y un efectivo poder de decisión. Un contexto normativo era sumamente importante para su ejecución dentro de un marco legal claro. La transferencia de recursos financieros y la capacitación de los participantes eran indispensables para el funcionamiento.

La descentralización, fue una manera de facilitar la participación. Sirvió de estímulo para la creación de nuevos órganos territoriales como los distritos, aproximando la gestión administrativa a la sociedad civil, promoviendo la participación directa de la misma. Sirvió de tierra fértil para ya en el año 2002 desarrollar la herramienta Presupuesto Participativo. Este escenario, permitió que cada uno de los distritos se convierta en una "unidad de participación" dentro de dicha herramienta.

Cada uno de estos distritos, cuenta con un Consejo Participativo de Distrito (CPD), cuya tarea es la de "convertir las propuestas formuladas por los vecinos y vecinas de cada una de las áreas barriales en proyectos". A su vez, en cada una de las Secretarías Municipales existe un equipo de participación ciudadana, al que llaman Equipo Territorial y está formado

por coordinadores. Cada uno de estos coordinadores trabaja en uno de los seis diferentes distritos que conforman el municipio.

El desarrollo de los Planes de Distrito, se vio enmarcado como parte del Plan Urbano, dentro del Plan Estratégico Municipal.

Al analizar los efectos reales que tuvo el proceso de descentralización, se puede observar que desde su puesta en marcha, se han acortado los tiempos de respuesta, con una atención más cercana y directa desde el Gobierno Municipal. La fuerte tradición de planeamiento urbano local, ayudo a sustentar el desarrollo de este tipo de políticas. En una publicación propia, el gobierno de la ciudad destaca esto, afirmando que “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” (Portal Oficial Municipalidad de Rosario).

A través de la gran variedad de tramites que se pueden realizar en los distintos distritos, y el acceso a los servicios públicos con relativa rapidez y eficacia, se observa que la gestión pudo acercarse efectivamente al vecino. Los resultados obtenidos en la atención al vecino y desconcentración de trámites y servicios es una clara muestra de los avances en la materia. Sin embargo, las debilidades que se encuentran en el proceso llevado adelante en la ciudad de Rosario, están más vinculadas al desarrollo de la descentralización política. El eje de participación política es la faceta menos desarrollada del plan. Si bien las políticas participativas son inclusivas, con eso solo no alcanza. Es fundamental, para que se genere el desarrollo buscado, que exista una influencia real de la sociedad en las tomas de decisiones del municipio, donde las opiniones políticas, económicas o geourbanas sean tenidas en cuenta. En este sentido, si bien el Presupuesto Participativo o las vecinales cumplen este tipo de rol, la mayoría de los consejos consultivos son no vinculantes, por lo que no existen resultados concretos.

También es importante para el análisis, destacar el hecho de que la descentralización de Rosario, tomo muchos instrumentos de la llevada a cabo en la ciudad de Barcelona. Por este motivo, es importante visualizar el desarrollo de vicios o errores similares a los que se observaron en ella. La burocratización de los distritos, y la falta de representación ciudadana son obstáculos observados en ambos procesos, que se convirtieron en desafíos a partir de los conflictos desarrollados con la ciudadanía. Es importante durante el proceso, evitar que el distrito se convierta en un brazo burocrático ejecutor del municipio generando la exclusión de ciertos sectores de la sociedad civil. Tanto la descentralización como la participación ciudadana, son conceptos que no pueden aplicarse a todas las ciudades o sociedades por igual. Trasladar mecánicamente experiencias o practicas realizadas en otros sitios puede ser un grave error, ya que la aplicación de las mismas requiere de un análisis y adaptación a la realidad de cada ciudad, que es lo que va a marcar el éxito o fracaso del proceso. Esto último debe ser tenido en cuenta para el análisis del impacto y la implementación de la experiencia Barcelona en nuestra ciudad.

Luego de más de dos décadas de implementación, se observa en el análisis que estas reformas del aparato gubernamental, no se tradujeron en modificaciones sustanciales en todas las áreas de gobierno. Uno de los motivos de esto, es que muchos integrantes de distintas áreas de la administración, otorgan mayor discrecionalidad a las acciones que tienen que definir. Esto dificulta la posibilidad de instalar mecanismos de planificación estratégica con la participación de la sociedad civil. El proceso de descentralización en la Ciudad de Rosario no significo una inmediata generación de participación efectiva, de evaluación y rendimiento de cuentas, de incidencia en los procesos deliberativos, y de iniciativa popular. Las entidades con características clientelares, y las competencias y recursos insuficientes, fueron los motivos de la carente respuesta al proceso. Es por esto,

que hoy podemos afirmar que dentro los objetivos fundamentales que planteo el proceso descentralizador de la ciudad, el impulso y la creación de instancias de participación directa fue el menos desarrollado. También, uno de los pilares fundacionales del proceso de modernización fue la transparencia. Esto implica la necesidad de una rendición de cuentas acorde, con información certera y real de fácil acceso al ciudadano. Si bien existió desde el comienzo un avance en este tipo de gestiones, aún queda mucho terreno para progresar en este tipo de estructuras.

Cabe destacar, que este tipo de proceso de construcción no es lineal. Con frecuentes avances y retrocesos, está sometido constantemente a grandes resistencias, generadas por los conflictos que implican los cambios profundos. Hay que destacar, que un proceso de descentralización a la escala de un municipio como el de Rosario es un proceso continuo. Debe replantearse y evaluarse constantemente. También hay que considerar la sustentabilidad del proceso. Garantizar la motivación para que el proceso no decaiga es importante, y la administración de la Ciudad de Rosario pudo hacerlo.

El proceso de fortalecimiento: Presupuesto Participativo

Como lo define en su sitio web la Municipalidad de Rosario, “El Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación que incorpora el debate, el acuerdo y el voto ciudadano como herramientas que permiten destinar una parte del Presupuesto Municipal a la realización de propuestas y proyectos que las personas consideren necesarios para su Distrito”.

Es la política participativa base para el Gobierno Municipal de la ciudad de Rosario, y se aplica en cada uno de los distritos. Es un mecanismo que permite la participación directa de los ciudadanos en la elaboración del presupuesto municipal y la gestión de la administración. Se basa en principios como la igualdad, el libre debate, y la efectividad. Su carácter redistribuidor de recursos, lo destacan por sobre los demás instrumentos participativos. Le da sustento y contenido al proceso descentralizador llevado a cabo por la administración. En estos se puede observar, que el grado de participación va de la mano del nivel de carencias que posea cada distrito. Igualmente, en las instancias de votación la participación de los vecinos fue creciendo año a año en la totalidad de los distritos, a partir de la implementación de nuevos canales. Estos fueron puestos en práctica a partir de la visibilización de una crisis general de participación fundamentada en la descreencia de la sociedad civil de este tipo de espacios, pero también recibieron muchas críticas por la falta de transparencia y responsabilidad que generan. Este modelo de participación incorpora elementos diferenciadores como el compartir la toma de decisiones en la administración de los recursos, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, difundir a los ciudadanos información confiable y actualizada, e involucrar a todas las áreas de la gestión de la ciudad.

Desde su puesta en marcha, el Presupuesto Participativo sufrió algunas modificaciones en su implementación, a partir de ajustes realizados por los intereses de la gestión municipal o como resultado de portes de los consejeros. Dentro de las modificaciones más importantes que sufrió, se puede mencionar la subdivisión de distritos en áreas barriales, la asignación de un monto fijo por distrito en el inicio del proceso, el trabajo en base a “proyectos” en lugar de “prioridades”, y la creación de una Comisión Interdistrital (Garma, Lamanuzzi, Campana; 2010: 64).

En cuanto al financiamiento, el presupuesto municipal ha experimentado, desde su puesta en marcha, un constante y marcado incremento. El Proyecto de Presupuesto 2019 para nuestra ciudad, indica que “El Presupuesto contempla las herramientas necesarias que promueven la participación ciudadana. En este sentido, el presupuesto participativo resulta una herramienta que permite no solo el involucramiento de los vecinos en la toma de decisiones que afectan a la Ciudad, sino que se plantea como instrumento de desarrollo equilibrado entre distritos, a través de la distribución del total asignado. Se prevé un monto de \$380.000.000,00.- distribuidas como partidas de créditos adicional entre la Secretaria

General y la Secretaria de Obras Públicas, a fin de reflejar posteriormente el resultado de la votación llevada a cabo durante noviembre de 2018”.

La distribución del presupuesto entre los seis distritos sigue un concepto solidario. Esto se debe a que hay distritos que son más pujantes socioeconómicamente, por lo que se sigue una idea de redistribución equitativa en la que el que más necesita, más debe recibir. No existe la idea de que cada distrito recauda, e invierte lo que recauda (Sánchez, 2004). La mitad del presupuesto participativo es igual para cada uno de los distritos, mientras que la otra mitad varía de acuerdo al Índice de Carencia.

Para no perder de vista los resultados buscados con las políticas participativas, es fundamental el desarrollo de una evaluación de las mismas por parte del Estado. Muchas veces, por cuestiones de tiempo o presupuesto, estas instancias no son llevadas a cabo y los espacios participativos terminan siendo irrelevantes. La etapa de evaluación es tan importante como el diagnóstico previo o el diseño de la política, ya que a través de la misma, se observan las fallas, obstáculos y dificultades del proceso. El Banco de Experiencias Locales, al analizar la descentralización del estado municipal de Rosario, destaca que en los últimos años, el monitoreo del desempeño de los CMD y las Áreas de Servicios Urbanos fue desempeñado por el Equipo de Mejora Continua. Su objetivo es producir información cuantitativa y cualitativa que sirva para la toma de decisiones de la administración. Se testea la percepción de la comunidad sobre determinados aspectos que atañen a la marcha del proceso.

Para que el desarrollo de la nueva herramienta tenga el impacto que se buscaba, fue necesario crear un mecanismo de información pública para la difusión de los procesos mencionados, y organizar canales de participación ciudadana real para poder incentivar e incorporar a la ciudadanía en el proceso de control, evaluación y toma de decisiones. La transparencia e información desde el Estado al vecino es indispensable a la hora del llamado a la participación.

La implementación del Programa de Presupuesto Participativo, en el año 2002, permitió la consolidación del proceso de Planificación Estratégica. Esto demostró que la participación ciudadana es un elemento de gerencia pública y de gestión moderna que, junto con la descentralización permite mejorar la gestión y sus resultados. Desde su implementación, la composición del Presupuesto Participativos por finalidades y jurisdicciones se mantuvo sin demasiadas alteraciones, acompañado con un aumento de los recursos disponibles a nivel local.

Temporalmente, el funcionamiento del Presupuesto Participativo, se puede dividir en dos etapas. Hasta 2007, su desarrollo estaba controlado por los consejeros, ellos tomaban las decisiones y el gobierno municipal daba la factibilidad. A partir del año 2008 el entonces intendente Miguel Lifschitz propuso tener un mayor control sobre la herramienta, limitando el poder de los consejeros. A partir de entonces, se observa un incremento de los reclamos por una merma en el cumplimiento de las obras, donde la sociedad civil vio afectada su participación y la representatividad de los consejeros.

En general, se realizaron muchas obras vinculadas al Presupuesto Participativo, pero aún quedan muchas pendientes en todos los distritos. La información y el detalle de las mismas no está disponible al libre acceso de la ciudadanía. Esto, junto con otras irregularidades como el incumplimiento de la ordenanza N°7.869, la cual expresa que el proyecto presupuestario en discusión deberá ser igual o mayor en valores porcentuales a lo establecido en el año inmediato anterior, fueron los principales reclamos de la ciudadanía y la oposición a la administración, y las generadoras de desconfianza e indiferencia que alejaron de la participación a gran parte de los ciudadanos y organizaciones que no se consideran escuchadas (Proyectos del Consejo Municipal de Rosario 17/08/2018 y 12/12/2018 – Portal Oficial Concejo Municipal de Rosario). A su vez, muchas veces, la presencia de vecinales u organizaciones que actúan de manera agrupada y con intereses

propios, generan un desincentivo en la participación de los vecinos individuales, cuya real influencia en el proceso de votación se ve minimizada.

Otro punto importante que se destaca en el análisis, es que a lo largo de los años no se desarrollaron criterios redistributivos institucionalizados. Si bien se observa la existencia de un criterio de distribución para los recursos, este no está institucionalizado, ni se puede encontrar en un documento oficial. Esto queda librado a la buena voluntad de los participantes y su moralidad. A su vez, en instrumentos como el Presupuesto Participativo, tampoco existe ningún organismo que centralice y articule todos los proyectos. Esto hace que se produzca una fragmentación a nivel municipio, ya que no se construyen redes interdistritales, lo que va en contra del objetivo descentralizador. Esta característica fragmentadora, es una de las principales debilidades del Presupuesto Participativo.

Si hacemos foco en el análisis del resto de las formas participativas, vemos como la mayoría muchas veces están guiadas por caprichos de sus líderes, sin una participación real fuerte. Esto dificulta la existencia de resultados sustentables, con una participación ciudadana efectiva. Los reclamos individuales no tienen la misma responsabilidad civil que los hechos por ciudadanos individuales. Este fenómeno se observa claramente en las vecinales, que sumado a la gran cantidad de requerimientos necesarios para formalizar una vecinal, desincentiva a los potenciales ciudadanos de ser parte de las mismas.

Tas el análisis, podemos afirmar que las instancias participativas, carecen de sentido si no se hallan reflejadas en resultados tangibles. La sola deliberación no resuelve los problemas de la sociedad civil. Un marco legal adecuado, donde se contemple el cumplimiento de lo resuelto en el Presupuesto Participativo sería un gran avance para poder generar un impacto real en el desarrollo.

Para tener una idea más amplia del tema, a continuación se detalla las principales instancias de participación disponibles en los distintos distritos del municipio:

Mesas o Consejos Barriales: están compuestas por representantes de las organizaciones sociales y estatales de cada uno de los barrios, y los vecinos. En ellas participan los directores de cada distrito, según corresponda, y los representantes de cada secretaría del mismo (Gabinete de Distrito). Aquí la participación es a nivel micro territorio o barrio, y tiene una gran presencia ciudadana. Es el ámbito de articulación, con mayor proximidad al territorio, en búsqueda de demandas con impacto real en el vecino. (Portal Oficial Municipalidad de Rosario)

Vecinales: se pueden definir como uniones voluntarias de vecinos, que cuentan con un estatuto social, y tienen como objetivo participar en los desarrollos de zonas claramente delimitadas. Son asociaciones civiles autónomas sin fines de lucro, y tienen un reconocimiento por parte del ejecutivo de acuerdo a la normativa municipal. En la ciudad, existe una Dirección General de Municipalidades que busca el desarrollo de las mismas y actúa como nexo con la administración. Este es el espacio de participación ciudadana de mayor relevancia en el territorio. (Portal Oficial Municipalidad de Rosario)

Presupuesto Participativo: es un mecanismo de participación que incorpora el debate, el acuerdo y el voto ciudadano como herramientas que permiten destinar una parte del Presupuesto Municipal a la realización de propuestas y proyectos que las personas consideren necesarios para su distrito. (Portal Oficial Municipalidad de Rosario)

Presupuesto Participativo Joven: nació en el año 2004 a partir de un desarrollo del Centro de la Juventud. Se encuentra dentro del Presupuesto Participativo, por lo que su aplicación, metodología y etapas son equivalentes. Esta apuntado para que jóvenes entre 13 y 18 años desarrollen sus capacidades de participación y decisión, incluyéndolos y reconociendo sus derechos. (Portal Oficial Municipalidad de Rosario)

Consejo Económico y Social (CEYS): está definido como un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor del gobierno municipal en materia socioeconómica, ambiental, cultural y laboral. Busca construir un medio de comunicación permanente, para consolidar la

democracia participativa. Afianzando la convivencia, intenta incrementar la participación social promoviendo el dialogo y la responsabilidad. Participan del mismo una gran variedad de organizaciones e instituciones civiles. (Portal Oficial Municipalidad de Rosario)

Plan Estratégico Rosario Metropolitana: es un espacio donde instituciones representativas, tanto públicas como privadas, intercambian ideas para fomentar el desarrollo de proyectos para el futuro de la ciudad. Se promueve la participación, la solidaridad y la ciudadanía responsable. (Portal Oficial Municipalidad de Rosario)

Audiencias Públicas: reguladas por la Ordenanza N° 7040/00 son una instancia de participación dentro del proceso de toma de decisiones ya sean administrativas o legislativas. En estas, todos los afectados son habilitados por la autoridad responsable a participar expresando su opinión. Se trata de un instrumento que busca transmitir mayor transparencia en la gestión y participación ciudadana. Sin embargo, estas no cuentan con un carácter vinculante. (Portal Oficial Municipalidad de Rosario)

Consejo de niños y niñas: existe uno por cada distrito municipal, y tienen como objetivo trabajar a partir de las propuestas de los más chicos en relación a la transformación del espacio público. (Portal Oficial Municipalidad de Rosario)

Consejo consultivo asesor del Área de Diversidad Sexual: tuvo su surgimiento en el año 2006, y fue implementado a partir de la ordenanza N° 8045 de ese año. Presta una variada gama de servicios para la comunidad, abriendo canales de dialogo y articulando las acciones con las organizaciones que trabajan la temática del sector. (Portal Oficial Municipalidad de Rosario)

Consejo de la Aduldez Mayor: creado en 2009 a través de la Ordenanza N° 8159, su objetivo es canalizar la participación de las personas adultas mayores en la generación y evaluación de las políticas específicas de dicho sector poblacional. (Portal Oficial Municipalidad de Rosario)

6) Resultados de la investigación

El análisis realizado durante el trabajo, se centra en la Ciudad de Rosario. La condición de importante centro urbano, con gran desarrollo económico y una posición geoestratégica única, hace que la investigación realizada en uno de los tres municipios más grandes del país sea de gran representatividad.

Si bien el análisis se enfoca en un fenómeno que tuvo sus orígenes a partir de las décadas del cincuenta y sesenta, el corazón del estudio surge en la década del noventa. Para esos años, la ciudad ya contaba con los principales problemas que sufrían las grandes ciudades de nuestro país. La superpoblación de algunos sectores, el desarrollo irregular del tramado urbanístico, y las crecientes necesidades de una sociedad civil que no eran resueltas por la administración pública, era consecuencia de una interacción de la globalización junto con el proceso de reforma del Estado. Los fundamentos de este proceso estaban enmarcados en las condiciones establecidas en el Consenso de Washington, y un contexto de crisis política y económica en nuestro país.

Esta combinación de factores revalorizó el rol de los gobiernos municipales a nivel nacional, donde por imposiciones externas, los gobiernos locales vieron una oportunidad para desarrollar nuevas políticas que le permitan evolucionar hacia un equilibrio entre la sociedad civil, la administración y el mercado. Para esto, los hacedores de política municipal debieron superar las limitaciones y ampliar las competencias que poseían hasta el momento. La Ciudad de Rosario, se distinguió en este proceso, como una de las más innovadoras para enfrentar la situación.

La crisis “del tequila” fue el detonante para la puesta en práctica del proceso de descentralización de responsabilidades gubernamentales, generando así el desarrollo de un proceso de planificación “de abajo hacia arriba”. Si bien, la administración central del país afirmaba que con esto buscaba una mejora en la calidad de prestación hacia los

ciudadanos, el análisis de la situación global nos muestra que el objetivo real del gobierno nacional fue el de aliviar el peso del gasto público.

Todo este proceso, tuvo como principal legado el fortalecimiento de las capacidades de gestión del Gobierno de la Municipalidad de Rosario. A partir del desarrollo de estas nuevas capacidades y herramientas, el Gobierno de la ciudad sufrió una transformación que basada en la descentralización y la participación generó cambios en el desenvolvimiento de la forma de hacer política local.

Este modelo de futuro para la ciudad, tuvo las bases fundadas en el Plan Estratégico Rosario, desarrollado a partir del año 1996. En este se buscó identificar los principales problemas de la ciudad, desarrollar estrategias que permitan superarlos, y gestionar proyectos de desarrollo económico, social y cultural. Si bien el plan restringió la participación a determinados sectores, su principal objetivo fue otorgarle soluciones al total de la sociedad civil. Los puntos más destacados del Plan fueron: el trabajo, las oportunidades, el río, la integración, y la creación.

Años más tarde de la puesta en marcha del plan, al observar que las necesidades iban más allá del núcleo Rosario, el programa se transformó en el Plan Estratégico Metropolitano. Este último tuvo como finalidad principal construir la región Rosario a partir de acuerdos con los principales actores públicos y privados, y requirió de mayor consenso político. Dicho consenso generó muchas trabas y obstáculos durante el desarrollo, lo que generó la reorientación nuevamente del eje hacia la Ciudad de Rosario. La predominante racionalidad técnica de este tipo de programas, hizo que el foco principal del proceso se aleje del objetivo original del Plan, ya que con una participación restringida, los temas abordados no fueron los que preocupaban en ese momento a la sociedad civil, y apuntaban más a la concentración. Mas allá de eso, los impactos positivos del mismo, fueron claramente reflejados en el desarrollo de la Ciudad durante su implementación.

Resultado de todo este proceso, fue la descentralización de las capacidades del Gobierno Municipal de Rosario y la transformación de las políticas aplicadas. El Programa de Descentralización y Modernización fue el otro impulsor de todo esto en el año 1995, a partir de la transformación de las estructuras administrativas municipales.

La descentralización originalmente estuvo basada en dos aspectos. Por un lado, se centró en la búsqueda de generar un gobierno más cercano y con mayor participación de la sociedad civil, y por el otro superar los desequilibrios de la coyuntura a partir de una ampliación de la democracia. Por este motivo, la incipiente descentralización requería el desarrollo como principal aliado de la participación de la sociedad civil.

A partir de desconcentrar servicios y competencias hacia ámbitos de gestión distribuidos en distintas zonas de la ciudad, y modernizar la gestión haciéndola más transparente, ágil, eficaz y con altos estándares de calidad, se perseguía fortalecer la relación entre la administración y la sociedad civil. La creación de los seis Distritos Municipales fue la clave en dicho proceso. Estos tenían propósitos tanto administrativos como participativos, y debían evitar repetir la estructura centralizada del municipio en cada uno de ellos. Para que esto no ocurra, la creación del Área de Servicios Urbanos en cada uno fue fundamental. La real autonomía de los distritos, con verdadero poder de decisión era lo que le otorgaría la redistribución real del poder político que se buscaba. Para esto debía haber transferencia tanto de recursos como de capacidades. La creación de un Consejo Participativo de Distrito en cada distrito fue la llave para el acceso a la participación de la sociedad civil.

El análisis de los resultados del proceso, nos muestra que, en concordancia de los primeros objetivos buscados, los tiempos de respuesta al ciudadano se acortaron, y se logró una atención más cercana desde el Gobierno Municipal a la sociedad civil. Una transformación integral generada a partir de la nueva estructura administrativa y territorial ha influenciado en el desarrollo diario de la sociedad. Sin embargo, existieron problemas en el proceso de descentralización política. La influencia real en la toma de decisiones por parte de la

sociedad civil no llegó a los niveles esperados. Por este motivo, el desarrollo del eje participativo es lo más débil del proceso.

La causa de esto, son los errores de planificación o implementación del proyecto. Estos se deben buscar en el desarrollo de la puesta en práctica del proceso, y tiene que ver la translación de la experiencia Barcelona a la ciudad de Rosario. Si bien, existieron muchos beneficios que fueron adquiridos con buenos resultados, también se adoptaron otros vicios o errores que no pudieron resolverse. También, se observa otro foco de conflicto derivado del hecho que muchas áreas administrativas del gobierno le otorgaron gran discrecionalidad en sus acciones a las personas encargadas de las mismas, quedando en manos de ellas y de su criterio la forma de llevar adelante los procesos. Esto aleja a la administración de la sociedad civil. El clientelismo, junto con la falta de recursos, capacidades y transparencia, fueron los principales motivos que impidieron el desarrollo inmediato de una participación efectiva y el acercamiento de la administración a la sociedad.

El problema de la escasa participación ciudadana, fue abordado a través la política participativa base del gobierno municipal, el Presupuesto Participativo. A partir del mismo, la administración buscó incorporar al desarrollo cotidiano de la sociedad conceptos como el debate, el acuerdo y el voto. Se destinó para esto una parte del Presupuesto Municipal a la realización de propuestas y proyectos impulsados por la sociedad. Esta herramienta está basada en principios como la igualdad, la libertad y la efectividad. Su financiamiento, que ha crecido año a año desde su implementación, se plantea como instrumento de desarrollo equilibrado entre distritos. Su distribución sigue un concepto solidario, de acuerdo a un índice de carencia que afecta a cada distrito, aunque no contiene criterios redistributivos institucionalizados. A su vez, un Equipo de Mejora Continua fue desarrollado para evaluar el desenvolvimiento de esta herramienta para otorgarle información útil a la administración de acuerdo a la evolución de la misma.

Si bien la herramienta generó un incremento de la participación de los vecinos en las instancias de votación, también sufrió muchas críticas por la falta de cumplimiento observada. A partir de 2008, el Presupuesto Participativo sufrió mutaciones, ya que la administración pasó a tener un mayor control del mismo, limitando la injerencia y representatividad de los consejeros. Junto con esto, se incrementaron los reclamos, por la falta de cumplimientos en las obras ya votadas afectando esto la motivación de la sociedad a participar.

Las irregularidades generaron descreimiento, desconfianza e indiferencia alejando a los ciudadanos de este tipo de herramientas, y dejándole lugar a sectores organizados que buscan influenciar con intereses propios. La falta de resultados tangibles, hacen que este tipo de herramientas pierdan sentido, donde solo una deliberación hace que los problemas no encuentren la solución adecuada.

7) Conclusiones

Al analizar la evolución de las capacidades de gestión del Gobierno Municipal de la Ciudad de Rosario luego de la crisis política-económica sufrida en la Argentina gestada durante la década del noventa, y al observar cuál fue el rol de éste para superar dicha crisis, se obtiene una variada gama de conclusiones.

El análisis realizado de la evolución de las políticas públicas de la Ciudad de Rosario a partir de la década del noventa, se centra en el Plan Estratégico, la descentralización y la participación ciudadana. A partir de estos tres focos, se puede destacar que la visualización de la Ciudad de Rosario hacia el futuro hecha en esos años era correcta.

Los objetivos delineados por los hacedores de políticas públicas de ese momento fueron acertados, y si bien la mayoría de las decisiones o acciones fueron forzadas por factores externos como la descentralización de obligaciones por parte del Poder Ejecutivo Nacional, los lineamientos del Consenso de Washington, o la crisis económica y social de esos años,

el análisis realizado en ese momento buscaba una superación de la situación a través del reequilibrio en la relación de la sociedad civil, con la administración y el mercado.

Las políticas aplicadas, si bien tuvieron objetivos claros en su etapa de planificación, encontraron muchas dificultades durante su implementación. La puesta en práctica de las mismas se vio afectada por las condiciones de base que plantea una sociedad con escaso desarrollo en el ámbito participativo y una administración con grandes vicios que generan trabas a la evolución de la misma.

El alcance de los objetivos de todas estas políticas aplicadas, estuvieron por debajo de lo planificado en un principio, sin embargo, se observa una evolución favorable tanto de la sociedad civil como la administración desde la puesta en práctica de los mismos. El impacto del desarrollo de las nuevas capacidades del gobierno municipal le otorgó un piso para una evolución al futuro de la relación de la administración con la sociedad civil.

A las futuras administraciones, les queda el desafío de superar los obstáculos tantos propios como ajenos, a partir de la transformación de la gestión pública hacia una con mayor flexibilidad que le permita adaptarse a un presente en el que los cambios sociales se desarrollan a gran velocidad y una escala sin precedentes. Para esto, se debe tomar como base inalterable los principios de equidad e inclusión, y el desarrollo de la participación y la transparencia en la aplicación de cualquier herramienta de gobierno.

8) Bibliografía

Borja, Jordi (1987), Descentralización. Una cuestión de método. En Acuña Carlos H., Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado (2007). Buenos Aires.

Bresser Pereira, Lulz Carlos (1998), La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. En Acuña Carlos H., Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado (2007). Buenos Aires.

Carvacuore, Daniel (2007), Los Municipios Argentinos (1990-2005). En Carvacuore, Daniel e Israel, Ricardo, Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005. Universidad Nacional de Quilmes (2007). Buenos Aires.

Carvacuore, Daniel, Ilari, Sergio, Villar, Alejandro (2004), La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Cunill Grau, Nuria (2004), La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En Acuña Carlos H., Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado (2007). Buenos Aires.

Evans, Peter (1996), El Estado como problema y como solución. En Acuña Carlos H., Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado (2007). Buenos Aires.

Evans, Peter (2003), El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 25. Caracas.

Evans, Peter (2007), Instituciones y Desarrollo en la era de la Globalización Neoliberal. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA). Bogotá.

García Delgado, Daniel (1999), El gobierno de la ciudad y la innovación política. La cuestión de la ciudadanía hoy. Las nuevas formas de participación política y social. En Seminario Internacional El Renacimiento de la Cultura Urbana frente a La Globalización: Ciudades con Proyecto. Rosario.

Garma María Eugenia, Lamanuzzi Romina y Campana Melisa (2010), Una aproximación a la gestión local del Municipio de Rosario. Aportes para repensar la política de asistencia social a nivel local. Seminario Internacional "Capitalismo, Estado e Políticas Sociais: o desafio da gestao publica da asistencia social". Universidade Federal de Juiz de Fora.

Ghirardi, Horacio (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.

Gorbán, Pablo (2007), Límites y posibilidades de la gestión municipal para buscar el desarrollo local. La participación ciudadana como elemento clave. El caso de la ciudad de Rosario. Anteproyecto de Tesis, Rosario.

Kliksberg, Bernardo (1998), Repensando el Estado para el Desarrollo Social; más allá de los dogmas y convencionalismos. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo

Sanchez, Liliana (2004), El Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario. Informes y Programas Gubernamentales Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Villar, Alejandro (2007), Los procesos de promoción del desarrollo económico local en Argentina (1990-2005). En Carvacuore, Daniel e Israel, Ricardo, Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005. Universidad Nacional de Quilmes (2007). Buenos Aires.