

Entre la participación y la politización: Ciudadanía, gobierno local y democracia participativa.

Gattoni María Soledad.

Cita:

Gattoni María Soledad (2010). *Entre la participación y la politización: Ciudadanía, gobierno local y democracia participativa*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/816>

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

Título de la ponencia: Entre la participación y la politización: Ciudadanía, gobierno local y democracia participativa

Ponente: María Soledad Gattoni

Adscripción institucional: Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires)/CONICET

Dirección de correo electrónico: msoledad.gattoni@gmail.com

Resumen

Las sucesivas transformaciones en la conformación del vínculo representativo; la territorialización del conflicto y la protesta social, y la descentralización del aparato del Estado nacional nos llevan a focalizar nuestra atención en los espacios de gobierno local como instancias privilegiadas para el desarrollo de nuevas formas de democracia y participación ciudadana. Es por ello que, el objetivo principal de esta ponencia consiste en analizar las diversas prácticas y mecanismos de democracia participativa existentes en el municipios del Conurbano bonaerense de Morón, con el objeto de determinar de qué modo las mismas influyen en el ejercicio de la ciudadanía política y qué vinculación existe entre dichas prácticas y las distintas formas de organización y acción colectiva. Para ello, se prestará especial atención a: a) el modo y las herramientas a partir de las cuales los gobiernos locales interpelan y fomentan las nuevas formas de participación política; b) la forma a partir de la cual la ciudadanía se acerca a participar o conformar las mismas; c) la relación que tienen estas prácticas con las organizaciones sociales existentes y las otras lógicas políticas.

De este modo, el trabajo tendrá como insumos principales: un relevamiento y análisis de los distintos programas, informes técnicos, documentos y periódicos producidos el gobierno local; un estudio pormenorizado de las actas de implementación de las distintas prácticas y mecanismos participativos; entrevistas a funcionarios del gobierno y referentes de la ciudadanía a nivel local y un acercamiento etnográfico a las prácticas participativas.

Entre la participación y la politización: Ciudadanía, gobierno local y democracia participativa

María Soledad Gattoni*

Introducción

El ejercicio de la ciudadanía política se ha ido reconfigurando al calor del desarrollo histórico, por lo que la ampliación de nuevas formas de movilización social y de diversos mecanismos y formatos de participación han ido conformando, durante el último tiempo, un foco fundamental a partir del cual desde distintas perspectivas teóricas y analíticas se han desarrollado una inmensa variedad de investigaciones empíricas. En efecto, la proliferación de estudios de esta clase, terminó conformando un gran campo de producción intelectual y académica que, sin perder de vista la importancia que las instituciones y el sistema representativo tienen a la hora de interpretar el ejercicio ciudadano, intentó dar cuenta de aquellos aspectos más contestatarios, participativos y formas políticas no convencionales que —si bien exceden a aquellas expresiones más visibles e institucionales de la participación política— son igualmente centrales para el estudio de las transformaciones en la vida democrática. En este marco y en un contexto de sucesivas transformaciones en la conformación del vínculo representativo —al calor del período abierto por la crisis económica, política y social de 2001— de territorialización del conflicto y la protesta social; y de descentralización del aparato del Estado nacional, los espacios de gobierno local se vuelven instancias privilegiadas de fomento a la participación, la organización de la acción colectiva y el desarrollo de nuevas formas de democracia y representación ciudadana.¹

En este sentido, el interrogante principal que anima la presente ponencia consiste en una reflexión respecto de qué procesos y entramados simbólicos se esconden detrás de las denominadas “nuevas prácticas participativas”², desde qué lugar son pensadas las mismas por los gobiernos locales, cuáles son los supuestos que estas formas innovadoras traen consigo, cuál es la relación entre estas prácticas y aquellas

*Licenciada en Ciencia Política (FSOC-UBA). Becaria doctoral del CONICET.

¹ Cabe destacar que la presente ponencia se enmarca dentro de las reflexiones de un trabajo de mayor envergadura, llevado a cabo por el Grupo de Estudios de Protesta Social y Acción Colectiva (IIGG-FSOC-UBA) dirigido por el Prof. Federico Luis Schuster, co-dirigido por Germán Pérez y financiado por la Universidad de Buenos Aires, el Ministerio de Educación de la Nación y la Secretaría de políticas Universitarias.

² Al referimos a “nuevas prácticas participativas” estamos haciendo referencia a la puesta en marcha por parte del gobierno de diversos mecanismos, canales y herramientas de expresión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión. Este conjunto de prácticas pretende exceder, a la vez que complementar, los mecanismos tradicionales de representación y participación política. Son ejemplos de estas prácticas el Presupuesto Participativos y el referéndum, entre otros.

relacionadas con los tradicionales aparatos partidarios clientelares y en qué sentido la ciudadanía logra apropiarse y empoderarse a través del involucramiento en las mismas.

De esta forma, el objetivo principal de nuestro trabajo consistirá en estudiar la compleja trama de relaciones entre el Estado local y el ejercicio de la ciudadanía política teniendo como objeto primordial de estudio a las nuevas prácticas y mecanismos de democracia participativa creadas por el gobierno local del municipio del conurbano bonaerense de Morón³, municipio que desde la asunción de la gestión de su anterior intendente, Martín Sabbatella⁴ en 1999 ha instalado la preocupación central de, no sólo impulsar un cambio en la forma de la administración de los recursos municipales, sino también de “vincular al Estado con la Sociedad” y de instalar una “democracia de proximidad”.⁵

A partir de qué herramientas el gobierno local fomenta nuevas formas de participación y proximidad política, ¿cuál es el alcance y el involucramiento de la ciudadanía en éstas prácticas? ¿Cuán innovadoras son respecto a las prácticas políticas previamente existentes? ¿Cuál es la forma a partir de la cual los ciudadanos se acercan a participar o conformar las mismas? Y finalmente, ¿cuáles son las consecuencias que éstas prácticas tienen en las relaciones que se establecen entre el gobierno local y la ciudadanía? serán tan sólo algunos de los interrogantes preliminares sobre los que este trabajo buscará reflexionar.

Cabe destacar que han sido privilegiadas para la recolección de los datos las técnicas cualitativas, en particular el relevamiento y análisis de distintos programas, informes técnicos, documentos y periódicos producidos por el gobierno local de Morón, las actas de implementación de las distintas prácticas y mecanismos participativos y la realización de entrevistas en profundidad (semi-estructuradas) a funcionarios —técnicos y políticos— del gobierno a nivel local. Al mismo tiempo se realizó un acercamiento etnográfico a aquellas prácticas en donde existía presencia conjunta de representantes del gobierno local y representantes de la ciudadanía.

³ Morón es un partido de la provincia argentina de Buenos Aires, ubicado en la zona oeste del Gran Buenos Aires. Tiene una superficie de 52 km² y 309.380 habitantes acorde al censo del 2001 (INDEC) y forma parte del denominado “conurbano bonaerense” que según la clasificación provista por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) está compuesto, según el criterio de densidad poblacional, por un total de 24 municipios incluidos en la primera y la tercera sección electoral, entre los cuales se encuentra Morón.

⁴ Intendente del municipio del conurbano bonaerense de Morón desde el año 1999 hasta el año 2009, fecha en la cual deja el cargo para asumir como Diputado Nacional de la Provincia de Buenos Aires dejando la administración del municipio a cargo del Lic. Lucas Ghi. Sabbatella es el fundador del partido local Nuevo Morón, con el que logró la re-elección en los años 2003 y 2007 y fundador del partido político Encuentro para la Democracia y la Equidad con el que se presentó en la contienda y fue finalmente electo como candidato a Diputado Nacional.

⁵ El entrecomillado indica que estas expresiones son propias de los discursos de los actores analizados. En este caso, del propio Sabbatella en la publicación número uno, año uno, del Plan de desarrollo estratégico, 2006 (Documento oficial).

De la transparencia a la “proximidad”

“[...] lo concreto, el problema que había que resolver, era el lazo de confianza entre la comunidad y el municipio”⁶

El proceso de descentralización municipal se inicia en Morón en el año 2000 a partir de la creación de siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGCs) en las que se divide el territorio municipal: UGC N° 1 Morón Centro Norte, UGC N° 2 Haedo, UGC N° 3 El Palomar, UGC N° 4 Castelar Centro Norte, UGC N° 5 Castelar Sur, UGC N° 6 Morón Sur y UGC N° 7 Villa Sarmiento. De esta forma, el gabinete de gobierno se propuso reforzar la ya clásica división de la gestión en Secretarías temáticas mediante la incorporación de Secretarías territoriales con el objeto explícito de construir una presencia más fuerte del Estado en el territorio y focalizar la mirada de los barrios al centro del dispositivo gubernamental.

Así, a partir de este proceso, y en vistas a contraponer el nuevo proyecto político e institucional con el del anterior intendente Juan Carlos Rousselot⁷, la gestión de Sabbatella comenzó a instalar en la agenda pública del municipio un imaginario de transparencia⁸ y proximidad ubicado en las antípodas del anteriormente vigente. De esta forma y en primer lugar, el primer mandato del gobierno de Sabbatella —de impronta vecinalista⁹— impulsó la implementación de nuevos mecanismos de transparencia en la administración pública con el apoyo de distintos programas nacionales así como de instituciones intermedias de amplia trayectoria, como Poder Ciudadano, entre otras.¹⁰

⁶ Funcionaria de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales del municipio de Morón.

⁷ Intendente de Morón por el Partido Justicialista durante los períodos 1987-1989 y 1991-1998.

⁸ Este imaginario nace del desempeño de Sabbatella en el Honorable Concejo Deliberante del municipio de Morón, el cual estuvo marcado por un fuerte control y oposición a las acciones de gobierno del entonces intendente justicialista Juan Carlos Rousselot. Fue en ese momento que sus pares lo eligen como presidente de la Comisión Investigadora que desplazó de su cargo al jefe comunal, quien luego fue procesado y condenado por la Justicia en diversas causas vinculadas a la mala administración del Gobierno local.

⁹ Si bien Sabbatella comienza su trayectoria política en Morón como candidato de la Alianza. En 2002 funda su propio partido, denominado Nuevo Morón con el que fue candidato en septiembre de 2003 para un nuevo período como intendente. En estas elecciones obtuvo el 53 por ciento de los votos, a pesar de que sólo presentó candidaturas locales, logrando superar el efecto “arrastre” que suele producirse en los comicios en los que también se elige gobernador.

¹⁰ Cabe destacar el Programa de Auditoría Ciudadana impulsado por la Subsecretaría nacional para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, mediante el cual se mide la calidad de la relación entre el Gobierno local y los vecinos y el Programa de Discrecionalidad Cero que impulsa la Fundación Poder Ciudadano consistente en una serie de medidas para aumentar el control de los vecinos sobre las acciones del Gobierno municipal, entre otros.

Entre las medidas implementadas se destaca la creación de la Subsecretaría de Modernización y Transparencia del Estado, a partir de la cual han ido implementándose diferentes programas en vistas a transparentar la administración y eliminar el fantasma de la corrupción¹¹ tan presente en el imaginario moronense¹². De esta forma, la supervisión de los procesos de licitación pública de servicios y el Programa Discrecionalidad Cero¹³, son tan sólo algunos de los programas principales implementados con tal objeto, programas, que, una vez en funcionamiento y con el paso del tiempo (sumada a la acumulación de expertise que estos programas trajeron consigo) dieron el puntapié inicial para comenzar a pensar la cuestión de la participación ciudadana y noción de proximidad.

De esta forma, las audiencias públicas fueron las primeras herramientas de participación que permitieron a la comunidad autoevaluar y acceder a distintas fuentes de información a las que antes no tenían acceso, tales como declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios, procedimiento de elaboración de normas, acceso al boletín municipal con un resumen de la gestión, presupuestos públicos, nóminas del personal municipal, etcétera. Al mismo tiempo, la creación de una oficina anticorrupción como aquel espacio institucional encargado de prevenir y denunciar conductas que resultarán contrarias a la transparencia, la eficiencia y la eficacia en el funcionamiento del Estado y la creación de la Oficina de control de gestión, para el análisis y diagnóstico de los niveles de eficacia y eficiencia de las unidades orgánicas de la administración municipal, fueron los primeros instrumentos a partir de los cuales el gobierno se propuso cimentar la confianza de sus representados y desde allí comenzar a pensar en la renovación de los distintos canales de participación ciudadana.

¿Cuál fue entonces y cuál continúa siendo en ese sentido la propuesta del gobierno local? En palabras del propio Sabatella: la creación de una “democracia de proximidad”, que logre trazar redes de cercanía y relación entre los ciudadanos y el propio gobierno local.

Así, una de las propuestas más contundentes en este sentido fue la experiencia —aún hoy vigente— del Presupuesto Participativo. Implementada en el municipio desde el año 2006, el programa tiene como objetivo que los vecinos decidan de qué manera se utilizarán e invertirán una parte de los recursos públicos de cada comuna el siguiente período lectivo. De esta forma en base a la presuposición de que “nadie sabe mejor que

¹¹ La corrupción es un tema que ha despertado un renovado interés en las últimas décadas y que incluso ha generado organizaciones de alcance internacional para combatirla. Para más detalle ver Pereyra: 2008.

¹² Juan Carlos Rousselot fue destituido de su cargo por diversas causas de corrupción vinculadas a la administración del gobierno local.

¹³ Este programa depende de la Oficina de Acceso a la Información Pública y se ocupa de recibir las consultas y las solicitudes - en forma verbal o escrita - sobre aquella información del Gobierno Municipal a la que no se puede acceder mediante los procedimientos ordinarios. Al mismo tiempo, impulsa las actuaciones derivadas de dicha solicitud y pone a disposición de los interesados los datos solicitados.

los vecinos y vecinas de Morón cuáles son las necesidades y prioridades de su barrio”¹⁴ el Presupuesto Participativo junto con otras instancias afines de participación —tales como la Banca Abierta¹⁵, el Consejo en los Barrios¹⁶, entre otras— intentan de algún modo “inmediatizar” el vínculo representativo, incentivando a la participación bajo el presupuesto de la existencia de una población que ha estado cautiva durante décadas y por tanto desafectada y desinteresada de la vida política.

En este marco, consideramos interesante repensar a qué concepto de participación política y ciudadana intentan aludir los propios actores del gobierno de Morón. ¿De qué forma es pensada esa noción de “proximidad” tan presente en los discursos de los actores así como en los distintos trabajos que aluden a las experiencias de localización y participación?

Annunziata (2008:1) siguiendo a Rosanvallon (2007) y a Schnapper (2004) señala que la proximidad es un vínculo político, “[...] una combinación —contingente pero implacable— entre las esperanzas puestas en el ámbito político local y la invitación entusiasta a la participación”. La democracia de proximidad se hallaría así entre la intersección de la democracia local y la democracia participativa, y por tanto en este sentido como aquel extremo contiguo —pero no por ello menos complementario— a la democracia representativa, institucional y porqué no, liberal.

La proximidad es así evocada en cada una de las referencias que realizan los actores sobre el proceso participativo. Incluso en publicaciones oficiales, discursos y materiales programáticos, es factible encontrarlo recurrentemente. Pareciera aludir a la necesidad de instaurar un lazo de cercanía, de similitud, hasta incluso de empatía con los vecinos, como si en aquel discurso existiese la implacable necesidad de restituir aquel vínculo no siempre recordado de representación, de demarcar una y otra vez que aquel que ocupa el lugar de representante está allí tan sólo para eso: para hacer presente una voluntad ausente, para representar la soberanía popular.

¿Pero porqué dedicar tanto esfuerzos y recursos a reafirmar la antañña imbricación entre la participación y la representación? ¿Qué implicancias tiene esta participación que se busca incentivar? ¿No son acaso instancias autosuficientes, si bien deseables en su complementariedad?

Es innegable que estas preguntas nos llevan a pensar en cómo se constituye la legitimidad democrática en las sociedades contemporáneas, razón inevitable que nos

¹⁴ Promotora comunitaria del Presupuesto Participativo.

¹⁵ Esta herramienta fue creada en el marco de los procesos de participación vecinal que desde 2004 viene impulsando el Honorable Concejo Deliberante del gobierno de Morón. En ese contexto, los segundos y cuartos jueves de cada mes -días en que se realizan las Sesiones Ordinarias del HCD-, cuatro vecinos o vecinas de Morón tienen la posibilidad de expresar sus reclamos o proponer temas de interés comunitario ante las y los ediles.

¹⁶ Remite a otro de los programas aprobados por el HCD durante el año 2004, que consistía en la intervención de las organizaciones de la comunidad en el proceso de elaboración participativa de las normas.

remite a pensar la tensión constitutiva que habita en este mismo concepto: por un lado, una legitimidad de tipo originaria, representada en el tradicional estado de derecho liberal, conformada por instituciones y mecanismos procedimentales (tanto electorales como no electorales), en constante tensión con una legitimidad ampliada, que pretende examinar aquellos aspectos de la vida democrática que exceden los marcos institucionales vigentes y que intentan alumbrar aquellos elementos más contestatarios o simbólicos de las sociedades democráticas.

En esta línea, es frecuente escuchar una y otra vez la importancia que tiene para el gobierno de Morón —así como para muchos otros gobiernos que se proponen afianzar las prácticas participativas¹⁷— la necesidad de incentivar las mismas como vía de generar una mayor conciencia de lo que implica el ser ciudadano y el involucrarse en la vida política. Este “concientizar” tiene como objeto incentivar la participación más allá del momento electoral. Sin embargo, a la hora de examinar los programas a partir de los cuales se intenta dar vida a esta proximidad, nos encontramos con un sinnúmero de prácticas, discursos y expresiones que en principio parecerían ser bastante ajenos a este universo extra institucional de participación colectiva y contestataria. Más bien todo lo contrario, estas prácticas que a simple vista y desde el discurso de los actores parecieran tener como objeto brindar instrumentos de “empoderamiento” para los ciudadanos o instrumentos de control y fiscalización para los mismos, por momentos se pierden entre repertorios formales, procesos burocráticos engorrosos y un fomento a la individualización de los reclamos en detrimento de una participación colectiva orientada a la construcción de una sensibilización de lo común.

Pero tratemos de expresar esta deriva teórica de una manera más concreta tomando como base el Programa del Presupuesto Participativo que ya hemos estado mencionando y que consideraremos uno de nuestros principales objetos de análisis. El objetivo general de este programa, tal como se enuncia en los distintos instructivos que prepara el municipio para incentivar la práctica, es “fortalecer la democracia y la igualdad social para fomentar la participación popular, promover el protagonismo social de todos y todas en el diseño e implementación de políticas públicas, en pos de construir, colectivamente, una ciudad más democrática y equitativa”¹⁸.

El programa consta así de cinco etapas: una primera, la de las *Asambleas Barriales*, en la que los vecinos se reúnen para plantear las problemáticas y necesidades comunes de sus barrios y definir, en forma colectiva, propuestas de solución de las mismas. Esta etapa se lleva a cabo en las UGCs, organizaciones comunitarias e instituciones educativas y pueden participar todas las personas mayores de 14 años que vivan, trabajen o estudien en el territorio. Una segunda etapa, la de los *Informes territoriales*, en las que los participantes elegidos como voluntarios en la instancia de las asambleas trabajan sobre las ideas y propuestas planteadas en la etapa anterior, en función de la

¹⁷ Cabe señalar que el discurso de la democracia de proximidad, se encuentra actualmente instalado en el discurso político particularmente dentro del progresismo. Tan sólo a modo de ejemplo podríamos señalar las siguientes notas periodísticas en las que este discurso se muestra: “Una fórmula debe de ir de la mano de un proyecto”, Página 12, 4 de Octubre de 2009; “Binner anunció que volverá a convocar a Reutemann”, Crítica de la Argentina, 1 de Junio de 2010.

¹⁸ Boletín informativo sobre Presupuesto Participativo. Año 1, número 1. Abril de 2009.

elaboración de un listado definitivo para ser presentado a las áreas municipales implicadas en el proceso. La tercer etapa, de *Elaboración de pre proyectos*, en la cual a partir de las ideas planteadas por los vecinos las distintas áreas del municipio elaboran pre proyectos, evaluando costos, viabilidad y prestando atención a que las mismas no se superpongan con obras ya planificadas por las áreas municipales, realizando luego una jornada de devolución para acordar y construir los proyectos definitivos. Una cuarta etapa de *Feria de Proyectos* que consiste en el momento decisivo del proyecto en donde los habitantes de Morón votan durante tres semanas qué proyectos serán los ganadores. Y finalmente, una última etapa consistente en la *Comisión de seguimiento*, a partir de la cual se crean comisiones para monitorear la implementación de los proyectos de Presupuesto Participativo que hayan resultado elegidos en las ferias.

De este modo, observamos que si tan sólo tenemos en cuenta las primeras cuatro etapas del proceso, el Presupuesto Participativo dura aproximadamente un año con lo cual los mismos funcionarios destacan que muchas veces se les dificulta —dada la larga duración de este proceso— conseguir que los vecinos mantengan su participación en el tiempo. Pero más allá de la participación longitudinal, ¿cómo es en los hechos esa participación? Sin entrar en la reflexión respecto de cómo se participa, que será objeto del siguiente apartado, ¿cuánta gente participa en cada una de las etapas?

Sin lugar a dudas, la etapa de mayor participación es la de la feria de proyectos. Es radicalmente significativa la diferencia numérica existente entre aquellos que asisten a las asambleas de las que finalmente terminan votando.¹⁹ La participación exponencial, aquella en términos numéricos realmente significativa, es la que se logra a través del voto, a través de la instancia tradicional y formal de colocar una boleta en una urna.

De esta forma, por momentos se hace complicado ver de qué forma se construye “colectivamente” una democracia más participativa, dado que el colectivo, salvo raras ocasiones se ve fuertemente opacado por el sujeto individual que participa emitiendo un voto. Incluso, las diversas observaciones etnográficas llevadas a cabo en el territorio durante la etapa de asambleas permitieron dar cuenta de cómo esta etapa muchas veces opera más como una vía de catarsis, respecto de aquellas cuestiones pendientes que el municipio tiene que resolver —en particular un tema muy frecuente es el de las cloacas— que como un espacio propositivo en el que los vecinos se acercan a deliberar.

Más allá de esto, también es importante destacar que la agenda temática sobre la que se debate en las asambleas del Presupuesto Participativo ya viene delimitada de antemano. Esto no implica que haya ciertos temas que el municipio lleve consigo a las asambleas para la discusión, pero es la misma construcción del programa la que inevitablemente lo hace. El monto²⁰ que se participa y las áreas en las que el municipio

¹⁹ Durante el año 2006, primer año de implementación del Presupuesto Participativo participaron 1500 personas en las asambleas y terminaron votando los proyectos (en la etapa de Feria de Proyectos) 3200 personas. En el último año de implementación del Presupuesto (2009) participaron 6083 personas y en la última etapa de votación la cifra ascendió a 21.903 ciudadanos. Notamos así que la etapa en la que más se ha incrementado exponencialmente la participación es en la instancia de votación de proyectos.

²⁰ En el caso de los Presupuestos de 2009 y 2010, el monto participado ha sido y será de \$3.500.000 (cuatro veces más del destinado a la primer edición del Presupuesto Participativo). Presupuesto que se

tiene injerencia restringen y constriñen los temas sobre los cuales los vecinos pueden proyectar. El monto presupuestado participativamente es incomparable respecto al monto que el municipio tiene anualmente para presupuestar, y no obstante eso, al hacerse vigente los proyectos al año lectivo posterior al año en el que se participan y proyectan, esto hace también que muchos proyectos o problemáticas que requieren de una resolución inmediata por parte del municipio no logren entrar dentro del abanico de propuestas a ser considerados como pre-proyectos. Al mismo tiempo, cabe mencionar que luego las propuestas son revisadas por las áreas de ejecución municipal, con lo cual, si bien el Presupuesto Participativo se piensa como uno de los mecanismos más importantes de democracia directa, si consideramos la existencia de estas distintas instancias con las restricciones que estas conllevan, queda demostrado que lejos están los ciudadanos de participar “directamente” en la elaboración y ejecución de políticas públicas.

Una vez más, pareciéramos volver a caer en la tentación de considerar que la existencia de la participación por fuera de la representación —e incluso sin mediación— es una tarea impensable en las sociedades contemporáneas.²¹ Sin embargo, el crecimiento de las distintas experiencias de acción colectiva luego de la crisis de 2001 en la Argentina e incluso en otros países de América Latina y el mundo demuestran lo contrario. Experiencias que con su accionar han demostrado que la participación directa, en particular, cuando existe un sujeto colectivo que la sustenta, es posible. El dilema consistirá en pensar entonces, si estas nuevas prácticas participativas a las que hemos aludido, incentivan o si desincentivan la participación colectiva.

Participar, proponer, decidir

Nosotros desde una política de gobierno, creemos que es válido y que es importante que se genere, que se despierte, y que se escuche la voz si se quiere de la comunidad de los vecinos frente a cual o tal tema. Quiero decir, hay espacios de participación que se generan, si se quiere espontáneamente, desde la comunidad y nosotros alentamos. Y hay otros que, en realidad, nos van a encontrar a nosotros más...; incentivando, propiciando, tratando de que se generen esos espacios.²²

La implementación del presupuesto participativo en Morón tiene como referente, entre otros, el proceso de presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil). El mismo fue iniciado en el año 1989 convirtiéndose en una experiencia precursora en la región y modelo de todas las que se le sucedieron. Sin embargo y si bien las experiencias comparten ciertos principios y directrices básicos, estas prácticas y mecanismos deben ser reajustados e implementados acorde a la realidad de cada localidad.

distribuye según un criterio de equidad que toma en consideración la cantidad de habitantes de cada comuna y las el índice de necesidades básicas insatisfechas.

²¹ Strasser (1991) señala que la trama de la democracia está urdida y entretejida con hilos que en principio le son extraños. De esta forma la democracia contemporáneamente posible para el autor contiene al gobierno representativo, fiduciario y mixto y se encuentra está compuesto por él. Cualquier otra expectativa sería una idealización o un simple modelo prescriptivo.

²² Funcionaria del área de Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria.

Es por eso que cada experiencia es un universo distinto y cada gobierno la adaptará a las condiciones sociales, políticas y económicas de su región. Sin embargo, es posible notar un denominador común en estas experiencias, un denominador común que por momentos parecería no rimar del todo con el lenguaje participativo que notamos estas prácticas proponen o prometen, este denominador tiene que ver con la no siempre visible contradicción entre participación e individuación. Tal como señala Dagnino (2004) es factible observar una confluencia perversa entre un discurso aparentemente democratizante y participatorio —que emerge fundamentalmente a partir de la crisis de los regímenes autoritarios y los intentos de consolidar Estados democráticos en América Latina— con un discurso neoliberal, que lejos de pensar a los ciudadanos en clave colectiva invita a pensarlos como individuos con reclamos particulares que necesitan ser expresados y canalizados a través del Estado.

Es en esta línea en la que intentamos indagar respecto de quiénes participan de estas nuevas prácticas participativas y de qué modos y formas lo hacen. Pero estas preguntas no pueden ser pensadas al margen de las planteadas en el anterior apartado, de pensar cuál es el sentido de incentivar la participación por fuera de la representación y si el sentido es el de volver efectiva una participación y una decisión respecto de lo común, o si se trata más bien de convalidar la legitimidad de los procesos decisorios y de asegurarle a los ciudadanos un lugar privilegiado como monitores y veedores de dichos procesos.

¿Cómo hacer para que la participación colectiva exceda la participación en el monitoreo de la gestión de recursos? ¿Cómo lograr que el empoderamiento ciudadano devenga participación en la decisión respecto de aquello que la comunidad política quiere y desea? Según señala una de las funcionarias del municipio a cargo del Programa del Presupuesto Participativo:

“El presupuesto participativo concretamente lo que permite es poder tener o poder poner la decisión en la ciudadanía. Poder poner la decisión en un espacio que ya no es solamente el espacio del gobierno, con lo que esto implica o implicaría también en función de poder contrarrestar, si se quiere, la cultura del individualismo... y de la disgregación. Empezar a pensar... en una cuestión un poco más comprometida... y colectiva, la construcción de una ciudadanía distinta...”

Pareciera que es la misma proximidad local la que veta esta posibilidad y la que por momentos anula la factibilidad de pensar lo colectivo. Pareciera que diversos juegos de lenguaje se fusionan y se permean mutuamente en el momento de planificación y ejecución de este tipo de políticas.

Por un lado, es factible encontrar en los discursos de los actores una fusión entre el discurso técnico —propio del gestor público— y un discurso más de corte republicano. Así, en la noción de “proximidad” que se intenta expresar en el programa del Presupuesto Participativo, conviven por un formas lingüísticas técnicas como la “optimización del manejo de los recursos públicos” y “priorización de los problemas en el ámbito territorial en el diseño, discusión y puesta en marcha de políticas públicas”, así como aquellas cuestiones que hacen referencia a un imaginario de tipo republicano,

en tanto se pretende “incluir la visión de la comunidad y promover y consolidar el protagonismo ciudadano”.²³

Con esto, no queremos decir que ambos discursos sean antagónicos, pero es innegable que esta conjunción entre aquello que hay de tecnicismo burocrático —por un lado— y de construcción ciudadana a partir de la enunciación de un determinado imaginario identitario con foco en el barrio se funden en el discurso de la proximidad y lo complejizan. Este discurso puede así promover tanto una agenda de temas e issues más ligados a los problemas puntuales del barrio; o a los colectivos sociales que encuentren en la identidad local un elemento de cohesión y reivindicación, “un elemento de integración ciudadana y de estima.” (Borja: 2002)

El propio Merklen (2005) ha trabajado intensamente sobre la significación del barrio y las dimensiones de la integración social y política; y como el barrio muchas veces aporta los soportes necesarios para la integración, la generación de estructuras de solidaridad local y territorialidad. Sin embargo, la proximidad que despierta el Presupuesto Participativo, en particular en el municipio de Morón, tiene más que ver con la proximidad individual que puede generarse entre el vecino/a como sujeto habitante, trabajador o educando de un determinado barrio, que la del vecino como parte de un cuerpo colectivo o social.

De hecho, la pregunta respecto de la posibilidad de construir proyectos colectivos forma parte de las inquietudes que algunos funcionarios del gobierno local se realizan diariamente:

“Entendemos que hay algunas cuestiones en términos de participación que no estamos garantizando... y entendemos que ese es un desafío importante, digamos, cómo pasar de proyectos más del tipo individual... que es lo que hoy aparecen... o por ahí consensuados o de algunos y demás... a proyectos más colectivos... es un desafío. Es algo que nos importa trabajar. Porque además entendemos que si hay proyectos que tienen un nivel de adhesión más grande y un nivel de pertinencia más grande en términos territoriales... eh... seguramente va a tener mayor impacto. Seguramente el recurso público va a estar mucho mejor aplicado.”²⁴

Sin embargo la estrategia discursiva y comunicativa que lleva a cabo el propio gobierno, muchas veces fomenta esa individuación. El propio término “vecino” evoca la individualidad, la particularidad. Se convoca a la participación de los vecinos y vecinas²⁵ del barrio, como aquel espacio reivindicativo que responde a una complejidad de situaciones y demandas. Lo que se hace próximo en las asambleas es la propia problemática de la que se espera una respuesta o acción más o menos inmediata del gobierno para su resolución. Demandas como la colocación de un semáforo, una loma de burro, o el barrido de una zona o sector del barrio, parecieran ser demandas cuyas significaciones se encuentran más próximas a una reunión de consorcio que a la construcción de un sentido de pertenencia común. Esto no implica que estas demandas

²³ Sitio web oficial del Municipio de Morón.

²⁴ Funcionaria del área de Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria.

²⁵ Todos los discursos oficiales, así como programas, folletos y otros materiales discursivos del municipio en cuestión fomentan la igualdad de género.

no sean importantes, ni necesarias para mejorar la calidad de vida de los individuos que las solicitan, pero ellas difícilmente puedan generar per se más que, en el mejor de los casos, la visibilización de problemáticas compartidas y la construcción de redes²⁶ para canalizarlas.

Volviendo entonces a la pregunta inicial: ¿Cómo hacer para que la participación colectiva exceda la participación en el monitoreo de la gestión de recursos? Parecería evidente que una respuesta que intente dar cuenta de este interrogante debería empezar por cuestionar cuál es el lugar que estas prácticas dejan para una participación que exceda la planificación de la organización, asignación y planificación, que exceda la legitimación de modelos de ciudadanía restringidos a una dimensión individualista y que avance en dirección a una dimensión más cognitiva de la política.

¿Clientelas vs. ciudadanos?

No es novedoso argüir que las lógicas políticas del conjunto de municipios que hoy componen el conurbano bonaerense estuvieron asociadas durante mucho tiempo al juego de poder impuesto por el efectivo accionar de las maquinarias políticas y la adhesión de fuerte contenido ideológico de sus respectivos electorados de referencia. Estas lógicas, surgidas como producto de la “política de masas”, se reconfiguraron, sin embargo, al calor de los avatares que signaron a la vida partidaria en los últimos tiempos (Gattoni y Rodríguez: 2007). Los llamados “aparatos” (O’Donnell, 2005) se convirtieron entonces en los protagonistas estelares de una escena política que se vio reducida en sus márgenes de incertidumbre al ser monopolizada, tanto en el plano de la representación legislativa como en la ejecutiva, por los principales actores partidarios de nuestro sistema (Malamud, 2004). El control que los mismos ejercieron sobre la distribución y el manejo de los recursos públicos aseguró así sus bases de poder (Calvo y Murillo, 2004), presentándose de este modo como el dispositivo privilegiado de organización del juego político en estos territorios locales.

Sin embargo, como ya hemos hecho referencia en otros trabajos (Gattoni y Rodríguez: 2007) se vuelve necesario problematizar aquella afirmación instalada, y corroborada durante mucho tiempo, respecto del reinado sin pausa de las maquinarias políticas en los distintos escenarios municipales en razón de su efectividad en términos electorales. En este sentido, la experiencia de la llegada del gobierno de Sabbatella —la cual pone fin a una gestión de 10 años del justicialismo bajo el mandato de Rousset— nos permite relativizar dicha afirmación, en tanto y en cuanto esta experiencia estableció un principio de discontinuidad y ruptura respecto de la vigencia de cierto patrón político que estructuró durante una década, y de manera casi exclusiva, la dinámica electoral del municipio.

²⁶ Cabe destacar que la utilización del término “red” no es casual. En este sentido, queremos aludir a la debilidad y contingencia de los lazos de unión que se trazan entre los individuos para conseguir un objetivo en común.

Así, es interesante repensar de qué forma las nuevas formas de participación ciudadana que hemos señalado como objeto central de estudio de esta ponencia, inciden o no sobre dicho patrón, de modo tal de determinar cuál es la relación existente entre ambas prácticas aludidas.

En este marco, es importante destacar un proyecto que resultó ganador durante el período de Feria de Proyectos del Presupuesto Participativo del año anterior que ha sido aludido por la mayoría de los funcionarios entrevistados por haber sido aquel que a partir de un actor con cierta referencialidad en el barrio —en este caso, las manzanas de Castelar Sur— logró promover y gestionar un proyecto de microcréditos para el mejoramiento habitacional con un alto nivel de adhesión popular. Este proyecto es el único ejemplo y experiencia de la cual se valen los funcionarios del municipio para explicar cómo las prácticas participativas han logrado en algunos casos sustituir o comenzar a cuestionar la lógica prebendaria. En palabras de los propios actores del municipio: “esta es otra lógica... que se empieza a instaurar ya desde... desde que asumimos el gobierno... y que hoy va tomando estas otras características, en donde estos grupos que alguna vez respondieron a una lógica más clientelar, más de toma y daca, hoy se sienten también protagonistas de un proceso distinto...”²⁷

Llegado este punto, cabe aclarar lo que veníamos enunciando a comienzo del presente apartado, la necesidad de evitar una lectura dicotómica que lleve a pensar que éstas nuevas prácticas participativas reemplazan por completo al patrón clientelar-prebentario al que aludimos anteriormente o viceversa. Dado que si bien es cierto que la puesta en práctica de políticas de transparencia y anticorrupción tuvo una gran incidencia en la posterior implementación de las políticas participativas, esto no implica desconocer las distintas tensiones y articulaciones que éstas nuevas prácticas tienen con las lógicas anteriormente aludidas. De hecho, tomar cómo único referente a esta experiencia implicaría desconocer que el Presupuesto Participativo en la mayoría de los casos no ha logrado convocar en concreto a aquellos actores colectivos que solían ser los principales protagonistas de la dinámica clientelar.

En particular, podemos pensar que esto puede tener que ver con dos cuestiones: por un lado la estrategia comunicacional del municipio, en tanto y en cuanto se le hace difícil al gobierno generar aquel baluarte de “proximidad” en sectores que no dominan un nivel de información acorde al requerido en estas instancias. Es innegable que el proceso del Presupuesto requiere un cierto bagaje de conocimiento previo y que, al margen de los esfuerzos que el municipio hace en tratar de llegar a toda la población —vía actividades culturales, organizaciones de base comunitaria (comedores, bibliotecas, etcétera), el boletín informativo del municipio, entre otras—este proceso la mayoría de las veces no logra los resultados esperados. Pero al mismo tiempo, es importante dejar en claro que esto guarda relación con una especificidad propia del municipio de Morón. En particular, en este distrito, la experiencia del Presupuesto Participativo surge impulsada desde el propio gobierno local y es, en este sentido, el propio gobierno quien invoca y convoca a participar, a vecinos y vecinas de los distintos barrios comunales. Este dato no es menor y guarda relación con el entramado organizativo que tiene el propio municipio de Morón. De tradición fomentista, es difícil encontrar en Morón

²⁷ Funcionario de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales.

formas de participación colectiva, que excedan aquellos espacios que crecieron netamente asociados a las dinámicas de participación social barrial, aquellos “...espacios en donde participan básicamente las organizaciones... de un determinado territorio..., sociedades de fomento, clubes, centros los jubilados, comedores”²⁸.

Este entramado, claro está, muy pocas veces entraña un proceso de participación política más profunda que exceda la dinámica del “reclamo” y de la espera de resolución de conflictos sociales por parte del Estado, al mismo tiempo que, como es sabido, muchas de las organizaciones que conforman este entramado se encuentran viviendo un proceso de crisis institucional que tiene su foco en la pérdida de referencialidad en el barrio con las consecuencias que esto trae para sus posibilidades de mantenimiento económico.

Palabras finales

Hemos llegado al final de nuestro recorrido. En este punto, consideramos importante resaltar que este trabajo ha tenido como principio rector —más que proporcionar un estudio detallado sobre cómo se estructuran, planifican y constituyen como política pública las nuevas prácticas participativas— la sistematización y conformación de un conjunto de reflexiones respecto de cómo dichas prácticas incentivan o pueden incentivar la participación ciudadana.

En esta línea, quizás sea interesante para terminar, rescatar otras experiencias que, si bien a simple vista parecerían dar cuenta del mismo universo de prácticas que en este trabajo tratamos de estudiar, han sido constituidas a partir de un proceso radicalmente distinto al de Morón. No a partir de la implementación de políticas por parte del gobierno hacia la ciudadanía, sino de impulso desde las propias organizaciones sociales en directa interpelación al gobierno local. La experiencia de la conformación del Presupuesto Participativo en el municipio del conurbano bonaerense de San Miguel, por ejemplo, resulta sumamente interesante en este sentido. En este municipio treinta y cinco organizaciones sociales, dentro de las que se encontraban cooperativas de trabajo, empresas sociales, clubes, comedores y movimientos sociales, acordaron un plan de lucha para que el gobierno implementara la práctica del Presupuesto Participativo.

Como ésta, también en Brasil la incorporación de los instrumentos participativos se dio por una intensa participación de los movimientos sociales. Tal como señala Alvarez (1993), la articulación de los movimientos ayudó a diseñar una visión alternativa de democracia que enfatizara la participación ciudadana, y el lenguaje pro-participativo proveyó a los movimientos de una fuerte base militante que generó como consenso general la necesidad de democratización.

Es por esto que es importante resaltar, a la hora de analizar qué procesos y entramados simbólicos se esconden detrás de estas prácticas participativas, la importancia que juega el entramado organizacional de la realidad local en pos de pensar cuán permeable será la política local a la participación ciudadana y cuáles serán las capacidades de los ciudadanos de “empoderarse” a través de estos instrumentos.

²⁸ Director de UGC.

Repensar la vinculación entre el entramado organizacional existente en cada una de las realidades locales y cómo el diseño de políticas públicas toma en cuenta o no las características y diversas realidades de dicho entramado, posiblemente repercutirá en el modo en que hoy en día se juega la relación entre ciudadanía, participación y clientelismo.

En este sentido, la presente investigación busca ser entonces una invitación a repensar las prácticas instituidas, avizorar las potencialidades y limitaciones e la incorporación de nuevas prácticas aparentemente instituyentes y reflexionar sobre las nuevas formas democráticas y el ejercicio de la ciudadanía política de cara al siglo XXI.

Bibliografía citada

- Alvarez, Sonia (1993): “Deepening Democracy: popular movement networks, constitutional reform, and radical urban regimes in contemporary Brazil”, en R. Fisher y J. Kling: *Mobilizing the Community, Local Era in the Global City*. Sage Publications, USA.
- Annunziata, Rocío (2008): *Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón*. Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Borja, Jordi (2002): “Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana” en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* N° 19, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo: “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market” en *American Journal of Political Science Association*, Vol. 48, N° 4.
- Cravacuore, Daniel. y Badía (comps.) (2000): *Experiencias Positivas en Gestión Local*. UNQ – UNGS – IDI, Bernal.
- Dagnino, Evelina (2004): “Confluencia perversa, desplazamientos de sentido, crise discursiva”, en A. Grimson (comp.): *La cultura en las crisis latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires.
- Gattoni, María Soledad y Darío Rodríguez (2009): “Crease o no. Alternancia y desagregación de los poderes locales en el conurbano bonaerense (2005-2007)” en Cheresky, I. (2009): *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Homo Sapiens, Rosario.
- García Delgado, Daniel (comp.) (1997): *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) – Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires.

- Grimson Alejandro y Sebastián Pereyra (2008): *Conflictos globales voces locales, Movilización y activismo en clave transnacional*. Prometeo, Buenos Aires.
- Malamud, Andrés (2003): “El Bipartidismo Argentino: Evidencias y Razones de una Persistencia (1983-2003)” en *Revista Colección*, Buenos Aires.
- Merklen, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Editorial Gorla, Buenos Aires.
- O`Donnell, María (2005): *El Aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*. Aguilar, Buenos Aires.
- Rosanvallon, Pierre (2007): *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial, Buenos Aires.
- Schnapper, Dominique (2004): *La democracia providencial. Homo Sapiens*, Rosario.
- Strasser (1991): *Para una teoría de la democracia posible*. Gel, Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus, Buenos Aires.