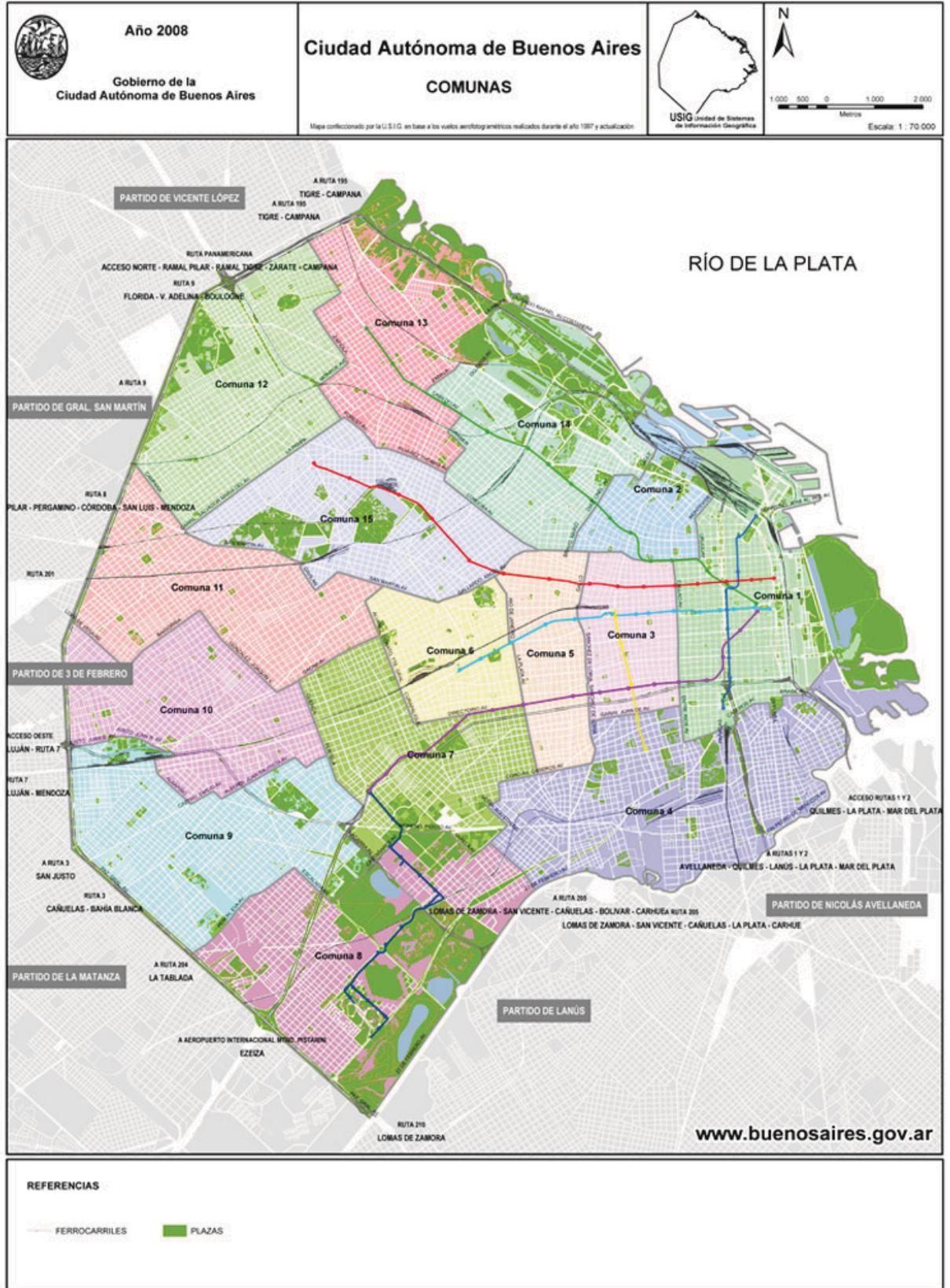


Mapa 5. Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Las 15 Comunas quedaron establecidas de la siguiente forma:

Comuna	Barrios	Habitantes por Comuna y superficie	CGP de origen
Comuna 1	Puerto Madero, San Nicolás, Retiro, Montserrat, San Telmo y Constitución	171.975 habitantes 12,70 km	CGP 1
Comuna 2	Recoleta	165.494 habitantes 5,90 km	CGP 2N
Comuna 3	Balvanera y San Cristóbal	184.015 habitantes 6,50 km	CGP 2S
Comuna 4	La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya	215.046 habitantes 20,60 km	CGP 3, 4 y 5
Comuna 5	Almagro y Boedo	173.769 habitantes 6,70 km	CGP 6 y 2S
Comuna 6	Caballito	170.309 habitantes 6,80 km	CGP 6
Comuna 7	Flores y Parque Chacabuco	197.333 habitantes 11,60 km	CGP 7
Comuna 8	Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo	161.642 habitantes 21,70 km	CGP 8
Comuna 9	Parque Avellaneda, Mataderos y Liniers	155.967 habitantes 16,70 km	CGP 7 y 9
Comuna 10	Villa Luro, Vélez Sarsfield, Floresta, Montecastro, Villareal y Versalles	163.209 habitantes 12,60 km	CGP 10
Comuna 11	Villa Devoto, Villa del Parque, Villa Santa Rita y Villa General Mitre	189.666 habitantes 14,20 km	CGP 10 y 11
Comuna 12	Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Coghlan y Saavedra	191.122 habitantes 15,60 km	CGP 12
Comuna 13	Nuñez, Belgrano y Colegiales	228.226 habitantes 14,10 km	CGP 13y 14O
Comuna 14	Palermo	225.245 habitantes 15,90 km	CGP 14E y 14O
Comuna 15	Villa Ortúzar, Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Agronomía y Parque Chas	182.627 habitantes 14,20 km	CGP 11

Las Comunas convenidas comprendían 48 barrios muy variados entre sí. La Comuna 1, reunía en su interior barrios populares como Constitución y Monserrat, de neto contenido histórico como San Telmo, con nuevas edificaciones recientes de categoría de uso residencial y comercial

como Puerto Madero. Al mismo tiempo, concentraba gran cantidad de actividades administrativas y de servicios –fundamentalmente San Nicolás y Retiro- por su posición céntrica en el marco de la ciudad y como cabecera de transporte. La Comuna 2 aparecía como un territorio bastante homogéneo en términos de uso residencial y nivel social acomodado. La Comuna 3 involucraba a barrios de clase media empobrecida con zonas comerciales y áreas de inquilinatos. La Comuna 4 presentaba una composición socioeconómica bastante heterogénea, ya que en ella se podían encontrar barrios de clase media con edificios de propiedad horizontal (de hasta 3 pisos) y barrios poblados por sectores marginados (inquilinos, casas tomadas y villas de emergencia), en particular en las zonas más cercanas al Riachuelo. Incluso, dada su historia de lugar de depósito de productos primarios exportables por el Puerto de Buenos Aires y también de instalación de diversos establecimientos industriales, en la zona se encontraban fábricas y depósitos (muchos de ellos hoy desocupados).

Las Comunas 5, 6 y 7, por su parte, mostraban un predominio de sectores medios -con mayor poder adquisitivo en Caballito y Parque Chacabuco-, con casas de propiedad horizontal y departamentos de mediana altura, y algunas áreas comerciales. La Comuna 8, al igual que la 4 en el sur, aparecía como otra de las zonas más relegadas y empobrecidas de la ciudad con casas bajas, edificios en torre y asentamientos irregulares. Las Comunas 9 y 10 presentaban barrios de clase media entremezclados con áreas más populares, además de áreas industriales y comerciales linderas a la Gral. Paz. Las Comunas 11 y 12 concentraban sectores medios y altos, con un predominio del uso residencial. Las Comuna 13 y 14 mostraban también presencia de sectores de clase media, media alta y alta, con una infraestructura urbana muy desarrollada y presencia de casas bajas y edificios de departamentos de mediano y gran tamaño. La Comuna 15, finalmente, comprendía barrios de clase media con algunas zonas comerciales y preeminencia de edificación baja.

En estos términos, en el proceso de descentralización hacia las Comunas la relación entre la escala barrio y la escala Ciudad debía formar parte de una articulación entre lo que serían competencias exclusivas de cada una de las Comunas (el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes, la elaboración de programas de acción y la conducción del Presupuesto Participativo Anual) y competencias concurrentes de las Comunas con el Gobierno de la Ciudad (decisión y ejecución de obras públicas, planificación y control de los servicios y de gestiones de políticas sociales). Sin embargo, la implementación de la Ley volvió a trabarse en el tema de las elecciones de la Juntas Comunales, inicialmente previstas para el 2006 y luego desplazadas para más adelante sin un horizonte temporal claro (Quintar, Carmona y Fagundez, 2007).

Con de la destitución del Jefe de Gobierno (Ibarra) en marzo de 2006 y la asunción de su Vice- Jefe (Telerman), se puso en marcha un Programa de Transición a las Comunas y la Ley de Ministerios. Según lo dispuesto por la Constitución de la Ciudad y conforme al marco establecido por el artículo 47 de la Ley N° 1777, el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización adquirió un rango más importante que la Secretaría anterior y comenzó el proceso de transición para superar el esquema que planteaban los Centros de Gestión y Participación y poner en funcionamiento a las Comunas. El plan giraba en torno a los siguientes ejes: i) Adecuación territorial, ii) Adecuación del padrón electoral; iii) Equipamiento y funcionalización de las Sedes Comunales; iv) Matriz presupuestaria y transferencia de competencias y servicios; v) Difusión y capacitación; y vi) Instancias de participación ciudadana.

En relación al primer y tercer eje, a través de la firma del Decreto N° 816-GCABA-06 se disolvieron los CGP y se crearon quince Centros de Gestión y Participación Comunal donde se adecuó la delimitación territorial a la división establecida por la Ley de Comunas y se garantizó la

continuidad de la prestación de los servicios dados. Sin embargo, hacia agosto del 2006 muy pocos CGPC tenían o mantenían un Director, puesto que gran parte de ellos todavía no habían sido nombrados luego de haberseles pedido su renuncia. Los Centros contarían así en esta etapa con un Gabinete de Transición, que consistía en un delegado ministerial y un representante vecinal designados por el Ministro. Por otro lado, diversas cuestiones edilicias en los CGPC quedaron sin resolverse, fundamentalmente en los casos donde se debía crear un nuevo espacio de funcionamiento o en el establecimiento de sedes (Comunas 2, 5 y 10). En lo que refiere a la adecuación al padrón electoral, su desarrollo dependía de la creación de una Ley Electoral propia de la Ciudad⁸⁷ y se planteó como uno de los puntos a llevar a cabo por parte de la Legislatura en relación a la Reforma Política. En este contexto, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó una partida presupuestaria de dos millones de pesos para transferir a la Justicia Federal y sancionó una Ley de adecuación técnica de los límites barriales, modificatoria del Anexo de la Ley 1777. La conformación de un padrón electoral actualizado continuaba siendo hacia fines del 2006 una tarea pendiente.

En lo que respecta al cuarto eje, se acordó que el presupuesto que iban a manejar las Comunas en relación al presupuesto central durante los dos primeros años de gestión iba a ser el 5%, aunque este mecanismo todavía no se había implementado. De este modo, los avances en materia presupuestaria mostraban que para el período 2003-2006 el gasto descentralizado se había incrementado en casi tres veces (de 0,31% había pasado a 0,85% del presupuesto completo de la ciudad⁸⁸), si bien la proporción sobre el total seguía siendo baja. Se planteó además el desarrollo

⁸⁷ Ella estaba contemplada en el artículo 69 de la Constitución porteña, puesto que en la actualidad rige en la CABA el Código Electoral Nacional.

⁸⁸ Según la información suministrada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el presupuesto devengado descentralizado era de 1.571.860.895 en 2003 y de 4.011.201.043 en 2006.

de una instancia central de coordinación con los representantes de todos los Ministerios del Gobierno, los trabajadores y los vecinos. Por un lado, lo referido a la capacitación del personal y la articulación entre las áreas gubernamentales no se terminó de plasmar por las debilidades propias de un gobierno de transición y las disputas internas de poder de algunos funcionarios. Por otro, se implementó un Plan de fortalecimiento de las áreas de mantenimiento barrial que funcionaban en los Centros de Gestión y Participación, de las cuadrillas de mantenimiento urbano menor⁸⁹, de modo de contar con la estructura necesaria para absorber las competencias exclusivas de las futuras Comunas. Desde el 2005 este programa constituyó el más descentralizado de los servicios brindados desde los CGPC. Al mismo tiempo, las modificaciones en el pliego de licitación la basura y la incorporación de la auditoría ciudadana aparecieron también como acciones desarrolladas descentralizadamente.

En relación al quinto eje, se llevó a cabo un plan de propaganda y difusión con el objeto de informar a la ciudadanía sobre el proceso de descentralización de la Ciudad, el nuevo mapa de los barrios que iban a integrar cada Comuna y sus alcances en lo que respecta al control vecinal de la gestión, la participación y la mayor eficiencia para la resolución de problemas cotidianos. Se desarrollaron así desde la asunción del nuevo gobierno dos campañas publicitarias por medios gráficos (doce de tiraje nacional y en cuarenta y ocho medios barriales de toda la Ciudad) y anuncios en vía pública, en los barrios de la Ciudad y en las cinco líneas de subte. Por otro lado, se agregó en la línea gratuita del Gobierno de la Ciudad, una opción con información sobre Comunas y servicios de los CGPC, se conformó una página web y se capacitó a ochenta jóvenes para distribuir un millón de volantes informativos y explicar los alcances de la descentralización. Si bien la difusión emprendida fue relativamente amplia,

⁸⁹ Este programa avanzó a partir del 2002 con la creación de una cuadrilla de reparaciones de obras menores que estaba bajo la órbita del CGP aunque presentaba diversas dificultades respecto a la acumulación de los materiales, las personas que trabajaban y las herramientas.

ésta se dio en un corto período, y junto a las dificultades propias por instalar el proceso llevaron a un escenario por el cual gran parte de la población desconocía el proceso de transición a las Comunas.

En lo que refiere al sexto eje, desde lo propositivo se buscó impulsar las instancias de participación de los vecinos de la Ciudad. En un marco de reformulación del Presupuesto Participativo, se crearon el Foro Asociativo Barrial y el Espacio de Participación Vecinal con el objeto de debatir y proponer una reglamentación para los Consejos Consultivos Comunales que se constituirían a partir de la asunción de las Juntas Comunales. Las reuniones se desarrollaron cada 15 días y varios de los participantes asistieron también a los encuentros de la Comisión de Seguimiento de la Legislatura prevista en la Ley 1777. No obstante, rápidamente las organizaciones sociales presentaron críticas en relación al plazo de inscripción, la difusión de la convocatoria, los requisitos puestos para participar en el proceso y la división de los espacios de debate. En consecuencia, los niveles de participación alcanzados fueron bajos y estuvieron muy mediados por la influencia política de las autoridades. Como sostenía uno de los entrevistados *“en los CGPC los representantes vecinales eran nombrados directamente por el Ministro, situación que planteó mucha discusión pues esto afectaba el sentido de la propuesta”*.

En estos términos, el escenario de transición a las Comunas mostró algunos avances y gran cantidad de dificultades. Entre los principales progresos, es posible destacar la descentralización de algunas competencias mínimas hacia los CGPC y del gasto total de la CABA. Sin embargo, quedaban por resolverse diversas cuestiones que iban desde la adecuación del padrón electoral de la Ciudad para el desarrollo de las elecciones comunales; las mejoras en equipamiento, capacitación y reubicación de personal, el traslado efectivo de competencias a los Centros; el desarrollo de los mecanismos participativos contemplados; y las posibilidades reales y políticas de encauzar la descentralización hasta su concreción definitiva.

Principales resultados alcanzados y perspectivas preliminares

El proceso de descentralización de Buenos Aires evidenció distintos resultados a lo largo de los últimos años. A partir que la Ciudad logra su autonomía institucional y se eligen sus primeras autoridades, comenzó una desconcentración paulatina de diversos servicios en los 16 CGP que se conformarían a tal fin y que permitió un primer acercamiento de los vecinos que demandaban una respuesta del aparato estatal respecto a problemas de gestión y trámites. La proximidad colaboró en que se diera otro nivel de atención y en que se desarrollaran distintas formas de interacción y acciones importantes en materia cultural, educativa, salud y seguridad, entre otras temáticas. Sin embargo, muchos de los servicios que se suministraban dentro del ámbito del CGP no estaban efectivamente desconcentrados, puesto que funcionaban como delegaciones de las áreas centrales. Su dependencia funcional y administrativa, la ausencia de acuerdos y niveles de coordinación intergubernamentales mínimos en muchas de las temáticas asignadas a los CGP junto a problemas de infraestructura edilicia, fueron cuestiones que quedaron pendientes desde el plano de la gestión.

En materia de descentralización política, el escenario en el cual se desarrolló el debate en torno a la Ley de Comunas estuvo caracterizado por sucesivas postergaciones y una profunda crisis institucional a partir de la Tragedia de “Cromañón” y la destitución del Jefe de Gobierno. Las singularidades que rodearon su sanción y las dificultades en su implementación resaltan el carácter de “arriba hacia abajo” del proceso, esto es de las instituciones políticas hacia la sociedad. En efecto, antes que la consolidación de instancias tendientes a democratizar la gestión local, se buscó fundamentalmente reencauzar la conflictividad institucional de la Ciudad. Los problemas de gobernabilidad apresuraron la sanción de la Ley que, si bien tenía como meta generar mejores resultados en términos de eficiencia y abrir el juego a nuevos mecanismos de participación ciudadana, buscaba la rearticulación de las relaciones de los actores políticos al crear

nuevos espacios de competencia partidaria a nivel territorial.

En estos términos, la lógica del proceso lejos estuvo de poder definirse como una descentralización orientada desde una perspectiva democratizante⁹⁰. Se avanzó sólo en términos de una desconcentración administrativa, con diversos problemas a nivel de la coordinación de las áreas y en la transferencia efectiva de funciones a los espacios territoriales. Precisamente, en los últimos años las acciones del Programa de Transición operaron de manera muy centralizada a partir de la figura del Ministro y se desplegaron en su mayor parte por afuera del ámbito de los CGPC. De este modo, la descentralización hacia las Comunas aparece en la actualidad como un proceso abierto y no consolidado. Su desarrollo ha estado supeditado mayormente a los vaivenes del sistema político-institucional de la CABA y, en alguna medida luego del año 2001, a la interpelación de algunos sectores activos de la sociedad civil porteña, aunque con poca incidencia real en las decisiones.

Estas cuestiones dejarían en claro que avanzar desde lo normativo en un proceso de gestión descentralizada en Comunas, sin una estructura político-institucional estable y una organización social que acompañe e impulse algunas iniciativas, genera problemas de distinta índole. En consecuencia, la escasa voluntad de las autoridades para descentralizar el poder y la ausencia de actores sociales con capacidad de influir en los acontecimientos, han conformado este escenario de estancamiento respecto a la descentralización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El desarrollo de nuevos consensos y formas de articulación entre los actores involucrados, para resolver demandas y conflictos cada vez más complejos, aparece así como una necesidad imperiosa en un contexto político-institucional que ha carecido frecuentemente de este tipo de espacios.

⁹⁰ Ver la discusión teórica sobre esta perspectiva en el punto 1.2.4

iii. Presupuesto Participativo

Tipo de política de articulación multiactoral y principales supuestos

Durante el año 2002, como resultado de fuerte estado de movilización social generado a partir de la crisis del año 2001⁹¹, la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GBCA) comenzó a desarrollar algunas experiencias a nivel piloto del Presupuesto Participativo (PP) en algunos CGP. Según lo estipulado por los documentos de ese organismo, el objetivo general de su puesta en funcionamiento era generar procesos e instancias de intervención de la ciudadanía en la fijación de prioridades presupuestarias. Se definían también una serie de objetivos más específicos: i) incrementar la participación de la comunidad en la definición, ejecución y control de las políticas del gobierno; ii) estrechar la relación entre el gobierno, los vecinos y las organizaciones de la sociedad civil; iii) definir las prioridades de las distintas comunidades territoriales para su incorporación al Presupuesto de la Ciudad; iv) aumentar el conocimiento de los vecinos de la ciudad sobre los asuntos públicos; v) elaborar un diagnóstico participativo de las áreas territoriales correspondientes a cada Centro de Gestión y Participación; vi) elaborar proyectos de escala local que contribuyan al desarrollo de los distintos barrios de la ciudad; vii) facilitar la concreción de iniciativas de gestión asociada y de autogestión para contribuir al desarrollo de las comunidades locales.

El artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires aprobada en el año 1996 contemplaba el carácter participativo del presupuesto, aunque se estipulaba que una ley debía fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos. Se operaría entonces bajo los artículos 9 y 29 de la Ley N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público en lo referente a la

⁹¹ Ver el punto 1.2.3. del contexto socio-histórico.

discusión, seguimiento y control del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones.

Diversos antecedentes pueden citarse en el desarrollo de Presupuesto Participativo. En primer lugar, los Consejos Consultivos Honorarios conformaron a partir de 1998 espacios importantes de discusión e intercambio sobre problemáticas de los barrios, aunque tuvieron un alcance más o menos acotado. En segundo término, con la conformación de los CGP se hicieron talleres y se desplegaron más adelante algunas experiencias piloto iniciales⁹². Distintas organizaciones sociales y sindicales hicieron también un trabajo de difusión y concientización sobre este instrumento. Se pueden citar en este sentido, la labor del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), adherida a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que impulsó su inclusión en el texto constitucional. Al mismo tiempo, participaron Poder Ciudadano, las Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada (Buenos Aires Viva - Red Gestión Asociada del Oeste, FLACSO) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec). Estas organizaciones, con el lanzamiento del Presupuesto Participativo, formaron parte del Consejo Asesor y posteriormente del Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo.

El PP de la Ciudad de Buenos Aires tomó como modelo a la ciudad de Porto Alegre (Brasil), que había lanzado por primera vez el instrumento y mostraba avances significativos en materia de democratización y participación de la ciudadanía en las decisiones sobre el gasto público municipal. Si bien en Buenos Aires la implementación del PP pudo haber comenzado institucionalmente desde 1996, recién se efectiviza su operatoria

⁹² Un ejemplo es el Plan Piloto de Presupuesto Participativo en el CGP N° 13 de fines del 2001, donde a partir de la iniciativa del Director y sus colaboradores se discutió esta problemática con 500 vecinos del barrio y se invitaron actores vinculados con la implementación del mecanismo de la ciudad de Porto Alegre. Esto serviría como base de referencia para el desarrollo del PP 2002/2003.

en los años siguientes al estallido social del 2001 como forma de ganar márgenes de gobernabilidad por parte de las autoridades. La puesta en marcha de esta herramienta se planteó así en el marco de una grave crisis de representatividad de las instituciones formales, por lo que las autoridades de la ciudad buscaron propiciar un acercamiento a diversas instancias sociales de organización barrial que hasta ese momento estaban expresadas por las asambleas de vecinos autoconvocados⁹³. En estos términos, en junio del año 2002 la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad puso en marcha una experiencia inaugural del PP, donde se definieron prioridades barriales en la ejecución del Presupuesto para la segunda mitad de ese año.

El PP se estipulaba como un espacio de participación directa y voluntaria de los ciudadanos⁹⁴, que contemplaba distintas instancias institucionales. En primer lugar, un Ciclo de Asambleas Barriales, con sus respectivas Comisiones Temáticas, que constituía el núcleo principal del sistema de participación. En segundo lugar, el Foro Regional del Presupuesto Participativo se planteaba como la instancia en la que los actores estatales y sociales implicados definían la implementación del proceso en el ámbito del CGP, hacían el diagnóstico participativo del área territorial e integraban las propuestas elaboradas por las respectivas Comisiones Temáticas. Seguidamente, el Consejo del Presupuesto Participativo conformaba un ámbito en el que se encontraban representados los vecinos participantes del proceso de Presupuesto, el Gobierno de la Ciudad y las diversas organizaciones de la sociedad civil participantes. Entre sus funciones, estaban elaborar el reglamento, controlar su aplicación, hacer el seguimiento de la ejecución de los proyectos y prioridades presupuestarias votados por los vecinos y considerar con el Gobierno de la Ciudad y al Consejo del Plan Estratégico las propuestas cuya escala superasen el ámbito territorial local y/o el horizonte temporal inmediato.

⁹³ Ver sobre el particular Quintar y Calello (2002).

⁹⁴ Los participantes debían ser vecinos de dieciocho años domiciliados en el Área Barrial, entidades vecinales no gubernamentales, redes y toda otra forma de organización con actuación en el territorio.

Finalmente, las Paritarias Regionales conformaban desde 2005 las instancias a partir de las cuales los Consejeros, los Delegados Temáticos y los funcionarios de las distintas jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad, formalizaban los acuerdos alcanzados en relación a los proyectos y prioridades presupuestarias votadas, por medio de un Acta Acuerdo y la elaboración definitiva de una matriz para cada CGP, de modo que fuera incluida por el Poder Ejecutivo en el proyecto de Ley de Presupuesto.

Hasta el año 2006, dentro de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la ciudad funcionaba la Dirección de Participación y Acción Comunitaria que gestionaba las acciones vinculadas con el involucramiento de ciudadanía en las políticas públicas. El Presupuesto Participativo dependía de éste área que funcionaba con dos personas contratadas y un enlace operativo con la comunidad en cada CGP. Desde mediados de ese año, en el marco de la Ley de Ministerios se creó el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización que tendría a su cargo al PP. Su operatoria reducida, dentro del Programa de Transición a las Comunas, estaría directamente bajo la órbita centralizada del Ministro y su equipo técnico. El proceso se redefiniría en una serie de etapas. En primer lugar, se daría la constitución de los Foros Promotores del Presupuesto Participativo en los 15 CGPC, donde se daría inicio a las actividades y se explicaría el proceso de debate. Seguidamente, se desarrollaría la celebración de Asambleas por vecindario en las 69 zonas establecidas por el GCBA. Luego, se conformarían los Consejos Comunales del Presupuesto Participativo con los delegados elegidos en las Asambleas en dos Comisiones, una de proyectos sociales y otra de proyectos urbanos. Al finalizar, cada Consejo se procesaría la lista de proyectos factibles técnicamente para la consideración de los vecinos de su Comuna. Finalmente, los proyectos vecinales elaborados en los Consejos eran puestos a consideración de la ciudadanía durante una semana. De este modo, los proyectos más votados en cada CGPC que quedasen dentro del rango presupuestario definido por el Gobierno iban a ser incorporados en el

Anteproyecto de Presupuesto que el Ejecutivo elevaba a la Legislatura de la Ciudad.

Formas de articulación, participación de los actores involucrados y desarrollo del proceso

Entre junio y julio del año 2002, sobre la base de unas partidas ya asignadas, se llevó a cabo el Plan de Prioridades Barriales que sirvió como experiencia inaugural de participación de los vecinos. Este proceso contó con la participación de 4.500 vecinos en 16 Foros Barriales, uno por cada CGP, y se trabajó en 8 Comisiones Temáticas (Salud; Educación; Desarrollo Social; Mantenimiento Urbano e Infraestructura Barrial; Organización General de la Ciudad y Seguridad Urbana; Desarrollo Económico; Cultura, Turismo y Deporte; y Medio Ambiente y Desarrollo Urbano) donde se definieron 338 prioridades barriales. Luego de numerosas reuniones desarrolladas con los funcionarios de las diversas áreas del Gobierno de la Ciudad, se contempló la realización de estas prioridades en la ejecución del Presupuesto de la segunda mitad del 2002 ⁹⁵.

Aunque el PP de la Ciudad de Buenos Aires tomó como modelo a Porto Alegre, las diferencias entre ambos casos fueron muy manifiestas. La experiencia brasileña presentaba una sólida estructura política y social de base que acompañaba la implementación del instrumento desarrollado por el Partido de los Trabajadores (PT) desde 1989. El PP de Porto Alegre expresaba así las aspiraciones de esta nueva fuerza política, que había nacido como movimiento social opuesto a la última dictadura de ese país y que articulaba desde lo político-partidario. Esta iniciativa, a contramano de los postulados neoliberales imperantes en ese período, buscaba generar un nuevo tipo de relación Estado-sociedad sobre la base de recuperar niveles de

⁹⁵ A partir de ese momento, las prioridades del Presupuesto Participativo se discutirían un año antes de su ejecución.

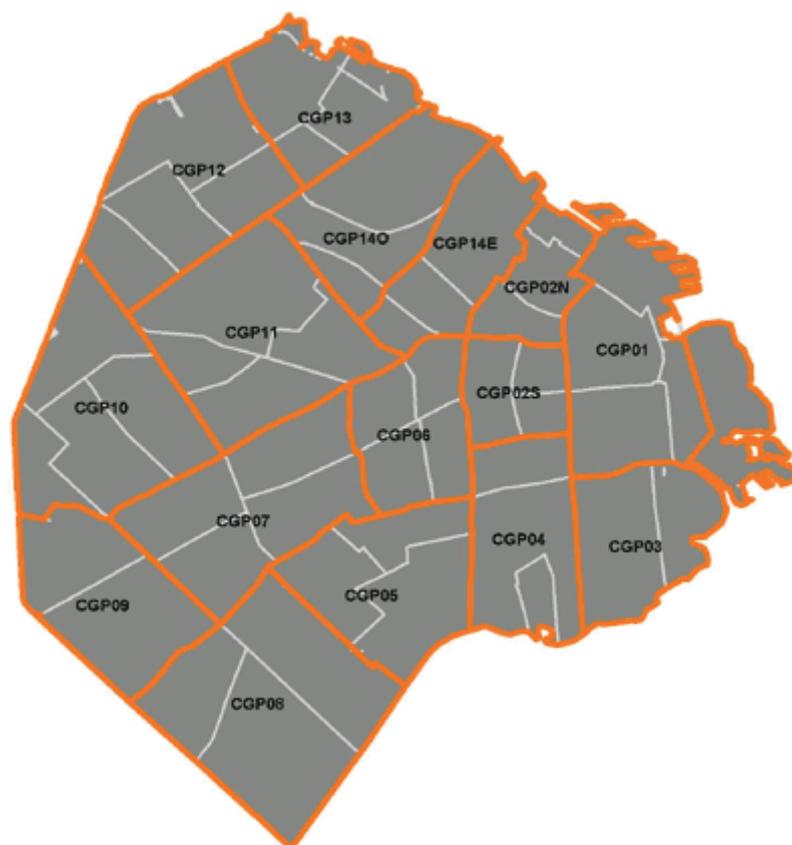
legitimidad democrática a partir de la participación ciudadana⁹⁶. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el contrario, el desarrollo del PP se dio en el marco de una profunda crisis institucional y el instrumento sirvió como medida de gobernabilidad frente al descontento social y la movilización asamblearia. De este modo, el PP porteño más que orientarse en un sentido de profundización democrática buscó encauzar el conflicto social en términos de fortalecer la institucionalidad del sistema político cuestionado.

En estos términos, a partir del mes de julio del 2002 se inició el Presupuesto Participativo 2003 y se conformaron diversas instancias formales con el objeto de encaminar la participación social. Se consideró el territorio de cada uno de los 16 CGP como área geográfica de aplicación institucional, subdivididos en 43 Áreas Barriales en base a criterios de identidad cultural y centralidad de cada barrio⁹⁷ (Mapa 6). Entre el mes de julio y fines de agosto se implementaron 43 Foros Barriales del Plan y se conformaron seis Comisiones Temáticas (Desarrollo Socioeconómico y Empleo; Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Espacio Público; Educación; Salud; Cultura y Seguridad) por cada uno de ellos. La participación en esas instancias, según las autoridades, fue de alrededor de 9.450 vecinos y se votaron diversas prioridades en los foros de cierre de cada área barrial. A partir del mes de septiembre se realizaron los Plenarios de Delegados por Comisiones Temáticas en toda la Ciudad con los secretarios de las áreas centrales del Gobierno y sus respectivos gabinetes. En total se definieron 189 prioridades, refrendadas tanto por ejecutivo como el legislativo de la ciudad, que fueron incorporadas como anexo a la Ley de Presupuesto 2003 para ser ejecutadas durante el siguiente año

⁹⁶ En la actualidad, pese a haber perdido el PT la intendencia, el Presupuesto Participativo se sigue desarrollando con algunas modificaciones lo cual muestra su institucionalización como política pública que va más allá de un gobierno en particular.

⁹⁷ Las Áreas Barriales tuvieron la siguiente distribución: los CGP N° 3 y 9, dos Áreas Barriales; los CGP N° 1, 2N, 2S, 4, 5, 8, 13, 14E y 14°, tres Áreas Barriales; y los CGP N° 6, 7, 10, 11 y 12, cuatro Áreas Barriales.

Mapa 6. Áreas Barriales en los 16 CGP de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Fuente: GCBA

En esta época, el Jefe de Gobierno puso en funciones al Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo (CPP), órgano de articulación entre el Poder Ejecutivo y la sociedad civil, del que participaban inicialmente 43 consejeros votados en cada uno de los Foros Barriales, 10 representantes del Gobierno y 4 referentes de organizaciones no gubernamentales. Por otra parte, el Ciclo de Asambleas del PP conformaba el eje central del sistema de participación. Cada CGP tenía bajo su competencia dos o tres Áreas Barriales, las cuales constituían de manera individual espacios participativos diferenciados. Esta instancia de intervención, contemplaba una mecánica de trabajo asambleario, donde se debatían y trabajaban, con la contribución de las organizaciones sociales y vecinales, las prioridades barriales. La obligación de convocar, coordinar y encauzar el trabajo en cada CGP recaía

en un representante del Gobierno de la Ciudad denominado “Enlace”. Su función central era facilitar el debate y los intercambios entre los distintos actores participantes en relación a las propuestas que surgían de las Comisiones Temáticas.

Un análisis del vínculo entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las asambleas de vecinos autoconvocados mostraba una relación problemática. Las asambleas que habían nacido a la luz de la crisis de fines del 2001, operaban desde una perspectiva autogestionaria con autonomía de decisión respecto al sistema político-representativo y veían al PP en gran medida como una herramienta de cooptación de la participación ciudadana. Esta sensación era expresada por uno de los actores sociales entrevistados perteneciente a una asamblea barrial: *“el Presupuesto Participativo fue en realidad un instrumento para captar al movimiento asambleario y fortalecer al Gobierno de la Ciudad que buscaba sostenerse ante una situación política difícil. En realidad, aspiraban a lo que sea para no caerse, puesto que no tenían fuerza política ni popular que los pudiera apuntalar”*⁹⁸. Sin embargo, una vez que las asambleas fueron reduciendo su capacidad de movilización y participación, algunos de sus miembros fueron incorporándose a la operatoria del PP tratando de introducir algunas de las cuestiones debatidas anteriormente pero en una escala barrial.

Durante el año 2003, el Programa del Presupuesto Participativo 2004 mostraría una serie de cambios. Por un lado, el proceso de discusión fue más extenso puesto que se desarrolló a lo largo de un año, se priorizaron alrededor de 1.400 acciones en 51 asambleas barriales y participaron alrededor de 9 mil vecinos. Según los funcionarios del área no existía un monto fijo destinado para el instrumento puesto que eso debía definirse según las prioridades establecidas. Por otro lado, la evaluación del PP durante los años anteriores mostraba que los niveles de participación vecinal y los debates generados en las Comisiones Temáticas de las distintas Áreas Barriales de los CGP eran bastante disímiles. En este contexto, el Consejo

⁹⁸ Entrevista a R.F. de la asamblea del barrio de Palermo, Bs. As., mayo de 2003.

del Presupuesto Participativo decidió introducir una serie de modificaciones para mejorar la metodología de participación e incorporar de manera precisa las prioridades de los vecinos en el PP 2005.

En el 2004, luego de la reelección del Jefe de Gobierno y el cambio de las autoridades de la Secretaría, el programa lograría continuidad y el Presupuesto Participativo 2005 desarrollaría a lo largo del año 51 Asambleas Barriales, donde se priorizaron 1.200 acciones y participaron 4.500 vecinos. Se introdujeron además nuevas instancias intermedias a nivel territorial como los Foros Regionales, que integraban las prioridades elaboradas por los vecinos en las cinco Comisiones Temáticas establecidas (Desarrollo Urbano Local, Desarrollo Socio-Económico, Educación, Salud, Cultura y Deporte), y se incorporó una partida presupuestaria adicional de 1 millón de pesos para cada CGP, en tanto iniciativa particular promovida por la Secretaría de Infraestructura y Mantenimiento Urbano⁹⁹. Este monto conformaría el llamado Fondo de Mantenimiento Barrial y sería independiente del Plan de Obras Públicas de esa dependencia. Su finalidad era financiar los proyectos seleccionados como prioritarios a nivel barrial en el marco del Presupuesto Participativo. Los proyectos que por su envergadura involucraban a más de un barrio, tenían un plazo de ejecución de más de un año o superaban el millón de pesos dejaban de discutirse en el ámbito del CGP y pasaban a considerarse en una escala ciudad, con lo cual requerían un tratamiento distinto y el aval del Jefe de Gobierno.

Para el año 2005, el Programa de Presupuesto Participativo 2006 contaría con una base de 2 millones de pesos por CGP del Fondo de Mantenimiento Barrial y replantearía su funcionamiento en la elaboración de las prioridades. Se contemplaría así un nuevo reglamento con tres rondas de negociación, a partir de las cuales se analizaría la factibilidad y los

⁹⁹ En ese año, desde el Gobierno de la Ciudad, se discutió la posibilidad que cada área central dispusiera de un monto determinado para aplicarlo en función del PP. Sin embargo, esto sólo lo hizo la Secretaría de Infraestructura y Mantenimiento Urbano. Por otro lado, uno de los impactos institucionales generados con este hecho fue la creación de la Dirección de Relaciones con la Comunidad en esa misma dependencia.

alcances de los proyectos presentados. El ciclo del PP en cada CGP comprendía inicialmente la conformación del Foro Promotor, seguidamente la apertura de las Asambleas Barriales y, en tercer término, el desarrollo de las Comisiones Temáticas con la elección de los Delegados Temáticos. Posteriormente, se daría inicio a la primera ronda de negociaciones donde se presentarían los proyectos elaborados por los vecinos en las distintas comisiones. Los cambios apuntaban a que los funcionarios y técnicos de las áreas centrales del gobierno participaran más activamente en la evaluación de las propuestas¹⁰⁰, de modo de determinar su viabilidad técnica y financiera en el plazo de un mes. A diferencia de años anteriores, la idea era dar respuestas institucionales en un lapso de tiempo más prolongado y si alguna de ellas era negativa debía ser acompañada de propuestas alternativas para que se volviesen a votar. En una segunda ronda, se harían las reformulaciones pertinentes y, después, las Comisiones Temáticas evaluarían estas modificaciones. En una tercera ronda, se desarrollarían las actas de factibilidad de los proyectos y se formalizarían los acuerdos alcanzados. Estas rondas de negociación llevaban unos cuatro meses de tiempo. Luego de esto, se desarrollaría la elección de Consejeros Vecinales los cuales debían acreditar un 75% de asistencia. A continuación, se haría la votación de las prioridades, la firma de las actas de compromiso y la constitución del nuevo Consejo. El resultado final debía presentarse a fines de septiembre en la Legislatura donde debía ser votado.

Las modificaciones planteadas buscaban mejorar entonces la dinámica de formulación de los proyectos y ampliar la base de social de participación. Se intentaba alcanzar, de este modo, una mayor legitimidad en las prioridades elegidas lo cual requería para las autoridades de que

¹⁰⁰ Se destacaba lo difícil que era todavía para los funcionarios acomodarse a la práctica deliberativa contemplada en el instrumento, en tanto problema de tipo cultural. De las Secretarías del GCBA, tres participaban activamente en las rondas (Educación, Salud e Infraestructura y Mantenimiento Urbano). El Gabinete del PP se componía también de otras Secretarías como Desarrollo Social, Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, Seguridad y el Instituto Nacional de la Vivienda. En ese año, precisamente, la interacción entre las áreas había empezado a funcionar mejor y se disponía de un sistema informático de gestión (intranet) respecto al PP.

participaran más vecinos en las votaciones. Ello llevó a que se consideraran además del CGP, otros sitios de votación barriales, como por ejemplo las escuelas, y se extendieran los plazos de votación. Por otro lado, la separación de la elección de los consejeros respecto a las prioridades presupuestarias buscaba evitar conflictos y disputas de interés en el marco de las asambleas que se desarrollaban en los distintos barrios. En muchos casos, había un fuerte vínculo informal de los Consejeros Vecinales con la política partidaria y eso generaba problemas también a la hora de concretar los proyectos. Como sostenía uno de los funcionarios entrevistados: *“Antes nosotros funcionábamos con el siguiente criterio organizativo. El Presupuesto Participativo se discutía en lo que llamábamos Asamblea Barrial. Por un lado, convocábamos a los vecinos en determinado lugar, se constituía la Asamblea barrial, las Comisiones, se elaboraban proyectos, se volvía a reunir el plenario y se elegían los proyectos avalados. Estas asambleas reunían excepcionalmente 500 personas en cada una de las áreas barriales de la Ciudad. Nosotros dividimos el proceso. Se desarrollaron las actividades en la Asamblea, se discutieron los proyectos con los funcionarios del gobierno y se determinaron los proyectos elegibles. Esos proyectos se sometieron a votación, ya no en un día sino en seis. Ahí terminó la función de la Asamblea. De este modo, se separó la selección de prioridades presupuestarias de la elección de consejeros, que ahora se hace en el plenario final, para eludir disputas entre punteros y otros sectores en pugna. Se pretendió también democratizar más la elección de prioridades por barrio, al ampliar los lugares de votación. Con esto la aspiración era que votasen el doble de personas por día que el año pasado durante la semana de la elección, dándole un peso político diferente a las decisiones”*¹⁰¹.

A partir de estos cambios, participaron del proceso del PP 2006 en la votación de las prioridades 8.050 vecinos y se acordaron 522 proyectos. La participación se daba por lo general, como había sido característico del

¹⁰¹ Entrevista a G.C. coordinador técnico del PP, Bs. As., octubre de 2005.

proceso a lo largo de los años, por vecinos que superaban los cuarenta años ante una marcada ausencia de jóvenes. Si bien los niveles de participantes superaban a los del año anterior, no eran mejores que los de los años 2002 y 2003. Esto evidenciaba que el PP era una política pública que no estaba suficientemente institucionalizada. La falta de apoyo político sostenido y el desencanto generado en distintos actores sociales con la operatoria del instrumento planteaba distintas dificultades. Por un lado, la ausencia de una clara orientación política generaba inconvenientes para articular y/o coordinar las acciones entre los diversos CGP y Secretarías del GBCA (con funcionarios de distintas fuerzas político-partidarias), con lo que sólo existía un espacio de acuerdo intergubernamental reducido. Por otra parte, las organizaciones vecinales reclamaban en el plano territorial una más amplia difusión respecto a las convocatorias y reuniones del PP, como en lo relativo al desarrollo de las propuestas aprobadas en ese marco. Las consecuencias de este funcionamiento estimulaban diversas prácticas reivindicatorias, disputas y el predominio de algunos actores sociales sobre otros, lo cual generaba distintos conflictos y ponían en cuestión su funcionamiento¹⁰².

El tema de la heterogeneidad y fragmentación territorial era otro de los condicionantes que influían fuertemente en el desarrollo del PP como política urbana. En efecto, no todos los barrios tenían el mismo interés e impulso para participar en el proceso de definición de prioridades e incluso

¹⁰² Sobre este tema, Rey y Verón (2004) destacaban las diferencias que se podían apreciar entre la lógica de funcionamiento de los Consejos Consultivos Honorarios (CCH) y el Presupuesto Participativo (PP) en algunos CGP. Se señalaba al respecto, que los CCH estaban compuestos por organizaciones sociales representativas y se orientaban a viabilizar demandas y propuestas de carácter general a nivel barrial. El PP, por el contrario, convocaba a los vecinos a acercarse independientemente a participar por cuestiones individuales para elegir prioridades presupuestarias que debían ser ejecutadas por las autoridades. Si bien el PP se planteaba como la instancia de consolidación del proceso iniciado con los CCH que cobraría sentido en el marco de las Comunas, su desarrollo se daba en un escenario de confrontación de diversos intereses en los cuales se entremezclaban peticiones puntuales con algunas demandas más genéricas, pero de carácter sectorial. En los CCH, en cambio, había cierto grado de homogeneidad entre los participantes y la ausencia de intereses netamente contrapuestos, dado que por lo general no se trataban problemas apremiantes y socialmente convocantes, favorecía la adopción de un formato más deliberativo y consensuado de las decisiones.

las diferencias se daban al interior de las propias áreas barriales que conformaban muchos de los CGP –por ej. en lo referente a la inclusión de asentamientos y villas de emergencia o zonas de casas tomadas donde más que reclamar por obras de mantenimiento lo que se demandaba era tierra y vivienda-. Esto llevaría a discutir, entonces, hasta que punto el PP podía dar cuenta de la tensión que aparecía entre las demandas desarrolladas a escala barrial y los reclamos más amplios que involucraban una escala ciudad. De este modo, los contrastes socioeconómicos marcados entre el norte y el sur de la ciudad¹⁰³, la desigual distribución de la infraestructura urbana y la gran diversidad de realidades como de actores que llevaban adelante el proceso en un marco de escaso apoyo político a las iniciativas generaban un escenario complejo para el desarrollo del PP.

A partir del 2006, se buscó dar cumplimiento a las cinco prioridades posibles más votadas y comenzar a trabajar en el PP 2007 con eje en las Comunas. Desde el momento que el Jefe de Gobierno fue destituido, toda la actividad que se venía desarrollando se paralizó. La coordinación del proceso de debate y elaboración del Presupuesto Participativo y todas sus instancias de participación en cada CGP Comunal quedarían a cargo de un Coordinador, designado a dichos efectos por el Ministro de Gestión Pública y Descentralización, suprimiéndose la figura del Enlace Operativo. El cambio de conducción política determinó así que el PP se reformulase totalmente y tuviera una plazo de duración no menor a cinco meses y que se eliminase. La idea era hacer una revisión de las prioridades pendientes que habían quedado sin realizar. Esto fue recogido en un listado que sometió a diversos sistemas de votación de los vecinos (personal, internet, call o voto telefónico) en cada CGPC, de modo de elegir los cinco proyectos más votados que debían ser realizados en el Proyecto de Presupuesto 2007.

Según los datos oficiales, la participación en el nuevo PP realizada en octubre de 2006 fue de 13.800 vecinos. La información sintetizada en el

¹⁰³ Un examen del proceso del PP en distintos CGP del norte y sur de la ciudad puede verse en Quintar, Arévalo y Carmona (2005) y Quintar (2007).

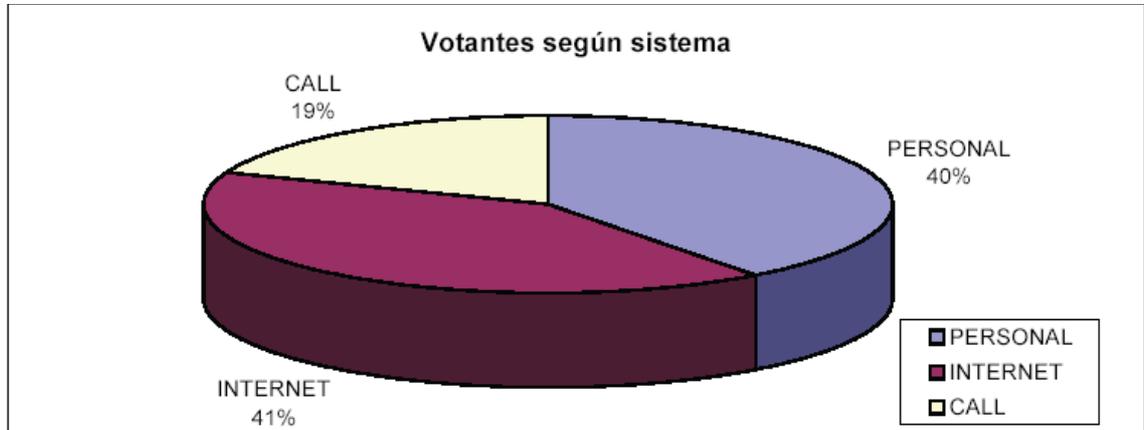
Cuadro 2, mostraba que los niveles de participación en la votación de las prioridades habían sido muy fuertes en el CGP Comunal N° 15 (15 % del total de los participantes), el CGP N° 1 (9 %) y el CGP N° 10 (8 % del total) con predominio de sectores sociales medios. Estos porcentajes contrastaban con los resultados más reducidos obtenidos en el CGP Comunal N° 8 (3 % del total de participantes) y el CGP Comunal N° 2 (4 %) con marcada presencia de sectores sociales bajos en el primer caso y sectores altos o acomodados en el segundo. Por otro lado, algunas de las prioridades más votadas fueron la conformación de centros de salud y jardines maternos, mejoras en los hospitales, talleres para capacitación gratuita, creación de espacios deportivos, semáforos e iluminación de calles. Un dato llamativo a destacar en la votación general, lo daba el hecho que la mayor parte de los votantes había utilizado el sistema del voto electrónico por Internet, instaurado por primera vez en ese año. Los votantes a título personal no llegaban así a las 5.500 personas (Gráfico 1).

Cuadro 2. Prioridades del Presupuesto Participativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Octubre de 2006.

	BARRIOS	PERSONAL	INTERNET	CALL	TOTAL
CGP N° 1	San Nicolás, Retiro, Monserrat, San Telmo, Constitución, Puerto Madero	777	300	119	1196
CGP N° 2	Recoleta	204	257	62	523
CGP N° 3	San Cristobal, Balvanera	518	269	69	856
CGP N° 4	La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya	555	341	144	1040
CGP N° 5	Almagro, Boedo	162	258	138	558
CGP N° 6	Caballito	462	489	100	1051
CGP N° 7	Flores, Parque Chacabuco	259	499	198	956
CGP N° 8	Villa Soldati, Villa Lugano, Villa Riachuelo	128	128	151	407
CGP N° 9	Liniers, Mataderos, Parque Avellaneda	291	189	51	531
CGP N° 10	Villa Real, Versailles, Monte Castro, Floresta, Vélez Sarsfield, Villa Luro	223	476	469	1168
CGP N° 11	Villa Devoto, Villa del Parque, Villa Santa Rita, Villa Gral. Mitre	380	446	72	898
CGP N° 12	Saavedra, Coghlan, Villa Urquiza, Villa Pueyrredón	238	566	119	923
CGP N° 13	Núñez, Belgrano, Colegiales	550	334	58	942
CGP N° 14	Palermo	260	360	107	727
CGP N° 15	Agronomía, Parque Chas, Villa Ortuzar, Chacarita, La Paternal, Villa Crespo	486	761	776	2023
TOTAL		5493	5673	2633	13799

Fuente: Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, GCBA

Gráfico 1. Porcentaje de votantes según tipo de sistema. Octubre de 2006.



Fuente: Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, GCBA

Un análisis de la evolución del PP en el período 2002-2006 mostraba que el grado de ejecución de las prioridades establecidas disminuía proporcionalmente año a año (Cuadro 3). Esto se daba un contexto donde si bien se valoraba el espacio de participación convocado por el gobierno (con unos mil vecinos que elaboraban en forma constante proyectos que luego serían revalidados por otros millares más), se cuestionaba la organización y difusión del proceso como la falta de respuesta de los funcionarios¹⁰⁴. Se visualizaba que el acompañamiento al vecino o al Consejero Vecinal ante las distintas áreas centrales de gobierno para promover la ejecución de algunas de las obras pautadas con el Fondo de Mantenimiento Barrial –dado de baja a partir del 2006- no se estaban llevando a cabo. Esto traía aparejado desgaste y desinterés por parte de los actores sociales involucrados. Precisamente, uno de los Consejero que había participado en todo el proceso afirmaba de manera taxativa que: *“El incumplimiento del Presupuesto Participativo ha sido muy alto. En total se realizó aproximadamente un 20% de las obras que los vecinos pidieron en 5 años que existió. Lo que hay en este último año es una experiencia ficticia, puesto que te dicen que está preelaborado el listado de cosas que vos tenés que votar, y que tu única*

¹⁰⁴ Un estudio pormenorizado de estas cuestiones entre los años 2002 y 2005 puede verse en Romero (2006).

opción, es elegir entre las cosas que otro ya diseñó, entonces no hay ningún Presupuesto Participativo”¹⁰⁵.

Cuadro 3: Evolución del Presupuesto Participativo de Buenos Aires en el período 2002-2006

	Plan Piloto de Prioridades Presupuestarias 2002	Plan Piloto de Presupuesto Participativo 2003	Programa de Presupuesto Participativo 2004	Programa de Presupuesto Participativo 2005	Programa de Presupuesto Participativo 2006	Proyecto de Presupuesto Participativo 2007
Año de discusión	2002	2002	2003	2004	2005	2006
Plazo de duración	1 mes	3 meses	1 año	1 año	1 año	5 meses
Plenarios	16	43	51	51	51	35
Participantes	4500	9450	9000	4500	8050	13800
Prioridades	338	189	1400	1200	519	75
Grado de ejecución	80%	70%	60%	40%	20%	En marcha

Fuente: Romero (2006); Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, GCBA; Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, GCBA

En estos términos, si bien el PP de la CABA había aumentado en el último año sus niveles de participación, fundamentalmente por la incorporación del voto electrónico, éste se desarrollaba en un contexto de fuerte centralización de las decisiones y diversas objeciones al funcionamiento del instrumento por parte de distintos actores sociales. En algunos casos, el PP había permitido generar redes de relacionamiento y encuentro entre los vecinos, que ante los incumplimientos se materializarán en proyectos específicos por afuera de su operatoria. De esta forma, el bajo grado de ejecución de las obras pautadas, el descontento generado por los sucesivos cambios y vaivenes institucionales, y la falta de voluntad política para profundizar democráticamente el proceso eran varios de los factores de arrastre que aparecían con la nueva gestión de gobierno.

¹⁰⁵ Entrevista a P.G., Consejero del PP, Bs. As., septiembre de 2006.

Principales resultados alcanzados y perspectivas preliminares

El Presupuesto Participativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se puso en marcha en el marco de una fuerte crisis de representatividad de las instituciones políticas a partir de las jornadas de diciembre del 2001. Si bien este mecanismo de participación ciudadana estaba contemplado en la Constitución de la Ciudad desde 1996, su desarrollo recién en el año 2002 buscó fortalecer la gobernabilidad jaqueada del sistema político-institucional porteño. A diferencia de la experiencia de Porto Alegre, que surgió como una iniciativa democratizadora con sólido sustento político y social, el PP de Buenos Aires constituyó fundamentalmente un instrumento dirigido a re-legitimar el accionar gubernamental cuestionado, más que a generar un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad.

El desarrollo del PP en la CABA mostró una serie de particularidades. En primer término, el mecanismo tuvo diversas dificultades para consolidarse institucionalmente. Por un lado, incidía la falta de una dirección política que diera sustento a las iniciativas a lo largo del tiempo en un marco político-institucional fragmentado y objetado, lo cual generaba problemas de coordinación y compromiso de las áreas centrales de gobierno y se expresaba en la falta de un mecanismo claro de asignación de recursos. Por otro lado, la ausencia de una ley que regulara su funcionamiento y el hecho que el PP debía instrumentarse teóricamente a partir de la conformación de las Comunas (cuestión que había quedado demorada en la Legislatura) agregaba complicaciones a su desarrollo. En la medida que el PP fue implementado desde los órganos de desconcentración administrativa –como eran los CGP- y no desde instancias descentralizadas con posibilidad de ampliar los niveles de intervención y participación ciudadana, sus alcances y márgenes de acción serían más limitados.

El funcionamiento del PP expresó también los inconvenientes para desarrollar este tipo de política en una ciudad metropolitana amplia y heterogénea como Buenos Aires. Las fuertes diferencias socioeconómicas y diversidad de cuestiones y actores involucrados en el plano territorial, las dificultades para articular demandas y construir visiones compartidas en contextos de mayor fragmentación social como las distintas capacidades institucionales de los CGP, planteaban complejidades que se agudizaban con la inercia burocrática y la falta de fuerza política del proceso. De este modo, era evidente que la escasa apropiación del instrumento por parte de las organizaciones barriales y vecinos (que en algunos casos desarrollaban reclamos particularizados y sectoriales), el débil apoyo institucional dado al mecanismo y el desencanto generado por el bajo cumplimiento de las prioridades establecidas en los sectores más activos, dejaban en claro que se requerían diversos ajustes para producir cambios reales en las prácticas sociales y políticas. En este sentido, un análisis del PP de la Ciudad de Buenos Aires en el período 2002-2006 planteaba una serie de interrogantes y perspectivas hacia futuro. En primer lugar, la baja institucionalización del instrumento y los problemas en el plano de la articulación Estado-sociedad y dentro del propio gobierno porteño generaban dudas respecto a su continuidad. Precisamente, esta circunstancia dejaba en claro que el PP como proceso colectivo y espacio de cogestión requería de una base política y social de apoyo, cuestión que resultaba fuertemente débil en el marco de la CABA. En segundo lugar, el desarrollo del PP más allá que sus logros no fueron los esperados permitió fortalecer también distintos niveles de vinculación e intercambio entre los actores sociales de los barrios que en numerosos casos fueron más allá, en términos de acciones e iniciativas, del propio marco de funcionamiento del instrumento. En este marco, la posibilidad de mejorar la operatoria del PP desde una perspectiva de mayor democratización e inclusión de la ciudadanía en las decisiones sigue siendo en la actualidad una opción válida e imperiosa para Buenos Aires, si es que se quieren obtener mejores resultados a nivel de eficacia y legitimidad de las políticas públicas.

II.2. Rosario

i. Plan Estratégico de la Ciudad de Rosario

Tipo de política de articulación multiactoral y principales supuestos

A comienzos de los noventa, luego de haber atravesado la crisis económica y financiera de la hiperinflación, Rosario inició un período de relativa estabilidad que posibilitó el desarrollo de una serie de inversiones públicas y privadas en la ciudad y municipios aledaños. Esta situación planteó como necesario el establecimiento de relaciones más articuladas y amplias entre la administración pública y los actores locales, en términos de generar mayor consenso social y sectorial respecto a las políticas a implementar. En este contexto, comenzaron a aparecer en el debate de la ciudad cuestiones tales como la generación de nuevas relaciones productivas e institucionales, el despliegue de un marco de gestión planificada donde se pudiesen acordar estrategias de actuación coherentes en el territorio, el desarrollo de infraestructuras y servicios para una mejor inserción competitiva y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

En el año 1995, Rosario se incorporó como miembro pleno del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), con sede en la ciudad de Barcelona y comenzaron los primeros ensayos para el desarrollo de un Plan Estratégico de la ciudad. A la hora de iniciar este proceso, se contaba con distintos antecedentes en materia de planificación urbana de los años '50 y '60 y que se habían manifestado en el Plan Regulador de la Ciudad. De la misma forma, en 1985 con la creación de la oficina del Plan Director de Rosario, dependiente de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad, se buscaba centralizar la planificación y ordenar la actuación urbanística. Sin embargo, se planteaba la necesidad de un nuevo tipo de planificación, más flexible y participativa, que pudiese adaptarse a los rápidos cambios del entorno y que involucrase a un conjunto

amplio de actores económicos y sociales además de los equipos técnicos y políticos de la administración pública.

A partir de estos antecedentes, en 1996 comenzó a desarrollarse el Plan Estratégico Rosario (PER) con una serie de consideraciones particulares. En la formulación del PER hubo una fuerte preocupación no sólo por el Plan como producto, esto es como un documento que debía ser sólido desde una perspectiva técnica y metodológica, sino también por el Plan como proceso, esto es como instancia de construcción colectiva que pudiese generar un espacio de integración, participación, motivación e innovación. De este modo, el objetivo central apuntaba a integrar la elaboración del Plan, en tanto documento con grandes lineamientos para el desarrollo de la ciudad y un conjunto de proyectos prioritarios, con mecanismos orientados a intensificar la participación y articulación entre los diferentes organismos y niveles del sector público con las empresas e instituciones representativas del ámbito privado y social. Por otra parte, se buscaba una convocatoria de los actores con representatividad real en la sociedad y capacidad de incidir en las decisiones estratégicas. Con estos argumentos, el PER buscó constituirse en un espacio colectivo de acuerdo e integración de distintas visiones sobre la región y la ciudad, más que satisfacer expectativas de uno u otro sector. Por otra parte, el Plan Estratégico no intentaba reemplazar al plan de gobierno, sino complementarlo con otras miradas e ir más allá de una gestión particular (PER, 1998 y 2002; Bifarello, 2005)

Sobre la base del análisis de distintas experiencias de planificación estratégica en otras ciudades, se decidió establecer un esquema institucional y organizativo básico. En primer lugar, se conformó una Junta Promotora compuesta por un núcleo inicial de 25 instituciones que formularon, por iniciativa de la Municipalidad, la primer convocatoria para la elaboración del Plan. En segundo lugar, se estableció un Consejo General integrado por un grupo más amplio de instituciones de la ciudad –más de 100

organizaciones de la producción, gremiales, culturales, deportivas, profesionales, universitarias, sociales y vecinales-, que adhirieron al Acta de Lanzamiento del Plan. Se creó también una Oficina de Coordinación, con un pequeño equipo técnico-administrativo y recursos limitados, encargado de la organización de las distintas actividades en el desarrollo del Plan y la producción de materiales técnicos para las discusiones de cada etapa. Finalmente, para las tareas de análisis y debates de las diversas propuestas se desarrollaron Comisiones Temáticas, compuestas por los representantes de las instituciones participantes y un conjunto de especialistas e invitados que colaboraron en las diferentes etapas del Plan.

De este modo, con el Plan Estratégico se buscaba estimular una nueva dimensión de la gestión local. La idea era que este ámbito sirviera a lo largo del tiempo como espacio de reflexión y debate sobre los principales temas de la ciudad y que pudiese articular con otras instancias claves como el Plan Urbano y la descentralización. El proceso de planificación intentaba entonces no sólo hacer diagnósticos y formular proyectos, sino gestionarlos y proyectar acciones a mediano y largo plazo. Esto destacaba como temas importantes el aprendizaje de los diferentes actores y la creación de instrumentos propios, basados en las experiencias de otras ciudades pero centrados en las particularidades de la ciudad.

A partir del 2004 el PER se reformularía en el Plan Estratégico Metropolitano (PEM), como un instrumento para facilitar la gestión estratégica del desarrollo territorial a escala regional. Su desarrollo estuvo vinculado a que se planteaba la importancia del reconocimiento de problemáticas metropolitanas que superaban la ciudad central e involucraban a varios municipios y comunas, y que requerían, por lo tanto, de una gestión conjunta e integral. Los objetivos de esta planificación y gestión estratégica para la Región Rosario apuntaban a: i) integrar las realidades territoriales al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas para poder valorizar los recursos comunes y enfrentar los grandes

temas metropolitanos; ii) fortalecer la gestión local de cada municipalidad y comuna del área y de la región y coordinar o articular las acciones estatales (municipal, provincial y federal) y sociales en el área; iii) generar un sistema de gestión propia para el área metropolitana con medios para reunir y analizar la información, atender a las necesidades del área y tomar decisiones que permitan superar sus problemas; iv) promover un proyecto político regional que garantice o contribuya a generar condiciones para un desarrollo equitativo a nivel socio-territorial, en condiciones de transparencia, previsibilidad y co-responsabilidad (PEM, 2004 y Municipalidad de Rosario, 2005).

En el año 2006, el proceso se relanzó como Plan Estratégico Rosario Metropolitano y se organizó en base a una *Junta Coordinadora*, una *Mesa de Intendentes*, un *Consejo General*, un *Consejo Técnico Consultivo* y una *Oficina Técnica de Coordinación*. La *Junta Coordinadora* se constituyó a partir de 22 organizaciones –empresarias, de la sociedad civil públicas y los medios de comunicación-. El *Consejo General*, por su parte, quedó conformado por casi 500 instituciones públicas y privadas de la Región Metropolitana Rosario. El *Consejo Técnico Consultivo* estuvo integrado por 15 centros de estudio e investigación de las universidades nacionales públicas, privadas y fundaciones privadas. En último término, se estableció la *Oficina Técnica de Coordinación*, con un equipo de cuatro personas, para tareas de apoyo, infraestructura y logística general, elaboración de documentos y convocatoria de reuniones.

Formas de articulación, participación de los actores involucrados y desarrollo del proceso

El Plan Estratégico de Rosario se puso en marcha en 1995, durante el gobierno del ex-socialista Cavallero¹⁰⁶, en virtud de una iniciativa de la

¹⁰⁶ Héctor Cavallero fue el primer intendente socialista de la ciudad y ejerció su mandato entre 1989- 1995. Por desarrollar una alianza con el peronismo, él y sus adherentes son

Subsecretaría de Vivienda –Secretaría de Planeamiento- de la municipalidad. Con la asunción del nuevo gobierno socialista encabezado por Binner, el Plan que sólo tenía cuatro meses de gestación comienza a desarrollarse en 1996 y toma asiento en la recién creada Secretaría General, dependencia de fuerte peso en lo técnico presidida por el actual intendente de la ciudad (Lifschitz). Precisamente, esta dependencia tendría a su cargo tres cuestiones claves para la ciudad: la Planificación Estratégica, la Descentralización y el Presupuesto Participativo. En relación a la primera temática, durante los nueve meses iniciales de ese año se convocó a diversos especialistas, investigadores universitarios, técnicos municipales y expertos de algunas instituciones representativas de la ciudad. Intervinieron también diferentes especialistas españoles para asesorar. El resultado de ese proceso de trabajo fue la elaboración del Documento de Pre-diagnóstico, que serviría de material de base y discusión.

En octubre de ese mismo año y por impulso de la municipalidad se conformó la Junta Promotora, que tendría como función convocar a los actores protagónicos de la ciudad para formular un plan estratégico. Sus integrantes fueron la Universidad Nacional de Rosario, el Concejo Municipal, el Arzobispado de la Ciudad, ocho de las entidades empresarias más representativas, los tres medios de comunicación de gran incidencia, cuatro organizaciones sindicales locales, los Entes Administradores del Puerto y del Aeropuerto de Rosario y el apoyo del Gobierno Provincial, a través del Vicegobernador de la Provincia¹⁰⁷. Luego del desarrollo de distintas reuniones de la Junta Promotora y encuentros informativos con instituciones intermedias, comenzaron a definirse los ejes temáticos, el plan de trabajo y a analizarse los avances producidos. Entre los meses de febrero a abril de 1997, se conformó el Consejo General del Plan, como instancia de participación más amplia y representativa. En toda esta etapa, el Intendente

expulsados en 1995 del Partido Socialista Popular (PSP), debido a lo cual creó el Partido del Progreso Social.

¹⁰⁷ La buena relación de Binner con Venecia (Vice-Gobernador del Partido Justicialista) junto a la predisposición de la Gobernación de Obeid por favorecer a Rosario como ciudad productiva fueron aspectos que colaboraron en el desarrollo del Plan.

mantuvo un protagonismo bajo de modo de no condicionar el desarrollo del proceso.

Desde el punto de vista metodológico, el Plan Estratégico Rosario se organizó en tres etapas diferenciadas, aunque superpuestas respecto a la participación de los distintos actores involucrados: i) Diagnóstico; ii) Formulación; iii) Implementación. La etapa de diagnóstico se desplegó entre octubre de 1996 y septiembre de 1997 con el objeto de identificar debilidades, amenazas, fortaleza y oportunidades para la ciudad, sobre la base de matriz DAFO. Para el desarrollo de esta tarea se seleccionaron cuatro ejes de tipo sectorial o áreas de interés (económico- productivo; físico- ambiental; socio- institucional; centralidad regional y proyección internacional) y se conformó un equipo técnico de especialistas de la Universidad Nacional de Rosario¹⁰⁸ y de la Municipalidad que acompañaron el proceso. En estos términos, se aprovechó la información preexistente y se elaboraron los documentos a partir de los resultados obtenidos en cada grupo de trabajo, que sirvieron de base a la versión final del Diagnóstico. Este material se examinó y debatió en la Primera y la Segunda Reunión de Comisiones Temáticas, durante los meses de julio y agosto de 1997.

La etapa de formulación comenzó a desarrollarse en junio de 1997 extendiéndose hasta el mes de diciembre de 1998. En el pasaje del diagnóstico a la formulación, una de las cuestiones centrales a destacar era ver hacia dónde debería ir la ciudad desde cada eje temático. En estos términos, las actividades más importantes de esta etapa estuvieron centradas en consensuar líneas estratégicas y objetivos, elaborar programas y seleccionar los proyectos estratégicos más relevantes. La convocatoria a la participación de distintas organizaciones económicas y sociales de la ciudad fue muy amplia, incluyendo a actores de menor y mayor envergadura (desde

¹⁰⁸ La Universidad de Rosario tuvo una incidencia muy fuerte durante toda la primera etapa como instancia de capacitación, en especial las Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; Arquitectura, Planeamiento y Diseño; y el área de Ciencia y Tecnología. Esta vinculación se fortalecería a lo largo del tiempo con la inclusión de varios profesionales en los equipos técnicos y cargos de gobierno.

asociaciones vecinales hasta cámaras empresarias consolidadas). El fuerte involucramiento inicial de las instituciones coincidía con el impulso de las autoridades respecto a que el Plan *“más que ser una receta o un manual, deber ser sino una herramienta de gestión efectiva y consensuada para el desarrollo de la ciudad a lo largo del tiempo”*¹⁰⁹. Para tal fin, se desarrollaron reuniones periódicas entre el equipo técnico y los representantes de instituciones de la ciudad en las Comisiones Temáticas, que funcionaron con metodología de taller. Al mismo tiempo, para el tratamiento de cada tema específico se contó con el aporte de diversos especialistas que brindaron ideas para la discusión en los paneles previos a la labor de las comisiones temáticas o conformando grupos de trabajo en temas de particular relevancia (educación, cultura, medio ambiente, el río, la región, la imagen de la ciudad, asentamientos irregulares, etc.).

El despliegue del Plan presentaba, no obstante, ciertas dificultades vinculadas a la falta de representatividad de algunos sectores (por ejemplo, los sectores más pobres y postergados de la ciudad), la escasa profundidad de algunos proyectos (establecidos en forma muy general y sustentados en buenas intenciones) y las dificultades para conciliar diversas perspectivas e intereses entre los actores que participaban (más corporativos o vecinales según el caso). Por otro lado, se presentaban restricciones de tipo político-institucional puesto que el Concejo Deliberante -con mayoría opositora al gobierno local- desde un primer momento no apoyó el trabajo realizado en el marco del Plan. Esto llevó a que no hubiese acuerdo como conjunto para sostener el proceso y las distintas representaciones partidarias participaran divididas en las Comisiones temáticas, lo que hizo que la construcción del consenso fuese más trabajosa¹¹⁰.

A fines de 1998 y con la participación de más de 150 instituciones, se presentaba el Plan Estratégico Rosario (PER), un amplio conjunto de proyectos que resumían las aspiraciones de gran parte de los actores

¹⁰⁹ Entrevista M.L., funcionario municipalidad, Rosario, marzo de 2003.

¹¹⁰ Para una profundización de estas cuestiones ver Nardacchione (2001).

participantes de la ciudad. El PER definía su visión de la siguiente forma: *Rosario, una ciudad sustentada en el trabajo y la creación, con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro en el MERCOSUR.* De la misma forma, se consensuaron cinco líneas estratégicas de trabajo a partir de las cuales se determinaron las aspiraciones centrales de la ciudad a construir: i) la ciudad del trabajo; ii) la ciudad de las oportunidades; iii) la ciudad del río; iv) la ciudad de la integración; y v) la ciudad de la creación. Estas líneas se centraron en el marco de 22 programas y un total de 70 proyectos particulares, muchos de ellos tenían que ver con demandas sectoriales y político partidarias. En particular, la línea ideológica llevada a cabo por el socialismo buscaba incorporar demandas de los sectores más vulnerables que no tenían incidencia en ese espacio.

En este contexto, las principales prioridades establecidas por el PER fueron:

- Reconversión y desarrollo del sistema portuario de Rosario
- Puente Rosario-Victoria
- Autopista Rosario-Córdoba y la autovía Rosario-Venado Tuerto.
- Hidrovía Paraguay-Paraná
- Posicionamiento de la ciudad en el MERCOSUR
- Reactivación del Aeropuerto Internacional Rosario
- Gestión del Sistema Vial Metropolitano y de accesos a la ciudad
- Reconversión del Sistema Ferroviario Regional de Cargas.
- Promoción y apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas
- Protección y estímulo a la producción de alimentos
- Mejoramiento de las oportunidades de trabajo y competencias laborales
- Plan Rector Ambiental
- Sistema Urbano/Regional de Espacios Verdes
- Sistema Metropolitano de Tratamiento Integral de Residuos

- Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares -Programa Rosario Hábitat-
- Autonomía local, modernización de la gestión y descentralización municipal
- Nuevos instrumentos de participación ciudadana.
- Un nuevo hospital de emergencias “Dr. Clemente Alvarez”
- Plan Integral de prevención y educación para la salud
- Mejoramiento del sistema educativo y de formación
- Ente de Coordinación Metropolitana
- Agencia Regional de Desarrollo
- Sistema de Gestión Turística de la Ciudad
- Mejoramiento y reconversión urbana del frente ribereño de la ciudad
- Proyección de actividades culturales consolidadas
- Preservación del patrimonio urbano y arquitectónico de la ciudad
- Sistema Regional de desarrollo científico y tecnológico –Polo Tecnológico Rosario-
- Plan de Revitalización del Área Central de Rosario

Entre los años 1999-2003 se desarrolló la etapa de implementación. En un primer momento, las circunstancias vinculadas con el año electoral llevaron a que el Plan quedara relegado como prioridad por la Intendencia, ante la necesidad de articular con otros sectores y atender cuestiones más acuciantes como la problemática social. Otro factor que se agregaba, era la culminación del mandato de Obeid (1995-1999) como gobernador y del vínculo relativamente armonioso con la Provincia¹¹¹. Luego de este período, se buscó retomar la iniciativa y avanzar con los proyectos, controlar el cumplimiento de plazos y objetivos, introducir ajustes y difundir sus principales contenidos. El proceso de planificación de la ciudad buscó también articular las funciones específicas del Plan Urbano y el Plan Estratégico. El primero, con eje en la transformación física de la ciudad y

¹¹¹ Durante su gestión hubo una importante inversión en obra pública en toda la provincia y especialmente en la ciudad de Rosario.

los grandes proyectos estructurales. El segundo, sobre la base de un conjunto de proyectos urbanos de escala menor seleccionados a nivel económico, social, cultural e institucional. De la misma forma, avanzar en la descentralización de la ciudad aparecía como un proyecto estratégico central para acentuar las transformaciones que la ciudad necesitaba.

La coordinación del Plan Estratégico monitoreó así los avances del desempeño del PER a través de 122 indicadores desarrollados con coordinación de del Programa de Gestión Urbana – Latino América y el Caribe (PGU-LAC) de las Naciones Unidas¹¹². Los Centros Municipales de Distrito (CMD) tuvieron también un papel importante en la implementación de proyectos comunitarios del PER. Este sería un período complejo impregnado por la crisis de fines de 2001 y la aparición de asambleas de vecinos autoconvocados que ponían en duda los canales institucionales. El balance final para el año 2002 mostraba que, sobre los 70 proyectos mencionados en el PER, 50 de ellos estaban en marcha (21 proyectos tenían avances medios y significativos) (PER, 2002).

Puesto que no todas las iniciativas tuvieron el mismo interés y tiempo de dedicación, se consideraron las propuestas más relevantes que sostenían fundamentalmente los actores económicos y gubernamentales. Los proyectos en funcionamiento priorizados fueron la Descentralización y Modernización del Municipio, la Agencia de Desarrollo Regional, el Puente Rosario-Victoria, la Hidrovía, el Polo Tecnológico Rosario, la Preservación del Patrimonio Urbano, el Aeropuerto Internacional Rosario y la Reconversión del Puerto de Rosario. Con avances significativos aparecían el Nuevo Hospital de Emergencias, el Programa Rosario Hábitat y la Reconversión Urbana del Frente Ribereño de la Ciudad. En cambio, con avances medios, estaban el Ente de Coordinación Metropolitana, la Autonomía Municipal, la Autopista Rosario-Córdoba, la Reconversión del Sistema Ferroviario Regional de Cargas, el Sistema Regional de Espacios

¹¹² Un análisis sobre este tema puede verse en Steinberg (2001).

Verdes, le Plan de Revitalización del Área Central de Rosario y el Sistema de Gestión Turística. En último lugar, con avances mínimos aparecía el Plan Urbano Ambiental (Municipalidad de Rosario, 2005).

El avance de los proyectos estuvo vinculado entonces al tipo de actores institucionales participantes y los procesos de toma de decisión. Los sectores económicos vinculados con la producción agroindustrial apoyaron varios de los grandes emprendimientos de la ciudad puestos que se vislumbraban como potenciales beneficiarios de ese desarrollo. Precisamente, uno de los entrevistados relacionados con estos grupos destacaba que “estas obras eran centrales para mejorar el desarrollo económico de Rosario, si bien esto beneficiaba al conjunto a nosotros nos potenciaba para adelante”¹¹³. Por otra parte, algunas iniciativas de importante envergadura, como el Puente Rosario-Victoria, la Hidrovía y la reconstrucción del Puerto tuvieron un apoyo generalizado dentro del Plan aunque su financiamiento era externo y su desarrollo independiente del funcionamiento del mismo. Otros proyectos propios de la gestión municipal, como la descentralización municipal, las propuestas en salud y vivienda, se canalizaron mediante el Plan Estratégico para generar mayor consenso. Los proyectos vinculados directamente con la acción del Plan, como la Agencia de Desarrollo Regional, el Polo Tecnológico y el Ente de Coordinación Metropolitana, avanzaron también con un fuerte apoyo del gobierno local. En estos términos, gran parte de los proyectos terminó recostándose sobre las propias políticas de la gestión municipal, las cuales no contemplaban necesariamente al conjunto de instituciones del PER.

Para el año 2003 se estableció la necesidad de conformar Comisiones de Impulso y Seguimiento en los grupos de proyectos vinculados con grandes infraestructuras, calidad de vida y los temas institucionales. Por otra parte, se destacaba la necesidad de articular los lineamientos del PER, en tanto planificación integral del conjunto de la

¹¹³ Entrevista C.R., representante de gremial empresaria, Rosario, marzo de 2003.

ciudad, con los Consejos Participativos que se desarrollaban en cada Centro Municipal de Distrito en la definición del Presupuesto Participativo. Finalmente, se recalca también la importancia de estimular las iniciativas sectoriales.

En diciembre de ese mismo año, con la gestión del gobierno de Lifschitz, comenzó una nueva etapa en el proceso de planificación iniciado en 1995. A partir de la experiencia del programa “Rosario Metropolitano” y frente a la percepción que diversos procesos superaban la escala territorial municipal se planteó la necesidad de avanzar hacia un tipo de gestión estratégica integral que involucrase cuestiones metropolitanas. Contar con una perspectiva regional se hacía relevante si se consideraban temas tales como transportes de carga y de pasajeros, tratamiento integral de residuos, políticas medioambientales, redes institucionales de coordinación, infraestructuras y logística, servicios básicos y avanzados, y marginalidad social, que trascendían los límites de gestión individual de cada distrito. En este sentido, se redefinió el marco de actuación y el PER se transformó en el Plan Estratégico Metropolitano (PEM, 2004).

Este segundo plan representaba una continuidad del anterior y ampliaba el espectro de actores involucrados -fundamentalmente económicos y políticos- a la esfera metropolitana. Se comenzó así a desarrollar una metodología de talleres y trabajo participativo en cuatro comisiones (Territorio Metropolitano; Sistema Económico Regional; Sociedad Metropolitana; Instituciones Metropolitanas). A través de la discusión de ideas y propuestas surgidas en las mesas de trabajo y los talleres entre octubre y noviembre de 2004, se desarrollaron los primeros acuerdos con el fin de avanzar en la definición de líneas de actuación metropolitana. Se plantearon como orientaciones estratégicas la implementación de un sistema de transporte multimodal eficiente de cargas y pasajeros; el ordenamiento territorial y regulación del uso del suelo y del ambiente; la implementación de mecanismos de coordinación institucional

para la gestión pública; la recopilación, generación y difusión de información para la toma de decisiones; el fomento de la vinculación entre sistemas económico-productivo, político y científico tecnológico de la región; el fortalecimiento del sistema productivo regional; el posicionamiento y proyección regional e internacional; y el desarrollo de una oferta turística y de ocio de la Región.

Sin embargo, el proceso de articulación a nivel metropolitano mostró rápidamente una serie de dificultades. Los principales problemas se presentaron entre el municipio de Rosario y las localidades aledañas muy dependientes del poder provincial, tanto en términos de recursos como de afinidades político-partidarias. Esto derivó en que se redefiniera el proceso en torno a las prioridades de la ciudad central respecto a su escala metropolitana. En efecto, uno de los funcionarios afirmaba que *“cuando se inició esta última gestión se empezó a trabajar en una nueva apuesta. Arrancamos, yo no sé si con una cierta ingenuidad en algún momento o con demasiada voluntad de que el segundo plan fuera metropolitano, pero tuvimos muchísimas dificultades políticas. Entonces, estamos cambiando de estrategia. Rosario no puede esperar, Rosario tiene algunas necesidades que las otras localidades no tienen”*¹¹⁴.

De este modo, apareció en escena el Plan Estratégico Rosario Metropolitano como relanzamiento de la instancia anterior. Para avanzar en su desarrollo se establecieron distintas modalidades de trabajo a partir de comisiones temáticas, comisiones de impulso, foros de discusión, talleres participativos y mesas de especialistas. Las principales tareas estuvieron centradas fomentar la articulación entre actores estatales y no estatales¹¹⁵ e incorporar a la discusión diversos cuadros técnicos y segundas líneas de los municipios metropolitanos, separando las Mesas de Intendentes por su mayor nivel de conflictividad política.

¹¹⁴ Entrevista a C.N., Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, mayo de 2006.

¹¹⁵ Un análisis de estas cuestiones desde lo conceptual ha sido trabajo en el Capítulo 1.

Como resultado de este trabajo, se hizo un Diagnóstico (en base a la matriz DAFO) sobre las principales potencialidades y debilidades de la Región Rosario y se definió una visión a seguir: *Rosario metropolitana, una región con identidad, territorialmente integrada, socialmente inclusiva y políticamente participativa que se proyecta como polo de producción, innovación y conocimiento*. Se establecieron también diferentes orientaciones estratégicas en los ejes de Producción, Empleo y Competitividad; Ciencia, Educación y Cultura; Territorio Integrado y Medioambiente; Equidad Social y Ciudadanía; y Posicionamiento Nacional e Internacional. Finalmente, hacia mediados del 2006, comenzó a desarrollarse la etapa de formulación de los proyectos con el apoyo del equipo técnico.

Principales resultados alcanzados y perspectivas preliminares

El Plan Estratégico de Rosario se ha presentado como un caso importante de planificación en la Argentina durante los últimos años. Su desarrollo ha encontrado sustento en una tradición fuerte de planeamiento urbano local. Al mismo tiempo, como herramienta innovadora ha podido movilizar en base al acuerdo y el liderazgo del gobierno municipal una serie de acciones para el cumplimiento efectivo de objetivos determinados como estratégicos para la ciudad. La continuidad del Plan a lo largo de la última década, su articulación con otras iniciativas estructurales claves (Plan Urbano, Descentralización Municipal, Presupuesto Participativo), la conformación de un modelo de ciudad con perspectiva de futuro, la identificación de temas críticos y orientaciones estratégicas de intervención para el desarrollo económico y social, la fuerte vinculación Municipio-Universidad y la realización de más del 80% de los proyectos enunciados aparecen claramente como aspectos positivos a ser remarcados.

La implementación de un proceso de planificación continuo y con diversos logros se debió fundamentalmente al apoyo político que esta

iniciativa tuvo por parte de las autoridades locales. Si bien a lo largo del Plan se articuló con distintos actores privados y sociales, buena parte de las iniciativas prosperaron en tanto fueron promovidas por el gobierno local. En otros casos, varios proyectos de envergadura tuvieron financiamiento externo. De este modo, la participación de los actores institucionales de la sociedad en el marco del Plan, fuerte en el momento del lanzamiento y más débil en la formulación e implementación, se vio limitada por la falta de fuerza y protagonismo de las organizaciones locales más representativas. Esto derivó en problemas de articulación e incapacidad de los referentes económicos y sociales más encumbrados para generar liderazgos sólidos y establecer líneas de acción comunes, lo que obligó a una presencia fuerte del actor municipal.

Por otra parte, el Plan Estratégico de Rosario no desarrolló ningún tipo de normativa o mecanismo legal que obligara a la continuidad de este instrumento ante el cambio de autoridades. Aunque esto puede verse como una debilidad, el apoyo sostenido dado a esta iniciativa por parte de los distintos gobiernos socialistas junto al cumplimiento de las metas de trabajo y el respaldo de los principales actores institucionales permitió que esta herramienta pudiese afianzarse. En este sentido, el monitoreo y seguimiento a través de indicadores urbanos del Plan se planteó como una práctica innovadora en el contexto latinoamericano y la experiencia en su conjunto recibió un premio del CIDEU.

En estos términos, la experiencia de planificación de Rosario, centralizada inicialmente en el municipio, se amplió hacia un modelo de gestión estratégica que pudiese abarcar las cuestiones metropolitanas e incluyera a los distintos municipios de la región. El PEM como reformulación del PER, comenzó su desarrollo pero rápidamente encontró dificultades a nivel político e institucional para generar una dinámica exitosa con los distritos aledaños. Ante estas restricciones, la planificación y gestión estratégica se reorientó a pensar el funcionamiento metropolitano pero con

eje en Rosario. Esto supuso una fuerte presencia de las autoridades en los principales lineamientos orientadores. De este modo, el desafío que queda por delante es ver hasta que punto es posible generar mayores niveles de articulación y coordinación entre los distintos niveles gubernamentales y la sociedad desde una perspectiva regional, de modo de poder dar cuenta de los principales problemas que afectan la dinámica de la ciudad como conjunto metropolitano. El desarrollo de una agenda estratégica de este tipo plantea la importancia de involucrar a un conjunto amplio de actores e intereses en el marco de un proyecto de ciudad amplio y más equilibrado.

ii. Descentralización

Tipo de política de articulación multiactoral y principales supuestos

El llamado proceso de descentralización de la ciudad de Rosario se inició a comienzos de 1996, a partir de la elaboración de un programa específico en el ámbito de la Secretaría General del Municipio (Decreto N° 0028/96). El punto de partida para el desarrollo de esta política estaba dado por los diversos inconvenientes que generaba el funcionamiento centralizado y tradicional de la administración pública municipal en un escenario urbano extenso, más complejo y con desigualdades socioeconómicas y físicas. La iniciativa se sustentó, por un lado, en una visión político-ideológica orientada a generar un “gobierno más cercano y participativo”. Del mismo modo, se planteaba la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo más armónico para Rosario, que pudiera revertir los grandes desequilibrios generados históricamente. Esto suponía establecer, en efecto, un proyecto de ciudad a largo plazo, sostenido en una forma de gestión más eficiente y democrática que tendiera a dar respuesta a los problemas actuales.

A diferencia de otros modelos de Reforma del Estado en los '90, las

mejoras del aparato gubernamental local no se pensaron aisladamente del contexto social y la definición de metas colectivas. Se intentó conformar entonces un modelo innovador y orientado al ciudadano, sobre la base de una mirada estratégica en el manejo de la organización, la capacitación de los recursos humanos, la transferencia de competencias y funciones, la transparencia en la administración de los recursos, la disposición de satisfacer las variadas demandas de la población con servicios de calidad y la búsqueda de consenso en los procesos de toma de decisión. En estos términos, la autodenominada descentralización por parte de las autoridades no sólo se concibió como una reforma de tipo administrativo, sino también como una forma de recomponer el vínculo entre el Estado y la sociedad en un escenario de crisis y transformación.

El programa se impulsó tomando como referencia el proyecto global de mejoramiento de Rosario, con lo cual quedó establecido como una de las líneas estratégicas en el desarrollo de la ciudad. Para el diseño de la política se consideraron diversos antecedentes internacionales, fundamentalmente los casos de Barcelona y Montevideo, aunque la idea era generar un modelo específico adaptado a las particularidades y necesidades propias de Rosario. La estrategia descentralizadora fue definida como gradual, focalizada, consensuada y sistemática. En primer lugar, se apostaba a una propuesta de largo alcance que debía ser implementada en forma progresiva y por etapas¹¹⁶. Seguidamente, si bien la estrategia de modernización contemplaba a toda la estructura del aparato municipal, se plantaba la importancia de priorizar algunas áreas de alto impacto en lo referido a la atención al público y el despliegue de proyectos estratégicos. Al mismo tiempo, se apuntaba a un consenso general y flexible de los actores implicados, tanto a nivel interno del municipio como de la sociedad civil. Finalmente, se buscaba una metodología rigurosa y sistemática en la aplicación de los cambios pautados.

¹¹⁶ Ver en Boisier (2002) el continuo desconcentración y descentralización.

Sobre la base de un equipo técnico de aproximadamente veinte personas, encargado de la coordinación y ejecución de las acciones a implementar, se plantearon importantes cambios en materia de infraestructura física y adecuación social e institucional al nuevo modelo de gestión descentralizado. El principio contemplado para conducir las acciones era que todo lo que podía gestionarse en un nivel inferior no debía efectuarse a nivel superior. Esto destacaba, por un lado, que las funciones y servicios que se descentralizaban debían ser acompañados de una capacitación del personal. Por otro, que las tareas centralizadas debían apuntar al diseño y supervisión de los procesos, las programaciones y reglamentaciones más generales, y todo lo concerniente a obras y proyectos en una escala ciudad.

Se definieron, por lo tanto, una serie de aspectos claves a considerar:

- i) *una reorganización administrativa*, a partir de de la delimitación de los distritos de la ciudad y la formación de Centros Municipales de Distrito (CMD) mediante el Decreto 1021/96, lo que supuso una definición de actividades y servicios administrativos a ser prestados en estas dependencias; y mejoras en términos de sistematización de información y equipamiento informático, reordenamiento y capacitación del personal involucrado y control de la gestión a través de un programa de mejora continua;
- ii) *una reorganización funcional u operativa*, en términos de desconcentración de obras y servicios públicos de pequeña escala en cada distrito en lo que refiere a las Áreas de Servicios Urbanos (ASU);
- iii) *una nueva definición de las políticas públicas*, al impulsar transformaciones desde los CMD en forma articulada con el Plan Urbano y el Plan Estratégico;
- iv) *el despliegue de un modelo renovado de gestión*, basado en la transparencia y la capacidad de rendir cuentas a través de mecanismos de información pública, la gestión coordinada de las distintas áreas y la apertura de canales de participación de la ciudadanía en los procesos de evaluación, control y toma de decisiones (Municipalidad de Rosario, 1999; Bifarello, 2005).

El denominado proceso de descentralización de Rosario se planteó así como una política que debía impulsar la transformación de las estructuras administrativas, en el marco de una estrategia de desarrollo integral para la ciudad. Esto suponía acercar y hacer más eficiente y ágil un aparato burocrático municipal tradicionalmente rígido y centralizado. Implicaba también generar proyectos de alto impacto en el territorio y constituir nuevos canales de consenso y articulación entre el Estado y la sociedad. Por otra parte, suponía apuntar a un reequilibrio territorial de modo de hacer frente a situaciones de degradación y mejorar las áreas más consolidadas. En estos términos, la descentralización se concibió como una herramienta adecuada para dar respuestas específicas a nivel territorial en tanto desarrollo abierto y complejo, nunca exento de conflictos y problemas en su ejecución.

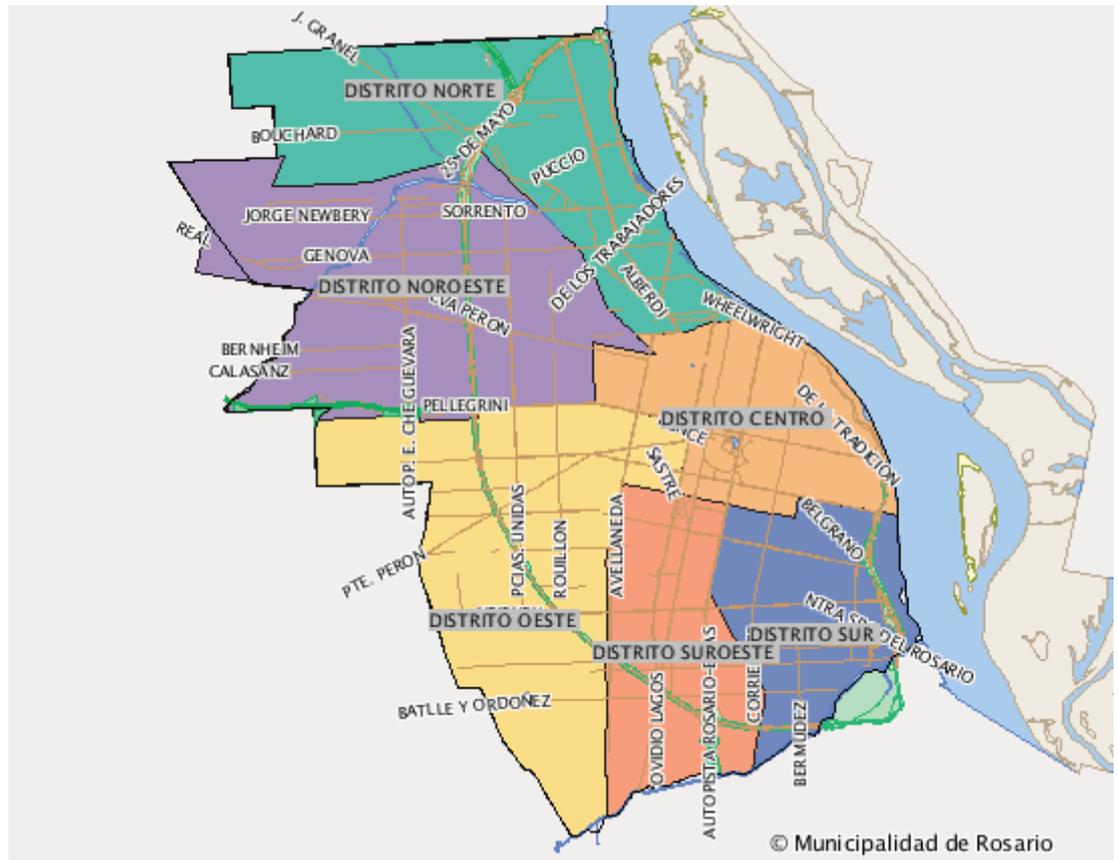
Formas de articulación, participación de los actores involucrados y desarrollo del proceso

Las acciones para la puesta en marcha del proceso se iniciaron a principios de 1996, con la creación del programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario y la conformación de una Unidad Ejecutora. En una primera etapa, a partir de un estudio realizado de manera conjunta con la Universidad Nacional de Rosario a lo largo de 1996, con equipos de las facultades de Ciencias Económicas, Ciencia Política y Arquitectura, se estipuló la delimitación de seis distritos: Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur (Mapa 7). Para ello se consideraron criterios históricos, físicos, económicos y normativos, relevando las necesidades y particularidades para cada zona.

El Distrito Norte, incluía barrios históricos y populosos como Arroyito, Alberdi y La Florida, donde se entremezclaban buenas condiciones de vida con diversos bolsones de pobreza y conjuntos

habitacionales privados y de intervención estatal. Se destacaban zonas de uso industrial, recreativo -como la costa- y la presencia de grandes centros comerciales. El Distrito Noroeste, por su parte, por el peso importante de la avenida de Circunvalación tenía instalado grandes centros de compras y de servicios. Existían zonas de uso industrial y barrios como Belgrano, Fisherton y Empalme Graneros y los nuevos barrios (countries) junto con numerosos asentamientos irregulares. En el Distrito Oeste se conjugaban áreas pobres y de vivienda precaria –Villa Banana-, con conjuntos habitacionales de intervención estatal. Predominaban comercios mayoristas, de almacenamiento y distribución, en contraste con un escaso número de servicios. El Distrito Sudoeste presentaba barrios emblemáticos como Cura y Acindar, grandes complejos habitacionales y elevado porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas. Aparecía como un territorio de gran desarrollo industrial debido a su facilidad de acceso y los terrenos disponibles. El Distrito Sur contaba con un barrio histórico como Saladillo, grandes conjuntos habitacionales y un elevado número de asentamientos irregulares, donde había zonas mixtas de uso residencial y productivo. Finalmente, el Distrito Centro, con una combinación de usos que incluía el residencial, comercial y de servicios, contaba con las mejores condiciones de vida de la ciudad y concentraba la mayor cantidad de equipamiento urbano y actividades.

Mapa 7. Distritos de la ciudad de Rosario



La delimitación de los distritos buscó reorientar las políticas urbanas y generar un nuevo modelo de administración y gestión municipal. Antes que esta distribución se hiciese efectiva, la Municipalidad funcionaba a partir de doce delimitaciones que no eran coincidentes en términos de políticas públicas. La nueva organización determinó de este modo un territorio de acción común. Esto permitió adecuar las diversas iniciativas en distintas escalas, de modo de establecer ámbitos de intervención menor y definir la función de cada una de las áreas en el marco general de la ciudad.

Los Distritos aparecieron así como unidades de gestión y planificación de un territorio más acotado. Se buscó entonces realizar un exhaustivo relevamiento de las prioridades de cada una de las zonas, de modo de organizar las tareas vinculadas a la desconcentración funcional y

operativa de servicios, hacer un análisis comparativo de las necesidades por distrito y asignar recursos de manera equitativa, la coordinación de las actividades a ejecutar por las distintas áreas (Promoción Social, Salud, Cultura, etc.), la relación con los actores sociales y organizaciones barriales enmarcadas en el nuevo modelo de gestión y la redefinición de la política a ser impulsadas considerando las demandas específicas a nivel territorial.

Una vez definida la delimitación de los Distritos, en una segunda etapa se desarrolló una reorganización funcional a través de la creación de un Área de Servicios Urbanos (ASU) en cada distrito. Estas unidades prestaban una serie de servicios de mantenimiento urbano de pequeña y mediana escala (bacheo pequeño, limpieza de zanjas y basurales, nivelaciones de terreno, mantenimiento de la vía pública, etc.), cuyas tareas antes se encontraban dispersas en distintas áreas del municipio. Para ello, se organizó una cuadrilla de personal por cada distrito y la derivación del equipamiento e infraestructura necesaria, a través del trabajo articulado de las Secretarías de Gobierno, Obras Públicas y Servicios Públicos. En noviembre de 1996 se estableció la primera ASU en el Distrito Norte, para luego extenderse y completar el esquema propuesto con la conformación de la última en el Distrito Centro en el 2004. La puesta en marcha de estas unidades operativas constituyó un hito significativo del programa. Las ASU aparecieron, sin lugar a dudas, como la primera referencia clara que los vecinos tuvieron del proceso descentralizador y con su funcionamiento pudieron atenderse más rápidamente diversas demandas de los vecinos.

En una tercera etapa, comenzó un proceso de reorganización administrativa con el desarrollo de los Centros Municipales de Distrito (CMD). En esta fase se hizo necesario definir las funciones y servicios a ser transferidos, la información que se iba a incorporar y la utilización de una nueva tecnología informática, el reordenamiento administrativo y capacitación del personal afectado, el seguimiento y control del proceso de gestión mediante un procedimiento de mejora continua, y el despliegue de

una política de localización gradual de Centros considerando su impacto en términos de transformación urbana. Los CMD se constituyeron como instancias desconcentradas encargadas de resolver trámites y la prestación de servicios públicos, y facilitar el despliegue de una multiplicidad de actividades de desarrollo comunitario, cultural, recreativo y productivo, lo que obligó a una fuerte coordinación de las diferentes dependencias municipales (principalmente, las Secretarías de Gobierno, Hacienda, Promoción Social, Planeamiento, Producción y Cultura) en cada territorio particular. Estos ámbitos se convertirían también en espacios de encuentro y discusión de las distintas organizaciones sociales barriales y los vecinos en relación a los problemas de la ciudad, siendo el Presupuesto Participativo Municipal una de las principales iniciativas para canalizar sus demandas e inquietudes¹¹⁷. Precisamente, uno de los encargados del proceso en la Municipalidad destacaba que: *“se empezó a trabajar la descentralización con la idea de generar en cada Distrito un centro municipal que fuera un centro administrativo, pero también que fuera un centro recreativo y cultural. Se trabajó desde la perspectiva que fuera un proceso gradual, que no se creasen los seis Centros Municipales de Distrito a la vez, sino que fuéramos incorporando la idea de a poco, además de que cada Centro Municipal tuviera una marca distintiva, una marca urbana, para estimular el desarrollo de cada lugar”*¹¹⁸.

En la examen de las funciones y servicios que debían transferirse se identificaron los trámites administrativos que debían resolverse por completo en los CMD (fundamentalmente los que tenían gran afluencia de público -varios de los cuales estaban informatizados y podían ser supervisados internamente por INTRANET-, los que realizaba el vecino en forma personal y aquellos que podían tramitarse mejor desde la instancia territorial), se hizo un rediseño de los circuitos administrativos para no replicar la estructura burocrática del área central, se llevó a cabo una selección y capacitación del personal para los CMD –en lo que refiere a su

¹¹⁷ Más adelante se trabajará en forma específica esta política.

¹¹⁸ Entrevista a M.B, Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, marzo de 2005.

puesto específico, atención al vecino y herramientas informáticas- y se estableció la estructura definitiva de estos centros. Como recalca uno de los funcionarios, *“el proceso no fue simple, nuestra idea era dotar a los CMD de la mayor cantidad de funciones y servicios municipales y generar estructuras eficaces y útiles para los vecinos. Esto llevó a diversas conversaciones entre las distintas áreas y a algunas resistencias por parte del personal. Las reuniones coordinadas por el Intendente permitieron encaminar el proceso e ir mejorando la operatoria de la gestión y los procedimientos administrativos”*¹¹⁹.

El funcionamiento interno en cada CMD, incluía diversas áreas. Una Dirección General, compuesta por un Director del Centro y el sector de Despacho, Personal y Coordinación. El Área de Servicios Administrativos comprende las oficinas de Atención al Vecino, Mesa General de Entradas, Catastro y Obras Particulares, Habilitación e Inspección, Informática, Tránsito y Tribunal de Faltas, y Finanzas. El Área de Servicios Sociales, Culturales y de Salud coordina las diversas acciones y recursos con que el Municipio cuenta para estas problemáticas en el Distrito. El Área de Desarrollo Urbano articula acciones con las Secretarías de Planeamiento, Obras Públicas y Servicios Públicos e incluye una oficina puntal del Servicio Público de la Vivienda. Por otra parte, funcionan allí también oficinas de empresas prestadoras de servicios públicos y del nivel provincial de gobierno, a las cuales se suman el Banco Municipal de Rosario y el Registro Civil.

Esta dinámica supuso también una fuerte reestructuración de las áreas centrales. La Secretaría General, encargada del proceso, a lo largo que se iban descentralizando las actividades fue creciendo en su personal a cargo. En dos años, del 2004 al 2006, pasó de tener doscientas cincuenta personas a ochocientos cincuenta puesto que absorbió personal de otras dependencias y las destinó a los Distritos (al mantenimiento de pequeña

¹¹⁹ Entrevista a H.G., funcionario municipal, Rosario, marzo de 2005.

escala en las ASU, que venía de la Secretaría de Obras Públicas, o con la creación de los CMD) y a otras actividades de la Secretaría General (se incorporaron dos Direcciones, Dirección General de Informática y la Dirección General, que antes dependían de la Secretaría de Hacienda). De este modo, hubo un aumento en términos de los recursos humanos involucrados por ASU, compuestos por operarios, jefes de cuadrilla, supervisores, un coordinador general de tareas y algunos empleados administrativos en cada Distrito. En el caso de los CMD, alcanzaban aproximadamente las setenta personas por Centro, entre empleados administrativos, jefes de oficina y coordinadores. Tal cual lo señalaba un Director Administrativo de uno de los Distritos de la ciudad, *“en la actualidad son doscientos trece los trámites que se solucionan en los Centros Municipales de Distrito, son casi el setenta y cinco u ochenta por ciento de los trámites municipales. Se podría decir que el proceso es positivo en tanto cruzó toda la estructura municipal y transformó en gran medida la forma en que se gestionaban la políticas públicas, no sólo en la cuestión de la proximidad, digamos el vecino en la resolución de trámites sino también, por ejemplo, una cosa importante que permitió la delimitación fue que el territorio se haga visible, se hace visible hacia la sociedad que lo empieza a asumir, porque ya algunas personas que participan ya te hablan del Distrito y se empiezan a asociar al espacio. Fue una verdadera transformación también en cuanto se fueron generando nuevos mecanismos de coordinación y comunicación en los cuales hay que trabajar permanentemente”*¹²⁰.

En estos términos, el proceso mostraba avances importantes en materia de desconcentración y avanzaba en generar ámbitos de articulación territorial entre el Estado y la sociedad. La participación ciudadana, contraparte necesaria de una descentralización democratizante¹²¹, era estimulada desde una concepción gradualista a partir de la idea que desde la Municipalidad se abrían los espacios necesarios para que la sociedad se

¹²⁰ Entrevista a W.A, funcionario municipal, mayo de 2006.

¹²¹ Ver sobre este tema en el marco conceptual el punto II.3.2. del Capítulo 1.

fuese sumando y utilizase los servicios desarrollados. Esta posición oficial, si bien no era homogénea, mostraba una clara dirección del proceso de arriba hacia abajo, con eje en el perfil más desconcentrador y con la perspectiva de que la ciudadanía se acoplara a los ámbitos establecidos por el gobierno.

En este contexto, entre 1997 y 2006 habían abierto cinco Centros Municipales (Norte, Oeste, Sur, Centro y Noroeste)¹²² de los seis distritos de la ciudad, en los cuales se desarrollaban una serie de servicios y actividades a nivel administrativo, social, cultural y en materia de participación. Los edificios de los CMD estaban ubicados en lugares estratégicos y visibles para los vecinos del barrio, con la idea de que fueran espacios renovados, flexibles y accesibles a la comunidad. En ciertos casos se recuperaron inmuebles con valor patrimonial (Distritos Norte y Centro) y en otros se generaron transformaciones urbanas de gran envergadura (Distritos Oeste¹²³, Sur y Noroeste). A partir de la apertura de estos centros, se fueron desarrollando diversos proyectos de mejoramiento territorial, rehabilitación de áreas degradadas y reconversión de predios inutilizados (ferroviarios, industriales o portuarios) de modo de irradiar efectos positivos en las zonas circundantes. Estas acciones buscaban articularse con los lineamientos del Plan Estratégico y las prioridades establecidas en los debates del Presupuesto Participativo.

La consolidación del proceso implementado llevaba también a discutir la viabilidad de una efectiva descentralización política, donde se le diera un papel más activo a la ciudadanía. En general se destacaba que luego de una década de instalar un nuevo esquema administrativo y urbanístico, era necesario retroalimentarlo y generar nuevos proyectos. En esta línea, la posibilidad de dotar de algún grado de autonomía financiera, de gestión y de

¹²² Aún restaba la apertura del Centro Municipal de Distrito Sudoeste.

¹²³ El Centro Municipal del Distrito Oeste, construido en frente de la Villa Banana, se destacaba como una verdadera apuesta de integración social y regeneración urbana en un contexto territorial degradado.

decisión a los Distritos comenzaba a plantearse como un tema de debate al interior de la propia esfera municipal. Precisamente, una de sus máximas autoridades destacaba que *“a futuro cuando Rosario tenga autonomía y podamos discutir o rediscutir la arquitectura institucional de la Ciudad tendríamos que pensar, por un lado, en algún tipo de elección de Concejales por Distrito, tal vez no la totalidad de los Concejales pero sí por lo menos una proporción (uno o dos por Distrito). Y por otro lado, creo que tendríamos que pensar en una especie de Junta de Vecinos, electa por los propios electores del Distrito, alrededor de cada uno de estos centros municipales. Creo que hay que ser cuidadoso en cuanto al grado de autonomía que pueden lograr porque obviamente la Ciudad es una sola y necesita de políticas unitarias, creo que sería muy negativo que la fragmentáramos innecesariamente. Creo que hay que buscar un punto de equilibrio donde se pueda mantener un criterio único en general para la Ciudad, pero al mismo tiempo permitir cierta autonomía para el Distrito”*¹²⁴. En efecto, lo que resaltaba este testimonio era el problema político-institucional de compatibilizar escalas distintas como la de la ciudad y la del Distrito.

Principales resultados alcanzados y perspectivas preliminares

El proceso descentralizador de Rosario ha mostrado a lo largo de la última década una serie de resultados importantes para el funcionamiento de la ciudad. En primer término, es posible remarcar los avances desplegados en materia de desconcentración de los servicios municipales. El acercamiento gradual y estratégico de un conjunto amplio de servicios a nivel territorial (servicios administrativos, sociales, culturales y de salud, obra pública, entre otros), la generación de espacios de coordinación e intercambio entre las propias áreas de gobierno y con la sociedad, y la articulación de las iniciativas descentralizadoras con otras políticas claves de la ciudad (Plan Estratégico y Presupuesto Participativo) en un marco de

¹²⁴ Entrevista a M. L., funcionario municipal; Rosario, mayo de 2006.

continuidad y fuerte apoyo de las autoridades al proceso, aparecen como algunos de sus aspectos más destacados.

La reforma político-administrativa y de modernización de la estructura municipal se enmarcó así en un proyecto amplio de desarrollo y transformación urbana. Esto determinó una búsqueda de mayor eficiencia en los procesos administrativos pero también, el despliegue de proyectos de mejoramiento a nivel territorial junto a la apertura de nuevas instancias de participación y articulación entre el Estado y la sociedad. Sobre esta base, la delimitación de los seis distritos con la colaboración de los técnicos de la universidad y la conformación de los CMD permitieron darle visibilidad (y en alguna medida cierta entidad) al territorio y generar propuestas específicas según las características de cada zona. Sin embargo, el proceso mostraba en términos de apertura a la participación una orientación manifiesta muy de arriba hacia abajo. La dinámica estaba fuertemente controlada por las autoridades y no había una incorporación de los actores sociales en las discusiones técnicas sobre cómo hacer la descentralización.

Si partimos del hecho que desconcentrar suponía fundamentalmente el traspaso de responsabilidades y funciones a nivel administrativo en base a la creación de unidades de gestión más pequeñas, con la descentralización se buscaba una transferencia o devolución de poder político mediante la cesión de potestades específicas de gobierno de una unidad superior a una o varias inferiores con capacidad de decisión autónoma, recursos asociados y la posibilidad de elegir autoridades. Estos factores permiten definir al proceso que se ha dado en Rosario en los últimos años como una desconcentración, aunque con avances en lo que refiere a nuevos mecanismos de decisión y gestión en el plano territorial. La falta de autonomía municipal y la dependencia que esto generaba con el gobierno provincial aparecían, sin lugar a dudas, como dificultades institucionales para una descentralización política plena. Sin embargo, los hechos demostraban que aún con estas restricciones Rosario había podido avanzar exitosamente en un proceso de

desconcentración, aunque debía consolidar todavía las bases para un desarrollo descentralizador más democratizador. La posibilidad de descentralizar el poder y abrir aún más el juego a la participación de los ciudadanos aparecían así como cuestiones centrales a seguir discutiendo.

En estos términos, la descentralización a escala local se concebía como un proceso dinámico y continuo, donde se combinaban de igual modo aspectos de tipo político, técnico y social. De este modo, un conjunto de desafíos importantes se planteaban para Rosario. Por un lado, mejorar las capacidades institucionales existentes en el marco de la redefinición que tendrá la estructura municipal, a nivel de las áreas centrales y los distritos, una vez que se complete el esquema de apertura de los CMD. Por otro, garantizar la continuidad y profundización del proceso emprendido mediante una acción política que logre incorporar las demandas sociales y otorgue mayor injerencia en las decisiones a la ciudadanía ante una realidad urbana cambiante como la de Rosario, que incluye una serie de cuestiones que van desde lo metropolitano hasta lo barrial.

iii. Presupuesto Participativo

Tipo de política de articulación multiactoral y principales supuestos

El Presupuesto Participativo (PP) se desarrolló en la ciudad de Rosario a partir del mes de mayo de 2002, en el escenario político y social convulsionado por los acontecimientos de fines de 2001. Desde el año 1989, la ciudad de Rosario venía implementando una serie de experiencias participativas en distintas áreas del municipio que servirían de antecedente del PP. En primer lugar, se destacaban las acciones desarrolladas en el sector salud a partir de la atención primaria en los barrios y las Jornadas en Salud Pública realizadas por la Municipalidad con los vecinos en forma anual. Al mismo tiempo, sobresalían también los talleres de micro-

planificación y programas participativos en las áreas de vivienda, medio ambiente y desarrollo social. Otra experiencia importante de carácter consultivo que se desarrolló en el año 1998 y se repitió en el 2000 fue el Plan Urbano Participativo. Esta iniciativa se centraba en la realización de un ciclo de Jornadas de Trabajo en cada uno de los seis Distritos con el objeto de informar a la población sobre los programas y proyectos propuestos por la Municipalidad, recabar la opinión de los vecinos y consensuar con las instituciones la elaboración de un Plan de Distrito enmarcado en el Plan General y como sostén del Plan Estratégico (que tenía una participación más de tipo institucional que comunitaria). Estas iniciativas participativas buscarían posteriormente articularse con el proceso de descentralización, de modo de no generar superposiciones y hacer más eficiente y participativa la gestión de los asuntos públicos.

El PP de Rosario tomaría como modelo de referencia a la ciudad brasileña de Porto Alegre y establecería su marco normativo a partir de la Ordenanza 7326/02. En ella se destacaba en su art. 2 que: “El presupuesto participativo consiste en una forma de gestión de presupuesto, en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas”. El PP se describía así como una forma novedosa de llevar a cabo el Presupuesto Municipal, incorporando a la población en la toma de decisiones a partir de la definición de prioridades originalmente y, luego, con la elaboración de proyectos que tenían una asignación de recursos para su concreción. Por otra parte, se resaltaba el carácter gradual, dinámico y colectivo de este proceso con la posibilidad de desarrollar ajustes ante las características particulares que asumiera la interacción de los actores involucrados.

Entre los supuestos que se señalaban para la implementación de este mecanismo participativo, se destacaba la importancia de democratizar la relación entre el Estado y la sociedad. La posibilidad que los vecinos, además de elegir a sus autoridades mediante el voto, pudieran opinar y

decidir sobre el presupuesto de la ciudad se planteaba como un salto de calidad en términos democráticos. De este modo, los principales objetivos del Presupuesto Participativo estaban centrados en: i) optimizar el uso de los recursos públicos; ii) potenciar el control ciudadano de los recursos municipales; iii) fortalecer el tejido social promoviendo el protagonismo de las instituciones y la participación directa de las vecinas y vecinos de cada Distrito; iv) promover la gestión asociada canalizando los proyectos relevantes de cada Distrito; y v) mejorar el diálogo entre el gobierno y los ciudadanos, vigorizando la confianza y la transparencia (PP Rosario, 2003).

Las unidades elegidas para el desarrollo del PP fueron los seis Distritos contemplados en la descentralización de Rosario la ciudad. Para trabajar mejor en la operatoria, a partir del 2003, cada uno de los Distritos se dividiría en Áreas Barriales. El PP contaría para su implementación y monitoreo con un Coordinador Técnico General y tres asistentes de la Secretaría General, un Secretario Técnico del Presupuesto y el Director en cada Distrito, además de diversos recursos materiales y físicos para el desarrollo del instrumento. El proceso se desplegaría a lo largo del año en cuatro grandes etapas: la *1era. Ronda de Asambleas Barriales (marzo-abril)*, los *Consejos Participativos de Distrito –CPD- (desde abril)*, la *2da. Ronda de Asambleas Distritales (octubre)* y la *3era. Ronda o cierre (diciembre)*.

En la *1era. Ronda* cada Área Barrial realizaba una Asamblea en la que podían participar (con voz y voto) todos los vecinos residentes en ese lugar. En esas Asambleas Barriales se debatían los principales problemas de cada sector y sus posibles soluciones. En forma paralela, se elegían delegados de los vecinos de cada Área Barrial, denominados consejeros, para integrar los CPD (alrededor de 40 Consejeros por Distrito). Todos aquellos vecinos y vecinas que así lo quisiesen podían ser candidatos, dado que el puesto se ejercía en forma voluntaria y no rentada con una

proporcionalidad de género del 50% (con un año de duración y posibilidad de ser reelectos por otro año).

El *Consejo Participativo de Distrito* estaba conformado por los representantes elegidos que se reunirían de manera periódica (dos semanas) y en comisiones (en el área urbana, social y de participación)¹²⁵ para analizar los temas registrados en la Primera Ronda. En los meses siguientes los Consejos trabajarían las propuestas formuladas por los vecinos en la Asambleas Barriales y elaborarían proyectos concretos, que serían puestos a consideración de los vecinos durante la 2da. Ronda del Presupuesto Participativo. Para lograr este objetivo, los consejeros contarían con respaldo y asesoramiento técnico de las distintas Secretarías de la Municipalidad de Rosario. En estos términos, se evaluaría la factibilidad técnica y el costo real de cada proyecto y los consejeros realizarían, además, un seguimiento de la ejecución de las prioridades votadas en los años anteriores.

En la *2da. Ronda*, se convocaba a Asambleas por Distrito abiertas a todos los vecinos. En estas reuniones, se pondrían a consideración los proyectos elaborados por los integrantes de Consejos Participativos de Distrito, con la coordinación de los Directores y los equipos técnicos¹²⁶. Los proyectos más votados en relación al monto asignado a cada Distrito serían incorporados al Proyecto de Ordenanza de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Municipal que se envía al Concejo Municipal para su tratamiento y aprobación. Finalmente, la *3er. Ronda o cierre*, se planteaba como un encuentro único para todos los consejeros/as y vecinos/as de la

¹²⁵ Los Consejos se organizaban en tres comisiones: i) la Comisión de Proyectos Sociales (incluía los temas referidos a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública Gobierno y General); ii) la Comisión de Proyectos Urbanos (comprendía las cuestiones vinculadas a las Secretarías de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento y General); y, iii) la Comisión de Participación Ciudadana (contemplaba los temas que no eran competencia del ámbito municipal y evaluaba el proceso y la metodología del PP).

¹²⁶ En una primera etapa, no se elegían proyectos sino las cinco principales prioridades de cada Distrito. Esto sería modificado para poder instrumentar mejor las iniciativas aprobadas.

ciudad, donde se realizaba un balance de lo ejecutado por el PP en el año anterior y se daban a conocer los proyectos y obras pautadas para el año siguiente a partir del trabajo hecho en los Consejos Participativos de Distrito

Formas de articulación, participación de los actores involucrados y desarrollo del proceso

El Presupuesto Participativo comenzó a desarrollarse en Rosario a mediados del año 2002 en un marco de fuerte crisis social y cuestionamiento a las instituciones representativas de gobierno. Este instrumento fue pensado y apoyado por una línea interna del partido gobernante como una herramienta para canalizar los fuertes niveles de participación ciudadana sobrevenidos luego de diciembre de 2001, que tuvieron su expresión más clara en el fenómeno de las asambleas autoorganizadas a lo largo de todo el período¹²⁷. Con este escenario y a partir de la experiencia del PP en otros contextos, esto, se buscó adaptar el mecanismo a las particularidades de Rosario y al proceso de descentralización en curso.

En estos términos, entre los meses de mayo y junio de 2002 se realizó la 1era. Ronda de Jornadas del Presupuesto Participativo 2003. En estas reuniones barriales se discutió sobre la situación particular de cada lugar y las pautas presupuestarias previstas para ese año. Se estableció así un diagnóstico de los problemas más importantes de cada uno de los Distritos en temas tales como lo social, salud, obras y servicios públicos, vivienda, cultura y trabajo. En estas convocatorias barriales participaron alrededor de 600 vecinos. Finalmente, se eligieron un número aproximado

¹²⁷ Estas asambleas comenzaron a reunirse a comienzos de 2002 en distintos barrios de la ciudad. Según Ford (2003), en marzo de 2002 funcionaban en Rosario alrededor de veinticuatro asambleas, que se reunían una vez por semana, además del trabajo propio de las comisiones con una convocatoria que oscilaba entre los 60 y 100 asistentes. Si bien, estos encuentros comenzaron siendo un espacio de catarsis ante la crisis y de crítica a la clase política bajo la consigna del “que se vayan todos”, posteriormente derivarían en el trabajo de diversas temáticas a nivel cultural, laboral, productivo y comunitario. Hacia mediados de 2003, de aquellas asambleas sobrevivirían entre seis y siete, con un número de participantes directos más bajo y donde se exhibía una imbricación de esas instancias con otros actores y proyectos de mediano plazo.

de entre 30 y 45 vecinas y vecinos que conformaron las Comisiones Promotoras de Distrito. Entre los meses de agosto y septiembre se llevaría a cabo la 2da. Ronda de Jornadas en los Distritos de la ciudad, donde se pondrían en común lo actuado por las Comisiones Promotoras de vecinos y se definirían de modo participativo las prioridades particulares de cada Distrito para que quedasen incluidas en el Proyecto General de Gastos y Recursos 2003. La última etapa, se llevaría a cabo en el mes de octubre con la realización de la Asamblea General de Comisiones Promotoras de Distrito, donde se debatiría la inclusión de las prioridades seleccionadas en talleres compuestos por funcionarios municipales e integrantes de las Comisiones. El proceso contaría a lo largo de su desarrollo con 1.000 participantes. Finalmente, en el mes de noviembre se presentaría el Proyecto de Presupuesto Municipal 2003 con las diversas prioridades definidas por los vecinos y las vecinas, para lo cual se estipulaba un monto de 24,3 millones de pesos que equivalía al 8,2 % del presupuesto municipal.

Las prioridades definidas de una u otra forma destacaban las cuestiones urgentes de los Distritos según sus características socioeconómicas. En el Oeste, una de la zonas postergadas de la ciudad, las principales prioridades estaban centradas en el desarrollo de obra pública (pavimentación y bacheo) y promoción social (asistencia alimentaria, ampliación de programas de agricultura urbana y capacitación/ orientación laboral para jóvenes). En el Sudoeste, otro de los Distritos con importantes niveles de población empobrecida, las prioridades aparecían más repartidas en relación a temas de salud pública (ampliación de la producción de medicamentos), servicios públicos (mantenimiento de alumbrado público y clasificación/reciclado de residuos) y promoción social (ampliación de programas de agricultura urbana y asistencia alimentaria). Lo mismo ocurría con el Distrito Sur, con sus principales prioridades en salud pública (ampliación de la producción de medicamentos), servicios públicos (mantenimiento de alumbrado y clasificación/reciclado de residuos) y promoción social (asistencia alimentaria y ampliación de programas de agricultura urbana). En el Distrito Centro, con gran cantidad de sectores

medios y acomodados, las prioridades se centraban en las áreas de servicios públicos (programa de revitalización del área central, clasificación/reciclado de residuos), obra pública (reparación de veredas) y una partida especial para el funcionamiento del PP. En el Distrito Norte como en el Noroeste, con diversos contraste sociales, predominarían las cuestiones de salud pública (ampliación de la producción de medicamentos y atención primaria de salud) y servicios públicos (mantenimiento de alumbrado público y control de plagas) (Cuadro 4).

Cuadro 4. Prioridades del Presupuesto Participativo Rosario 2003 por Distrito

Secretaría	Actividad	Oeste	Norte	Sur	Noroeste	Centro	Sudoeste
	Mantenimiento de alumbrado			2°	3°		
Servicios Públicos	Control de plagas (roedores, alimañas)		4°		4°		
	Clasificación de residuos en origen y su posterior reciclado			5°		5°	
	Programa de revitalización del Área Central					1°	
	Bacheo	4°				4°	
Obras Públicas	Pavimentación	1°					4°
	Reparación de veredas					2°	
	Construcción y mantenimiento de desagües pluvio cloacales				2°		
	Gestionar la reparación integral de la Av. Circunvalación		3°				
Servicio Público de Vivienda	Participación integral en el diseño, ejecución y control en el mejoramiento del barrio (Hábitat)	5° (*)					
	Creación de una base del SIES, con ambulancia en el distrito, equidistante a todos los barrios						3°
Salud Pública	Brindar atención las 24 hs. en los Centros de Salud y c/seguridad		5°				
	Atención primaria de la salud igualitaria y gratuita		2°				
	Sostener y ampliar la producción de medicamentos (LEM)		1°	1°	1°	5°	1°
	Asistencia Alimentaria	2°					
Promoción Social	Ampliar Programas de Agricultura Urbana (Prohuerta) de cría de animales, de panificación, etc.	3°					
	Capacitación y orientación laboral para jóvenes	5ª					
	Construcción de un Polideportivo (ej. M. Bartoloto o ex Balneario Los Angeles)						5ª
Secretaría General	Partida específica para el funcionamiento del Sistema de Presupuesto Participativo y de los Consejos Partic. de Distrito					3ª	

(*) Cuando aparecen consignadas dos actividades en el 5° lugar de priorización en un mismo Distrito es que hubo empate entre ellas **Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, 2003

En el año 2003, ante la carencia de diagnósticos adecuados a las realidades particulares de cada uno de los barrios se decidió incorporar en la subdivisión de los Distritos del PP las denominadas “Áreas Barriales”. Estas zonas más pequeñas dentro de cada Distrito buscaban generar una mayor cercanía y participación de los vecinos en la presentación de los problemas y debate de las posibles soluciones. La definición de estas Áreas Barriales se realizó considerando criterios demográficos y urbanos por lo que se establecieron 38 para toda la ciudad. Esta estrategia permitió, a su vez, subsanar otros de los inconvenientes detectados en el PP 2002 respecto a la representación territorial. En efecto, la escala distrital no garantizaba la participación de Delegados del conjunto del territorio, lo que ocasionaba que algunas zonas quedaran poco o muy representadas. De este modo, la conformación de estas instancias buscaba mejorar la integración de los Consejos Participativos para lo cual se seleccionarían entre 6 y 7 consejeros por área barrial.

Entre fines de marzo y mayo de ese año se desarrollaría la Primera Ronda de Asambleas Barriales del Presupuesto Participativo 2004, con 38 reuniones (una por cada Área Barrial) en diferentes lugares, fundamentalmente escuelas y clubes. Estos encuentros se hicieron los días hábiles, en horario vespertino, y se invitaron a las distintas instituciones de los Distritos. Para generar una convocatoria más masiva se hizo una fuerte propaganda de este nuevo mecanismo (con spots televisivos, publicidad radial y medios gráficos, la habilitación de una línea 0-800 y la distribución de volantes), a la vez que se buscó congregarse a la mayor cantidad de vecinos posible. Esto permitió que participaran en esta instancia alrededor de 3.000 vecinos y luego, en los CPD, unos 240 delegados. En la Segunda Ronda, desplegada unos meses después, se realizaría una asamblea abierta a todos los vecinos para elegir las cinco prioridades más importantes de cada Distrito (a partir de las propuestas preparadas por los delegados de los CPD) y se darían informes sobre el avance del cumplimiento de las pautas

establecidas en el año anterior. Para finalizar, se haría una Asamblea General de cierre en la que las prioridades elegidas -en materia de salud, obra pública e infraestructura, promoción social, servicios públicos y control urbano- se conjugarían a nivel presupuestario y se remitirían al Departamento Ejecutivo Municipal.

En estos términos, el PP mostraba en su desarrollo distintos niveles de participación y actores involucrados. En un plano territorial, la participación era más fuerte en algunos barrios y Distritos por sobre otros. Precisamente, en los barrios con mayores necesidades la participación era más alta, esto se apreciaba con claridad en el Distrito Oeste y también en el Distrito Sudoeste. En el Distrito Centro, por su parte, con mejores indicadores socioeconómicos la participación era más escasa. En relación a los actores involucrados, en algunos casos predominaba la participación de vecinos en forma independiente, como era habitual en las asambleas del Distrito Centro y en algunas de los Distritos Norte y Sur, y en otros casos, como en el Oeste y Sudoeste, se observaba una fuerte presencia de organizaciones de la comunidad -mayormente, centros comunitarios con manejo de planes asistenciales, entidades vecinales, clubes de barrio, etc-¹²⁸. Por lo general, estas agrupaciones contaban con capacidad de movilización que se hacía presente en las votaciones del PP y su peso a nivel territorial contrastaba con la poca incidencia que tenía tradicionalmente el partido socialista en esos lugares. Al respecto, uno de los funcionarios entrevistados destacaba que: *“Nosotros veíamos que en Porto Alegre el PT tenía un manejo del conjunto del territorio, nosotros no. ¿Alguien te puede copar una asamblea? Sí, en una ocasión tuvimos colectivos que bajaban gente. ¿Cómo neutralizar este tipo de acciones? Poniendo colectivos gratis y avisando a la gente de su recorrido para que vayan a la asamblea. Otra estrategia fue ampliar el número de las asambleas, para que haya más y distinta gente. Entonces, aunque no puedas evitar este tipo de prácticas*

¹²⁸ Un análisis detallado de estas cuestiones puede verse en Ford (2003).

*ponés al mismo nivel a todo vecino que quiera participar. Hay que ir buscando así permanentemente formas para ajustar esto sin tenerle miedo a la participación”*¹²⁹

A partir del año 2004, en el marco de la 1era. Ronda del Presupuesto Participativo 2005 se desarrollarían 40 asambleas barriales, donde los vecinos discutirían diversas ideas y soluciones para los problemas de cada uno de sus barrios y se elegirían los consejeros para los CPD. En los meses de junio, julio y agosto, los consejeros del PP trabajarían a partir del desarrollo ya no de prioridades sino de proyectos, de modo que en cada una de las asambleas distritales de septiembre los vecinos pudieran decidir en que invertir los recursos destinados para el año 2005. El cambio de “prioridades” a “proyectos” buscaba generar un mayor involucramiento de las áreas de gobierno en la factibilidad y ejecución de las iniciativas (con una suma de dinero asignada), a la vez que los participantes pudieran definir más clara y concretamente sus aspiraciones. Precisamente, en la coordinación técnica del PP se resaltaba que *“a partir del 2004 introdujimos algunos cambios en la metodología de trabajo. Los dos cambios más fuertes fueron, por un lado, que dejamos de trabajar con la idea de prioridades y propusimos que los vecinos votaran proyectos concretos; por otra parte, otro cambio fue trabajar desde el principio del proceso con un monto de dinero que sabíamos cual iba a ser. El transformar las ideas en proyectos fue algo importante que incorporamos, puesto que permitió que cada Secretaría pudiese dar la factibilidad y monto de las propuestas. Anteriormente se nos habían presentado problemas con algunas iniciativas votadas que no se pudieron ejecutar y había diferencias entre los Distritos muy acentuadas”*¹³⁰.

En total, se desarrollarían 171 proyectos con un monto asignado para su concreción de 25 millones de pesos que representaba el 8,2 % del Presupuesto Municipal de libre disponibilidad. Estos recursos serían

¹²⁹ Entrevista a M.B., Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, marzo de 2005.

¹³⁰ Entrevista a R.Z., Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, marzo de 2005.

repartidos en forma igualitaria entre los seis Distritos de la ciudad, con un monto de casi 4,2 millones para cada distrito. Sobre la base de información oficial, la participación de cada Secretaría en los gastos del PP 2005 mostraba un predominio del área de Obras Públicas (60,6%), seguido más lejanamente por las áreas de Promoción Social (12,6%), Servicios Públicos (10%), Salud Pública (9,2%), Planeamiento Urbano (5,3%) y Cultura y Educación (1%). Esta situación a nivel de los Distritos mostraba un fuerte peso sobre el total de proyectos de Obras Públicas, fundamentalmente en el Distrito Sudoeste (74,6%), Noroeste (70,6%), Norte (57,8%) y Oeste (52,8%). Los proyectos de Promoción Social sobresalían en el Distrito Centro (23,5%), Distrito Oeste (20,5%) y Distrito Sur (14,8%). El área de Servicios Públicos tenía proyectos importantes en los Distritos Centro (18,2%), Sur (17%) y Noroeste (15,1%). Finalmente, en Salud Pública los proyectos más destacados se ubicarían en los Distritos Norte (16,3%), Sur (16%) y Oeste (11,3%).

El cambio hacia los proyectos traería aparejado también algunas discusiones entre los actores sociales respecto a la incidencia del instrumento a nivel territorial. En algunos casos, el despliegue del PP era visto como algo positivo en términos de ajustar mejor las propuestas y generar aprendizajes individuales y colectivos. Así, uno de los Consejeros participantes resaltaba que *“en lo personal y lo grupal es una experiencia muy satisfactoria participar en este ámbito. En lo individual, porque los compañeros que acceden como Consejeros al cabo de un año salen con una formación, un nivel de discusión muy importante como para seguir desenvolviéndose en múltiple aspectos de la vida, en lo social y en lo político. Y en lo colectivo, permite que un barrio o barrios enteros se movilen por cuestiones puntuales que lo atañen, como por ejemplo con el tema de pavimentar o abrir una calle porque los tiene aislados de otros barrios, o proyectos que tengan que ver con lo social, iniciativas de la gente joven o de mujeres más específicamente, o proyectos propios que de alguna medida son una marca registrada en el Distrito porque se vinculan con necesidades particulares de la zona, por ejemplo capacitación en*

informática o un proyecto de jóvenes animadores de sociales que son de acá”¹³¹.

En otros casos, sin embargo, se criticaba la operatoria por la influencia política de las áreas de gobierno, la falta de amplitud a la hora de aprobar los proyectos y el conflicto de intereses generado con algunas organizaciones sociales vecinales¹³². Precisamente, uno de los Consejeros afirmaba que *“muchos de los proyectos se desvirtúan, no tienen el espíritu del vecino. Uno trabaja todo el año, te moviste, hablaste con la gente para que después desde arriba lo hagan como quieren. Por lo general, los proyectos vienen de la factibilidad dos o tres días antes que se voten y vos no podés hablar con nadie, además muchas áreas del gobierno no te dan bolilla. Aparte, no todos los barrios tienen la misma oportunidad para presentar propuestas, con lo que yo noto que no es tan participativo. Por otro lado, la vecinal donde yo estoy tiene 56 años, son vecinales que han trabajado mucho con los barrios y se han conseguido muchas cosas. Veo que por ahí el Presupuesto Participativo viene a tapar el laburo del vecinalismo de la ciudad, porque vos vas y presentás un proyecto y luego llegado el momento no te lo aprueban y otro proyecto cualquiera que presenta en poco tiempo un vecino por ahí es aprobado. De este modo, considero que las dependencias de gobierno no respetan los tiempos y los informes técnicos tienen una funcionalidad política, puesto que las Secretarías filtran en función de quienes son los artífices del proyecto*”¹³³.

Estos cuestionamientos dejaban entrever que la participación ciudadana quedaba ligada fundamentalmente a la elaboración de propuestas respecto a los proyectos que serían evaluados por las distintas dependencias del Municipio. El carácter centralizado de la decisión planteaba límites en la incorporación de diversas demandas que surgían en los ámbitos de

¹³¹ Entrevista a J.C., Consejero PP, Rosario, mayo de 2006.

¹³² Rosario contaba con 119 organizaciones vecinales distribuidas en los seis Distritos de la ciudad.

¹³³ Entrevista a M. B., Consejero PP, Rosario, mayo de 2006.

discusión¹³⁴. Del mismo modo, el funcionamiento de las áreas de gobierno respecto a los proyectos aprobados no era del todo homogéneo. Algunas dependencias respondían mejor a los requerimientos que otras. Este factor había obligado en los últimos tiempos a las máximas autoridades del Municipio a ajustar la operatoria con reuniones regulares de gabinete y el trabajo de los funcionarios a nivel territorial. Uno de los técnicos municipales entrevistados afirmaba así que: *“hay una decisión política muy fuerte de sostener el proceso y el mismo Intendente se pelea con los Secretarios del Gabinete para que se cumplan las cosas que se tienen que hacer. Utiliza así el Presupuesto Participativo como monitoreo de las otras Secretarías. Por otra parte, cuando se identifican áreas críticas las autoridades bajan al terreno y eso para mí es un cambio muy importante de cultura del funcionario público porque tiene, que reconocer el problema y dar la cara, pensar la solución con los vecinos. En muchos casos, también deben aguantarse que le critiquen los proyectos examinados”*¹³⁵.

En el 2004, se lanzaría también como experiencia piloto y en el Distrito Sudoeste el Presupuesto Participativo Joven (PPJ). Su finalidad era incentivar la participación juvenil en lo referente a la definición de acciones y políticas para ese sector que en general tenía poca representación social y escasas posibilidades para tomar decisiones en los diferentes ámbitos. En esta experiencia orientada a jóvenes de entre 14 y 17 años, con la colaboración del Centro de la Juventud de la Secretaría de Promoción Social, el Equipo Técnico del PP, Ciudades Educadoras América Latina y el financiamiento de la Agencia Alemana GTZ, participaron más de 300 jóvenes de los distintos barrios del Distrito con la misma metodología y días de reunión que el PP de los adultos. Como resultado de las reuniones se aprobó la realización de 3 proyectos: el desarrollo de un centro cultural, la ejecución de talleres para jóvenes y la conformación de un centro tecnológico. En esta etapa, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2001/2004 se realizó durante este

¹³⁴ Un análisis de estos temas puede verse en Iazzetta, Robin y Bartolacci (2007).

¹³⁵ Entrevista a M.G., Coordinación Técnica del PP, mayo de 2006.

mismo año el programa “Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres”. Esta iniciativa buscaba reforzar e incrementar la participación de las mujeres, a partir de la capacitación en lo referente a las definiciones presupuestarias y la distribución de los recursos municipales. De este modo, se desplegaron en los seis Distritos diversas jornadas de sensibilización y capacitación a las consejeras del PP electas, al mismo tiempo que se pusieron ludotecas infantiles para los niños con el objeto de fomentar la participación de las mujeres en las asambleas. Esto permitió que participaran de la experiencia unas 500 mujeres y que en los proyectos aprobados en el PP 2005 se incluyeran distintas iniciativas con una visión de género.

El PP integraba en su interior así una multiplicidad de intereses y actores sociales. En la 1º Ronda de Asambleas Barriales si bien tenían fuerza diversas reivindicaciones particulares de vecinos y organizaciones sociales, podían apreciarse también distintos niveles de vinculación e intercambio entre los presentes. Una vez establecidos los CPD, donde las reuniones eran menos masivas y los delegados aparecían consustanciados con los problemas del territorio, los proyectos adquirían un carácter más amplio y consensuado. Estos encuentros se desenvolvían frecuentemente en un clima de diálogo y respeto, castigándose incluso a nivel de los participantes la utilización de prácticas basadas en la cooptación y la imposición de las decisiones.

En el año 2005, el Presupuesto Participativo 2006 desarrolló durante los de marzo y abril 43 asambleas barriales en las que los vecinos elaboraron propuestas y eligieron a los delegados para conformar los CPD. En el marco de los CPD se elaboraron un conjunto variado de proyectos que fueron puestos a consideración de los en cada Distrito durante la jornada de la 2º Ronda. En total se votaron y aprobaron 166 proyectos con un monto asignado de 25 millones de pesos, de los cuales casi la mitad (48%) eran proyectos de tipo social y el resto (52%) proyectos urbanos. Un análisis de la participación de cada Secretaría en los gastos del PP 2006 exhibía un

preponderancia del área de Obras Públicas (41%), seguido más distantemente por las áreas de Salud Pública (16%), Planeamiento Urbano (14%), Promoción Social (10%), Servicios Públicos (9%), Cultura y Educación (6%), Secretaría General (3%), Secretaría de Gobierno (1%). En el plano de los Distritos se evidenciaba un fuerte predominio sobre el conjunto de proyectos de la Secretaría de Obras Públicas, en especial en los Distritos Noroeste (57,1%), Oeste (55,8%) y Norte (55,4%). Los proyectos de Salud Pública se distinguían fundamentalmente en el Distrito Sudoeste (32,7%), Noroeste (27,2%) y Sur (21,8%). El área de Planeamiento Urbano mostraba proyectos importantes en los Distritos Sur (34,4%) y Norte (19,2%). Finalmente, en Promoción Social los proyectos más sobresalidos se ubicarían en los Distritos Oeste (20,5%), Sudoeste (12,2%) y Norte (9,8%).

El Presupuesto Participativo Joven a partir de la experiencia piloto del año anterior se puso en funcionamiento para el conjunto del territorio de la ciudad contando con recursos municipales propios de 40 mil pesos por Distrito, destinados a la ejecución de obras y proyectos. El proceso movilizó a más de 1000 jóvenes en 19 asambleas desarrolladas durante la primera ronda, donde se eligieron 243 Consejeros de toda la ciudad. Luego de esto, los Consejos Jóvenes por Distrito tuvieron diversas reuniones para ver las principales prioridades y necesidades, determinándose los proyectos que se pondrían a consideración en la 2da. Ronda. En gran parte de los casos los proyectos aprobados se vinculaban con el apoyo hacia iniciativas de tipo recreativo para el sector (concurso de bandas y edición de un CD; talleres de canto, baile, música y derechos humanos) y el desarrollo de infraestructuras (disposición de computadoras y personal para un centro tecnológico; construcción de un circuito de rampas para realizar acrobacias). Por otro lado, se incentivó el desarrollo de las acciones iniciadas en 2004 respecto a una perspectiva de género en el Presupuesto Participativo. Se continuó, entonces, con la capacitación de mujeres en el PP para que las consejeras pudieran determinar los obstáculos a la participación de la mujer en el ámbito social y público. En estos términos, se lograron incorporar para el

Presupuesto Participativo 2006 12 proyectos orientados a las necesidades básicas de género en cada uno de los barrios.

En relación a los recursos que cada Distrito disponía para el PP, la posición oficial era dividir en partes iguales los montos más allá de las diferencias sociales manifiestas que existían a nivel territorial. Uno de los funcionarios sostenía al respecto: *“Este punto de debate lo estamos sosteniendo justo ahora. En el 2004 pusimos un monto de antemano para que la gente calcule cuanto va a poder gastar dividido en partes iguales en los seis Distritos. Esto aparece en alguna medida como un problema porque empiezan a salir los Distritos más carenciados a decir: Yo necesito más que eso. La verdad que nosotros tenemos algunos argumentos para dividir en partes iguales, como por ejemplo que no es la única inversión que hace la Municipalidad en los Distritos. Y yo personalmente estoy convencida de que si usáramos algún indicador debe ser un indicador que no dé demasiada diferencia entre los Distritos, alguna especie de discriminación positiva. Entonces, es todo un debate como se conforma este indicador múltiple”*¹³⁶.

En el año, 2006, en el marco del Presupuesto Participativo 2007, se realizarían durante los meses de marzo y abril un total de 55 asambleas barriales en la 1º Ronda con 5 mil personas, para discutir las principales propuestas y problemas territoriales y se elegirían los delegados de los CPD. Las iniciativas trabajadas en estos espacios serían puestas a discusión en la 2º Ronda y se aprobarían 157 proyectos con una asignación presupuestaria de 27,5 millones de pesos -incluidos los proyectos correspondientes al Presupuesto Participativo Joven-. La participación total en el proceso anual fue de 8.529 personas (que contó por primera vez con el voto electrónico como herramienta de elección en los distintos distritos). Las tendencias en términos de participación de cada Secretaría en los gastos y en los Distritos mostraban valores similares a los de años anteriores. El PP 2007 exponía el predominio del área de Obras Públicas (34,1%), seguido más atrás por las áreas de Planeamiento Urbano (18,7%), Promoción Social (14,9%), Salud

¹³⁶ Entrevista a M.B., Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, mayo de 2006.

Pública (13,5%), Servicios Públicos (11,2%), Cultura y Educación (6,5%) y Secretaría General (1,1%). En los Distritos aparecía un fuerte predominio sobre el conjunto de proyectos de la Secretaría de Obras Públicas, en especial en los Distritos Noroeste (34,5%), Oeste (23,2%) y Norte (19,4%). Los proyectos de Planeamiento Urbano se destacaban en el Distrito Sudoeste (32,7%), Noroeste (27,2%) y Sur (-21,8%). El área de Promoción Social mostraba proyectos importantes en los Distritos Oeste (25,1%), Centro (24,4%), y Sudoeste (19,2%). Por último, en Salud Pública los proyectos más destacados aparecían en los Distritos Norte (45,2%) y Sur (27,1%).

En este contexto, la cantidad de vecinos que participaron del PP en las distintas instancias ha mostrado a lo largo de los años una continua evolución. De las 1000 personas involucradas en el 2002, el proceso creció a más de 8500 vecinos en el año 2006 abarcando en todo el período, según las autoridades, a más de 30 mil personas. El número de participantes del PP era una cuestión discutida y priorizada al interior del gobierno. La misma persona entrevistada resaltaba al respecto que *“si bien el número de participantes ha venido creciendo, por ejemplo hay un promedio de cien personas por asamblea en la 1° Ronda del PP 2007 y eso significó un 23% de aumento respecto del año anterior, tenemos un gran debate dentro del gabinete. Siempre me preguntan ¿Cómo no viene más gente? Yo creo que hay muchas maneras de justificar que es más importante la calidad que la cantidad, pero ésta última es incontrastable. No importa si yo digo que las asambleas fueron fantásticas, que hay que escuchar a la gente como debate y genera nuevas iniciativas, a nivel de la gestión los números son relevantes”*.

El buen nivel de ejecución en las obras pautadas aparecía como un factor relevante a la hora de institucionalizar el mecanismo. Las ideas priorizadas y votadas en los primeros años junto a las iniciativas del 2004 y 2005 se habían ejecutado en un 95%, mientras que los proyectos votados en el año 2006 mostraban un desarrollo de más del 70%. Justamente, al interior

del gobierno se señalaba lo siguiente: “a nosotros lo que más nos ha dado resultado es mostrarle a la gente que la obra está terminada. Tenemos también por suerte una ordenanza del Concejo por la cual cada obra tiene que llevar un cartel que diga «Obra votada por los vecinos del Presupuesto Participativo». Entonces, hay un buen nivel de ejecución que nos sirve como propaganda para que la gente venga. ¿Cómo se trabaja con los sectores que no tienen la misma capacidad de hablar, de hacerse escuchar, de generar un proyecto? Hacemos mucho trabajo de capacitación a los concejeros y de concientización en general, que se complementa con las obras terminadas”¹³⁷.

La importancia política del PP se materializaba, entonces, en el despliegue de un conjunto de iniciativas y proyectos basados en las características particulares de los Distritos. El avance del instrumento generaba además distintos niveles de pertenencia e intercambio en el plano territorial. Esto redundaba indudablemente en un fortalecimiento del gobierno y del trabajo de base del Partido Socialista, aunque también permitía el despliegue de nuevas dinámicas sociales y la aceptación del instrumento por parte de actores independientes. Así, se destacaba que: “*el Presupuesto Participativo es un instrumento que requiere de una profunda militancia política, no partidaria estrictamente pero si política en general. Tiene que funcionar convenciendo que es una buena herramienta sobre la base del compromiso y el desarrollo de resultados palpables*”; o que “*lo importante de todo esto es que los hombres y mujeres que no participan en una institución o en un partido político tengan esta posibilidad de poder comprometerse y decidir sobre las obras y los proyectos que van a llevar a adelante en su barrio*”¹³⁸.

¹³⁷ Entrevista a H.G., funcionario municipal, mayo de 2006.

¹³⁸ Entrevista a M.L., funcionario municipal, mayo de 2006.

Principales resultados alcanzados y perspectivas preliminares

Un análisis del PP en la ciudad de Rosario durante el período 2002-2006 dejaba en evidencia una serie de cuestiones. En primer lugar, el instrumento que había surgido para dar cuenta de la conflictividad imperante a fines del 2001 conseguía luego de varios años de desarrollo consolidarse institucionalmente. Aunque Rosario contaba ya con diversos antecedentes en materia de participación, el PP se presentaba como un nuevo tipo de política que buscaba relegitimar la acción del gobierno en base a una mayor democratización y proximidad de las decisiones. A diferencia de otras ciudades argentinas, el fuerte apoyo dado por las autoridades al mecanismo y la apertura de canales efectivos para la participación de la ciudadanía en la discusión de proyectos con asignación presupuestaria aparecían como aspectos destacables del proceso. Esto se evidenciaba en la aceptación que el instrumento tenía para un importante número de actores sociales y en el desarrollo de una dinámica que involucraba al conjunto de las áreas de gobierno en las cuestiones sensibles para la población.

Como hemos podido ver en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el PP de Rosario funcionaba mediante asambleas territoriales a nivel barrial, a partir de las cuales se presentaban las diversas demandas y luego se elegían los consejeros para un segundo nivel de tipo distrital. Si bien los grados de participación eran distintos según los Distritos, en las primeras asambleas participaban un conjunto de actores variados (vecinos independientes, representantes de diversas organizaciones políticas y sociales de base territorial), mientras que en las segundas los consejeros eran en gran medida representantes de organizaciones sociales y vecinos con un nivel importante de información y experiencia en materia de participación y armado de redes. A diferencia de la Ciudad de Buenos Aires, el PP de Rosario aparecía como una instancia de articulación entre el Estado y la sociedad en lo referente a la discusión y diseño de proyectos para satisfacer las necesidades de los Distritos. La continuidad y adecuación del mecanismo en el tiempo, la

ejecución de la gran mayoría de las obras pautadas con montos predeterminados y la incorporación de nuevas iniciativas (PP Joven y el énfasis en la cuestión de género), además de los vínculos y articulaciones generadas entre los actores eran elementos importantes que exhibían el afianzamiento de la experiencia.

Si bien con el PP la gestión socialista evidenciaba la voluntad política de generar una apertura democrática al acercar ciertas decisiones de carácter técnico a la ciudadanía, el proceso denotaba una fuerte centralización en manos de las autoridades municipales. El aprovechamiento parcial de las propuestas discutidas por los actores sociales participantes y el control centralizado del instrumento planteaban restricciones para profundizar los resultados del mecanismo y dar cauce a diversas demandas que emergían a nivel territorial. De una u otra forma, el desarrollo del PP generaba dinámicas sociales interesantes en los diferentes Distritos que en muchos casos no eran completamente aprovechadas por la gestión municipal, que se limitaba a afianzar el proceso como objetivo político-institucional de la administración. Los intercambios entre los vecinos, organizaciones sociales y los funcionarios se encauzaban de hecho a partir de la mecánica institucionalizada, aunque no se terminaba de explotar todo su potencial en términos de movilización social y política.

La falta de criterios redistributivos a nivel de los Distritos y la ausencia de una instancia de articulación interdistrital general aparecían también como cuestiones sin desarrollar. A diferencia de la experiencia de Porto Alegre, el PP en Rosario no presentaba una redistribución de recursos en base a criterios tales como la cantidad de habitantes involucrados por proyecto, el nivel de necesidades, el tipo de participación y las problemáticas técnicas. Otra cuestión, era la ausencia de un Consejo del PP que contemplara el conjunto de la ciudad, lo cual impactaba en el tipo de redes constituidas, la escala de los problemas discutidos y las relaciones establecidas entre los actores sociales y estatales. Sobre estos campos el PP

de Rosario se organizaba exclusivamente a nivel de los Distritos y adolecía de instancias interdistritales que pudieran enriquecer la dinámica política del proceso. Las causas de este funcionamiento se vinculaban con una diversidad de factores, entre los que se destacaban los acuerdos generados al interior del Partido Socialista -una estructura política ligada tradicionalmente con los sectores medios- respecto a los alcances del instrumento, los inconvenientes técnicos para profundizar el proceso y el reparo de las autoridades por avanzar en una línea de transformación política que pudiera ir más allá de los objetivos particulares de la gestión¹³⁹.

El PP de Rosario se presentaba así como una experiencia que más allá de algunas restricciones tenía fuerte importancia en la escena urbana argentina. El despliegue del instrumento a través de los años con un sólido soporte político-institucional y la búsqueda de un nuevo tipo de vínculo Estado-sociedad distinguían a la ciudad de otros distritos del país. En estos términos, la consolidación de esta herramienta que ya ha logrado institucionalizarse dependerá de poder fortalecer los niveles de confianza y articulación generados, ampliar las bases de legitimidad y generar nuevas perspectivas de democratización e inclusión social a partir del proceso.

¹³⁹ Una profundización de estas cuestiones puede verse en Ford (2007)