

**Guillermo J. Campana**

Alumno de la Facultad de  
Derecho de la UNR. Miembro de  
la Asociación Civil sin fines de  
lucro "Causa y Efecto".



## Presupuesto Participativo Rosario: sus aportes a la democracia de la ciudad

**[Resumen]** En el presente artículo realizaremos un análisis de la forma de gestión del presupuesto municipal llamada Presupuesto Participativo Rosario, en relación con el contexto que atraviesan los municipios en general y Rosario en particular, y con las "falencias" que presenta nuestra democracia, a efectos de dilucidar las posibilidades de contribución de este instrumento de participación ciudadana al sistema democrático de nuestra ciudad. El análisis se realizó a partir de los siguientes interrogantes: ¿es el Presupuesto Participativo Rosario una herramienta útil para contribuir a la superación de los obstáculos que han impedido el cumplimiento de las promesas democráticas y para coadyuvar a su cumplimiento?, ¿cuáles pueden ser sus aportes al respecto?

**[Palabras clave]** Democracia - Presupuesto Participativo

### Introducción

El presente trabajo tiene como principal inquietud analizar si el Presupuesto Participativo puede resultar una herramienta útil para contribuir a mejorar el sistema democrático de nuestra ciudad, teniendo en cuenta el contexto político-institucional en el cual se implementa esta nueva forma de gestión del presupuesto local y determinadas "falencias" que presenta nuestra democracia.

En la actualidad, los municipios atraviesan una serie de transformaciones que alteran no sólo el interior de sus estructuras administrativas, virando de un modelo de gestión burocrática a uno gerencial, sino también la forma de relacionarse con la sociedad civil, experimentando una novedosa articulación público-privado. En el caso de nuestro país, estas modificaciones reconocen como principales causas la reforma del Estado y el proceso de globalización.

El primer punto se refiere al proceso de descentralización, iniciado en la década del '70 y profundizado sustancialmente en la del '90, que significó la cesión de competencias desde la nación a las provincias y los municipios sin la

respectiva transferencia de los recursos pertinentes para afrontarlas, y que estuvo básicamente vinculado a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste y a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas.

Por su parte, el impacto de la globalización puede verse desde dos dimensiones. Una económica, a partir de los cambios en el patrón de desarrollo y de la pérdida de capacidad de regulación de los Estados Nacionales, comenzando los municipios a competir entre sí por hacerse atractivos a las firmas. La segunda, cultural, donde se advierte que la globalización, al ocasionar pérdida de la identidad nacional, genera una búsqueda de identificación que privilegia lo local.

En este nuevo escenario, Rosario no constituye la excepción, y así es como el gobierno local emprendió desde 1996 un proceso de reforma que partió de la elaboración de un Plan Estratégico para la ciudad. Este Plan, presentado finalmente en 1998, contiene entre sus numerosas prioridades la de Modernización y Descentralización del Municipio, marco institucional dentro del cual tiene lugar el desarrollo del Presupuesto Participativo Rosario.

En la primera parte del presente trabajo se buscará analizar, en primer lugar, este nuevo escenario local, partiendo de la situación que en general viven las ciudades, para concentrarnos posteriormente en el contexto particular de Rosario.

El estudio de la actualidad de nuestro municipio se centrará en considerar el marco político-institucional que se conforma a partir de la elaboración e implementación del Plan Estratégico Rosario, más precisamente, del proceso de Modernización y Descentralización del Municipio y el lugar ocupado por el Presupuesto Participativo dentro de este proceso de reforma. En este sentido, se presentarán brevemente las características generales de esta moderna forma de gestión del presupuesto de la ciudad, con el fin de aproximarnos a sus particularidades esenciales.

En la segunda parte se expondrá una síntesis de lo que Norberto Bobbio describe como democracia, de lo que este mismo autor llama "las promesas incumplidas de la democracia" y de los que considera obstáculos que han impedido el cumplimiento de las referidas promesas (Bobbio, 1985), argumento que será utilizado luego para analizar la posibilidad de contribución del Presupuesto Participativo Rosario al sistema democrático de la ciudad.

Por último, en la tercera parte se buscará relacionar lo antes expuesto con el objeto de aproximarnos a una respuesta respecto de si el espíritu que encierra el Presupuesto Participativo Rosario puede resultar una herramienta útil, y de ser así, en qué medida, para contribuir al cumplimiento de aquellas "promesas no mantenidas por la democracia".

Esperamos con este artículo realizar un aporte a la búsqueda de una mejor democracia, donde sean más cercanos los postulados teóricos que inspiran este sistema a la realidad que su práctica implica, reconociendo que el Presupuesto Participativo no es la única herramienta de participación existente<sup>1</sup>, sino una más entre otras, y que, como toda herramienta, puede ser utilizada de diversas maneras y para diferentes fines de acuerdo con las manos que la administren.

---

<sup>1</sup> Pueden citarse como otras herramientas de participación la Consulta Popular y la Iniciativa Popular.

# 1. El Presupuesto Participativo Rosario en el nuevo escenario local

## 1.1 El nuevo rol de los municipios

En primer lugar, intentaremos aproximarnos a una idea respecto del contexto que, en general, atraviesan actualmente los municipios. Para ello, resultarán de relevante importancia los aportes de Daniel García Delgado (García Delgado, 1997: 13 y 38), que nos servirán de guía en este primer título.

Brindando un cuadro situacional acerca del escenario por el que transitan los municipios, sostiene este autor que, en los últimos años, se observa una nueva escena local, con fenómenos que están mostrando una novedosa articulación público-privado. Al respecto, dice: “Diversos hechos acompañan esta perspectiva, asociada a un profundo proceso de reforma del Estado: mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de base y ONG’s, asociaciones intermunicipales (...), planificación estratégica en ciudades grandes e intermedias, presupuestos participativos, etc.” (García Delgado, 1997: 13).

Dos son los factores que se señalan como impulsores de este nuevo contexto: la reforma del Estado y la globalización.

En cuanto al primero, este escenario reconoce como una de sus principales causas las políticas de descentralización, profundizadas durante la década del ‘90, que han significado la cesión de competencias desde la nación a las provincias y los municipios sin la correspondiente transferencia de recursos y han estado básicamente vinculadas a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste<sup>2</sup> y a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas. En consecuencia, a la gestión de los servicios urbanos tradicionales se suman los de salud, educación y asistencia a grupos de riesgo. Esta necesidad de mayor respuesta supone, a su vez, la de contar con mayor capacidad de gestión.

En este sentido, se ha producido el pasaje del modelo de gestión burocrática al gerencial, lo que implica la búsqueda de una mayor eficacia-eficiencia en las organizaciones. En palabras de García Delgado, “se trata de pasar a gobiernos ‘abiertos e innovadores’, donde las estructuras organizativas tienden a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el trabajo en equipos” (García Delgado, 1997: 19).

Por último, agrega el autor que la clase política, a partir de la fuerte pérdida de credibilidad, comienza a promover una articulación con organizaciones de la sociedad civil, lo que da lugar al nacimiento de otra esfera pública, constituida por organizaciones sociales, y a una configuración del consenso en base a la

---

<sup>2</sup> Nos referimos al ajuste estructural y la reforma del Estado, a la caída de los sistemas de Estado de Bienestar y al auge del pensamiento neoliberal, que significaron la reorientación de las protecciones sociales hacia la focalización, descentralización y privatización, movimientos que comienzan a gestarse hacia fines de la década del ‘70 y que, en el caso de nuestro país, terminan de consolidarse en los ‘90 (como lo ponen de manifiesto la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, por ejemplo). Este viraje del rol del Estado tuvo altísimos costos sociales que se expresaron de modo patente en el empobrecimiento general de la población, debido fundamentalmente a la desalarización y al vertiginoso aumento del desempleo y del empleo informal.

eficacia, a nuevas formas de participación social y a un nuevo tipo de liderazgo. Concordantemente, se advierte la voluntad de la sociedad de participar en este naciente espacio a través de otros canales no partidarios o gremiales.

De esta manera, los actuales escenarios están mostrando el comienzo de otro modelo de gestión local y de vínculo entre gobierno y sociedad civil.

En cuanto al segundo punto, el impacto de la globalización puede verse desde dos dimensiones.

La primera, económica, a partir de los cambios en el patrón de desarrollo y de la pérdida de capacidad de regulación de los Estados nacionales. En este marco, los municipios comienzan a competir entre sí por hacerse atractivos a las firmas: "La globalización genera cambios en los patrones de localización de las empresas, privilegiando consideraciones territoriales, descentralizadas y relaciones más competitivas entre las ciudades y generando nuevos espacios industriales" (García Delgado, 1997, 16).

La segunda, cultural, donde se advierte que la globalización, al ocasionar pérdida de la identidad nacional, genera una búsqueda de identificación que privilegia lo local, lo autóctono y lo heterogéneo. De este modo, la globalización produce, cuanto más global, mayor necesidad de referencias inmediatas.

En conclusión, descentralización y globalización están generando más tareas a resolver por los gobiernos locales, nuevos desafíos y están obligando a los municipios a replantear su organización, misiones y funciones, así como su autonomía.

## **1.2 El escenario político-institucional de la ciudad de Rosario**

En sintonía con García Delgado, afirma Mónica Bifarello (2005), Secretaria General de la Municipalidad de Rosario, que las ciudades han tomado un papel protagónico en las últimas décadas del siglo XX como consecuencia del proceso de debilitamiento de los Estados Nacionales, debiendo asumir los gobiernos locales, conjuntamente con la sociedad civil, la lucha por la defensa del interés colectivo, en virtud de la situación privilegiada que se configura por la proximidad entre gobernantes y gobernados.

En este nuevo rol, sostiene Bifarello, el gobierno local debe asumir un liderazgo, principalmente en la definición de grandes orientaciones y prioridades para las políticas públicas, transformándose de mero administrador en un agente de desarrollo estratégico. La gestión estratégica consiste en la coordinación y cooperación entre los actores locales con capacidad para transformar la ciudad, generando sinergias.

En el mismo sentido, expone José Luis Coraggio (1999) que la planificación estratégica supone abrir un espacio colectivo para definir el futuro posible de una ciudad. Escribe este autor: "la noción de planificación estratégica tiene un primer supuesto básico posible: que los representantes de las diversas partes de esa totalidad que llamamos sociedad local se encuentran, comunican, dialogan, argumentan, negocian y concluyen cuál es la trayectoria que quieren para el conjunto y cuál es la responsabilidad de cada uno para lograrlo" (Coraggio, 1999: s/p).

En este marco, la gestión municipal trabajó desde 1996 y presentó en 1998 el Plan Estratégico Rosario, producto de la labor conjunta de instituciones públicas y privadas representativas de múltiples sectores de la sociedad. Entre

las numerosas prioridades planteadas en este Plan, hallamos la Descentralización y Modernización del Municipio, pilar fundamental para la implementación del Presupuesto Participativo Rosario.

Según señala Bifarello “el proceso de Descentralización y Modernización del Estado Municipal implica instalar un proyecto de ciudad a largo plazo, una nueva forma de gestión más eficaz, dando solución a los problemas comunitarios mediante un acercamiento del ciudadano-vecino al Estado” (Bifarello, 2005: 81).

En el caso de Rosario, se encararon gradualmente tres aspectos básicos:

- la descentralización operativa, a través de la creación de las áreas de servicios urbanos;
- la descentralización administrativa, junto a la descentralización de servicios sociales y culturales;
- la descentralización política, reflejada en la creación de instituciones descentralizadas, que permitieron profundizar la democracia a través de prácticas participativas (Presupuesto Participativo; Sesiones del Concejo).

La definición de los seis distritos descentralizados (Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste, Sur y Centro, cada uno con su respectivo Centro Municipal de Distrito) significó la determinación de una nueva organización territorial, que constituiría una base común para reordenar las políticas urbanas y sustentar un nuevo modelo de administración, planificación y gestión.

Desde esos nuevos espacios, el gobierno municipal podría primero planificar, gestionar, controlar y evaluar su propio accionar, y luego, también, impulsar sistemáticamente la participación de los vecinos.

En este sentido, los Centros buscan facilitar la participación ciudadana, en tanto se proponen como lugares de encuentro y debate de las organizaciones y entidades barriales para canalizar las inquietudes de las vecinas y los vecinos de cada sector de la ciudad.

La descentralización sirvió de escenario privilegiado para la implementación del Presupuesto Participativo, pues cada uno de los distritos se constituyó en una unidad de participación, en virtud de lo dispuesto por la Ordenanza n° 326/02, cuyo art. 4° estableció que el Departamento Ejecutivo Municipal debía proceder a la implementación del Presupuesto Participativo respetando la estructura de los seis distritos en los que se divide la ciudad.

### **1.3 El Presupuesto Participativo Rosario**

En el contexto del proceso de descentralización, en el año 2002 el gobierno municipal incorporó un mecanismo que modificó sustancialmente la forma de planificar la gestión local y los actores que diseñan el presupuesto municipal: por Ordenanza Municipal n° 7.326 se estableció el sistema de Presupuesto Participativo Rosario.

La referida ordenanza dispone en su artículo 2º, acerca del concepto, que “el Presupuesto Participativo consiste en una forma de gestión del 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”; en otras palabras, es un sistema de planificación presupuestaria que incorpora la participación democrática de los ciudadanos.

A diferencia del modelo tradicional, donde el presupuesto era elaborado por

los técnicos del Departamento Ejecutivo que, luego de recibir la aprobación del Concejo Deliberante, tenía la responsabilidad de ejecutarlo al año siguiente, en esta nueva forma de realizar el presupuesto se incorpora al proceso, desde su inicio, la participación activa de los ciudadanos que desean adherir.

Aporta Guillermo Scheibler (2004) que este mecanismo reúne las distintas facetas que comprenden la participación ciudadana. En primer lugar, el acceso a la información, pues los funcionarios deben debatir con los vecinos y poner a su alcance los números de su gestión. En segundo término, la posibilidad de emitir su opinión antes de la elaboración final del presupuesto, ya sea votando prioridades de inversión o realizando propuestas. Por último, son los propios vecinos quienes pugnan por la inclusión de las prioridades votadas en el proyecto final y luego controlan su ejecución.

Por su parte, Bifarello entiende que "la participación es el proceso por el cual un número creciente de ciudadanos toma parte en las decisiones que hacen a su calidad de vida en la ciudad e interviene de manera orgánica en su planificación y gestión" (Bifarello, 2005: 108).

La participación se refiere a los lazos que se tejen entre el Estado y la sociedad civil. El Presupuesto Participativo crea un vínculo que reduce la distancia entre la sociedad y los órganos estatales, volviendo más legítimo y transparente el proceso de toma de decisiones.

No obstante, la participación ciudadana no significa delegar las responsabilidades que le competen al Estado, sino ampliar la frontera de los derechos ciudadanos y darle mayor sustento a la gestión local. El Estado local tiene el rol indelegable de velar por la integridad del conjunto de la sociedad, así como los diversos grupos de la sociedad civil tienen una legítima perspectiva sectorial.

Por otro lado, es necesario hacer referencia a la manera en que se pone en práctica este modo de gestionar el presupuesto local. A propósito, su elaboración respeta ciertas etapas que se suceden a lo largo del año en cada uno de los Distritos definidos para la descentralización municipal.

El proceso comienza con la Primera Ronda de asambleas barriales en el mes de marzo. En ese momento, las vecinas y los vecinos concurren a asambleas en los distritos cercanos a sus domicilios para intercambiar ideas sobre sus barrios, sus necesidades y las posibles soluciones. En esta misma asamblea, se eligen delegados de cada área barrial por voto directo, secreto y personal y respetando la proporcionalidad de género en 50%. Una vez terminada la primera ronda, estos delegados, que se denominan consejeros, conforman los Consejos Participativos de Distrito (aproximadamente cuarenta consejeros en cada distrito).

Durante los meses siguientes los Consejos Participativos de Distrito se reúnen periódicamente para atender las cuestiones registradas desde la primera ronda. Su objetivo principal es elaborar los proyectos que den respuesta a aquellas cuestiones. Se trabaja en conjunto con equipos técnicos de las distintas secretarías del Municipio, con los secretarios y demás funcionarios correspondientes, y se va conformando la lista de proyectos o propuestas de obras que se pondrán a consideración de todos los vecinos del distrito en la denominada segunda ronda.

En esta etapa se analiza la factibilidad técnica y la estimación del monto de dinero que cada proyecto insumirá. Asimismo, los Consejos realizan el seguimiento de las obras y proyectos votados en el Presupuesto Participativo

del año anterior.

Los Consejos trabajan en comisiones que se dividen por áreas:

- Social: proyectos referidos a las áreas de Cultura, Promoción Social y Salud Pública;
- Urbana: proyectos relacionados con las áreas de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento y Gobierno;
- Participación Ciudadana: proyectos tendientes a la participación, reforma política y otros temas que no son competencia exclusiva del presupuesto municipal.

Durante los meses de agosto y septiembre tiene lugar la convocatoria a una Segunda Ronda de asambleas por distrito. En ellas, los integrantes de los Consejos Participativos, coordinados por el director y acompañados por los equipos técnicos de cada distrito, presentan a todos los vecinos el producto de su trabajo, a través de una feria de proyectos donde se exponen y explican las iniciativas elaboradas. Allí se informa sobre las características, objetivos, costos calculados y secretaría municipal involucrada en cada proyecto. Posteriormente, se procede a elegir cuáles de todos los proyectos propuestos se van a insertar en el presupuesto del año siguiente.

Una vez votados, no hay ninguna otra mediación: existe una definición política de considerar la elección de los vecinos, sin modificaciones, para la elaboración del capítulo de Presupuesto Participativo que integrará el Presupuesto Municipal.

Por último, se realiza una Asamblea de Cierre, consistente en una única reunión para toda la ciudad, donde se exponen los resultados de los distintos procesos de los distritos y se efectúa una evaluación del trabajo anual, buscando aprender y mejorar el proceso a través de la experiencia de las consejeras y los consejeros de la ciudad.

Hasta aquí, hemos analizado los nuevos escenarios locales, la situación particular de Rosario y el lugar ocupado por el Presupuesto Participativo dentro del contexto de reforma del Municipio, junto con una descripción de sus principales características.

A continuación, intentaremos aproximarnos a una idea de democracia y expondremos acerca de las “promesas incumplidas” de la misma y sobre los obstáculos que han provocado este incumplimiento.

## **2. Democracia real y democracia ideal**

### **2.1 La Democracia**

Sosteníamos en la introducción que este momento sería dedicado a analizar lo que Norberto Bobbio (1985) denomina las “promesas incumplidas de la democracia”, cuestión propuesta en su libro *El Futuro de la Democracia*.

A propósito, intentaremos en primer lugar aproximarnos a un concepto de democracia, para en un segundo momento exponer acerca de esas “promesas incumplidas” y, por último, abordar los obstáculos que, a criterio del autor, han impedido ese cumplimiento.

Bobbio sostiene en su obra que cuando se dice que se ha producido un proceso de democratización, se quiere significar que el número de los que

tenían derecho a voto fue aumentando progresivamente.

Por otro lado, explica que la regla fundamental de la democracia, en cuanto a las modalidades de decisión, es la regla de la mayoría.

No obstante, ambos requisitos, a su juicio, no resultan suficientes ni siquiera para una definición mínima de democracia, la cual, debe contener, además de la atribución del derecho a participar en las decisiones colectivas a un número elevado de ciudadanos y de la existencia de reglas de procedimiento como la de la mayoría, otros elementos de igual relevancia. Uno de ellos es que los llamados a decidir, o a elegir a quienes deban decidir, se encuentren frente a alternativas reales y en condiciones de elegir entre una y otra. El otro es la garantía de los derechos de libertad, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc. Estos derechos, añade, constituyen el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de los mecanismos de procedimiento que caracterizan a un sistema democrático.

Prosiguiendo con su análisis, agrega que el presupuesto histórico y jurídico del Estado democrático es el Estado liberal, pues ambos Estados son interdependientes de dos formas: en la dirección que va desde el liberalismo hasta la democracia, ya que se necesitan ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático, y en la dirección que va desde la democracia al liberalismo, porque se necesita el poder democrático para garantizar la existencia y persistencia de las libertades fundamentales. Y concluye: "La prueba histórica de esta interdependencia radica en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático, cuando caen, caen juntos" (Bobbio, 1985: 24).

## 2.2 Las Promesas

Luego de enmarcarnos en lo que considera que la democracia es, pasa Bobbio a analizar las seis promesas que él señala como incumplidas por la democracia real respecto de la ideal, concluyendo con una reflexión en torno a la factibilidad de cumplimiento de esas promesas al momento de ser realizadas y a las razones por las cuales no pudieron ser mantenidas.

1. Nacimiento de la sociedad pluralista. Sostiene el autor que la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, para la cual esta es un producto artificial de la voluntad de los individuos. Y agrega que partiendo de la hipótesis del individuo soberano, que poniéndose de acuerdo con otros individuos en igual medida soberanos, crea la Sociedad Política, la doctrina democrática había imaginado un Estado sin cuerpos intermedios, una Sociedad Política en la cual entre el pueblo soberano, compuesto por muchos individuos (una cabeza, un voto) y sus representantes no existiesen sociedades particulares.

Sin embargo, lo ocurrido en los Estados democráticos es completamente lo contrario: los grupos, y no los individuos, son los protagonistas de la vida política, en la cual no existe ya un soberano, el pueblo o la nación, compuesto por individuos que han conquistado el derecho a participar en el gobierno, sino el pueblo dividido de hecho en grupos contrapuestos y en competencia entre sí. "El modelo del Estado democrático fundado en la soberanía popular (...) era el modelo de una sociedad monástica. La sociedad real, subyacente a los gobiernos democráticos, es pluralista" (Bobbio, 1985: 27-28), asevera.

2. Desquite de los intereses. En este segundo punto, cuestiona Bobbio la existencia del mandato imperativo. Al respecto, entiende que la democracia



moderna, nacida como democracia representativa, habría debido caracterizarse por la representación en la que el representante no puede estar sujeto a un mandato vinculado, en razón de ser llamado a velar por los intereses de la Nación.

No obstante, sostiene que jamás principio alguno ha sido más descuidado que el de la representación política. Ejemplifica esta aseveración con la llamada disciplina de partido, donde la única sanción temible por el candidato que depende para su elección del apoyo del partido al cual pertenece, es la derivada de la transgresión de la regla opuesta, que le impone considerarse vinculado al mandato que ha recibido del propio partido. Sintetiza: “En una sociedad compuesta por grupos relativamente autónomos que luchan por su supremacía, (...) cada grupo tiende a identificar el interés nacional con el del propio grupo (...). El que representa intereses particulares tiene siempre un mandato imperativo” (Bobbio, 1985: 29).

3. Persistencia de las oligarquías. La derrota del poder oligárquico es considerada por el autor como la tercera promesa no cumplida. Basa esta afirmación en que el principio inspirador del pensamiento democrático ha sido siempre la libertad entendida como autonomía, o sea, como capacidad para darse leyes a sí mismo y, en consecuencia, la eliminación de la tradicional distinción entre gobernantes y gobernados.

Empero, la democracia representativa constituye de por sí una renuncia al principio de la libertad como autonomía.

Para fortalecer su argumentación, cita a Joseph Schumpeter, quien sostuvo que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites, sino la presencia de más élites en competencia entre sí por la conquista del voto popular.

4. El espacio limitado. En cuarto lugar, precisa el politólogo que “si la democracia no ha logrado derrotar por completo al poder oligárquico, mucho menos ha conseguido ocupar todos los espacios en que se ejerce un poder que toma decisiones vinculantes en nombre de todo un grupo social” (Bobbio, 1985: 33).

En su fundamentación, apunta que cuando se quiere saber cuál ha sido el desarrollo de la democracia en un país determinado, se debe comprobar si han aumentado los espacios en que se puede ejercer el derecho a participar en las decisiones que afectan a los ciudadanos, y no el número de aquellos que tienen este derecho.

Escribe: “Mientras no sean cercenados del proceso de democratización los grandes bloques de poder que existen en la cumbre de las sociedades avanzadas, la empresa y el aparato administrativo, (...) no puede considerarse acabado el proceso de democratización” (Bobbio, 1985: 33-34).

5. El poder invisible. Plantea como la quinta promesa no cumplida por la democracia real respecto de la ideal a la eliminación del poder invisible. Al respecto afirma que la democracia nació con la perspectiva de desterrar de las sociedades humanas al poder invisible, para dar vida a un gobierno cuyas acciones deben realizarse en público.

A propósito, alega que la obligación de la publicidad de los hechos o actos de gobierno es importante, no sólo para permitir que el ciudadano conozca las acciones de quien ostenta el poder, sino también porque la publicidad constituye por sí misma una forma de control, permitiendo distinguir lo que es lícito de lo que no lo es.

A pesar de ello, entiende que “más que de una promesa no cumplida, se trataría, en este caso, incluso de una tendencia contraria a las premisas: la tendencia no ya hacia el máximo control del poder por parte de los ciudadanos, sino, por el contrario, hacia el máximo control de los súbditos por parte del poder” (Bobbio, 1985: 37), gracias a los instrumentos técnicos disponibles por los gobiernos para conocer lo que hacen los ciudadanos.

6. El ciudadano no educado. La sexta promesa no cumplida se refiere a la educación para la ciudadanía. Es una afirmación muy difundida aquella que sostiene que la formación para la democracia se desarrolla gracias al ejercicio mismo de la práctica democrática.

Sostiene Bobbio que “para el buen demócrata, el reino de la virtud (...) es aquel del que la propia democracia no sólo no puede prescindir, sino que, al mismo tiempo, lo ha de promover, alimentar y reforzar, ya que entiende la virtud como amor a la cosa pública” (Bobbio, 1985: 38). Para vigorizar este postulado, recurre el autor a uno de los fragmentos contenidos en el capítulo relativo a la mejor forma del gobierno de la obra *Considerations on Representative Government*, de John Stuart Mill, donde este autor divide a los ciudadanos en activos y pasivos y razona que, en general, los gobernantes prefieren a los segundos, ya que resulta mucho más fácil mantener cautivos a súbditos dóciles o indiferentes, mientras que la democracia tiene necesidad de los primeros.

No obstante, concluye que “en las democracias más consolidadas se asiste, impotente, al fenómeno de la apatía política. Se trata, simplemente, de personas desinteresadas por lo que ocurre” (Bobbio, 1985: 39).

## 2.3 Los Obstáculos

Continuando con su análisis, se pregunta Bobbio si eran estas promesas que se podían cumplir y precisa que no, en razón de que el proyecto político democrático fue ideado para una sociedad mucho menos compleja que la actual.

Las promesas no fueron cumplidas, según el autor, a causa de obstáculos que no habían sido previstos o que sobrevinieron después de las transformaciones de la sociedad civil. Señala tres:

1. Gobierno de los técnicos. Subraya Bobbio: “A medida que las sociedades pasaron de una economía familiar a una de mercado, de una economía de mercado a una economía protegida, regulada, planificada, aumentaron los problemas políticos que exigen competencias técnicas. Los problemas técnicos requieren expertos, un abanico cada vez más amplio de personal especializado” (Bobbio, 1985: 41).

De esta manera, se dio paso a la coexistencia, por cierto contradictoria, de tecnocracia y democracia: la democracia se rige por la hipótesis de que todos pueden decidir sobre todo, en tanto que la tecnocracia pretende que los llamados a decidir son los que entienden de una materia determinada, o sea, los especialistas.

2. El aumento del aparato. El segundo obstáculo planteado por Bobbio se refiere al continuo aumento del aparato burocrático, tratándose de un aparato de poder ordenado jerárquicamente desde el vértice a la base y, en consecuencia, diametralmente opuesto al sistema de poder democrático. En la sociedad democrática, sostiene, el poder va de la base al vértice, mientras que, por el

contrario, en una sociedad burocrática va del vértice a la base.

Razona el autor que todos los Estados que se han hecho más democráticos se han convertido, al mismo tiempo, en más burocráticos, ya que el proceso de burocratización ha sido, en gran parte, una consecuencia del proceso de democratización.

3. El escaso rendimiento. Dice Bobbio: “El tercer obstáculo se halla estrechamente relacionado con el tema del rendimiento del sistema democrático en su conjunto: un problema que en estos últimos años ha dado nacimiento al debate sobre la llamada ‘ingobernabilidad’ de la democracia” (Bobbio, 1985: 44).

Esta cuestión se encuentra vinculada, según el autor, con el proceso de emancipación de la sociedad civil del sistema político, al cual han contribuido el Estado liberal primero, y su prolongación en el Estado democrático después. Como consecuencia de este proceso, la sociedad civil se ha convertido cada vez más en una fuente inagotable de preguntas dirigidas al gobierno, el cual, para desempeñar bien su función, ha de dar respuestas apropiadas a las mismas. Empero, ningún sistema político, por muy eficiente que sea, está en condiciones de adecuarse a la cantidad y rapidez de estas preguntas.

Además, existe un desfase entre el mecanismo de entrada y el de salida, pues la rapidez con la cual los ciudadanos dirigen sus preguntas al gobierno contrasta con la lentitud con que los complejos procedimientos de un sistema democrático permiten a la clase política tomar las decisiones adecuadas. Por ello, concluye el autor que “la democracia tiene la pregunta fácil y la respuesta difícil” (Bobbio, 1985: 45).

Nos hemos aproximado, entonces, a un concepto de democracia y hemos trabajado sobre las “promesas incumplidas” de la misma y los obstáculos que favorecieron este incumplimiento.

Buscaremos ahora relacionar lo expuesto hasta el momento con el objeto de analizar las posibilidades de contribución del Presupuesto Participativo al sistema democrático de Rosario.

### **3. El Presupuesto Participativo como herramienta para la democracia<sup>3</sup>**

#### **3.1 Superar los obstáculos**

Tal como lo adelantáramos, buscaremos responder a las siguientes preguntas: ¿es el Presupuesto Participativo una herramienta útil para superar los obstáculos que coadyuvaron al incumplimiento de las promesas democráticas y para contribuir a su cumplimiento?, ¿cuál puede ser su aporte en ambas materias?

Creemos conveniente analizar primero la factibilidad de superar los obstáculos porque sólo de esa manera podremos avocarnos a indagar sobre

---

<sup>3</sup> La redacción de este apartado no hubiera sido posible sin la generosa colaboración del Mg. Roberto Zampani, coordinador técnico del Presupuesto Participativo Rosario y docente de la Escuela de Trabajo Social de la UNR, quien gentilmente nos concedió una entrevista.

la posibilidad de este instrumento de, además, realizar algún aporte al cumplimiento de las promesas.

Como expusimos en la introducción, somos conscientes de que existen otras formas de participación y de que la democracia necesita del ejercicio de todas ellas para su progreso; no obstante, nos concentraremos en profundizar sobre esta herramienta particular denominada Presupuesto Participativo, con el fin de dilucidar sus implicancias para el sistema democrático de nuestra ciudad.

Es dable agregar que lo que se buscarán son posibilidades, es decir, tanto desde el punto de vista de la superación de los obstáculos como del cumplimiento de las promesas, se intentará encontrar cuál puede ser el aporte desde el Presupuesto Participativo, sin sobredimensionar la importancia de este instrumento de participación, pero sin restarle relevancia, teniendo en cuenta que la complejidad del tema de la democracia requiere de más que un sólo instrumento para aproximarnos a sus postulados ideales.

Efectuadas estas aclaraciones, abordaremos a continuación una de nuestras inquietudes: ¿puede el Presupuesto Participativo Rosario contribuir a superar los obstáculos que impidieron el cumplimiento de las promesas democráticas? En algunas de sus características principales podemos encontrar respuestas a este interrogante.

1. Democracia vs. tecnocracia. El primer impedimento analizado por Bobbio es el de la coexistencia de la democracia con la tecnocracia, sosteniendo el autor que la complejidad de las sociedades actuales hace que los llamados a decidir sean los técnicos, en detrimento de la hipótesis democrática que postula que todos pueden decidir sobre todo.

Al respecto, lo que el Presupuesto Participativo propone es una “relación amigable” entre ambas, desde el momento en que intenta sentar en una misma mesa de debate a técnicos y ciudadanos para discutir los proyectos, con el propósito de que los primeros asesoren a los segundos sobre cuestiones relacionadas con su especialización. Se trata, en realidad, de una transmisión recíproca de conocimientos, pues se entiende que son los vecinos quienes conocen con mayor certeza las necesidades del barrio, a la vez que se supone que son los especialistas quienes saben cómo viabilizar técnicamente las propuestas efectuadas por los ciudadanos.

A propósito, explica Bifarello (2005) que en los Consejos Participativos de Distrito se trabaja en conjunto con equipos técnicos de las distintas secretarías del Municipio, con los secretarios y demás funcionarios responsables y se va conformando la lista de proyectos o propuestas de obras. En esta etapa se analiza también la factibilidad técnica y la estimación del monto de dinero que cada proyecto insumirá.

Por su parte, entiende Coraggio, privilegiando el proceso democrático por sobre el saber técnico, que “son otros los que aprenden y se aprende algo distinto si los que se equivocan son tecnócratas o si son equipos de vecinos asesorados por técnicos” (Coraggio, 1999: s/p). Y ejemplifica diciendo que si, luego de un largo debate sobre un determinado tema, se resuelve de acuerdo con la postura de la gente afectada, desestimando la solución técnicamente correcta o eficiente, se estaría priorizando el proceso democrático por sobre la racionalidad técnica y, a la vez, reconociendo la relatividad de ciertas verdades técnicas.

Según este mismo autor, debe escogerse entre un proceso democrático

con ingredientes técnicos o un proceso técnico con ingredientes participativos, y afirma que priorizar el saber técnico conduce a la propuesta tecnocrática.

No obstante, asevera Bifarello que “el Presupuesto Participativo ha permitido además avanzar hacia una verdadera gestión asociada” (Bifarello, 2005: 121), pues del trabajo mancomunado de los Consejos Participativos y de los funcionarios y técnicos municipales surgen la planificación y coordinación de proyectos concertados, y el seguimiento y fiscalización de las acciones previstas.

Por último, entiende también esta autora que “es perfectamente posible y deseable, entonces, trabajar en forma participativa cuestiones que en una visión tradicional estaban reservadas a complejos procedimientos técnicos” (Bifarello, 2005: 121).

2. El aumento del aparato burocrático. En cuanto a este segundo obstáculo planteado por Bobbio, expuesto como el crecimiento de un aparato de poder ordenado jerárquicamente del vértice a la base y, por tanto, diametralmente opuesto al sistema de poder democrático, donde el poder va de la base al vértice, resulta oportuno retomar ciertas ideas expuestas en el capítulo I respecto del proceso de descentralización municipal, cuyo objetivo central, decíamos, es acercar la administración pública a los ciudadanos.

Cabe aclarar que más allá de la necesaria reforma de las tradicionales estructuras burocrático-administrativas rígidas, la estrategia de descentralización se plantea como un hecho de redistribución del poder que busca estimular un mayor grado de autonomía decisoria en los ciudadanos, apuntando a acercar a escala barrial la planificación y evaluación participativa de las políticas públicas. Así lo afirma Bifarello, quien sostiene que “en el desarrollo del proceso de descentralización hay un claro intento de compartir el poder con la sociedad civil local” (Bifarello, 2005: 105).

En este sentido, la descentralización implica una redefinición de la articulación entre Estado y sociedad a escala local, redimensionando la idea de participación ciudadana en la gestión: se produce un importante acercamiento entre gobierno y población, en virtud de un considerable cambio en la modalidad de gestión pública, que se desplaza desde el clásico esquema de decisión centralizada y vertical hacia una estructura organizativa que contempla la voz de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Sin embargo, la estrategia de descentralización por sí misma no garantiza la concurrencia de diferentes actores en el espacio público, sino que es necesario instaurar mecanismos concretos de negociación que habiliten el intercambio de posiciones y permitan la construcción de acuerdos concertados.

Uno de estos mecanismos es el Presupuesto Participativo Rosario, el cual puede realizar, al menos, tres aportes importantes en materia de reversión de esta tendencia hacia la burocratización de las sociedades modernas.

El primero de ellos se relaciona con la posibilidad de funcionar como una vía de acceso a una estructura en donde las decisiones se moldean desde abajo y condicionan las acciones de gobierno, a partir de lo cual los actores van apropiándose de sus derechos como ciudadanos, generando nuevas formas de interpelación al Estado.

En segundo lugar, en lo que respecta al porcentaje del Presupuesto General destinado al Presupuesto Participativo, puede entenderse que el poder retorna a los ciudadanos (a la base) ya que son estos quienes deciden acerca de las inversiones, resultando de mayor o menor trascendencia de acuerdo a cuál sea este porcentaje.

Y en tercer término, el hecho de que trabajen conjuntamente consejeros, funcionarios y técnicos en la planificación, gestión y fiscalización presupuestaria, sometiendo los proyectos al voto de la ciudadanía, hace suponer que en cierta medida se estaría contrarrestando la tendencia hacia una sociedad burocrática y promoviendo, al mismo tiempo, un proceso de sociedad democrática.

Por último, resulta interesante la apreciación de Melisa Campana, quien explica que la desjerarquización de la relación Estado-Sociedad Civil ocurre cuando el Estado es capaz de poner sobre la mesa de diálogo sus principales incumbencias (como es el caso del presupuesto municipal) y de recepcionar las demandas y propuestas, a la vez que la ciudadanía asume la tarea de trabajar activamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que afectan sus condiciones de vida (Campana, 2007).

3. El rendimiento del sistema democrático. Bobbio analiza como tercer obstáculo el desfase existente entre el mecanismo de entrada de demandas al gobierno y el de salida de respuestas hacia la ciudadanía.

Sobre este punto, debemos tener presente los apuntes realizados en la introducción respecto del contexto que vivieron los municipios en nuestro país a partir de la profundización de las políticas de descentralización en la década del '90. A esta situación, debe agregarse la crisis económica, política e institucional atravesada por nuestro país a partir de diciembre de 2001.

En este marco, fue implementado a inicios de 2002 el Presupuesto Participativo Rosario, en medio de fuertes protestas sociales, de agudas restricciones presupuestarias y de un severo cuestionamiento a las instancias de gobierno en todos sus niveles.

Lo significativo de esta decisión del gobierno local reside en el hecho de haber buscado canalizar institucionalmente las demandas de la población, en un momento en que el desfase señalado por Bobbio era más que crítico. Al respecto, la ordenanza municipal que estableció la implementación del Presupuesto Participativo Rosario, dispuso entre sus objetivos el de "consolidar un espacio institucional de participación" (art. 3º), en un claro intento por buscar vías alternativas para generar consensos sociales.

En consecuencia, un aporte fundamental que puede encontrarse en lo que concierne al contraste entre el mecanismo de entrada y el de salida, en general desde el proceso de descentralización y en particular desde el Presupuesto Participativo Rosario, es que las demandas de la población, repetimos, se intentan canalizar institucionalmente, no siendo responsabilidad exclusiva del gobierno encontrar respuestas a las mismas, sino que las soluciones se buscan conjuntamente, en un diálogo entablado entre los vecinos y los funcionarios municipales.

En otras palabras, se trata de una forma de gestión asociada, donde los ciudadanos toman en sus manos la búsqueda de soluciones a sus demandas, sin abandonar el Estado su rol indelegable de velar por la integridad del conjunto y de garantizar el cumplimiento de los acuerdos concertados.

### **3.2 Cumplir las promesas**

Una vez dilucidada la posibilidad de utilizar el Presupuesto Participativo Rosario para enfrentar los obstáculos que impidieron el cumplimiento de las promesas democráticas, nos toca analizar cuáles de ellas pueden ser cumplidas

con el uso de esta misma herramienta, siempre recordando que se trata sólo de un instrumento, subordinado a las manos que lo administren, y que la aproximación a los ideales democráticos depende de mucho más que de una única herramienta.

1. La cuestión de los grupos como protagonistas de la vida política. Plantea Bobbio que en los Estados democráticos son los grupos, y no los individuos, los protagonistas de la vida política, en la que no existe ya un soberano, el pueblo o la nación, sino el pueblo dividido de hecho en grupos contrapuestos y en competencia entre sí.

En torno a esta afirmación, puede sostenerse que en el desarrollo del proceso que implica el Presupuesto Participativo, la posibilidad de existencia de sociedades particulares se ve sensiblemente disminuida, en virtud de que lo que se potencia es la autonomía de los actores intervinientes, en la medida en que todas las personas que participan lo hacen a título personal, exponiendo sus inquietudes y quien así lo desee puede proponerse como consejero barrial, sin necesidad de estar vinculado a alguna organización o institución. Por tanto, recobran mayor importancia los individuos por sobre los grupos, si bien pueden llegar a concertarse pequeñas alianzas circunstanciales para obtener la aprobación de una u otra propuesta.

Desde otro ángulo, entre los consejeros elegidos (representantes) y los vecinos que fueron sus electores (representados) se entabla una relación directa que impide el surgimiento de sociedades particulares, en razón de que todas las propuestas deben ser sometidas al voto de los representados en la Segunda Ronda de Asambleas Distritales.

Por último, con la advertencia de que se trata no sólo de una experiencia a escala local, sino incluso barrial, podemos sostener que, en cierta medida, se recupera la idea de pueblo soberano en el momento en que todos los proyectos son puestos a consideración del voto popular.

2. El problema del mandato imperativo. Recordamos que Bobbio entiende que la democracia moderna habría debido caracterizarse por la representación en la que el representante no puede estar sujeto a un mandato vinculado, sino que debe velar por los intereses de la Nación.

En el caso de los consejeros barriales, no son candidatos de partidos políticos ni de ninguna organización o institución; en consecuencia, sólo están llamados a velar por los intereses del barrio al cual pertenecen y sus propuestas siempre son sometidas al refrendo de los vecinos que representan.

En conclusión, respecto del proceso que en el Presupuesto Participativo se pone en marcha, la posibilidad de existencia de un mandato imperativo que condicione a los consejeros barriales es nula.

3. La persistencia del poder oligárquico. En este caso, expone Bobbio que el principio inspirador del pensamiento democrático ha sido siempre la libertad entendida como autonomía, es decir, como capacidad para darse leyes a sí mismo y, por lo tanto, la eliminación de la tradicional distinción entre gobernantes y gobernados, agregando que la democracia representativa constituye de por sí una renuncia al principio de la libertad como autonomía.

En este sentido, si bien el Presupuesto Participativo no elimina la distinción entre gobernantes y gobernados, contribuye a acortar la brecha que generalmente los separa. Por un lado, porque sienta en una misma mesa de debate a los vecinos con los funcionarios del gobierno para tratar los temas que los ciudadanos planteen. Por el otro, ya que los consejeros elegidos por los vecinos

deben indefectiblemente someter sus proyectos a la aprobación de sus electores.

Además, considerando que el Presupuesto es una ley (aunque sea en sentido material), el pueblo estaría dándose leyes a sí mismo en el porcentaje de inversiones que le toca decidir para el capítulo destinado al Presupuesto Participativo, dentro del Presupuesto Municipal.

4. La conquista de los espacios de poder. Esta promesa no cumplida por la democracia se refiere a la ocupación de los espacios en que se toman decisiones colectivas. Sostiene Bobbio que los lugares que aún no han sido alcanzados son la empresa y el aparato administrativo.

En cuanto al primero, debemos reconocer que el Presupuesto Participativo no tiene ninguna incidencia directa.

Por su parte, expresamos ya que el proceso de descentralización, en general, y el Presupuesto Participativo, en particular, proponen una apertura de la Administración, puesto que tienen por objeto principal acercar el ciudadano al Estado. Ello se encuentra plasmado en la ordenanza nº 7.326/02 como uno de los objetivos, cuando en su artículo 3º establece, entre otros, el de “consolidar un espacio institucional de participación”. En este sentido, los vecinos se encuentran dentro de la Administración cuando deciden acerca de las inversiones presupuestarias.

Sobre este punto, resulta importante la opinión de Scheibler (2004), quien sostiene que el Presupuesto Participativo implica una significativa transferencia del ejercicio de la función administrativa en lo que respecta a la definición de prioridades presupuestarias y su posterior seguimiento y control, donde el ciudadano no actúa en forma individual por fuera de la Administración, sino que interactúa con ella en órganos que le son externos. Se trata, añade, del ejercicio de función administrativa por la propia sociedad civil auto-organizada.

Este autor entiende que los departamentos legislativo y ejecutivo ceden poder a una tercera parte, que es un ámbito mediador entre la sociedad y el Estado, con la función de organizar las demandas de la comunidad y canalizarlas hacia las instituciones del Estado.

Continuando con su análisis, Scheibler opina que en nuestro país surge como uno de los numerosos déficit el de la construcción de una Administración sustancialmente democrática y plantea cuáles son, a su criterio, los recaudos para ello.

En primer lugar, la Administración debe cumplir como prerequisite básico y formal el de la designación por medio de elecciones libres de su titular y de los representantes que sancionan las leyes que dan cauce a su actuación.

Desde un aspecto sustancial, este autor exige la presencia de otros dos requisitos.

Primero, la incorporación de diversos mecanismos que permitan someter al escrutinio de la ciudadanía la marcha del gobierno, no sólo una vez cada dos años, sino cotidianamente y sobre cuestiones puntuales de la administración.

El segundo requisito radica en un eficiente sistema de control, ya que una Administración con controles deficientes renuncia a servir al bien común y funciona de hecho para satisfacer intereses particulares, por lo tanto, deja de ser democrática (ya que no sirve a la mayoría sino a grupos minoritarios). En cambio, un Estado con controles eficientes resulta profundamente democrático, pues permite volcar la totalidad de los recursos disponibles a la satisfacción de sus cometidos relacionados con las demandas de la sociedad.



La adecuada implementación del procedimiento denominado Presupuesto Participativo, concluye Scheibler, “puede constituirse en un elemento transformador del funcionamiento cotidiano del Estado local en un sentido profundamente democrático, a la vez que en un eficaz mecanismo de control en manos de la sociedad civil” (Scheibler, 2004: 32).

5. La eliminación del poder invisible. Presenta Bobbio como quinta promesa incumplida por la democracia, al destierro de las sociedades humanas del poder invisible para dar paso a un gobierno cuyas acciones deban realizarse en público.

Sobre este punto podemos sostener que uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el Presupuesto Participativo Rosario es la búsqueda de transparencia. Así, el art. 3º de la ordenanza que lo regula pregona como uno de los objetivos “aportar un instrumento de control y planificación de la administración municipal”.

En lo que incumbe al proceso que implica el Presupuesto Participativo, todos los actos se realizan en público, con la participación de los funcionarios municipales, los técnicos y los ciudadanos. Por ello entiende Scheibler que “el Presupuesto Participativo crea un vínculo que reduce la distancia entre la sociedad y los órganos estatales, volviendo más legítimo y transparente el proceso de toma de decisiones” (Scheibler, 2004: 27).

La participación ciudadana implica por sí misma control: un control que se lleva a cabo tanto en el momento de la elaboración de los proyectos como durante la ejecución del presupuesto. Un ejemplo de ello es el llamado a licitación para grandes obras: en este caso se convoca a la ciudadanía para que participe y controle el proceso licitatorio, estando presente durante todas sus etapas (apertura de sobres, adjudicación de la obra, etc.)<sup>4</sup>.

Por su parte, Bifarello (2005) señala que este modelo de cogestión incorpora algunos elementos diferenciadores en materia de participación ciudadana: comparte la toma de decisiones sobre la administración de los recursos; mejora la transparencia y la capacidad de rendición de cuentas del gobierno local; difunde entre los ciudadanos información confiable y actualizada sobre las acciones de gobierno.

Por último, concluye esta autora que el Presupuesto Participativo Rosario genera condiciones propicias para evitar cualquier intento de corrupción al incorporar el control social de las acciones de gobierno.

6. La educación para la ciudadanía. Se refiere Bobbio en este caso a la apatía política, al desinterés por la cosa pública, presente en las sociedades democráticas modernas.

Al respecto, desde la ordenanza nº 7.326, art. 3º, se propone como objetivos del Presupuesto Participativo Rosario “lograr que los vecinos se sientan comprometidos con los destinos de la ciudad” y “motivar la participación ciudadana en las tareas de gobierno de la ciudad”. En otras palabras, se intenta promover el amor por la cosa pública mentado por Bobbio, ciudadanos activos interesados por las cuestiones de su barrio.

Se trata de un proceso social donde el aprendizaje es un factor fundamental: durante este proceso se construyen capacidades en los actores involucrados. Explica Bifarello (2005) que en los diferentes momentos que hacen a la

---

<sup>4</sup> Por lo general, del proceso licitatorio participan exclusivamente los oferentes y la Administración, sin intervención de la ciudadanía.

elaboración del presupuesto los ciudadanos y ciudadanas mantienen reuniones con los funcionarios municipales, para interiorizarse sobre cuestiones que hacen a las problemáticas barriales que desean establecer como prioridades presupuestarias. El intercambio de conocimientos brinda a los vecinos herramientas para comprender todos los aspectos operativos que hacen a la planificación del Presupuesto General de Gastos y Recursos del Municipio y a los funcionarios un mapa real de aquellas necesidades y carencias más sentidas.

Por otra parte, los Consejos Participativos de Distrito se van institucionalizando como un ámbito donde se analiza, se discute y se formulan propuestas sobre el gobierno de la ciudad, marcando un crecimiento cualitativo del rol de los ciudadanos en este proceso.

Por último, subraya Bifarello que “esta es una experiencia que debe aprender de sí misma, en varios sentidos. En primer lugar, por la ineludible dimensión educativa de la participación ciudadana: participar es aprender. En segundo, porque la posibilidad de reflexionar críticamente sobre el proceso participativo evitará su cristalización. Por último, porque la posibilidad de profundizar procesos de educación popular ligados a estas experiencias funcionará como un mecanismo de discriminación positiva, de manera que la participación efectiva y la incidencia en las políticas públicas no queden reservadas sólo a un sector de la población con mejores recursos materiales y simbólicos” (Bifarello, 2005: 121-122).

#### **4. Reflexiones finales**

Hemos intentado, a lo largo de este trabajo, realizar un estudio que signifique un aporte para mejorar nuestra democracia, a través del análisis de la herramienta de participación llamada Presupuesto Participativo, en relación con el contexto que atraviesan los municipios en general y Rosario en particular, y con las “falencias” que ostenta nuestro sistema democrático.

Para ello, hemos partido de los siguientes interrogantes: ¿es el Presupuesto Participativo Rosario una herramienta útil para contribuir al sistema democrático de nuestra ciudad?, ¿cuáles pueden ser sus aportaciones al respecto?

Comenzamos con un análisis del contexto que, en general, transitan actualmente los municipios, para abordar luego específicamente la realidad de la ciudad de Rosario.

En el primer caso, reconocimos la existencia de dos factores centrales que han originado la conformación de los nuevos escenarios locales: la reforma del Estado y el proceso de globalización. Ambos han provocado un redimensionamiento de la escala local, alterando tanto el interior de las estructuras administrativas, en el pasaje de un modelo de gestión burocrático a uno gerencial, como la forma de relacionarse el gobierno con la sociedad civil, experimentando una novedosa articulación público-privado.

En cuanto a la situación de nuestro municipio, encontramos que no es ajeno a estas transformaciones y que a partir de 1996 emprendió su propio proceso de reforma con la elaboración del Plan Estratégico Rosario. Agregamos que, dentro de este Plan, una de las prioridades era la Descentralización y Modernización del Municipio, marco institucional para la implementación del

Presupuesto Participativo Rosario.

Efectuamos luego un breve racconto de las características generales de este novedoso mecanismo de gestión presupuestaria, reconociendo sus particularidades esenciales.

Posteriormente, expusimos las ideas de Norberto Bobbio acerca de la democracia, de sus promesas incumplidas y de los obstáculos que favorecieron este incumplimiento.

Por último, intentamos dilucidar los aportes que desde la utilización de la herramienta denominada Presupuesto Participativo es posible hallar para superar los obstáculos y cumplir las promesas democráticas planteadas por Bobbio.

En este sentido, hemos encontrado respuestas positivas a nuestras inquietudes, desde que, en mayor o menor medida y con mayor o menor trascendencia, los aportes del Presupuesto Participativo permitirían tanto contribuir a superar los obstáculos que coadyuvaron al incumplimiento de las promesas democráticas como a cumplir las mismas, siempre recordando la advertencia hecha durante el desarrollo del trabajo respecto de la necesidad de utilización de otros instrumentos y de la subordinación de las herramientas a las manos que las administren para su adecuado funcionamiento.

Es dable aclarar que analizamos una herramienta novedosa para nosotros, en cuyo uso se están dando los primeros pasos; en consecuencia, acordamos con Bifarello (2005) en que esta es una experiencia que debe aprender de sí misma, puesto que se trata de un proceso social, donde el aprendizaje se realiza transitándolo.

Para concluir, coincidimos con Scheibler en que “la adecuada implementación del procedimiento denominado Presupuesto Participativo puede constituirse en un elemento transformador del funcionamiento cotidiano del Estado local en un sentido profundamente democrático, a la vez que en un eficaz mecanismo de control en manos de la sociedad civil” (Scheibler, 2004: 32).

No obstante, también es válida la aclaración de este autor en lo que se refiere al rol que deben asumir tanto los ciudadanos como los funcionarios públicos. A propósito, apunta Scheibler que “se requiere de una ciudadanía activa, a la altura de las circunstancias y dispuesta a asumir la responsabilidad y el compromiso que implica el involucrarse directamente en el diseño, gestión y control del propio destino colectivo. A su vez, las autoridades de los distintos niveles de la administración deberán incorporar el cambio cultural que implica el someterse permanentemente al confornte de opiniones y al escrutinio de la sociedad civil, sin adoptar conductas que entorpezcan o dificulten el proceso social” (Scheibler, 2004: 32).

## Bibliografía

BIFARELLO, M. "Una Ciudad Participativa y Eficaz – Derecho a un Estado Municipal transparente y cercano a la gente", en *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*. Rosario. PNUD, 2005, pp. 63-124.

BOBBIO, N. *El Futuro de la Democracia*. Barcelona, Plaza & Janes, 1985.

CAMPANA, M. "La desjerarquización de la relación Estado-Sociedad Civil. El caso del Municipio de Rosario", 2006. Mimeo.

CORAGGIO, J. L. *¿Competir por el capital o competir por la gente? Sentidos alternativos de la política metropolitana*. Ponencia presentada en el Seminario internacional "Grandes metrópolis del MERCOSUR: problemas y desafíos", organizado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1999.

GARCÍA DELGADO, D. "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión", en *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires, UBA - FLACSO, 1997, pp. 13-38.

SCHEIBLER, G. "Presupuesto Participativo: una redefinición de la relación Administración-Sociedad Civil", en *Nota a Fallo "Desplats, Gustavo M. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires"*, 06/04/04. Buenos Aires, La Ley, 6-4-2004, pp. 20-32.

Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Rosario. ORDENANZA n° 7.326/02.