

“Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina

*“Proximity,” representation and participation.
The Participatory Budget in Argentina*

Rocío Annunziata

Doctora (c) de la Universidad de Buenos Aires y de la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Investigadora del Instituto Gino Germani. Docente del Área de Teoría Política Contemporánea de la Universidad de Buenos Aires.

Correo electrónico: rocio.annunziata@gmail.com

Fecha de recepción: septiembre 2010

Fecha de aceptación: marzo 2011

Resumen

El presente trabajo concibe a la ‘proximidad’ como forma emergente de legitimidad y a los llamados ‘dispositivos participativos’ como su cristalización institucional. En la primera parte propone una caracterización del principio de proximidad; luego, partiendo de un trabajo de campo realizado en los municipios argentinos de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires, muestra cómo los dispositivos participativos y en particular el Presupuesto Participativo, ponen en escena las transformaciones de la legitimidad política. Se muestra cómo el Presupuesto Participativo institucionaliza una política de la singularidad de la experiencia: frente a la legitimidad de la representación político-partidaria, de lo colectivo-redistributivo y del saber técnico o experto, operan la legitimidad de los problemas concretos del vecino, del micro-territorio y del saber de la experiencia cotidiana. Finalmente y a partir de lo anterior, se plantea la cuestión de la contradicción, complementariedad o interioridad entre representación y participación.

Palabras clave: participación, representación, proximidad, presupuesto participativo, municipio.

Abstract

This article conceives ‘proximity’ as an emerging form of legitimacy, and the so-called ‘participatory mechanisms’ as their institutional crystallization. In the first part, the author proposes a characterization of the proximity principle; then, based on field work in the Argentine municipalities of Morón, Rosario and the City of Buenos Aires, demonstrates how the participatory mechanism, and especially the Participatory Budget, bring into play transformations in political legitimacy. The article demonstrates how the Participatory Budget institutionalizes a politics of the singularity of experience: in addition to the legitimacy of political party, collective-redistributive and technical or expert knowledge, there operates the legitimacy of the neighbor’s concrete problems, the micro-territory, and knowledge based on daily experience. Finally and based on this points, the author raises the question of contradiction, complementarity and interiority between representation and participation.

Key words: participation, representation, proximity, participatory budget, municipality



Introducción: La proximidad como forma de legitimidad

Durante los últimos años, la legitimidad política democrática se ha transformado y renovado, emergiendo, entre otras, una nueva figura de la legitimidad que denominamos de 'proximidad' (Annunziata, 2009a; Lefebvre, 2004; Lefebvre y Le Bart, 2005; Rosanvallon, 2008). La hipótesis que desarrollamos en el presente artículo sostiene, precisamente, que dicha transformación apunta ante todo a un peso progresivo, al interior de la legitimidad democrática, de este emergente principio. Coincidimos con Lefebvre y Le Bart (2005) cuando afirman que actualmente, proximidad, implicación, eficacia y legitimidad se equivalen en un discurso dado por evidente.

La proximidad supone que el más legítimo es aquel gobernante o aquella política que 'se acerca' más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos. Se muestra especialmente en la exigencia de que los representantes sean 'hombres comunes', que compartan las experiencias de los representados y se dejen guiar por la escucha y la empatía, así como en el rechazo generalizado a la existencia de una 'clase política', a la distancia y la diferencia entre 'los políticos' y los ciudadanos, instauradas por la elección (Schnapper, 2004). Pierre Rosanvallon sostiene que la elección de un representante se basa por un lado, en un principio de distinción (una selección de los 'mejores') y, por otro, en un principio de proximidad o de identidad. Podemos conjeturar entonces que la tendencia a la legitimidad por proximidad aparece como un debilitamiento del primer principio y una exacerbación del segundo, con la consecuente puesta en cuestión del lazo representativo.

La proximidad promete una atención a la particularidad (Rosanvallon, 2008), a la diversidad de vivencias. De ahí la importancia creciente del testimonio y el relato en el ámbito político. De ahí también la puesta en marcha de una serie de 'dispositivos participativos', que funcionan como instancias de consulta y de escucha de los ciudadanos.

En tanto espacios asociados al contacto directo entre representantes y representados, el ámbito local, el barrio, el terreno, son objeto de una exaltación que los convierte en espacio modelo de la política legítima. A la vez, la importancia dada al contacto, a la escucha y a la particularidad de las experiencias hace de la denominada 'participación' de los ciudadanos el vehículo de redención de la política. 'Localismo' y 'participacionismo' son entonces discursos y prácticas que contribuyen a la configuración del lazo de proximidad (Annunziata, 2009a).

En un esfuerzo de definición, podemos decir que la proximidad es una forma de legitimidad promotora de un lazo político (entre representantes y representados, gobernantes y gobernados) que niega su propio carácter instituyente. Dicho lazo se apoya en una identificación entre unos y otros, en la que los gobernantes no sólo deben asimilarse a los gobernados, sino disimular toda diferencia representativa. La

proximidad pone en cuestión, en cierta forma, la trascendencia del representante respecto a los intereses e identidades particulares de los representados, y su carácter instituyente, en el sentido de la creación de una voluntad y unidad que no existe antes de la representación (Laclau, 2005). Se comprende fácilmente, en consecuencia, que el discurso de la 'crisis de representación' tenga una repercusión tan importante y que sea tan apropiado por los actores políticos. Toda enunciación de la necesidad de 'acercar' la ciudadanía a la política o a 'los políticos' viene precedida de la constatación de esta 'crisis de la representación'. Pero a la vez, la proximidad se plantea como una relación entre dos partes: negando el carácter instituyente de la representación, se construye sin embargo *al interior* del lazo representativo.

La proximidad aparece como un rasgo central de las campañas electorales (Annunziata, 2009c). Cada vez más, los candidatos se presentan como 'hombres comunes', con los que 'se puede hablar', que son 'sinceros', y 'diferentes a todos los políticos'; las campañas se basan en la presencia y en el contacto, con 'comidas', recorridos 'puerta a puerta', cartas a los vecinos, en lugar de los tradicionales actos partidarios; los candidatos aparecen mezclados y confundidos con la 'gente común'. La mirada sobre los procesos electorales nos revela que: a) la proximidad no es simplemente una característica de las políticas públicas o de la gestión, es una forma de lo legítimo a la que los líderes políticos apelan también por fuera de las funciones de gobierno; b) tampoco es sólo una característica de la política local –ni de las políticas públicas ni de los lazos políticos propuestos por líderes locales–, aparece en las estrategias discursivas de los actores políticos en todos los niveles de la representación –local, provincial y nacional–; y c) no es exclusiva de tal o cual ideología política o identidad partidaria, es invocada por todo el espectro político para construir clivajes, siendo finalmente transversal a los mismos.

Si nuestra primera hipótesis apunta a que la actual transformación de la legitimidad democrática implica un deslizamiento progresivo hacia la proximidad, nuestra segunda hipótesis sostiene que la forma institucional más desarrollada de este principio la constituyen los llamados 'dispositivos participativos' (Annunziata, 2009b), que tienen lugar sobre todo a escala municipal y cuya proliferación posee hoy en día un alcance internacional. La pretensión de estos dispositivos –tales como el Presupuesto Participativo, las asambleas de barrio, las intervenciones ciudadanas en las instancias del poder– es la de cristalizar una escucha, una vía de expresión de la especificidad de necesidades y aspiraciones; la de mostrar una disposición al contacto y una actitud de apertura y reconocimiento de la singularidad. De allí que su objetivo declarado sea el de 'acercar' a representantes y representados. Si bien la proximidad no se agota en los dispositivos participativos, es cierto que actualmente son ellos los escenarios más tangibles de dicho principio.

De este marco se derivan varias hipótesis: a) es sobre todo la función de escucha la que es cumplida por los dispositivos participativos, más que la intervención en la

toma de decisiones y que la deliberación racional desinteresada; b) las instancias participativas son siempre espacios abiertos y regulados por el Estado (Annunziata, Carmona y Nardacchione, 2009), teniendo invariablemente una dinámica *top-down*. Los dispositivos no son implementados a causa de una amplia movilización social que los demanda, de suerte que la magra autonomía de los actores no-estatales no puede ser una sorpresa; y, c) los dispositivos participativos no deberían definirse como de ‘izquierda’ o de ‘derecha’, son en cierta forma indiferentes o transversales a las ideologías y a las identidades partidarias.

El Presupuesto Participativo: cristalización de la legitimidad de proximidad

Dentro del conjunto de ‘dispositivos participativos’ existentes, nos dedicaremos en este trabajo al análisis del Presupuesto Participativo –PP–. El PP es el dispositivo más difundido en Argentina y en América Latina y el que más ha llamado la atención de científicos sociales y dirigentes políticos. En el presente, hay más de veinte municipalidades argentinas que desarrollan una cierta forma de PP¹. Los casos de Rosario, Ciudad de Buenos Aires y Morón², son los pioneros y los más desarrollados. En Rosario y en Ciudad de Buenos Aires, el PP comenzó a implementarse en el año 2002, todavía al calor de la crisis y la efervescencia del asambleísmo. En el segundo caso, la implementación ha sido más problemática y ha sufrido discontinuidades producto de los cambios de gestión, cosa que no ha ocurrido en Rosario. En Morón, el PP se implementa desde 2006. Especialmente durante 2008, muchas otras municipalidades argentinas han comenzado a imitar los ejemplos señalados, diseñando y poniendo en marcha formas incipientes de PP.

Podría definirse al PP, en términos generales, como un mecanismo por el cual la ciudadanía es habilitada para proponer y votar proyectos en su distrito, implicando un porcentaje del presupuesto ‘flexible’ del gobierno municipal. Dicho mecanismo se desarrolla como un ciclo de dos años compuesto por diferentes etapas. Las etapas y la metodología del proceso varían de una municipalidad a la otra y se van modificando con el tiempo, pero, *grosso modo*, podemos identificar cuatro momentos:

- 1 Provincia de Buenos Aires: Campana, General Pueyrredón, La Matanza, La Plata, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, San Fernando, San Martín, San Miguel; Provincia de Chaco: Resistencia; Provincia de Chubut: Comodoro Rivadavia; Provincia de Córdoba: Córdoba, Villa María; Provincia de Corrientes: Bella Vista; Provincia de Entre Ríos: Concepción del Uruguay; Provincia de Jujuy: San Salvador de Jujuy; Provincia de Mendoza: Godoy Cruz, Junín; Provincia de Río Negro: San Carlos de Bariloche; Provincia de Santa Fe: Rafaela, Rosario; Provincia de Tierra del Fuego: Río Grande, Ushuaia; Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Fuente: RAAAP, 2010).
- 2 No contamos en Argentina con mucha bibliografía consagrada al análisis comparativo de experiencias de presupuesto participativo. Los análisis de caso, en cambio, son más numerosos en lo que respecta a Rosario, menos para la Ciudad de Buenos Aires y casi inexistentes para Morón. Entre esta literatura cabe destacar Ford (2007) para Rosario y Landau (2008) para Ciudad de Buenos Aires.

asamblea general en los barrios, en la que los vecinos expresan sus ideas y demandas; asambleas más reducidas de vecinos delegados o consejeros con la presencia de responsables del gobierno, en las que son elaborados los proyectos; votación de los proyectos abierta nuevamente a los vecinos de cada barrio y finalmente, seguimiento de la ejecución de los proyectos elegidos –que se han incorporado a la ordenanza municipal del presupuesto– durante el año siguiente³.

Diferenciándose de otro tipo de dispositivos participativos⁴, en el PP encontramos siempre un formato de asamblea, en el que los ciudadanos reunidos discuten bajo la coordinación/animación de algún funcionario del gobierno local que asume el papel de moderador y cumple funciones de orientación en la elaboración de los proyectos. Hay siempre un proceso de deliberación/negociación entre los ciudadanos y entre ellos y los representantes del gobierno, siendo el rol de los funcionarios ‘animadores’ fundamental al momento de señalar los límites en la concepción de los proyectos: competencias que escapan al gobierno municipal, superposiciones con políticas en curso de implementación, etc. Debido a este característico intercambio entre los vecinos durante el proceso, el PP se considera muchas veces una instancia de ‘democracia deliberativa’. Pero no se trata necesariamente de una deliberación racional desinteresada y orientada por la fuerza del mejor argumento, como indicaría este modelo normativo. Muy al contrario, son los intereses concretos y particulares de los ciudadanos los que les impulsan a participar, imponiendo una lógica de competencia entre proyectos. La deliberación se presenta aquí sólo en tanto medio para conciliar particularidades diversas y no como mecanismo de búsqueda de una ‘verdad’, un ‘bien común’ o una ‘decisión más racional’. Sin embargo, la forma de la enunciación en sí misma no carece de importancia. El lugar que la experiencia singular y la vivencia de los ciudadanos tienen en el desarrollo de las asambleas es muy significativo. Esta vivencia es con frecuencia relatada como sufrimiento, convirtiendo a veces el relato o testimonio en una actividad catártica que vale por sí misma. Los funcionarios encargados de la puesta en marcha del PP coinciden en señalar que las primeras asambleas siempre dan lugar a los reclamos y a la catarsis de los vecinos. Los ciudadanos hablan casi siempre en primera persona, compartiendo una narración de su experiencia en el barrio o de sus problemas particulares.

Por otro lado, se considera que el PP a diferencia de otros dispositivos participativos, ofrece a los ciudadanos una mayor vinculación con la toma de decisiones. Se dice, concretamente, que se trata de un mecanismo vinculante, puesto que los proyectos votados por los vecinos son incluidos en la ordenanza municipal de presu-

3 El proceso de seguimiento de la ejecución de los proyectos es paralelo al inicio de un nuevo ciclo de asambleas para elaborar un nuevo conjunto de proyectos.

4 Por ejemplo, el Concejo de los Barrios, que existe tanto en Morón como en Rosario, o de la Banca Abierta que existe en Morón. Ambos incorporan la presencia de los ciudadanos comunes en las asambleas legislativas locales, pero sin constituir una reunión de ciudadanos que deliberan entre sí. Para una descripción de estos y otros dispositivos participativos y una propuesta de clasificación, ver Annunziata (2009b).

puesto. Pero este carácter vinculante debe ser relativizado teniendo en cuenta no sólo el incumplimiento gubernamental en la ejecución de los proyectos aprobados, sino la importancia del llamado ‘análisis de factibilidad’, por parte de las áreas centrales de la administración municipal, que constituye un filtro sobre las propuestas de los vecinos, reduciendo significativamente su implicación en la decisión.

Es por eso que no analizamos aquí al PP ni como expresión del ‘ideal deliberativo’ ni como expresión de la toma de decisiones directa por parte de los ciudadanos (como puede ser el caso de los llamados ‘dispositivos de democracia directa’⁵), sino como cristalización institucional de lo que hemos denominado ‘proximidad’. La proximidad se inclina hacia el reconocimiento de la experiencia singular y de un saber que le es propio a dicha experiencia. Es por eso que encontramos una vasta literatura que cuestiona la distinción entre lo experto y lo profano (ver especialmente Sintomer, 2008; Fromentin y Wojcik, 2008). El denominado ‘saber de uso’ (Sintomer, 2008) – o ‘saber local’ (Cuny, 2008) implica el reconocimiento de la experiencia de lo cotidiano y del terreno que posee el ciudadano común, un saber siempre singular y que está ligado a su rol de usuario de los servicios públicos locales, que no se origina en una experiencia cívica-democrática, sino en una experiencia permanente de habitar y consumir, de vivir su vida privada en un territorio dado. El ‘saber de uso’ descansa en la idea de que los ciudadanos son los mejores conocedores de las realidades ligadas a su vida cotidiana⁶, por lo que la singularidad de sus vivencias debe ser tomada en cuenta; de manera que este saber sostiene la justificación misma de los dispositivos participativos. Así, es notable encontrar esta justificación en los materiales de difusión de Morón y de Rosario. En el caso de Morón: “La participación de todos los vecinos y vecinas de Morón es importante porque nadie sabe mejor que ellos mismos las necesidades y prioridades de su barrio”⁷. En Rosario: “Nadie mejor que el vecino para pensar proyectos para su barrio y decidir su realización”, por lo cual entre los objetivos del PP 2010 se incluye “Sostener el rol del vecino como voz autorizada para diagnosticar y evaluar las prioridades del barrio”⁸.

Los límites de este trabajo nos obligan a presentar una síntesis muy acotada del funcionamiento del PP en cada uno de los casos y a no privilegiar un estudio sociológico –que por supuesto es importante y necesario⁹–, centrándonos de manera particular en las tensiones que queremos destacar.

5 Ver al respecto: Welp y Serdült (2009) y Lissidini, Welp, y Zovatto (2008).

6 Cécile Cuny (2008) habla por su parte de *saber local*, en el mismo sentido de *saber de uso*: se trata de un saber empírico, inseparable del contexto de las prácticas y de las situaciones en las que es movilizado; se adquiere por el uso cotidiano de los equipamientos del barrio. Con respecto a él, los ciudadanos devienen los “verdaderos expertos del barrio”, mientras que los representantes, los funcionarios, devienen los “profanos de lo local”, ignorando la realidad de las condiciones de vida y de trabajo de las personas comunes.

7 Municipalidad de Morón (2010).

8 Municipalidad de Rosario (2010).

9 Nos referimos, en particular, al estudio de los actores que participan en el proceso: cantidad de participantes en cada etapa (porcentajes con respecto a la población y al electorado), perfil de los participantes (miembros de organizacio-

El PP es implementado en Morón desde el año 2006 y se apoya en el proceso precedente de descentralización municipal que dio lugar a siete Unidades de Gestión Comunitaria –UGC– en el 2004. Ambos procesos se iniciaron durante el gobierno de Martín Sabbatella, quien fuera electo intendente en 1999 con la ALIANZA por el Trabajo, la Justicia y la Educación, re-electo dos veces con su partido vecinal Nuevo Morón en 2003 y 2007 y sucedido por Lucas Ghi, de la misma fuerza política. Pese a tratarse de una organización vecinalista, el Nuevo Morón se esforzó por definirse desde sus orígenes como progresista de centro-izquierda. La ausencia de cambios en el gobierno local, ayudó en el sostenimiento ininterrumpido y la expansión de la herramienta desde 2006; sin embargo, su metodología ha ido cambiando desde la primera experiencia. En los dos primeros años, 2006 y 2007, el proceso se desarrollaba en cuatro etapas, que, de modo general pueden asimilarse a las de la mayoría de los casos de PP que ya hemos mencionado. Los años 2008 y 2009 han servido para experimentar una nueva metodología, en siete etapas: 1. *Asambleas de Barrio*, donde los vecinos presentan sus ideas y eligen a los ‘voluntarios’ para la etapa siguiente¹⁰; 2. Elaboración de *Informes Territoriales* por UGC, entre voluntarios y responsables de UGC, a partir de las ideas que surgen de las asambleas; 3. *Análisis de factibilidad* por parte de las áreas centrales del gobierno local que han recibido los Informes Territoriales y elaboración de pre-proyectos; 4. *Rondas de consulta*, encuentro único entre los responsables de las áreas centrales y los voluntarios de todas las UGC, en el que los primeros informan a los vecinos su plan de acción para el año siguiente, incluidos los proyectos del PP¹¹; 5. Las áreas centrales de la municipalidad elaboran los proyectos definitivos; 6. *Ferías de proyectos*, donde el conjunto de los vecinos puede votar los proyectos definitivos; y 7. La *Comisión de Seguimiento* controla la ejecución de los mismos durante el año siguiente.

En 1996, en el marco de la planificación estratégica, comenzó en Rosario un proceso de descentralización municipal que dividió al territorio en seis distritos, en cada uno de los cuales se creó un Centro Municipal de Distrito –CMD–. En 2002 se lanzó el PP como una experiencia piloto, logrando desde entonces una estabilidad y un éxito significativos. El dispositivo fue puesto en marcha durante la gestión del entonces intendente socialista Hermes Binner. Miguel Lifschitz, intendente en fun-

nes, de partidos políticos, sin organización), nivel socio-económico, género, edad, etc. y tipo de proyectos elaborados y seleccionados por distrito, entre otras variables. Los límites de este artículo nos impiden al mismo tiempo resaltar las diferencias entre los casos considerados, tema que será abordado en futuros trabajos.

10 Quizá más revelador incluso que el cambio de metodología es el de la denominación. Las asambleas se llamaron, en las primeras experiencias, ‘asambleas zonales’; el nombre fue cambiado por ‘asambleas de barrio’ porque este último resultaba más significativo para los vecinos. Otro cambio intencional de denominación fue el de ‘delegados’. Los funcionarios entrevistados sostenían que este apelativo no resultaba muy amigable para los vecinos a causa de su connotación representativa, por lo que se prefirió reemplazarlo por el de ‘voluntarios’.

11 En 2008 esta reunión se organizó en comisiones temáticas, mezclándose los voluntarios de las distintas UGC, en un intento de trascender el criterio territorial. Pero esto se reveló muy difícil de manejar, puesto que cada voluntario se interesaba principalmente en su territorio. En 2009, por lo tanto, la ronda de consultas se realizó en cada UGC.

ción desde 2003 y de la misma fuerza política, continuó y consolidó la línea participativa. Aquí como en Morón, la continuidad de la gestión influyó en la estabilidad del dispositivo. El PP rosarino está organizado en cuatro grandes etapas: 1. *Ronda de Asambleas de Barrio* en cada distrito, en las que los vecinos plantean las necesidades y problemas y eligen a los ‘consejeros’ que formarán parte del *Consejo Participativo de Distrito* –CPD–; 2. Reuniones semanales de los CPD con la participación de los consejeros, ‘secretarios técnicos del PP’ y directores de CMD, en las que se trabaja en la elaboración de proyectos, incluyendo el análisis de factibilidad de las áreas centrales y su devolución a los consejeros; 3. *Segunda Ronda*: jornada de votación de los proyectos definitivos por CMD abiertas a todos los vecinos; 4. Tercera Ronda: reunión conjunta de evaluación con los consejeros del PP de todos los CMD. Los CPD son los encargados de realizar el seguimiento de la ejecución el año siguiente.

En la Ciudad de Buenos Aires, como en los dos casos precedentes, el PP se apoyó en un proceso previo de descentralización. Dicho proceso comenzó en 1996 de la mano del primer Jefe de Gobierno de la Ciudad desde su autonomía, Fernando De la Rúa, y culminó en la creación de 15 comunas o Centros de Gestión y Participación Comunal (CGPC). La Constitución de la Ciudad, de 1996, no sólo invitaba a la descentralización en comunas sino también a la implementación del PP. Fue Aníbal Ibarra, quien fuera considerado también progresista de centro-izquierda y gobernara la ciudad durante dos períodos consecutivos hasta su destitución y reemplazo por Jorge Telerman, el que implementó desde 2002 los primeros planes pilotos y luego programas de PP. La inestabilidad política de la ciudad y los cambios de la gestión, trajeron como consecuencia algunas discontinuidades y modificaciones en la metodología. La asunción en 2007 de un nuevo jefe de gobierno considerado de ‘centro-derecha’, el líder de Unión-PRO Mauricio Macri, no condujo el cierre del PP. Sí se realizaron modificaciones a la metodología. Actualmente, el PP se desarrolla en varias etapas: 1. *Foro Promotor* de difusión en cada CGPC, abierto a todos los vecinos; 2. *Asambleas Barriales*, dirigidas por el ‘Coordinador del PP’ de cada CGPC; 2.a Primera Asamblea: los vecinos plantean los problemas y necesidades barriales; 2.b Segunda Asamblea: elección de un ‘delegado’ titular y dos suplentes por cada taller temático (Proyectos Sociales y Proyectos Urbanos), por CGPC; 3. Los delegados temáticos elaboran los proyectos; 4. *Ronda de Consulta con los funcionarios*: los delegados, el Coordinador del PP de cada CGPC y el Coordinador General de PP consultan a los funcionarios de las áreas centrales de gobierno sobre la factibilidad de los proyectos; 4. Tercera Asamblea: los delegados continúan trabajando sobre los proyectos devueltos; 5. Cuarta Asamblea: trabajo sobre proyectos definitivos y elección de los ‘Consejeros Comunales del PP’ –titular y suplente–, por CGPC; 6. *Consejos Comunales del PP*: confeccionan la lista de proyectos definitivos y organizan la exhibición para la votación; 7. *Votaciones*: se desarrollan durante una semana en cada CGPC, pudiendo votar cada vecino un solo proyecto y seleccionándose los dos pro-

yectos más votados por cada CGPC; y 8. Seguimiento: realizado por los consejeros de cada CGPC durante el año siguiente.

Legitimidades en tensión

A partir de entrevistas realizadas a diferentes actores de los Presupuestos Participativos de Morón, Rosario y la Ciudad de Buenos Aires (funcionarios encargados de participación y descentralización, facilitadores de reuniones o talleristas, vecinos consejeros o delegados, representantes de asociaciones, etc.) y de la observación etnográfica de las asambleas e instancias de votación¹², podemos delinear las tensiones que se presentan en la legitimidad política y que dan cuenta de la institucionalización de la “proximidad”.

La legitimidad de las necesidades concretas del vecino frente a la legitimidad de la representación política

La lógica y la práctica del PP nos muestran cómo los actores involucrados –funcionarios y vecinos– oponen a la tradicional legitimidad política-partidaria, la de los problemas concretos que se suponen al margen de la ideología y de los partidos políticos.

Una pregunta que surge cuando pensamos en estas legitimidades en tensión y que, sintomáticamente, nunca está planteada con precisión, es: ¿existe un límite político para los proyectos de PP? En otros términos: el PP, ¿supone ‘hacer lo que la gente quiere’, sin importar la orientación política del gobierno local? ¿Es posible que por medio del PP los vecinos intenten realizar un proyecto que entre en contradicción con los principios ideológicos o políticos de los gobernantes en curso? Y si es así, ¿qué ocurre en ese caso? Por lo general, ‘hacer lo que la gente quiere’ es un principio valorado y el PP es más bien concebido como un ámbito de gestión que la política no debe contaminar. Pero entonces, si lo que se presenta como lo más legítimo es resolver problemas concretos sin orientación política, ¿cuál es el rol de los representantes y de los partidos políticos?

Una segunda cuestión interesante, ligada a la primera: ¿cuál es el límite del monto a presupuestar participativamente? En las entrevistas con funcionarios, coordinadores de talleres, vecinos, aparece siempre el problema de que el monto destinado al PP

12 Una instancia de observación importante para este trabajo ha sido el Segundo Encuentro de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) -4, 5 y 6 de diciembre de 2009, Córdoba– al que asistieron funcionarios de distintos lugares del país encargados de los procesos de PP en sus localidades, o de coordinar las asambleas en los barrios. El conjunto de entrevistas y observaciones se desarrolló entre 2007 y 2010, como trabajo de campo integrado a la tesis doctoral de la autora.

es insuficiente. El ideal parecería ser el de aumentar gradualmente el porcentaje hasta llegar a un 100% del presupuesto. Pero, entonces, nuevamente: ¿cuál sería el sentido de la representación política-partidaria que maneja el presupuesto del gobierno para llevar a cabo políticas públicas con determinada orientación? Efectivamente, el hecho de que mecanismos como el PP se desarrollen en municipios gobernados por fuerzas de distinto color político (Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires son un buen ejemplo de ello) demuestra que la legitimidad en la que se apoyan y recrean es transversal a las ideologías y a las identidades partidarias.

Una tercera cuestión interesante es la de la representación al interior del PP. Los ‘voluntarios’ –antes ‘delegados’– de Morón, y los ‘consejeros’ de Rosario y la Ciudad de Buenos Aires, recrean un vínculo representativo con el resto de los vecinos. Incluso reproducen lógicas que son criticadas en la ‘clase política’: por ejemplo, la negociación del voto para los proyectos. ¿En qué medida esta representación es más legítima que la que surge de las elecciones? Si bien toda representación es criticada, la representación de los militantes sociales, ciudadanos comunes, presidentes de asociaciones de barrio, se muestra como más ‘auténtica’. ¿Por qué ver como más auténtica la representación de un consejero del PP que de la un concejal? Nada más ilustrativo de la tensión entre la proximidad y la representación política que las palabras de Hermes Binner: “Esta es una herramienta que sobrepasa la democracia representativa. La democracia participativa es una extraordinaria posibilidad para todos los vecinos que quieren tener una presencia en las decisiones y que *quizá no se sienten del todo representados por sus representantes*”¹³.

El PP nos muestra la tensión entre política y gestión en la que habita la proximidad. Aunque sea presentado como una herramienta política para profundizar la democracia, el participante ideal imaginado, es un vecino no politizado, no organizado y, como es nombrado con frecuencia en las entrevistas, un ‘vecino genuino’, un ‘vecino desinstitucionalizado’ o incluso un ‘vecino legítimo’. ¿Cabe decir que se trata de la *gestión* en el nombre de la *democracia*?

La legitimidad del criterio territorial frente a la legitimidad del criterio político

Como vimos anteriormente, el PP se basa sobre todo en la formulación y votación de proyectos a escala barrial. Esta dinámica, al apoyarse en los territorios y no en las problemáticas generales compartidas por los barrios conduce a la fragmentación de demandas y proyectos. La visión integral del distrito no tiene lugar o encuentra dificultades, como lo demuestra el intento no exitoso de agregar una dimensión temática en el PP moronense. En todos los casos, el presupuesto y los proyectos son dis-

13 Discurso del ex Intendente de Rosario, Hermes Binner, durante la presentación oficial del presupuesto 2003. El subrayado es nuestro.

tribuidos por barrio, aprovechando los procesos anteriores, e íntimamente ligados, de descentralización municipal.

La importancia de la descentralización demuestra que la proximidad en su sentido físico exige siempre más proximidad. Es un movimiento hacia lo más local posible. El PP descansa en un criterio territorial para la distribución del presupuesto, la elaboración de proyectos y la votación. Incluso para las primeras asambleas las zonas ya descentralizadas son divididas en barrios; las votaciones de proyectos también se desplazan por el territorio para 'acercarse' a los vecinos¹⁴. Como puede verse en el tipo de proyectos elaborados, muchos de ellos son consagrados a ciertos barrios en lugar de ser pensados para el sub-distrito descentralizado (UGC, CMD, CGPC, etc.). La 'identidad' de los barrios es puesta de relieve también por los proyectos. En este sentido, en tanto que expresión de la proximidad, la descentralización se revela como un proceso infinito, nunca terminado.

Vemos durante las asambleas que (teniendo un monto fijo) la posibilidad de presentar una gran cantidad de pequeños proyectos se valoriza, a fin de que más proyectos puedan ser seleccionados. Esta perspectiva es compartida por vecinos y funcionarios, en la mayor parte de los casos. Una fragmentación de los proyectos acompaña entonces la fragmentación por territorio, intentado en general tener la mayor cantidad posible de proyectos, para los micro-territorios más reducidos. Pero esto produce el efecto paradójico de que la capacidad de la herramienta para resolver algún problema de magnitudes más globales, se reduce considerablemente. La fragmentación parece ser finalmente más 'democrática'.

La legitimidad de la experiencia frente a la legitimidad de la expertise y de la técnica

En los talleres de la RAPP y en las entrevistas se destaca el problema de la adaptación de todos los funcionarios municipales a la dinámica del PP. Los proyectos elegidos pueden ser incompatibles con las políticas en marcha de las diferentes áreas del gobierno local, o incoherentes con respecto a la visión general de la municipalidad. Los funcionarios piden a sus colegas que vayan a las asambleas para conocer la dinámica participativa, que sean más 'capacitados', 'formados' y 'concientizados' en 'participación ciudadana'. Las políticas que surgen de la participación tienen a la vez otra urgencia y otra presión para ser ejecutadas. Según los actores de estas instancias participativas, habría que evitar los largos y pesados trámites burocráticos de la administración pública. Pero, ¿a qué se debe esta necesidad de adaptación? El PP institucionaliza una legitimidad de la experiencia, del saber de la cotidianidad que

14 Las Ferias de Proyectos itinerantes muestran este espíritu de 'ir en busca del vecino'. No es el ciudadano el que va en busca de los asuntos públicos, es la gestión local que va en la búsqueda de los vecinos, invirtiendo el sentido del ritual del sufragio.

entra en tensión con la legitimidad experta y técnica en la definición de las políticas públicas.

Ahora bien, pese a los inconvenientes que el ‘saber de uso’ puede implicar frente al saber experto, el PP constituye a los ojos de todos los actores una ‘ayuda a la gestión’, en tanto brinda información clave para la puesta en marcha de políticas públicas. El conocimiento de la cotidianidad es valorado, sirve para identificar la demanda, la necesidad. Los vecinos realizan un gran aporte a la gestión desde este punto de vista.

Reflexiones finales: la proximidad entre participación y representación, ¿contradicción o complemento?

Podemos concluir que el PP se presenta como una cristalización de lo que hemos caracterizado como ‘legitimidad de proximidad’, en tanto que institucionaliza uno de los rasgos principales de la misma: la política de la singularidad de la experiencia. Así, frente a la legitimidad de la representación político-partidaria, de lo colectivo-redistributivo y del saber técnico o experto, operan en los dispositivos participativos de este tipo la legitimidad de los problemas concretos del vecino, del micro-territorio y del saber de la experiencia cotidiana.

Pero hablar en términos de tensiones, ¿supone pensar, por ejemplo, una contradicción entre la ‘representación’ y la ‘democracia participativa’? La mayor parte de los trabajos académicos, plantean más bien la existencia de una complementariedad entre la democracia representativa y la participación ciudadana en ciertos ámbitos¹⁵. Así, la segunda no sería un sustituto o una alternativa a la primera. Nosotros creemos que, concibiendo a los dispositivos participativos como cristalizaciones institucionales de la proximidad, y a esta como una forma de legitimidad que describe al lazo político como tal, la participación debe ser pensada *al interior* de la representación. Es decir, para que los dispositivos participativos como el PP pudieran contradecir o complementar a la representación, deberíamos constatar que son exteriores a ella. Pero de acuerdo con nuestras hipótesis, dichos dispositivos se revelan más bien como ámbitos de escucha cristalizada generados por la propia representación, y no como *locus* decisorios o deliberativos que se enfrentarían o adecuarían a la representación desde su exterioridad. El ‘participacionismo’, una de las modalidades en las que la proximidad se presenta es, de este punto de vista, *interior* al lazo representativo. Según esta interpretación, habría que afirmar más bien que ya no hay representación sin ‘hacer participar’, o, en otros términos, que ‘hacer participar’ parece ser actualmente un movimiento *interno* del representar y el gobernar.

15 Ver por ejemplo: Blatrix (2002),

Bibliografía

- Annunziata, Rocío (2009a). "La proximidad: política del presente y de la presencia en la Argentina". Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder", Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Santa Fe del 19-22 de agosto. Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe.
- (2009b): "Participación y proximidad. Para una tipología de los dispositivos participativos". *Demos Participativa* Año II. Vol. 2. N°3: 123-127
- (2009c). *Quelques pistes pour interpréter les processus électoraux en clé de proximité. Le cas des élections législatives 2009 en Argentine*. Paper sin publicar.
- Annunziata, Rocío, Rodrigo Carmona y Gabriel Nardacchione (2009). "Reflexiones sobre la democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública". Ponencia presentada en el 1º Seminario Internacional "Participación ciudadana y políticas públicas: miradas desde la sociedad y desde el Estado", UNGS-ICO, el 10 y 11 de septiembre.
- Blatrix, Cécile (2002). "Devoir Débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective". *Revue Politix* Vol. 15. N° 57: 79-102
- Chevallier, Jacques (2007). "Synthèse". En *La démocratie participative*, François Dans Robbe (dir). Paris: L'Harmattan.
- Cuny, Cécile (2008). "Figures et savoirs du 'profane' dans un secteur de grands ensembles de l'est de Berlin". En *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Thomas Fromentin y Stéphanie Wojcik. Paris: L'Harmattan.
- Ford, Alberto (2007). "Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario 2002-2005". Tesis de Doctorado FLACSO-Argentina.
- Fromentin, Thomas y Stéphanie Wojcik (2008). *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*. Paris: L'Harmattan.
- Guerard, Stéphane (2007). "La démocratie locale participative. Approche de droit comparé". En *La démocratie participative*, François Dans Robbe (dir.). Paris: L'Harmattan.
- Laclau, Ernesto (2005). *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Landau, Matías (2008). *Política y participación ciudadana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lefebvre, Rémi (2004): "Quand légitimité rime avec proximité". *Mouvements* N° 32: 135-138
- (2007). "Non-dits et points aveugles de la démocratie participative". En *La démocratie participative*, François Dans Robbe (dir.). Paris: L'Harmattan.

- Lefebvre, Rémi y Christian Le Bart (2005). *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coord.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Municipalidad de Morón (2010). “En Morón los vecinos deciden”. Disponible en <http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/>, visitado 3 de marzo.
- Municipalidad de Rosario (2010). “Qué es el PP”. Disponible en http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp_que-es.jsp, visitado 15 de marzo.
- RAAP (2010). Informe de la RAPP: Red Argentina de Presupuesto Participativo-Secretaría de Relaciones Parlamentarias-Jefatura de Gabinete-Gobierno de la Nación, Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior de la Nación-
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris: Éditions du Seuil.
- (2008). *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Francia: Seuil.
- Schnapper, Dominique (2004). *La democracia Providencial*. Rosario: Homo Sapiens.
- Sintomer, Yves (2008). “Du savoir d’usage au métier de citoyen? ”. *Raisons Politiques* N° 31: 115-133
- Talpin, Julien (2008). “Mobiliser un savoir d’usage. Démocratisation de l’espace publique et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif”. En *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Thomas Fromentin y Stéphanie Wojcik. Paris: L’Harmattan.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (coord.) (2009). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.