

# DISPOSITIVOS PARTICIPATIVOS EN EL MUNICIPIO BONAERENSE DE MORÓN: REFLEXIONES EN TORNO AL ESTADO LOCAL, LA CIUDADANÍA Y LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

*Participatory arrangements in the Morón municipality of Buenos Aires: Thoughts on local government, citizenship, and democratic legitimacy*

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

---

\* La autora es licenciada en ciencia política, actualmente candidata a doctor en ciencias sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becaria de la Fundación Carolina para realizar el programa de Master en Ciencia Política en la Universidad de Salamanca. Becaria de formación doctoral interna de CONICET. Bajo la dirección de FEDERICO LUIS SCHUSTER y la codirección de SEBASTIÁN PEREYRA en el marco del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Investigadora becaria en el proyecto UBACYT S053 "Movilización política y gobierno local: Un análisis comparado de las relaciones entre las organizaciones territoriales y los municipios en el Gran Buenos Aires, 1997-2005" dirigido por el Prof. FEDERICO LUIS SCHUSTER y codirigido por el Lic. GERMÁN PÉREZ. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Programación científica 2008-2010. Realizando tareas de coordinación del equipo de trabajo de campo, entre otras actividades del GEPSAC.

Artículo recibido el 4 de agosto de 2010. Aceptado el 27 de septiembre de 2010. Correo electrónico: msoledad.gattoni@gmail.com

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, el objetivo principal de este artículo es estudiar la compleja trama de relaciones establecidas entre el Estado local y el ejercicio de la ciudadanía política, teniendo como objeto primordial de estudio a los dispositivos institucionales de participación promovidos por el gobierno local del municipio del conurbano bonaerense de Morón<sup>1</sup>, municipio que desde la asunción de la gestión de su anterior intendente, MARTÍN SABBATELLA<sup>2</sup> en 1999 ha instalado la preocupación central de no solo 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”<sup>3</sup>.

En este marco dividiremos el trabajo en cuatro apartados. En el primero, retomaremos diferentes aportes de aquellos estudios y/o aná-

lisis que demuestren centrar su preocupación en aquel componente más contestatario y, si se quiere, extra-institucional de la vida política para de este modo comprender la tensión que existe entre una legitimidad democrática formal —proveniente de los marcos legales e institucionales— y una legitimidad ampliada, vinculada con aquellas nuevas formas de participación ciudadana. En segundo lugar, nos concentraremos en el estudio del municipio del conurbano bonaerense de Morón, para dar cuenta de las distintas prácticas de transparencia y dispositivos de participación promovidos por el Estado local y su vinculación al proceso de descentralización del Estado nacional. En tercer término, nos concentraremos en el Programa del Presupuesto Participativo (PP), realizando algunas reflexiones respecto de cómo son los discursos que cohabitan en el diseño del programa, el tipo de participación que promueve el Estado y la respuesta dada por la ciudadanía a esa promoción; para finalmente analizar en el cuarto apartado cuál es el vínculo entre los dispositivos de participación

---

<sup>1</sup> 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 km<sup>2</sup> y 309.380 habitantes acorde con el censo de 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.

<sup>2</sup> Intendente del municipio del conurbano bonaerense de Morón desde 1999 hasta 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. Ver más en ANNUNZIATTA (2006).

<sup>3</sup> 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 gestión).

analizados en el apartado anterior con las tradicionales lógicas clientelares y con la historia política-organizativa de los municipios.

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 en el ámbito local. Al mismo tiempo se realizó un acercamiento etnográfico a aquellas prácticas en las que existía presencia conjunta de representantes del gobierno local y representantes de la ciudadanía.

### **I. AMPLIANDO LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA: ALGUNOS APORTES TEÓRICOS**

La innumerable proliferación de estudios académicos y periodísticos respecto de la ampliación y los alcances de los movimientos sociales o las nuevas formas de participación y expresión ciudadana, evocados en distintos trabajos como “estallidos” (PEREYRA, 2002; DELAMATA, 2002), “poder en la calle”, “democracia inmediata” (CHERESKY, 2003), entre otros, da cuenta de un campo de estudio que no solo abre la puerta a reflexiones teóricas respecto de las transformaciones en la ciudadanía y la sociedad civil sino que permiten al mismo tiempo reflexionar respecto de las formas de producción y expresión de la legitimidad democrática en las sociedades contemporáneas.

Así, el interrogante que hemos planteado para este primer apartado tiene que ver con pensar cómo se constituye la legitimidad democrática a partir de examinar la tensión constitutiva que habita en este mismo concepto. De esta forma, haremos referencia por un lado al modo en que se expresa una primera legitimidad, 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 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 contestarios de las sociedades democráticas.

Retomaremos brevemente entonces los desarrollos teóricos de ROSANVALLON (2007) y SCHNAPPER (2004), a modo de señalar tan solo algunos de los aportes más recientes para estudiar la legitimidad democrática a la vez que para remarcar las limitaciones que estos enfoques presentan para entender las realidades latinoamericanas y sus procesos de innovación institucional.

ROSANVALLON (2007: 23) señala que en las democracias contemporáneas: “[se] produce una ampliación de la calidad de legitimidad, agregando a su carácter estrictamente procedimental una dimensión moral (la integridad en sentido amplio) y una dimensión sustancial (la preocupación por el bien común)”. A medida que se fortalece la democracia electoral, se expande para ROSANVALLON un segundo pilar de legitimidad ampliada: la desconfianza ciudadana. Esta desconfianza conforma un conjunto de expresiones democráticas de

desconfianza frente a la democracia electoral-representativa. De ahí que cada vez más la legitimidad de los gobernantes se halle dissociada de la legitimidad de sus acciones (o de la confianza en las mismas) y también la necesidad de las autoridades de poner en marcha formas de consulta permanente. Además, si bien esta desconfianza no se desdice de los pronunciamientos electorales, los ubica ante el desafío del cuestionamiento al poder y la necesidad de reproducir de forma permanente su legitimidad. La confianza de la ciudadanía en los gobiernos tiene entonces, para el autor, una particular importancia, ya que presupone el carácter de continuidad en el tiempo de esa legitimidad ampliada.

En este sentido, la democracia estaría compuesta por dos dimensiones: por un lado, el funcionamiento y el devenir de las instituciones electorales-representativas y, por otro, la constitución de un universo de la desconfianza, expresado a través de tres poderes indirectos (los poderes de control, las formas de obstrucción y la puesta a prueba a través del juicio).

Los poderes de control, en primer lugar, remiten a un pueblo atento, que observa los actos de los gobernantes y tiene tres modalidades principales: la vigilancia, la denuncia y la calificación<sup>4</sup>. La vigilancia, en particular, remite a una inspección continua sobre la

acción gubernamental, a partir de la cual la ciudadanía ejerce una vigilancia permanente sobre las gestiones cotidianas, generando influencia sobre el orden de prioridades de la acción del gobierno<sup>5</sup>. En segundo lugar, la denuncia hace referencia al control de los actos de los gobernantes por medio de la publicidad. En este sentido, la misma descansa en la fe que se tiene en el papel directamente corrector de la publicidad y el rol de los medios de comunicación permite que la denuncia se haga pública y afecte la reputación de un determinado gobierno. Finalmente, el último dispositivo ciudadano dentro de los poderes de control es la calificación, aquella que implica una evaluación de acciones particulares o de políticas más generales cuyo objetivo es comprobar la eficacia y la calidad técnica de una gestión.

Por su parte, las formas de obstrucción, remiten a la idea de un pueblo que veta y rechaza determinadas decisiones gubernamentales. Remite al desplazamiento de una soberanía positiva en donde se produce la identificación con un determinado proyecto hacia una soberanía social de tipo negativo.

Finalmente, la puesta a prueba a través del juicio se trata de un proceso de judicialización de la política, en la que se da el paso de las democracias de confrontación a las democracias de imputación. Así, se fortalece la figura del juez en el espacio político y se hace necesario

---

<sup>4</sup> Los nuevos movimientos sociales, por ejemplo, tienen la particularidad de que se organizan en torno a estos tres formatos, a los que ROSANVALLON denomina la “nueva militancia” ya que dan cuenta de la nueva forma de estructuración de la sociedad en torno a identidades colectivas en detrimento de conflictos de clase.

<sup>5</sup> Los observatorios de desigualdades, las agencias o asociaciones de defensa ciudadana en el campo del consumo y la salud son, por ejemplo, algunas muestras del ejercicio de esta vigilancia.

encontrar responsables, en un contexto de creciente opacidad en el proceso de toma de decisiones y de complejidad y crecimiento de las estructuras estatales<sup>6</sup>.

De esta forma, para ROSANVALLON la expresión ciudadana excede los caminos institucionales para hacerse presente cotidianamente en el proceso político y el espacio público y, lejos de lo que muchos autores han expresado, esta desconfianza ciudadana no estaría dando cuentas de una dimensión negativa de la democracia o del advenimiento de la desafección, sino de una mutación en la vida política y en las formas de participación.

Esta participación, a su vez, estaría marcando la expectativa generalizada de “inmediatizar” el vínculo representativo, a través de expresiones de descontento y control, como las manifestaciones, huelgas, referéndum y otras formas de participación moderna. Tal como señala ROSANVALLON (2007: 286): “[...] en la actualidad, un poder sólo se percibe como legítimo si se somete regularmente a una prueba de discusión y justificación. Pero la participación también se ha vuelto indispensable para administrar problemas y atender a la población de modo eficaz [...] para ser eficaz hoy se debe estar cerca del terreno, implicar a las personas involucradas, procesar información recogida en la base. La democracia participativa se inscribe en ese movimiento. Responde a las exigencias ampliadas de una gobernabilidad moderna”.

Así, SCHNAPPER (2004) también da cuenta de la necesidad de ensanchar los principios de legitimidad de las sociedades democráticas, en particular, teniendo en cuenta la necesidad de adaptar la ciudadanía tradicional a las necesidades y exigencias del *homo democraticus*. Tal como destaca la autora, la presión de los ciudadanos sobre los gobernantes ya no se ejerce solo de manera esporádica en los momentos electorales, sino de manera constante o continua, evocando así la idea de un ejercicio directo de la ciudadanía y la crítica a la relación clásica y tradicional de representación.

En este sentido coincidimos con RINESI (2003: 22) en que “el espacio de la política se define exactamente en esa tensión, en ese punto de cruce entre las instituciones formales y las prácticas sociales, entre los poderes constituidos de los Estados y el ‘poder constituyente’ de la multitud, entre las ‘instituciones’ y los ‘acontecimientos’, entre la autoridad y la novedad”. Y si bien muchos estudios provenientes de las ciencias sociales siguen actualmente entendiendo a lo político y a lo social como dos esferas diferenciadas, la primera como aquel espacio de la representación política, las instituciones de gobierno o el Estado, y la segunda como constituida por la sociedad civil, la ciudadanía, los movimientos sociales, entre otros, consideramos que necesariamente ambos aspectos se encuentran relacionados en una compleja articulación.

<sup>6</sup> Los intentos de *impeachment* alentados por la ciudadanía, las solicitudes de controles de constitucionalidad, etcétera, son solo algunos de los ejemplos de este poder.

Sin embargo, si bien coincidimos en la necesidad de que las ciencias sociales presten una renovada atención a las cuestiones de la conformación de una legitimidad ampliada y en el cuestionamiento que desde estos enfoques se realiza al mito del ciudadano pasivo, desinteresado y desafectado por la vida política, también consideramos que en dichos enfoques existen limitaciones teóricas y empíricas que son ineludibles a la hora de estudiar las sociedades latinoamericanas y que tienen que ver con un sesgo normativo que muchas veces empaña las riquezas empíricas de los casos de estudio. En el caso de ROSANVALLON, si bien el interés de este autor tiene que ver con concentrarse en aquellos elementos que amplían la legitimidad –no en función de la ampliación del universo de la desconfianza liberal sino a través de lo que él denomina la “desconfianza democrática”– al momento de expandir su desarrollo teórico y caracterizar los tres contrapoderes o poderes indirectos esta distinción se desdibuja. Si bien coincidimos en el carácter democrático de la expansión de los poderes de control en sus tres modalidades principales (denuncia, vigilancia y calificación) no nos queda tan claro cómo los poderes de sanción y obstrucción y el poder del pueblo juez podrían ser muestras de una legitimidad ampliada en términos extra-institucionales. En el caso del poder de veto por parte del pueblo, esta expresión de una soberanía negativa es mayoritariamente puesta en acto a través de los procesos electorales y por tanto muy difícil de pensarse más allá de los términos en los que tradicional-

mente se ha entendido la legitimidad formal y el cumplimiento del estado de derecho. En este sentido, consideramos que restringir la expresión de esta legitimidad democrática ampliada tan solo a los poderes de control plantea una limitación importante a la hora de entender cómo se conforma la misma en las sociedades contemporáneas y cómo muchas veces son los propios dispositivos institucionales a partir de los cuales se promueve la participación desde el Estado. Al mismo tiempo, en el desarrollo de SCHNAPPER cuando alude a la necesidad de pasar de una democracia representativa a una de tipo participativa en la cual se incorporen por parte de los representantes nuevos mecanismos de participación y de fomento de la relación inmediata con los representados, cabe preguntarse hasta qué punto estos nuevos mecanismos factibles de ser implementados como políticas públicas concretas –tales como los dispositivos que estudiaremos en el próximo apartado: el presupuesto participativo, la realización de consejos consultivos, la apertura de las sesiones ordinarias de los consejos deliberantes a los ciudadanos, entre otros– no son simplemente una multiplicación de las medidas para mejorar la calidad de la democracia formal incorporando determinadas prácticas de democracia directa en la propia democracia representativa, algo que desde la perspectiva de ROSANVALLON no sería otra cosa más que seguir haciendo foco en la desconfianza liberal e institucional y no en la desconfianza democrática.

## II. HACIA UNA DEMOCRACIA LOCAL: DE LA TRANSPARENCIA A LA PARTICIPACIÓN

“[...] lo concreto, el problema que había que resolver, era el lazo de confianza entre la comunidad y el municipio”<sup>7</sup>

El proceso de descentralización del Estado nacional argentino como respuesta a la crisis estructural del estado social (CHIARA y DI VIRGILIO, 2005; ANDRENACCI, 2002) converge en la década del noventa con la territorialización del conflicto social y la protesta social que –profundizada por la crisis económica, política y social de 2001– pone el foco sobre los gobiernos locales como instancias privilegiadas de fomento a la participación, la organización de la acción colectiva y el desarrollo de nuevas formas de democracia y participación<sup>8</sup>.

En Morón –un partido ubicado en el área metropolitana de Buenos Aires, en la zona oeste del llamado “conurbano bonaerense”<sup>9</sup> que por su cercanía a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su alto grado de concentración

de habitantes<sup>10</sup> y recursos económicos, constituye uno de los principales centros urbanos del país– el proceso de descentralización municipal se inicia en el año 2000 a partir de la creación de siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) en las que se divide el territorio municipal: UGC n.º 1 Morón Centro Norte, UGC n.º 2 Haedo, UGC n.º 3 El Palomar, UGC n.º 4 Castelar Centro Norte, UGC n.º 5 Castelar Sur, UGC n.º 6 Morón Sur y UGC n.º 7 Villa Sarmiento. Con este proceso, 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 con miras a contraponer el nuevo proyecto político e institucional con el del anterior intendente JUAN CARLOS ROUSSELOT<sup>11</sup>, la gestión de SABBATELLA comenzó a instalar en la agenda pública del municipio un imaginario de transparencia<sup>12</sup> y

<sup>7</sup> Funcionaria de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales del municipio de Morón.

<sup>8</sup> Cabe destacar que el presente artículo 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.

<sup>9</sup> Morón 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 que se encuentran en los alrededores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que se hallan incluidos en la primera y la tercera sección electoral de la provincia de Buenos Aires.

<sup>10</sup> Morón tiene una superficie de 52 km<sup>2</sup> y 309.380 habitantes acorde al censo del 2001 (INDEC).

<sup>11</sup> Intendente de Morón por el Partido Justicialista durante los períodos 1987-1989 y 1991-1998.

<sup>12</sup> 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



proximidad ubicado en las antípodas del anteriormente vigente. De esta forma, el primer mandato del gobierno de SABBATELLA –de impronta vecinalista–<sup>13</sup> impulsó la implementación de nuevos mecanismos de transparencia en la administración pública con el apoyo de distintos programas nacionales y de instituciones intermedias de amplia trayectoria, como Poder Ciudadano<sup>14</sup>, entre otras<sup>15</sup>.

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 con miras a hacer transparente la gestión de la administración y eliminar el fantasma de la corrupción<sup>16</sup> tan presente en

el imaginario moronense<sup>17</sup>. De esta forma, la supervisión de los procesos de licitación pública de servicios y el Programa Discrecionalidad Cero<sup>18</sup> son tan solo 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 trajeron consigo) dieron el puntapié inicial para comenzar a pensar la cuestión de la participación ciudadana y la noción de proximidad.

De esta forma, las audiencias públicas constituyeron la primera bisagra entre la transparencia y la participación, en tanto permitieron a la comunidad autoevaluar y acceder a distintas fuentes de información a las que

---

justicialista JUAN CARLOS ROUSSELOT. Fue en ese momento cuando sus pares lo eligieron 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.

<sup>13</sup> 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% de los votos, a pesar de que solo presentó candidaturas locales, logrando superar el efecto “arrastré” que suele producirse en los comicios en los que también se elige gobernador.

<sup>14</sup> Poder Ciudadano es una fundación apartidaria y sin fines de lucro que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en la Argentina. Desde 1993, Poder Ciudadano se convirtió en el capítulo argentino de Transparency International, organización que lidera la lucha contra la corrupción a nivel global.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> JUAN CARLOS ROUSSELOT fue destituido de su cargo por diversas causas de corrupción vinculadas a la administración del gobierno local.

<sup>18</sup> 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.



antes no tenían acceso, tales como declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios, procedimiento de elaboración participativa 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 resultaran 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, programa que tiene como objetivo que los vecinos decidan de qué manera se utilizarán e invertirán una parte de los recursos públicos de cada comuna durante el siguiente período lectivo. De esta forma, con base en la presuposición de que “nadie sabe mejor que los vecinos y vecinas de Morón cuáles son las necesidades y prioridades de su barrio”<sup>19</sup>, el Presupuesto Participativo, junto con otras instancias afines de participación –tales como la Banca Abierta<sup>20</sup>, el Consejo en los Barrios<sup>21</sup>, entre otras– intenta de algún modo “inmediatizar” el vínculo representativo, incentivando 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 po-

<sup>19</sup> Promotora comunitaria del Presupuesto Participativo.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

lítico, “[...] 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 solo para eso: para hacer presente una voluntad ausente, para representar la soberanía popular.

¿Pero por qué dedicar tantos esfuerzos y recursos a reafirmar la antañona imbricación entre la participación y la representación? ¿Qué implicaciones 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 de nuevo el problema de la legitimidad democrática y su carácter mixto en las sociedades contemporáneas, en tanto conformada no solo por instituciones y mecanismos procedimentales sino al mismo tiempo por aquel marco contestatario y participativo.

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 promover prácticas participativas<sup>22</sup>– la necesidad de incentivar las mismas como vía para 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, más allá de aquella legitimidad originaria.

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 sinfín 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

<sup>22</sup> Cabe señalar que el discurso de la democracia de proximidad se encuentra instalado en el discurso político particularmente dentro del progresismo. Tan solo 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.

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 mencionado 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”<sup>23</sup>.

El programa consta de cinco etapas: la primera, de las *Asambleas Barriales*, en la que los vecinos se reúnen para plantear las problemáticas y necesidades comunes de sus barrios y definir, de forma colectiva, propuestas de solución de las mismas. Esta etapa se lleva a cabo en las UGC, organizaciones comunitarias e instituciones educativas y pueden participar todas las personas mayores de 14 años que vivan, trabajen o estudien en el territorio. La segunda etapa, 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 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*, consiste en el momento decisivo del proyecto cuando los habitantes de Morón votan durante tres semanas qué proyectos serán los ganadores. Y finalmente, una 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 solo 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?

<sup>23</sup> Boletín informativo sobre Presupuesto Participativo. Año 1, número 1.º de abril de 2009.

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 los que finalmente votan<sup>24</sup>. 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 depositar una boleta en una urna.

De esta forma, por momentos se hace complicado ver de qué forma se construye “colectivamente” una democracia de tipo participativa, dado que el colectivo, salvo raras ocasiones, se ve fuertemente opacado por el sujeto individual que participa emitiendo un voto. Incluso, las observaciones etnográficas llevadas a cabo en el territorio durante la etapa de asambleas barriales 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 interesante reflexionar respecto de quién delimita la agen-

da temática del pp y cuál es la incidencia de los diseños institucionales a la hora de imponer la priorización de determinados temas en detrimento de otros. La misma construcción del programa en conjunción con su propio formalismo y burocratización hace que inevitablemente no sean solo los vecinos quienes determinen cuáles son los temas y objetos sobre los cuáles proyectar. El monto<sup>25</sup> que se participa y las áreas en las que el municipio tiene o no injerencia restringen los temas que pueden llegar a ser objeto del programa. El monto presupuestado participativamente es incomparable con respecto al monto que el municipio tiene cada año para presupuestar, y no obstante eso, al hacerse vigente los proyectos al año lectivo posterior al aquel en el que se participan y proyectan, hace también que muchos proyectos o problemáticas que requieren de una resolución inmediata por parte del municipio no entren en el 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 instancias con las

<sup>24</sup> Durante el año 2006, primer año de implementación del Presupuesto Participativo participaron 1.500 personas en las asambleas y terminaron votando los proyectos (en la etapa de Feria de Proyectos) 3.200 personas. En el último año de implementación del Presupuesto (2009) participaron 6.083 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.

<sup>25</sup> 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 primera edición del Presupuesto Participativo). Presupuesto que se 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.

restricciones que 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<sup>26</sup>. 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 del próximo apartado consistirá en pensar, entonces, si estas nuevas prácticas participativas a las que hemos aludido, incentivan o si desincentivan la participación colectiva.

### **III. PARTICIPAR, PROPONER, DECIDIR: EL ESTADO COMO PROMOTOR DE LA PARTICIPACIÓN**

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<sup>27</sup>.

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 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 con la realidad de cada localidad.

Es por eso que cada experiencia es un universo distinto y cada gobierno la debe adaptar 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 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

<sup>26</sup> 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 posible en la actualidad para el autor contiene al gobierno representativo, fiduciario y mixto y está compuesto por él. Cualquier otra expectativa sería una idealización o un simple modelo prescriptivo.

<sup>27</sup> Funcionaria del área de Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria.

un discurso aparentemente democratizante y participativo —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 asegurarles 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 lado formas lingüísticas técnicas como la “optimización del manejo de los recursos públicos” y la “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”<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Sitio web oficial del Municipio de Morón.

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 diariamente

asaltan a algunos funcionarios del gobierno local:

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<sup>29</sup>.

Sin embargo, la estrategia discursiva y comunicativa que llevan a cabo los propios gestores del programa, muchas veces fomenta esa individuación. El propio término *vecino* evoca la individualidad, la particularidad. Se convoca a la participación de los vecinos y vecinas<sup>30</sup> 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 y si bien esta puesta en común genera una visibilización de las problemáticas compartidas y la construcción de redes<sup>31</sup> para canalizarlas vía el Estado, el propio diseño institucional del pro-

<sup>29</sup> Funcionaria del área de Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria.

<sup>30</sup> Todos los discursos oficiales, así como programas, folletos y otros materiales discursivos del municipio en cuestión fomentan la igualdad de género.

<sup>31</sup> 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.



grama promueve un tipo de involucramiento ciudadano que hace foco en los ciudadanos como veedores o como sujetos a los que el Estado debe rendir cuentas en detrimento de un involucramiento de corte participativo y republicano, que paradójicamente es el discurso predominante cuando los actores políticos del gobierno enuncian y proclaman la construcción de una “democracia de proximidad”.

#### IV. ¿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 ROUSSELOT– 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.

Así, es interesante repensar cómo las nuevas formas de participación ciudadana que hemos señalado como objeto central de estudio de esta ponencia inciden o no sobre dicho patrón, a fin de determinar 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 uno de los ejemplos a partir del cual los funcionarios del municipio explican 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...”<sup>32</sup>.

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 estas nuevas prácticas participativas reemplazan por completo al patrón clientelar-prebendario al que aludimos antes 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 estas nuevas prácticas tienen con las lógicas aludidas. De hecho, tomar como 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 relación 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 con el 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 el que 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 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”<sup>33</sup>.

Este entramado, claro está, muy pocas veces entraña un proceso de participación

<sup>32</sup> Funcionario de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales.

<sup>33</sup> Director de UGC.

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 para terminar quizás sea interesante rescatar la importancia de incorporar para trabajos futuros la perspectiva comparada, de modo tal que se pueda evidenciar cómo otras experiencias que –si bien a simple vista parecerían dar cuenta del mismo universo de dispositivos y 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 y promoción de políticas de participación por parte del Estado hacia la ciudadanía, sino de impulso desde las propias organizaciones sociales en directa interpelación al Estado local.

En efecto, la experiencia de la conformación del Presupuesto Participativo en el municipio del conurbano bonaerense de San Miguel<sup>34</sup>, por ejemplo, resulta sumamente interesante en este sentido. En este municipio 35 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 ÁLVAREZ (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

<sup>34</sup> San Miguel es un partido de la provincia argentina de Buenos Aires, situado al noroeste de la Capital Federal e integrado a la conurbación del Gran Buenos Aires. Tiene 253.086 habitantes, según datos del censo de 2001 (INDEC) y un gobierno de tradición justicialista. Para una breve introducción a la historia política y participativa reciente del municipio, remitirse a GATTONI y RODRÍGUEZ (2007).

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. 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 como hoy en día se juega la relación entre ciudadanía, participación, clientelismo y legitimidad democrática.

En este sentido, el presente artículo busca ser entonces una invitación a re-pensar las prácticas instituidas, avizorar las potencialidades y limitaciones de la incorporación de nuevas prácticas y dispositivos de participación, para de esta forma reflexionar sobre las nuevas formas democráticas y el ejercicio de la ciudadanía política de cara al siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ÁLVAREZ, SONIA (1993). "Deepening Democracy: popular movement networks, constitutional reform, and radical urban regimes in contemporary Brazil", en: FISHER R. y J. KLING (eds.): *Mobilizing the Community, Local Era in the Global City*. USA: Sage Publications.
- ANNUNZIATA, ROCÍO (2006). "Ni oficialista ni opositor: más acá de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moronense", en CHERESKY, ISIDORO (comp.): *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.
- 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.º 19, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- CALVO, ERNESTO y MARÍA VICTORIA MURILO (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", en *American Journal of Political Science Association*, vol. 48, n.º 4.
- CHERESKY, ISIDORO et al (eds.) (2003). *De la ilusión reformista al descontento ciudadano*. Rosario: Homo Sapiens.
- CRAVACUORE, DANIEL y BADÍA (eds.) (2000). *Experiencias Positivas en Gestión Local*, Bernal: UNQ – UNGS – IDI.0
- DAGNINO, EVELINA (2004). "Confluencia perversa, desplazamientos de sentido, crisis discursiva", en GRIMSON A. (ed.): *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- DELAMATA, GABRIELA (2002). "De los «estallidos» provinciales a la generalización de las protestas en Argentina", en *Nueva Sociedad*. Caracas
- 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 (ed.): *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens.
- GARCÍA DELGADO, DANIEL (eds.) (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil*

- en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Oficina de Publicaciones del CBC (UBA)/Universidad Católica de Córdoba.
- GRIMSON ALEJANDRO y SEBASTIÁN PEREYRA (2008). *Conflictos globales voces locales, Movilización y activismo en clave transnacional*. Buenos Aires: Prometeo.
- 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)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- O'DONNELL, MARÍA (2005). *El Aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*. Buenos Aires: Aguilar.
- PEREYRA, SEBASTIÁN (2002). “La política y las cacerolas: ¿Va a constituirse el cacerolazo en una acción?”, en *Revista IDEA* n.º 36. Facultad de Ciencias Humanas, UNSL.
- PETTIT, PHILIPPE (1999). *Republicanismo: Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- RANCIERE, JACQUES (2007). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva visión.
- RINESI, ERNESTO (2003). *Política y tragedia: Hamlet, entre Hobbes y Maquiavelo*. Buenos Aires: Colihue.
- ROSANVALLON, PIERRE (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- SCHNAPPER, DOMINIQUE (2004). *La democracia providencial*. Rosario: Homo Sapiens.
- SVAMPA, MARISTELLA (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Páginas institucionales consultadas
- Municipio de Morón: <http://www.moron.gov.ar/>
- Municipio de San Miguel: <http://www.msm.gov.ar/>