

La política de la singularidad de la experiencia

Rocío Annunziata^{1*}

Resumen

Las páginas que siguen indagan una de las formas del lazo político contemporáneo que hemos llamado la “política de la singularidad de la experiencia”. La misma se inscribe en un marco más amplio de transformaciones en la legitimidad democrática, caracterizadas por la importancia creciente de la “proximidad” en tanto que figura de la representación política. La “política de la singularidad de la experiencia” es una de las declinaciones de dicha “proximidad”. Como veremos, aparece de un modo difuso en el discurso político, pero se cristaliza institucionalmente en nuevas instancias de “participación ciudadana”. El objetivo de este capítulo es, entonces, analizar la política de la singularidad de la experiencia mediante sus modalidades más cristalizadas: para ello tomamos como ilustración la práctica del presupuesto participativo (PP) en tres localidades argentinas: Morón, Rosario y la Ciudad de Buenos Aires.

Las conclusiones que se presentan en estas páginas son producto de un trabajo de campo desarrollado en las localidades mencionadas. Se realizaron entrevistas con diferentes actores de los presupuestos participativos de Morón, Rosario y la Ciudad de Buenos Aires (funcionarios encargados

¹ Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). L'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Argentina y Francia.

de participación y descentralización, facilitadores de reuniones o talleristas, vecinos consejeros o delegados, representantes de asociaciones, etc.) así como observaciones etnográficas de las asambleas e instancias de votación².

Palabras clave: Legitimidad de proximidad, singularidad de la experiencia, presupuesto participativo, participación ciudadana, Morón, Rosario, Ciudad de Buenos Aires.

Abstract

The following pages address one of the forms of the contemporary political linkage that we have called the “politics of experience singularity”: which is framed within a broader context of transformations in the democratic legitimacy characterized by the increasing importance of “proximity” as a figure of political representation. The “politics of experience singularity” is one of the said “proximity”’s declensions. As we will see, it vaguely appears in the political discourse, but it institutionally crystallizes in new spaces of “citizen participation”. This chapter aims, therefore, to analyze the politics of experience singularity in its more crystallized types, by taking as an example the practice of participatory budgeting (*presupuesto participativo-PP*) in three Argentinian cities: Morón, Rosario and Buenos Aires City.

The conclusions presented here are the result of the fieldwork we developed in the mentioned cities. We have interviewed different actors of participatory budgeting in Morón, Rosario and Buenos Aires City (officers in charge of participation and decentralization, meeting moderators, workshop participants, advisor or delegate neighbors, associations’ representatives, etc.) and we have also conducted ethnographic observation of assemblies and voting instances.

² 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 la coordinación de 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. A fin de preservar la identidad de los entrevistados, solo utilizaremos sus iniciales.

Keywords: Legitimacy of proximity, experience singularity, participatory budgeting, citizen participation, Morón, Rosario, Buenos Aires City.

La legitimidad de proximidad

Desde hace algunos años, la legitimidad democrática se encuentra en un proceso de transformación: los partidos políticos y los representantes se enfrentan cada vez más a la desconfianza ciudadana y crece la exigencia de una identificación entre gobernantes y gobernados, es decir, la demanda de que los gobernantes sean “hombres comunes” y que compartan con los ciudadanos sus preocupaciones y problemas cotidianos, prestando atención a la singularidad de sus experiencias. De este modo, emerge una nueva figura de la legitimidad que denominamos de “proximidad” (Rosanvallon, 2008; Lefebvre, 2004; Lefebvre y Le Bart, 2005; Annunziata, 2009a). Constatamos en el presente un cambio en la legitimidad democrática, que consiste en un deslizamiento hacia la proximidad: aquello que hoy es más legítimo o más democrático, expresa en alguna de sus formas a esta figura³.

Pierre Rosanvallon (2008) sostiene que la elección de un representante se refiere, por un lado, a un principio de distinción (una selección de los “mejores”) y, por otro lado, a un principio de proximidad o de identidad. La tendencia a la legitimidad de proximidad aparece entonces como un debilitamiento del primer principio y una exacerbación del segundo, con la consecuente transformación del lazo representativo. Definiremos a la proximidad como una forma de legitimidad promotora de un lazo político (entre representantes y representados, entre 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 solo deben asimilarse a los gobernados, sino disimular toda diferencia representativa. La proximidad pone en cuestión la trascendencia del representante respecto de los intereses e identidades particulares de los representados, y su capacidad instituyente en el sentido de la creación de

³ Coincidimos con Lefebvre y Le Bart (2005) cuando afirman que proximidad, implicación, eficacia y legitimidad se equivalen en un discurso dado por evidente.

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, no hay que desconocer el hecho de que 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 supone que 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”, de que compartan las experiencias de los representados, que se dejen guiar por la escucha y la empatía. Se muestra también 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).

Esta figura de la legitimidad promete una “atención a la particularidad” (Rosanvallon, 2008), a la diversidad de vivencias y de experiencias de los ciudadanos. De ahí la importancia creciente del testimonio, del relato de dichas experiencias, 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 que espacio asociado al contacto directo entre representantes y representados, el ámbito local, el barrio, el terreno, es objeto de una exaltación que lo convierte en espacio modelo de la política legítima. A la vez, la importancia dada al contacto, a la escucha y a la singularidad de las experiencias hace de la denominada “participación” de los ciudadanos el vehículo de redención de la política. Del mismo modo que las experiencias singulares de los ciudadanos deben tener un lugar, los comportamientos privados, personales, particulares de los gobernantes cuentan cada vez más. Esta atención a las actitudes personales de los dirigentes políticos se traduce también en la obsesión de la lucha contra la corrupción y la identificación moral de la transparencia con la buena política. La obsesión de

la corrupción es acompañada de la obsesión de la eficiencia, que descansa en la ilusión posdemocrática (Rancière, 1996) de que todo litigio puede reducirse al nombre de un problema y todo problema a la sola falta, al solo retardo, de los medios de su solución. La exaltación de la eficiencia alienta la inmediatez como modelo de vínculo con el tiempo y la gestión como modelo de política. Diferentes discursos y prácticas contribuyen entonces a poner en forma este lazo de proximidad (Annunziata, 2009a): un “localismo”, un “participacionismo”, un “transparentismo” y un “eficientismo”. Todos están ligados, de una forma u otra, a un movimiento de singularización: singularización del espacio devenido siempre más local y cotidiano, singularización de los problemas devenidos siempre más ligados a una vivencia, singularización de las actitudes personales de los dirigentes políticos devenidas el centro de la visibilidad y la credibilidad, singularización del tiempo devenido inmediatez.

La proximidad vive en la tensión entre igualdad y diferencia. Tal como nos indica Charles Taylor (2007), la noción moderna de dignidad (igualitaria y universalista) y el ideal de autenticidad (ser fiel a sí mismo) nacen juntos: surgen del declive de la sociedad jerárquica. Ahora bien, cada uno de ellos da lugar a un tipo de política: el pasaje del honor a la dignidad alienta una política del reconocimiento igualitario, que otorga a todos los ciudadanos iguales derechos y atribuciones; el desarrollo de una idea moderna de identidad basada en la autenticidad incita, por el contrario, a una política de la diferencia, que requiere que se reconozca la identidad única de tal o cual individuo o grupo, lo que los distingue de los demás. Mientras que podemos afirmar que la proximidad lleva al extremo la igualdad en el sentido de un rechazo, al menos simbólico, de la distancia implicada en la representación política, siendo una crítica de la dimensión aristocrática de la democracia, se constata al mismo tiempo que refuerza también la preocupación por el reconocimiento de las especificidades de las situaciones y las diferencias en las vivencias, en el nivel incluso individual.

Es indudable que 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”. Una mirada sobre los procesos electorales nos revela que la proximidad no es simplemente una característica de las políticas públicas o de la gestión; es una figura de lo legítimo a la que los líderes políticos apelan también por fuera de las funciones de gobierno. Por otro lado, la proximidad no es solo una característica de la política local—ni de las políticas públicas ni de los lazos políticos propuestos por líderes locales— sino que aparece en las estrategias discursivas de los actores políticos en todos los niveles de la representación: local, provincial y nacional. La proximidad, del mismo modo que ocurre con los dispositivos participativos, no es una característica de tal o cual ideología política o identidad partidaria, es invocada en todo el espectro político para construir clivajes, pero finalmente es transversal a los mismos.

Si afirmamos en primer lugar que la actual transformación de la legitimidad democrática implica un deslizamiento progresivo hacia la proximidad, en segundo lugar, sostenemos que la forma institucional más desarrollada de la proximidad puede encontrarse en 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 que aquí analizamos— 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 dicha figura.

Nuestra concepción de la proximidad y de sus modos de cristalizar institucionalmente en los “dispositivos participativos” nos obliga a posicionarnos de una manera no habitual con respecto del sentido de las instancias de “participación ciudadana”. Por un lado, creemos que 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. Por otra parte, reconocemos que las instancias participativas son siempre espacios abiertos y regulados por el Estado (Annunziata, Carmona y Nardacchione, 2011), 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. Finalmente, afirmamos que los dispositivos participativos no deberían definirse como de “izquierda” o de “derecha”, puesto que son, al igual que la legitimidad de proximidad, en cierta forma indiferentes o transversales tanto a las ideologías como a las identidades partidarias.

El presupuesto participativo: metodologías y alcances

Dentro del conjunto de “dispositivos participativos” que han proliferado en el mundo en los últimos años, nos dedicaremos en este trabajo al análisis del “presupuesto participativo”. Éste es el dispositivo más difundido en Argentina y en América Latina y el que más ha llamado la atención de los científicos y de los dirigentes políticos. Inventado en Porto Alegre en 1998, el dispositivo ha devenido mundialmente célebre por la acción de las organizaciones no gubernamentales y del movimiento altermundista así como de los universitarios y de los organismos internacionales como el Banco Mundial.

Dada su proliferación en los últimos años, y la heterogeneidad de metodologías con las que se ha puesto en práctica la herramienta, las definiciones del presupuesto participativo son también muy variadas. Pero en términos generales, podría definirse al presupuesto participativo como un mecanismo por el cual la ciudadanía es habilitada a proponer y votar proyectos para su distrito, implicando un porcentaje del presupuesto “flexible” del gobierno municipal. Dicho mecanismo se desarrolla en un ciclo de dos años compuesto por diferentes etapas. Las etapas y la metodología del proceso varían de una municipalidad a otra y se van modificando con el tiempo, pero a *grosso modo* podemos identificar cuatro momentos: asamblea general en los barrios, en la que los vecinos

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

En el presente, hay más de cuarenta municipalidades argentinas que desarrollan una cierta forma de presupuesto participativo⁴. Si bien los primeros casos datan de 2002 (los de Rosario y Ciudad de Buenos Aires) y el gobierno de Morón lo puso en marcha en 2006, la mayoría de las formas embrionarias de presupuesto participativo se han desarrollado a partir de 2008. Este proceso de contagio vertiginoso se ha visto favorecido por la creación de la Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP), dependiente de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior⁵.

⁴ Provincia de Buenos Aires: Avellaneda, Berisso, Campana, General Pueyrredón, La Matanza, La Plata, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, Quilmes, San Fernando, San Martín, San Miguel, Tandil, Zárate; Provincia de Chaco: Resistencia; Provincia de Chubut: Comodoro Rivadavia; Provincia de Córdoba: Córdoba, Unquillo, Villa Carlos Paz, Villa María; Provincia de Corrientes: Bella Vista, Corrientes; Provincia de Entre Ríos: Concepción del Uruguay; Provincia de Jujuy: San Salvador de Jujuy; Provincia de Mendoza: Godoy Cruz, Junín, Mendoza; Provincia de Neuquén: Neuquén; Provincia de Río Negro: San Carlos de Bariloche, Viedma; Provincia de Santa Fe: Cañada de Gómez, Rafaela, Reconquista, Rosario, Santa Fe, Santo Tomé, Sunchales, Venado Tuerto; Provincia de Santa Cruz: Caleta Olivia; Provincia de Tierra del Fuego: Río Grande, Ushuaia; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁵ Además de difundir las experiencias existentes (siendo muy importantes los encuentros anuales nacionales a partir de 2008) y de ofrecer un apoyo técnico a las municipalidades que quieren poner en marcha el presupuesto participativo, la RAPP ha impulsado en la Cámara de Diputados la presentación de un proyecto de ley que busca la creación de un *Fondo Nacional para el Fortalecimiento de los Presupuestos Participativos*, cuyo objetivo es disponer de un porcentaje del presupuesto nacional para que sea definido por la ciudadanía de cada municipalidad en el seno de su respectivo presupuesto participativo.

Es sabido que los presupuestos participativos implican un porcentaje muy pequeño del presupuesto de cada municipalidad, y que participa en estas instancias también un porcentaje muy reducido de la población. Según una encuesta llevada a cabo por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento el porcentaje del presupuesto municipal consagrado a la herramienta era de 2,5% promedio entre las municipalidades que desarrollaban el presupuesto participativo en 2008. La misma encuesta mostraba que la media de participación era del 1% de la población⁶. Sin embargo, aunque la dimensión cuantitativa de la participación sea fundamental para tener un encuadre del fenómeno y merecería mayores investigaciones, nosotros nos concentraremos aquí en los aspectos cualitativos. El presupuesto participativo parece cristalizar en su funcionamiento, según veremos, algunas de las mutaciones contemporáneas de la legitimidad.

Morón, Rosario y la Ciudad de Buenos Aires son los casos pioneros de la implementación de presupuesto participativo en Argentina. Dado que al considerar las tres localidades encontramos diferentes metodologías y marcos normativos, tendremos que describir brevemente cómo funciona el presupuesto participativo de cada localidad, para hacer más inteligible el análisis que sigue.

Morón

El Presupuesto Participativo es implementado en Morón desde el año 2006. Se apoya sobre el proceso precedente de descentralización municipal que dio lugar a siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) a partir del año 2004. Con respecto a la institucionalización jurídico-legal de la herramienta, Morón no cuenta con una ordenanza específica sobre el Presupuesto Participativo, que queda enmarcado en la ordenanza relativa a la descentralización. Tanto la descentralización como el Presupuesto Participativo comenzaron a desarrollarse durante el gobierno de

⁶ Intervención de Alejandro López Acotto- ICO-UNGS durante el “Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo. Más Participación. Más democracia.” (Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2010).

Martín Sabbatella, quien fuera electo intendente en 1999 con la Alianza, y reelecto dos veces con su partido vecinal Nuevo Morón, en 2003 y en 2007. Actualmente ha sido sucedido por Lucas Ghi, de la misma fuerza política. Pese a tratarse de una fuerza vecinalista, Nuevo Morón se esforzó por definirse desde sus orígenes como una fuerza progresista de centroizquierda. El hecho de que hasta el presente no hubiera cambios en el gobierno local ayudó en el sostenimiento ininterrumpido y la expansión de la herramienta desde 2006.

En Morón, la metodología ha cambiado considerablemente en el tiempo. Las primeras experiencias, las de 2006 y 2007, se basaban en un proceso en cuatro grandes etapas. La primera eran las “Asambleas Zonales”: esta primera etapa consistía en la realización de asambleas de barrio abiertas a todos los vecinos. Las UGC eran a su vez divididas en zonas para la realización de dos asambleas en cada una de ellas: una de carácter informativo sobre el procedimiento y los alcances del presupuesto participativo, la otra sobre las ideas y propuestas de los vecinos para mejorar sus barrios. Esta última terminaba en la elección de “delegados” que compondrían luego los “Consejos Vecinales”. La segunda etapa era el momento de elaboración de proyectos. En cada UGC se conformaba un Consejo Vecinal con los delegados elegidos en las asambleas zonales. Los delegados recibían una capacitación específica sobre la tarea a emprender, y eran coordinados por el “Promotor de Participación Comunitaria” de cada UGC. Éstos eran los encargados de orientar a los vecinos acerca de la factibilidad de los proyectos y de organizar los intercambios durante las reuniones del Consejo Vecinal. El Promotor de Participación Comunitaria actuaba como mediador con las direcciones centrales del gobierno de Morón. Los proyectos elaborados eran enviados a las direcciones centrales para realizar una evaluación de factibilidad técnica y jurídica, antes de la presentación de los proyectos para la votación de todos los vecinos. La tercera etapa era justamente el momento de la votación. En esta instancia, llamada por el municipio “Ferias de Proyectos” la participación volvía a abrirse a todos los vecinos de Morón (mayores de 14 años, que habitaran, trabajaran o estudiaran en el territorio). La votación era secreta y la papeleta permitía elegir más de un proyecto de acuerdo a un orden

de preferencias, teniendo un monto fijo por UGC. Todos los proyectos preferidos que podían realizarse sin sobrepasar este monto quedaban seleccionados para su ejecución durante el año siguiente. La cuarta etapa era la actividad de la “Comisión de Seguimiento”. Luego de la elección de los proyectos en las Ferias, el Consejo Vecinal de cada UGC realizaba un plenario para elegir entre los delegados a aquellos que integrarían el año siguiente esta comisión. El rol de la Comisión de Seguimiento era el de sostener un monitoreo y control de la ejecución de los proyectos elegidos por los vecinos, en el marco de su UGC. La comisión disponía para eso de un espacio de consulta con las direcciones centrales de la Municipalidad, los otros vecinos y las otras UGC.

Aunque lo esencial del funcionamiento no fue modificado, a partir de 2008 se introdujeron algunos cambios metodológicos en el proceso. La primera etapa pasó a llamarse “Asambleas Barriales”, en lugar de “Zonales”, pero éstas continuaron cumpliendo una función similar: la presentación de las ideas de los vecinos y la elección de los ahora llamados “voluntarios” en lugar de “delegados” para la etapa siguiente. La segunda etapa es la elaboración de los “Informes Territoriales”. Durante esta etapa los “voluntarios” que han sido elegidos en las asambleas se reúnen con los responsables de cada UGC. El objetivo de estas reuniones es el de organizar las ideas surgidas de las asambleas, unificando problemáticas, identificando posibles estrategias de solución y proponiendo el monto que se debería destinar a cada una de ellas. Los voluntarios dan así a los responsables de cada UGC la información para elaborar un “Informe Territorial” que será enviado a las áreas centrales del gobierno. Pero es la UGC la encargada de redactar este informe y de asegurar de esta manera la visión global de todo su territorio. La tercera etapa corresponde al análisis de “factibilidad”. Las áreas centrales reciben los informes territoriales de las UGC, analizan entonces si hay superposiciones entre las propuestas y sus propios planes de acción, y examinan la factibilidad en términos técnicos, jurídicos y presupuestarios. Luego de este examen de los informes territoriales, las áreas trabajan en la elaboración de un nuevo informe por UGC, conteniendo todo el plan de acción para el año siguiente, incluidos los diferentes preproyectos para responder a los problemas surgidos de

las asambleas. La cuarta etapa se llama “Rondas de Consulta”. Se trata de un encuentro entre los responsables de las áreas centrales del gobierno y los voluntarios de las UGC, para que los funcionarios informen a los vecinos sobre su plan de acción para el año siguiente, que contiene los preproyectos del presupuesto participativo. Realizan una consulta a los voluntarios para ver si han sabido capturar el sentido de las propuestas de los vecinos y para escuchar propuestas alternativas. Durante una quinta etapa se elaboran los proyectos definitivos. Las áreas centrales deben cerrar su planificación teniendo en cuenta el resultado de las Rondas de Consulta. La sexta etapa son las Ferias de Proyectos, en las que el conjunto de los vecinos puede votar los proyectos anteriormente elaborados. Finalmente, la “Comisión de Seguimiento” se conforma en una reunión plenaria en cada UGC: tiene por función controlar la ejecución de los proyectos a lo largo del año siguiente.

Rosario

En el marco de la planificación estratégica, en 1996 comenzó en Rosario un proceso de descentralización municipal que dividió al territorio en seis distritos. En cada uno de ellos se creó un Centro Municipal de Distrito (CMD). En el año 2002, con una experiencia piloto y al calor de la crisis política y social, se lanzó el Presupuesto Participativo. Del mismo modo que en Morón, un porcentaje del presupuesto “flexible” es destinado desde entonces cada año a esta herramienta. El marco normativo de la misma está compuesto por varias ordenanzas. La primera ordenanza relativa al Presupuesto Participativo data de mayo de 2002: se trata de la ordenanza municipal N° 7326. Ordenanzas posteriores (N° 7869 de 2005 y N° 8007 de 2006) agregaron la obligación de la consideración del índice de carencia para la distribución del presupuesto entre los CMD y la participación paritaria de hombres y mujeres, respectivamente.

En Rosario el presupuesto participativo tuvo una estabilidad y éxito significativos, pese a su antigüedad en el tiempo. El dispositivo fue puesto en marcha durante la gestión del entonces intendente socialista Hermes Binner. Miguel Lifschitz, el actual intendente en función desde 2003, y de la misma fuerza política que Binner, continuó y consolidó la línea

participativa iniciada por aquél. La estabilidad de la gestión, como en Morón, influyó en la estabilidad de la herramienta.

El Presupuesto Participativo rosarino está organizado en cuatro grandes etapas. La primera etapa es la “Ronda de Asambleas de Barrio”. Consiste en la realización de asambleas ciudadanas en el territorio de cada CMD, durante las cuales se plantean las necesidades y problemas. Los vecinos reunidos se distribuyen en grupos y trabajan en talleres coordinados por personal especializado, registrando las ideas en formularios. También en esta etapa se elige a los “consejeros” que formarán parte del “Consejo Participativo de Distrito”. La segunda etapa consiste en las reuniones de dichos Consejos. Los Consejos Participativos de Distrito se reúnen semanalmente con la participación de los consejeros y los “Secretarios Técnicos del Presupuesto Participativo”, quienes coordinan y guían los encuentros. Muchas veces participan también los Directores de los CMD, actuando como mediadores entre los vecinos y las áreas centrales del gobierno, especialmente en el momento de la devolución “de factibilidad” de los proyectos. A lo largo del año, estas reuniones sirven para elaboración de los proyectos por parte de los vecinos, con el asesoramiento de los funcionarios municipales. Los Consejos Participativos de Distrito realizan reuniones plenarias y reuniones de comisión: la Comisión de Proyectos Sociales y la Comisión de Proyectos Urbanos. Para cada proyecto se realiza un diagnóstico de la situación a mejorar, una descripción de las acciones a seguir y un público beneficiario. Los equipos técnicos colaboran para determinar la factibilidad, el diseño y los costos. Los proyectos definitivos, listos para la votación, son aquellos que han sido analizados por las áreas centrales como factibles. La tercera etapa es denominada “Segunda Ronda”: consiste precisamente en una jornada de votación de los proyectos presentados por CMD, en la que pueden participar todos los vecinos. La cuarta etapa o “Tercera Ronda” es una reunión conjunta de todos los consejeros del Presupuesto Participativo de todos los CMD, en la que se evalúan, junto con los funcionarios, las actividades realizadas durante el año. Los Consejos Participativos de Distrito funcionan a su vez como instancias de seguimiento y control de la ejecución de los proyectos elegidos en los años precedentes.

Ciudad de Buenos Aires

En la Ciudad de Buenos Aires, como en los dos casos precedentes, el Presupuesto Participativo 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, dando lugar a la creación de dieciséis Centros de Gestión y Participación (CGP). Desde el año 2000, Aníbal Ibarra gobernó la ciudad durante dos periodos consecutivos, antes de su destitución y reemplazo por Jorge Telerman. La creación de las Comunas encontró muchos obstáculos, hasta que en año 2005 se crearon quince Comunas o Centros de Gestión y Participación Comunal (CGPC)⁷. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires es la Constitución de la Ciudad de 1996 la que alienta a poner en práctica el presupuesto participativo, aunque lo hace de manera vaga. El artículo 52 de la Constitución reza en efecto: “Se establece el carácter participativo del presupuesto. La ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”, no estando sancionada la ley a que hace referencia el artículo.

Fue de la mano de Aníbal Ibarra, considerado también progresista de centroizquierda, que el Presupuesto Participativo comenzó a implementarse en 2002. Del mismo modo que en Rosario, la herramienta surgió en plena crisis política y social. La inestabilidad política de la Ciudad y los cambios de la gestión trajeron como consecuencia algunas discontinuidades y modificaciones de la metodología.

Durante 2002 y 2003 se realizaron “Planes Piloto de Prioridades Presupuestarias” y recién en 2004 se implementó el llamado “Programa de Presupuesto Participativo”, con un proceso más largo y consolidado de participación de los vecinos. La asunción en 2007 de un nuevo jefe de Gobierno considerado de “centroderecha”, Mauricio Macri, no significó el cierre del Presupuesto Participativo. Macri decidió renovar el proceso invitando a un “nuevo presupuesto participativo”. Actualmente y desde entonces, el Presupuesto Participativo porteño se efectúa en varias etapas. En primer lugar, se realiza un “Foro Promotor” en cada CGPC, abierto

⁷ El proceso de descentralización en comunas ha sido conflictivo y todavía no se encuentra concluido, por lo que preferimos no referirnos a él en detalle en este trabajo.

a todos los vecinos y con el objetivo de difundir la herramienta y definir el cronograma de asambleas. En las “Asambleas Barriales” que se realizan a continuación pueden participar todos los vecinos: son dirigidas por el “Coordinador del Presupuesto Participativo” del CGPC. Los vecinos que participan en ambas instancias deben registrarse, llenando formularios y presentando sus documentos. La “Primera Asamblea” es el espacio para que los vecinos planteen los problemas y necesidades barriales, organizados en talleres y con la ayuda de “facilitadores” del CGPC. En la “Segunda Asamblea” se eligen un “delegado” titular y dos suplentes por cada taller temático: “Proyectos Sociales” y “Proyectos Urbanos” en cada uno de los CGPC. Los “delegados” temáticos son los encargados de formular los proyectos. La tercera etapa es la “Ronda de Consulta con los Funcionarios”: los “delegados temáticos”, el “Coordinador del Presupuesto Participativo” de cada CGPC y el “Coordinador General de Presupuesto Participativo” consultan a los funcionarios de las áreas centrales sobre la factibilidad jurídica, técnica y financiera de los proyectos. Luego de haberse evaluado la viabilidad de los proyectos, se realiza la “Tercera Asamblea”, en la que los delegados continúan trabajando en los proyectos devueltos. La “Cuarta Asamblea” sirve para terminar de trabajar en los proyectos y elegir a los “Consejeros Comunales del Presupuesto Participativo”: un titular y un suplente por cada CGPC. Para ser consejero comunal es necesario haber sido delegado temático y haber asistido a un 75% de las asambleas. Para votar consejero, es necesario haber asistido a un 50% de las asambleas. Los “Consejos Comunales del Presupuesto Participativo” se encargan de elaborar la lista de los proyectos definitivos y de organizar su exhibición para la votación, en la tercera etapa del proceso. Las votaciones se desarrollan durante una semana en cada CGPC: cada vecino puede votar un solo proyecto con el fin de establecer prioridades, mediante urnas ubicadas en los CGPC o a través del sitio web del Gobierno de la Ciudad. Los dos proyectos más votados por cada barrio son incorporados en el anteproyecto de presupuesto que cada ministerio eleva a la Legislatura. Durante el año siguiente, finalmente, los consejeros de cada CGPC realizan el seguimiento de la ejecución de los proyectos junto con el Coordinador del Presupuesto Participativo.

Decisión, deliberación, consulta

El presupuesto participativo es tomado por la literatura como el dispositivo de “democracia participativa” por excelencia. Por un lado, puesto que se espera de él una amplia implicación de los vecinos, al menos en la etapa de votación de los proyectos. Este dispositivo puede ser presentado como el que logra la participación más numerosa, porque el momento de la votación de proyectos exige en efecto un compromiso mínimo (aunque incluso en esta instancia, la participación sigue siendo débil con respecto al conjunto de la población).

Por otro lado, parecería que este tipo de dispositivos es el que tiene la mayor incidencia sobre la toma de decisiones. Se lo concibe como un dispositivo vinculante o decisonal, mientras que la mayor parte de los dispositivos participativos serían consultivos⁸. Sin embargo, su carácter también consultivo permanece como el más importante, y su carácter vinculante debe ser matizado por varias razones.

Una primera razón para la puesta en cuestión del carácter decisonal de la herramienta es el incumplimiento en la ejecución de los proyectos o las modificaciones introducidas durante su desarrollo. Los proyectos son ciertamente elegidos, pero luego ocurre con frecuencia que no pueden ser ejecutados. En los tres casos analizados, hay siempre un margen de lo que los vecinos llaman “la falta de respuesta” o la “no respuesta”. Entre los años 2004 y 2007 el gobierno de Rosario, por ejemplo, estimaba el porcentaje de cumplimiento de la forma siguiente: 65,50% de los proyectos ejecutados, 6,50% en ejecución y 27,80% en espera (Municipalidad de Rosario, 2009). Se puede observar que los vecinos se dan muchas veces la estrategia de presentar nuevamente los proyectos que habían sido elegidos pero no implementados los años anteriores. En la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, el Director del CGPC 2 contaba:

⁸ Tal es la opinión, por ejemplo, de Loïc Blondiaux : “L’institution du Budget Participatif introduit une nouveauté radicale par rapport à des démarches exclusivement consultatives. Sur le principe, il s’agit cette fois de transférer directement une partie du pouvoir de décision à la population en lui permettant d’imposer ses directives en matière budgétaire” (Blondiaux, 2008: 50).

F.C.: Se vota un proyecto y si no se hace, generalmente el vecino lo vuelve a votar para que se haga, insiste en el proyecto..

(Entrevista con F.C., Director del CGPC 2, 10/3/2010.)

El Coordinador del Presupuesto Participativo del CGPC 10 revelaba una lógica similar:

O.C.: En los últimos dos años se repitieron los proyectos del año anterior, como no se había dado respuesta, los vecinos reiteraban lo mismo.

(Entrevista con O.C., Coordinador del Presupuesto Participativo del CGPC 10, 18/11/2010).

Hay también otros elementos que perturban el presupuesto de que todo proyecto elegido se pone en práctica en tanto que tal y por el monto estipulado. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires el Coordinador del Presupuesto Participativo del CGPC 8 afirmaba que los proyectos podían ser realizados como partes o fases de las políticas públicas más generales.

V.C.: Se terminan haciendo cositas, pero muchas veces esas cosas estaban previstas de antes [...]. Acá en Lugano hasta la fecha nunca he visto un proyecto concreto que sea exclusivamente del presupuesto participativo.

(Entrevista con V.C., Coordinador del Presupuesto Participativo del CGPC 8, 11/11/2010.)

Los proyectos también pueden ser implementados pero transformados con respecto a lo que los vecinos esperaban, a veces implicando la inversión de un monto de dinero menor. Durante una asamblea del Consejo Participativo del CMD Oeste en Rosario, los vecinos discutían con los funcionarios el hecho de que la Municipalidad ejecutara los proyectos por un monto más bajo que aquel con el que habían sido elegidos. Por ejemplo, con respecto a un proyecto que implicaba la contratación de “talleristas” para Talleres Recreativos, la Directora del CMD sostenía:

L.C.: ¿Qué objetivo tiene ese proyecto y cuándo lo vamos a dar por ejecutado? Cuando haya cumplido el objetivo; después si se gastó \$300,

si se gastó \$500 o si se hizo gratis porque vino un ejército de talleristas voluntarios que cubrieron esa demanda, mientras se haya dado respuesta al objetivo, que era la inclusión de esos chicos... me parece que eso es lo que hay que medir, o tratar de verificar o tratar de seguir en nuestra tarea.

(Entrevista con L.C., Directora del CMD Oeste. Observación etnográfica del Consejo Participativo de Distrito, 22/10/2009.).

Los vecinos se molestaban entonces por el carácter “hipotético” de los proyectos que elaboraban y que luego serían votados. Afirmaban:

A.: Que dejemos de estar armando proyectos en forma hipotética por una cantidad que no sabemos si realmente va a entrar o no va a entrar.

(Entrevista con A., vecina del CMD Oeste. Observación etnográfica del Consejo Participativo de Distrito, CMD Oeste, 22/10/2009.)

G.: Al mes de marzo debían haberse ejecutado los talleres de verano votados y aprobados, y soy molesta con esto porque fue un reclamo de los vecinos, porque vinieron a votarlo, porque salió aprobado, y porque yo pongo la cara en la calle y me preguntan a diario qué pasó con esos talleres y qué va a pasar este año; entonces para saber con qué cara voy a salir yo ahora a decir ‘el PP sigue siendo tu herramienta, no está al pepe’, tengo que saber claramente, claramente, de cada secretaría qué criterio se va a utilizar y con qué criterio van a salir las cosas, y si se pactan 200 mil pesos qué, cómo, cuándo y dónde se van a utilizar; porque en general no se utilizan del modo y con espíritu con el que salen de acá dentro, sino con el espíritu de un funcionario...

(Entrevista con G., vecina del CMD Oeste. Observación etnográfica del Consejo Participativo de Distrito, CMD Oeste, 22/10/2009.)

Por otra parte, hay que remarcar la importancia de la “evaluación de factibilidad” en la que participan los funcionarios municipales de las áreas centrales. Los vecinos no podrán realmente decidir “hacer lo que quieren”; el filtro de los análisis de factibilidad o viabilidad es significativo también para matizar el carácter decisonal del dispositivo.

Si del presupuesto participativo se espera una participación más numerosa y una incidencia mayor en la toma de decisiones, se espera a la vez una mejor calidad de la “deliberación” con respecto a los otros dispositivos participativos⁹. En esta herramienta hay siempre un formato de asamblea y la coordinación/animación de un funcionario del gobierno que orienta y ayuda en la organización de la toma de la palabra y de las reuniones en general así como en la elaboración de los proyectos. Los vecinos se reúnen en asamblea y exponen sus preocupaciones cotidianas: los pozos de una esquina, la basura acumulada en otra, la falta de rampas de acceso en otra. Siempre hay una forma de intercambio entre los vecinos, y entre éstos y los representantes del gobierno, con el objetivo de elaborar una lista de proyectos respondiendo a ciertas necesidades e implicando un presupuesto determinado. El rol de los funcionarios animadores (ya sea de los directores de los CMD o de los Secretarios Técnicos en Rosario, ya sea de los Coordinadores del Presupuesto Participativo de los CGPC en Ciudad de Buenos Aires, ya sea de los Promotores Comunitarios en Morón) es muy importante, porque reconducen la discusión permanentemente, señalando las atribuciones inherentes a la municipalidad, las políticas que ya están siendo implementadas, excusando al gobierno de no haber ejecutado tal o cual proyecto, prometiendo una mediación a favor de los vecinos, entre otras funciones. Los vecinos deben tomar en cuenta las limitaciones presupuestarias e institucionales y manejar una competencia entre las propuestas llevadas por cada uno de ellos.

Ahora bien, hay que saber si este intercambio puede ser leído con el prisma de las teorías de la deliberación o de la “democracia deliberativa” que se desarrollan en el presente. Ciertamente, no se trata de una deliberación racional desinteresada orientada por la fuerza del mejor argumento. Al contrario, son los intereses concretos y particulares de

⁹ Como, por ejemplo, del Concejo en los Barrios, que existe tanto en Morón como en Rosario, o de la Banca Abierta que existe en Morón. Ambos dispositivos 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).

los ciudadanos los que los empujan a participar e instalan una lógica de competencia de los proyectos: cada uno quiere hacer prevalecer su propio proyecto, ligado con frecuencia a una experiencia particular de la cotidianidad del barrio, tal como veremos enseguida. Si la dinámica es finalmente consensual, se llega a un acuerdo como medio de conciliar diversas particularidades, y no como búsqueda de una “verdad” o “bien común”. Una suerte de negociación¹⁰ se instala, en la que la forma de llegar a un consenso final, sobre una lista de proyectos “factibles” para abrir a votación, es el “reparto”¹¹. Es importante remarcar que la mayoría de los vecinos que toman la palabra se dirigen más bien al coordinador de la reunión que al resto de los vecinos considerados como auditorio: se trata menos de convencer a los demás que de plantear una pregunta

¹⁰ Si tomamos, por ejemplo, la definición de “deliberación” de Bernard Manin, que implica la distinción establecida por Elster entre deliberación y negociación, vemos que la caracterización de las situaciones del presupuesto participativo como deliberativas no es evidente. Manin sostiene “ (...) je définis la délibération comme un processus caractérisé par deux traits. En premier lieu, il s’agit d’un processus au cours duquel les membres de la collectivité communiquent entre eux avant de parvenir à une décision (...). D’autre part, dans la définition proposée ici, un processus de communication ne peut être qualifié de délibération que si ses participants emploient exclusivement des arguments, c’est à dire à des propositions visant à convaincre les auditeurs en vertu de leur validité intrinsèque. Les arguments peuvent concerner aussi bien des faits que des valeurs. Mais une proposition ne constitue un argument que si elle vise à gagner l’adhésion des auditeurs en vertu de la validité de ce qu’elle énonce (qu’il s’agisse de justesse morale ou d’exactitude factuelle), et non pas en promettant des récompenses ou en proférant des menaces” (Manin, 2011: 3-4).

¹¹ Este reparto, como veremos, tendría una fórmula como las siguientes: “Un proyecto para el barrio del Sr. X, un proyecto para el barrio de la Sra. Y, ningún proyecto más caro que los demás”; “No se pueden construir rampas de acceso para discapacitados en todo el barrio, hay que elegir dos calles”. Gret y Sintomer (2002) reconocen un componente de “negociación” en las asambleas del presupuesto participativo de Porto Alegre. Apoyándose también sobre la distinción elsteriana, describen la dinámica de negociación de una forma que se aplica a nuestros casos: “Les personnes se confrontent de façon stratégique et l’intérêt général n’est construit que sur une base agrégative, en soupesant et en additionnant les intérêts particuliers” (Gret y Sintomer, 2002: 114). En el nivel microlocal, según el relato de los autores: “Les présents viennent très souvent pour défendre un projet et le faire passer avant d’autres, puisque les moyens sont limités et qu’il faut bien établir des priorités” (Gret y Sintomer, 2002: 115).

sobre el rechazo de un proyecto, de pedir una explicación, de reclamar la ejecución o de exigir un monto más elevado, etcétera. Debe prestarse también atención, entonces, al tipo de intercambio o comunicación entre los representantes del gobierno local y los vecinos¹², que se colocan en general en posición de demanda.

Desde este punto de vista, la forma que adquiere la enunciación no carece tampoco de relevancia. Diremos que el intercambio se produce sobre todo con la dinámica del par *testimonio-escucha*. La modalidad más frecuente de intervención por parte de los vecinos es en efecto el relato y el testimonio, de manera que el lugar que la experiencia singular y las vivencias de los vecinos tienen en el desarrollo de las asambleas es muy significativo. Esta vivencia en con frecuencia contada, narrada, como un sufrimiento, deviniendo muchas veces la actividad de tomar la palabra una actividad catártica. Los funcionarios subrayan por su lado esta dimensión expresiva de la subjetividad y utilizan ellos mismos el término “catarsis” para referirse a lo que los vecinos hacen, al menos en un primer momento, en estas instancias. Los vecinos hablan habitualmente en primera persona, compartiendo una narración de su experiencia particular del barrio, o de sus problemas particulares. Esta narración de la experiencia es legitimada por el reconocimiento de un saber ciudadano surgido de la vivencia del barrio, emergente precisamente de la experiencia cotidiana, sobre el que volveremos. La figura del vecino se construye como la de quien mejor conoce la realidad cotidiana del territorio y su conocimiento se comunica por medio del testimonio.

Del lado de los funcionarios y de los coordinadores de las reuniones, la posición es la de la escucha. Es significativo notar la recurrencia del término “escucha” en el “Primer Diccionario de Presupuesto Participativo” de Rosario (Municipalidad de Rosario, 2010b). Como parte de las actividades de capacitación de los consejeros, el gobierno de la ciudad organizó en 2010 una reunión plenaria con espíritu lúdico, con el obje-

¹² Los estudios de las dinámicas deliberativas en los dispositivos participativos contemporáneos dejan de lado este aspecto sin embargo clave, concentrándose en la interacción entre los ciudadanos, aunque la presencia y la toma de la palabra de los funcionarios o moderadores del gobierno local es un hecho casi invariable.

tivo de construir de forma participativa este diccionario. Para elaborar las definiciones los participantes debían pensar también en canciones o proverbios populares y en personajes que evocaran la noción a definir. El término “escuchar” tuvo como personaje característico al “Director de Distrito”. En la definición de “democracia participativa” los vecinos eligieron la fórmula “escuchar y ser escuchado”. Se espera de los funcionarios que presten atención a las experiencias particulares, a los relatos, a los problemas de los vecinos.

Vemos que el hecho de ser escuchado y el lugar dado al testimonio otorgan a la noción de “consulta” toda la profundidad que la simple oposición entre consultivo y vinculante no pudo percibir. A la vez, la fisonomía que toma la comunicación entre los participantes de las reuniones se ve moldeada más por la consulta—bajo la forma del par testimonio-escucha—que por los criterios de las teorías de la deliberación.

Cristalización de una “política de la singularidad de la experiencia”

El criterio territorial y la fragmentación

La puesta en marcha de los presupuestos participativos se apoya en general sobre un proceso previo de descentralización. Siendo las municipalidades instancias descentralizadas de las provincias, la descentralización municipal significa la división del territorio en zonas más restringidas que reciben denominaciones diferentes según el caso.

En Morón, el presupuesto participativo se implementa desde 2006, apoyándose sobre el proceso precedente de descentralización municipal que dio lugar a siete “Unidades de Gestión Comunitaria” (UGC)¹³. Comenzando en 2004, la descentralización se consolidó en 2006, con la creación de un Gabinete Territorial en paralelo al Gabinete Temático en el gobierno de la ciudad, es decir, con la jerarquización de las UGC al nivel de secretarías. El presupuesto participativo se presenta entonces como una derivación de la descentralización municipal en su dimensión

¹³ UGC 1: Morón Centro Norte; UGC 2: Haedo; UGC 3: El Palomar; UGC 4: Castelar Centro Norte; UGC 5: Castelar Sur; UGC 6: Morón Sur; UGC 7: Villa Sarmiento.

participativa. Los casos de Rosario y de Ciudad de Buenos Aires comparten esta combinación. En 1996 comenzó en Rosario un proceso de descentralización que dividió el territorio en seis distritos. En cada uno de ellos se creó un Centro Municipal de Distrito¹⁴, que sería luego, a partir de 2002, la base para las asambleas y la elaboración de los proyectos del presupuesto participativo. En Ciudad de Buenos Aires, también el presupuesto participativo descansó sobre la descentralización: desde 2005, quince Comunas o “Centros de Gestión y Participación Comunal” (CGPC)¹⁵ fueron establecidos.

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 presupuesto participativo reposa sobre un criterio territorial para la distribución del presupuesto, para la elaboración de los proyectos y para la votación. Incluso para las primeras asambleas, o “asambleas” de barrio, las zonas ya descentralizadas son divididas en barrios; las votaciones de los proyectos también se desplazan por el territorio para “acercarse” a los vecinos. Tal como se puede ver en las listas de proyectos elegidos, muchos de ellos son consagrados a ciertos barrios en lugar de ser pensados para la zona descentralizada (UGC, CMD o CGPC). La “identidad” de los barrios es también puesta de relieve por los proyectos. La “descentralización” se revela entonces como un proceso infinito, nunca acabado.

¹⁴ Los CMD son seis : CMD Norte, CMD Sur, CMD Oeste, CMD Centro, CMD Sudoeste y CMD Noroeste.

¹⁵ CGPC 1: Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo y Montserrat; CGPC 2: Recoleta; CGPC 3: Balvanera y San Cristóbal; CGPC 4: La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya; CGPC 5: Almagro y Boedo; CGPC 6: Caballito; CGPC 7: Flores y Parque Chacabuco; CGPC 8: Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano; CGPC 9: Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda; CGPC 10: Monte Castro, Villa Real, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro; CGPC 11: Villa General Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita; CGPC 12: Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón; CGPC 13: Nuñez, Belgrano y Colegiales; CGPC 14: Palermo; CGPC 15: Parque Chas, Chacarita, Villa Crespo, La Paternal, Villa Ortúzar y Agronomía. Sobre la Ciudad de Buenos Aires ver Landau (2008) y Carmona (2011).

El criterio territorial se aplica a la distribución del presupuesto que cada gobierno local destina al presupuesto participativo. En Morón, el criterio de distribución se ha modificado con el tiempo. En las primeras experiencias, las de 2006, 2007 y 2008, el dinero correspondiente a cada UGC era definido en función de la cantidad de población de su territorio. Pero los funcionarios del gobierno de Morón decidieron incorporar como criterio las condiciones socioeconómicas de cada UGC, a partir del índice de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), combinándose con el criterio anterior. El caso de Rosario es bastante similar con respecto a la distribución del presupuesto. Éste era asignado en partes iguales para cada CMD hasta 2010. A partir de entonces un “Índice de Carencia” se agregó, buscando tomar en cuenta las diferencias socioeconómicas de los territorios. En la Ciudad de Buenos Aires no existe un monto fijo para el presupuesto participativo, de manera que la posibilidad de redistribución queda en las manos de los funcionarios que pueden favorecer los proyectos de un CGPC sobre los de otro. Pero esto muestra, considerados los tres casos en conjunto, que el presupuesto participativo no puede devenir una herramienta redistributiva, salvo si se considera la débil redistribución entre los territorios más pobres y los más ricos, pero nunca entre los estratos más y menos favorecidos de la población en su conjunto.

El proceso de participación es también desarrollado con un criterio territorial, siendo los proyectos elaborados y votados para cada UGC, CMD o CGPC. No existen proyectos concernientes al conjunto de las ciudades. El gobierno de Morón ha intentado sin éxito modificar este aspecto. El cambio de metodología de 2008 respondía, entre otras, a esta cuestión de la primacía de lo territorial. Se experimentó en esa línea en 2008 con la realización de la Ronda de Consultas con los funcionarios, reuniendo a los vecinos de todas las UGC, para incorporar una dimensión más integral y colectiva a la herramienta. El encuentro se organizó en comisiones de trabajo temáticas, dejando de lado esta vez el criterio territorial, mezclando a los voluntarios de todas las UGC. Pero este encuentro único de todas las UGC fue, según los funcionarios, muy difícil de manejar. Cuando se consagraba mucho tiempo a los proyectos pensados para una UGC, los vecinos de las otras se ponían inquietos. Por eso, en

2009, la Ronda de Consulta volvió a ser desarrollada en cada una de las UGC. Como dijimos, el diseño de la herramienta no permite la elaboración de proyectos concernientes a la totalidad de las municipalidades: la única forma de tener un mismo proyecto en todo el territorio es que los vecinos lo presenten en cada una de las zonas descentralizadas y que luego salga elegido en todas ellas. Puede ocurrir, y sucede con frecuencia, que un proyecto de instalación de refugios en una arteria límite entre dos barrios, lleve a la instalación de dichos refugios de un solo lado de la avenida (Entrevista con G.C., Director de Organizaciones y Participación Comunitaria de Morón, 10/11/2010).

Hay que subrayar que estas unidades descentralizadas son a la vez divididas en barrios en ciertos momentos del proceso. Por ejemplo, durante las primeras asambleas de promoción de la herramienta, las reuniones se multiplican en diferentes lugares de las UGC, CMD o CGPC, pudiendo llevarse a cabo en clubes, asociaciones, escuelas, etc. Esta multiplicación se produce asimismo, en el caso de Morón especialmente pero también en Rosario, en el momento de las votaciones de proyectos, al desplazarse las urnas hacia los diferentes barrios para acercarse a los vecinos.

Las “Ferias de Proyectos Itinerantes” en Morón, muestran muy bien este espíritu de “ir a buscar al vecino”. No es el ciudadano el que va en la búsqueda de los asuntos públicos, es la gestión local la que va en la búsqueda de los vecinos, invirtiendo el sentido del ritual del sufragio. El lugar de las urnas también se “descentraliza”, al colocarse las mismas en distintos edificios municipales, escuelas, organizaciones comunitarias y espacios públicos. Eventos artísticos, deportivos y recreativos acompañan las ferias de proyectos para atraer la participación. En 2010 se decidió en Rosario que la Segunda Ronda se extendiera en el tiempo y que se instalaran más puntos de votación en los barrios. Este desplazamiento y multiplicación de los puntos de votación produjo la mayor participación histórica de esta etapa del presupuesto participativo, alcanzando los 20 mil votantes. No hay que olvidar que la descentralización de las votaciones puede llegar incluso a la generación de público cautivo: lo vemos en el ejemplo de las ferias de proyectos en las escuelas de Morón o en la segunda ronda de Rosario, que aprovechó las esperas en los centros de

salud (Observación etnográfica durante la votación de los proyectos en el CMD Norte, Rosario, 17/12/2010).

Lo que queríamos mostrar con la referencia a las votaciones y a las primeras asambleas es que el principio de ir hacia lo más local posible puede significar la organización de la participación no solo a partir de zonas descentralizadas en cada gobierno local, sino también a partir de los distintos barrios al interior de las mismas.

Vemos entonces que este proceso “infinito” de descentralización, en el que todo parece poder finalmente ser más local, produce de entrada una fragmentación. Ahora bien, otra forma de la fragmentación aparece también tanto en la discusión y elaboración de los proyectos por los vecinos como en la votación.

La mayoría de los vecinos se acerca a las instancias del presupuesto participativo a causa de un interés particular, con la intención de resolver un problema que los afecta personalmente. Aunque la herramienta sea presentada como un espacio de discusión y de producción de lo colectivo, en la práctica, los vecinos quieren defender “su proyecto”. Opera de esta manera una competencia entre los participantes. Se observa una dificultad para la generalización en la intervención de los vecinos: hablar en términos de “mi proyecto”, “el proyecto de X”, “ganó”, “perdió”, termina por ser legítimo para todos los actores. Con frecuencia, los gobiernos lo reconocen como una contrariedad, que va en contra de los objetivos que se habían propuesto al implementar el dispositivo. La Secretaria de Relaciones con la Comunidad y Organizaciones Comunitarias de Morón expresaba, por ejemplo:

M.J.P.: Es muy heterogéneo lo que aparece. El presupuesto participativo metodológicamente falla: porque si bien dentro de sus objetivos está esto de trabajar comunitariamente en las cuestiones que expresen más lo colectivo que lo individual, en lo concreto no termina pasando tan claramente como uno desearía...

(Entrevista con M.J.P., Secretaria de Relaciones con la Comunidad y Organizaciones Comunitarias de Morón, 13/11/2009.)

El nuevo Director de Organizaciones y Participación Comunitaria sostenía un año después, que su equipo buscaba:

G.C.: [...] una mirada más general y colectiva del barrio, que es una de las dificultades con las que nos encontramos en relación al estilo habitual de participación en una coyuntura como la actual, donde por ahí mucha gente participa pero más desde una mirada del problema individual, desde la puerta de la casa.

(Entrevista con G.C., Director de Organizaciones y Participación Comunitaria de Morón, 25/03/2010.)

Ahora bien, otros funcionarios a cargo del presupuesto participativo encuentran natural que cada vecino participe en función de “su proyecto”. Por ejemplo:

F.C.: [...] por supuesto cada vecino quiere que se ejecute su proyecto y que sea votado su proyecto, por lo cual lo defiende, y después cuando salían votados no había un mecanismo confiable para que eso se plasme en resultados.

(Entrevista con F.C., Director del CGPC 2, 10/03/2010.)

Otra versión de la particularización de los proyectos puede aparecer como los proyectos de tal o cual barrio. Si los vecinos no hablan de los proyectos en términos personales, lo hacen en términos de “su barrio”, pero la competencia se produce siempre entre los proyectos de un barrio y los de otro, en el marco de cada UGC, CMD o CGPC. Tanto la elaboración como la votación y el seguimiento de los proyectos se tiñen de este espíritu particular, como lo vemos en las opiniones de estas vecinas de Rosario:

G.: Cada uno presenta su proyecto y quiere que su proyecto salga, que los problemas de su barrio se solucionen.

(Entrevista con G., vecina del CMD Oeste, 16/12/2010.)

E.: Cada uno va votando los que le parecen más importantes para su barrio.

(Entrevista con E., vecina del CMD Centro, 16/12/2010.)

A.: Hay que hacer después el seguimiento de tu proyecto.

(Entrevista con A., vecina del CMD Oeste, 16/12/2010.)

En Rosario, esta fragmentación por barrios conduce incluso a lo que los vecinos llaman una “generación de alianzas”. Los vecinos se ponen de acuerdo para votar los proyectos del barrio de al lado a condición de que los otros vecinos voten los suyos. Un vecino de Rosario lo contaba así:

O.: Se genera una política de alianzas, con otros barrios, que llevan otros proyectos, y vos te planteás, bueno “votame el proyecto mío que yo voto el tuyo” [...]. Han salido proyectos para el barrio, que han salido de esa manera. Nosotros le hemos votado proyectos de aquel barrio y ellos han votado proyectos del nuestro.

(Entrevista con O., vecino del CMD Noroeste, 22/10/2009.)

La concepción del presupuesto participativo para los mismos vecinos está lejos de ser colectiva o redistributiva. Pareciera que la herramienta es vista más bien como un espacio de canalización de demandas para resolver problemas que afectan directamente y cotidianamente a los participantes, o que se piensan en última instancia como necesidades personales. Leamos, por ejemplo, el testimonio de un vecino de Morón:

El proyecto de participación vecinal me parece perfecto porque cada uno se explaya en lo que quiere, y después se hace una lista de todo lo que uno quiere, cada vecino, después se amplía, se mejora, y se vota.

(Municipalidad de Morón, 2010c.)

Por otra parte, en los casos de Morón y de Rosario, que disponen de montos fijos para cada UGC o CMD —contrariamente a la Ciudad de Buenos Aires—, es posible ver otra forma de la fragmentación. Notamos que en el curso de las asambleas la posibilidad de presentar una gran cantidad de pequeños proyectos es valorada, con el fin de que más proyectos puedan ser seleccionados. Esta valoración es compartida por los vecinos y por los funcionarios. Una fragmentación de los proyectos acompaña la fragmentación por territorio, intentando en general tener el mayor número posible de proyectos para los microterritorios más reducidos. Pero esto produce el efecto paradójico de que la capacidad de la herramienta

de resolver algún problema de cierta magnitud, más global, se reduce considerablemente. Los funcionarios coordinadores del Presupuesto Participativo pueden o no alentar la fórmula “muchos proyectos pequeños”, pero reconocen en todo caso que los vecinos prefieren sin duda esta fórmula. En Rosario, por ejemplo, la Secretaria Técnica del Presupuesto Participativo del CMD Noroeste, contaba que los vecinos se ponen de acuerdo para no presentar proyectos muy costosos y permitir así que una mayor cantidad de propuestas sean puestas en marcha.

M.R.: [...] los proyectos de montos muy altos, este año, se proponían entre ellos, o, reducirlos, “este es de calles y es muy alto, elegís las dos calles que peor están”, eso se hizo con los proyectos muy altos, o proyectos que no se podían achicar en su monto, que no podía bajarse la cantidad, directamente se desestimaron, no entraron en este listado. Por ejemplo una adecuación hidráulica de un sector grande, de un barrio, que si no se hacía entera no servía y salía 5 millones de pesos [...]. Si salía votado se llevaba el 95% para un solo barrio, para quince cuadras; entonces ese se desestimó, por ejemplo [...] [como también] dos proyectos de pavimentación de 1 millón 700 mil cada uno.

(Entrevista con M.R., Secretaria Técnica del Presupuesto Participativo del CMD Noroeste, 15/12/2010.)

De este modo, no puede haber proyectos que impliquen un porcentaje importante del que corresponde al CMD por el presupuesto participativo:

M.R.: Una sola vez un proyecto se llevó 1 millón 400 mil pesos, pero nunca un proyecto se lleva más.

(Entrevista con M.R., Secretaria Técnica del Presupuesto Participativo del CMD Noroeste, 15/12/2010.)

Los vecinos parecen convencidos de la preferencia por la mayor cantidad de proyectos; es una consecuencia de la presuposición compartida de que cada vecino quiere ver ganar su proyecto o el proyecto de su barrio.

M.: Preferimos que los proyectos sean chicos; si no, sale tu proyecto y no salen los otros, consensuamos los proyectos.

(Entrevista con M., vecino del CMD Oeste, Rosario, 16/12/2010.)

M.: Si los proyectos son grandes, sería una obra sola; el problema es que queremos que sean muchos.

(Entrevista con M., vecino del CMD Norte, Rosario, 17/12/2010.)

Se ha señalado con frecuencia que la participación en la escala local puede ir acompañada de un espíritu particular o “de campanario”¹⁶. Esto adquiere todo su sentido a partir de lo que acabamos de ver en la práctica del presupuesto participativo. Esta afirmación del vínculo entre el tipo de participación y la escala es correcta, pero también puede ser tramposa: acabamos de mostrar que la escala condiciona a la participación; ahora bien, a la vez, la participación condiciona la escala. Lo que es el “espacio local” no es definido solamente por los límites territoriales del gobierno municipal: se define por la fragmentación territorial que opera el gobierno mismo y por la fragmentación que operan los participantes cuando piensan y votan los proyectos.

Podemos conjeturar entonces que dos variables están en juego. Por un lado, la de lo estructural: el diseño de la herramienta de participación influye sobre la forma de encarar las preocupaciones de los vecinos, empujándolos a concentrarse en su barrio. Hasta el presente, no hay dimensiones temáticas atravesando el criterio territorial en la metodología de los presupuestos participativos en Argentina, de manera que los intercambios son siempre en relación con el territorio de cada zona descentralizada o incluso de cada barrio. Por otro lado, la motivación de los vecinos a participar no surge, como los gobiernos locales podrán esperar, de una sed de debate y de profundización de la democracia, sino de una búsqueda de respuestas concretas a sus problemas concretos. O bien: la fragmentación de los proyectos —en un sentido territorial pero también con respecto al presupuesto disponible— parece ser para los actores “más democrática”.

¹⁶ Por ejemplo, Yves Sintomer afirma en este sentido: “Il ne faut pas nier qu’un esprit de clocher tend souvent à accompagner la participation à l’échelle micro-locale” (Sintomer, 2003: 9). Loïc Blondiaux (2008) coincide en la escala microlocal contribuye a exacerbar los egoísmos locales y sociales y a alentar las preocupaciones sobre el entorno inmediato.

La fragmentación está ligada al deseo, de los funcionarios y de los vecinos, de resolver problemas concretos, cotidianos, que estarían más allá del contenido político de la participación. En otros términos, esta voluntad de satisfacer necesidades puntuales viene acompañada de la idea de que el dispositivo participativo es sobre todo una herramienta de gestión. Lo que nos envía al apartado siguiente.

La gestión y el vecino genuino

El presupuesto participativo pone en evidencia la tensión entre política y gestión en la que habita la participación de los vecinos. Aunque sea presentada como una herramienta para “profundizar la democracia”, para “construir ciudadanía”, un rechazo a la política coexiste con estos objetivos. La mayoría de los vecinos tienden a denegar la política y a sostener que su participación en el presupuesto participativo no implica en absoluto “hacer política” o relacionarse con ella. Los funcionarios de los gobiernos locales, ellos también, consideran con frecuencia que no hay política en este dispositivo y que los vecinos que participan no buscan allí la política. ¿Se trata entonces de una democracia o democratización sin política? ¿Se trata de la gestión en el nombre de la democracia?

La visión predominante de este tipo de dispositivos los entiende como instancia de gestión y de resolución de problemas cotidianos, que van más allá de la política, de las ideologías y de los partidos políticos. En la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, lo vemos claramente en el discurso de los funcionarios responsables del Presupuesto Participativo, del mismo modo que en las opiniones de los vecinos que participan. Se trata para ellos de una herramienta no política y que no debe “politizarse”. El Director del CGPC 3, por ejemplo, contaba su estrategia para separar la política de la gestión en el proceso del presupuesto participativo:

M.C.: Algunos vienen a hacer política, entonces yo me quise como despegar de eso, porque la verdad que yo la política la hago desde otro lugar y no la hago desde la gestión, entonces, como no quiero mezclar las cosas entre gestión y política, puse a una persona de planta permanente, como para darle una señal a los vecinos que vengan, de que se hable de gestión...

(Entrevista con M.C., Director del CGPC 3, 19/3/2010.)

La persona a cargo de coordinar el presupuesto participativo en ese GCPC, concebía también la herramienta como alejada de la política:

M.S.: Yo hace 22 años que trabajo en el Gobierno de la Ciudad; cuando comienza un Foro yo lo primero que digo es... me presento y digo que hace 22 años que trabajo en el Gobierno de la Ciudad, que yo no tengo afiliación política y que la gestión que esté, no me interesa [...]. Cuando yo me presento es lo primero que les digo: “yo hace 22 años que trabajo acá, no estoy afiliada a ningún tipo de partido político; no me interesa la política”. [...] en ese ámbito es el trabajo con el vecino...

(Entrevista con M.S., Coordinadora del Presupuesto Participativo del CGPC 3, 19/3/2010.)

El Coordinador del Presupuesto Participativo del CGPC 2 opinaba de manera similar:

E.B.: No lo considero un espacio político; lo considero un espacio de participación entre vecinos [...] más allá de la ideología que uno puede tener o no, uno tiene que actuar dependiendo de lo que realmente es mejor para el barrio, más allá de la ideología, ¿se entiende? Entonces en el caso de una herramienta de participación como es el presupuesto participativo, yo puedo tener una opinión respecto a tal o cual tema, pero si los vecinos lo votan y están de acuerdo con ese tema, digo, lo están votando los vecinos... y no debería ser tan politizado [...]. Vos tenés que tratar de elegir proyectos para el barrio [...]. Vos venís a hablar de proyectos, entonces, más allá de la ideología, no tenés que irte por las ramas...

(Entrevista con E.B., Coordinador del Presupuesto Participativo del CGPC 2, 23/3/2010.)

Otra de las formas en que puede aparecer la concepción política de la herramienta es, o bien la separación de lo “político-partidario” y lo político en general, o bien la asociación del dispositivo a una transformación cultural global. Veamos, respectivamente, la opinión de la Secretaria de Relaciones con la Comunidad y Organizaciones Comunitarias de Morón y de la Secretaria Técnica del Presupuesto Participativo del CMD Norte en Rosario:

M.J.P.: La gran mayoría de los que se integran sin espacios de participación en otro tipo de ámbitos, la política es mala palabra, tienen como esta concepción, “no, yo política no vengo a hacer”. No venís a hacer política partidaria y es tu derecho hacerlo como no, pero sí estás haciendo política.

(Entrevista con M.J.P., Secretaria de Relaciones con la Comunidad y Organizaciones Comunitarias de Morón, 13/11/2009.)

S.M.: No se concibe como un espacio político, tiene que ver con la construcción de ciudadanía, de la democracia [...]. Es una herramienta de construcción de ciudadanía.

(Entrevista con S.M., Secretaria Técnica del CMD Norte, Rosario, 17/12/2010.)

Ahora bien, vemos cómo “participación” y “ciudadanía”, pierden su contenido político, puesto que finalmente estas dos nociones reenvían en la práctica a la resolución de problemas cotidianos. Los vecinos, por su parte, comparten la perspectiva de muchos funcionarios sobre el carácter no político de este tipo de dispositivos. Veamos algunos ejemplos:

C.: El presupuesto participativo es una herramienta de gestión, a nivel micro, a nivel no político, son proyectos pequeños, barriales; si se involucra la política se desvirtúa.

(Entrevista con C., vecino del CGPC 2, 26/3/2010.)

C.: El que va al presupuesto participativo tiene que actuar más como vecino (que resuelve problemas) que como ciudadano (que vota por un partido político).

(Entrevista con C., vecino del CGPC 2, 26/3/2010.)

M.: Para mí no es nada político, en las reuniones hay distintos ideales (y partidos, pero la gente no lo dice). No se habla para nada de política. Eso está bueno. [La gente viene como vecino, porque eso] tiene más credibilidad que la política, si te conocen a vos [...]. A ningún político le interesaría mi proyecto, porque en mi cuadra hay cuatro casas, es un pasaje de 50 metros, el pasaje Tarragona; el pavimento por política lo tendría en 15 años; el presupuesto participativo es una buena forma de resolver problemas, no de hacer política.

(Entrevista con M., vecina del CMD Noroeste, 15/12/2010.)

M.: Los vecinos aportan al municipio credibilidad, aire, aire fresco; la política es muy sucia, y el aire fresco se lo aporta la gente.

(Entrevista con M., vecino del CMD Oeste, 16/12/2010.)

Podemos afirmar entonces que en estos espacios que invitan a la participación ciudadana, la política, al menos la política ligada a los partidos y a la representación, se encuentra fuertemente cuestionada. La legitimidad de los problemas concretos y cotidianos de los vecinos, más allá de toda ideología, parece prevalecer sobre la legitimidad de la política como visiones del mundo confrontadas y organizadas alrededor de ideas. La “participación” pierde así su dimensión política.

De esta manera, el vecino que quiere resolver problemas aparece como más legítimo que el representante electo. Podemos ver en la opinión de un vecino la ilustración extrema de esta tensión con la representación política y los partidos:

M.: Que el concejal sea elegido del PP, por zona [...]. Los concejales no conocen el barrio, son todos del centro y los ponen los partidos políticos, acá los ponemos nosotros. Se tendría una representación más exacta de la ciudad. Hoy los partidos políticos no representan a nadie. Que estemos vos y yo de acuerdo no quiere decir que conozcamos a la ciudad.

(Entrevista con M., vecino del CMD Oeste, 16/12/2010.)

La mirada crítica hacia los partidos políticos se superpone con la crítica hacia la representación. Hermes Binner, ex intendente de Rosario y el primero en poner en marcha el presupuesto participativo, sostenía con respecto al mecanismo:

Esta es una instancia superadora de la democracia representativa. La democracia participativa es una extraordinaria posibilidad para todos los vecinos que quieren tener presencia en las decisiones y tal vez no se sienten del todo representados por sus representantes.

(Discurso del ex intendente de Rosario, Hermes Binner, durante la presentación oficial del presupuesto 2003.)

La orientación ideológica de la gestión local se desdibuja de este modo. Si de lo que se trata es de responder a las demandas fragmentadas de los vecinos, el rol del gobierno parece también perder su vínculo con lo político. Una buena forma de explorar el problema del lugar de la orientación política o ideológica del gobierno local en el proceso participativo es observar los criterios llamados “de factibilidad” de los proyectos. El presupuesto participativo, ¿supone hacer lo que los vecinos quieren? ¿No existen límites a lo que los vecinos pueden hacer con la herramienta? Y si los hay, ¿cómo se justifican estos límites? ¿Cómo reaccionar si los vecinos proponen desarrollar un proyecto que contradiga una línea política del gobierno en ejercicio? Los funcionarios suelen justificar los límites a la factibilidad en función de criterios técnicos, jurídicos, presupuestarios, pero como tal, el criterio “político” suele estar ausente. Por ejemplo:

A.L.P.: La no factibilidad puede tener que ver con un criterio técnico, o presupuestario...

(Entrevista con A.L.P., Coordinadora General del Presupuesto Participativo de Rosario, 21/10/2009.)

A.L.P.: Si la gestión está en contra de algo, es por factibilidad técnica, jurídica.

(Entrevista con A.L.P., Coordinadora General del Presupuesto Participativo de Rosario, 16/12/2010.)

M.C.: Hay algunos que uno sabe que no son factibles, que es imposible hacerlo, o por costo, o porque ya está previsto hacerlo por otro lado, o porque jurídicamente tiene trabas, otros es porque ejecutarlos requeriría más de un año y los proyectos son anuales.

(Entrevista con M. C., Director del CGPC 3, 22/10/2009.)

F.C.: Muchas veces se pedían cosas irreales, no irreales, pero no podían llevarse a cabo por impedimento legal, o por un impedimento estructural, o por recursos...

(Entrevista con F.C., Director del CGPC 2, 10/3/2010.)

En sintonía con la idea de que lo que se hace en el presupuesto participativo es gestión y no política, los funcionarios consideran que no es

posible enfrentarse a una propuesta de los vecinos que se oponga desde el punto de vista ideológico a su plan de gobierno:

F.C.: Como son cosas puntuales y comunales es difícil que vayan contra una política de gobierno.

(Entrevista con F.C., Director del CGPC 2, 10/3/2010.)

M.S.: No hay algo ideológicamente opuesto a la gestión. No se plantea esa palabra...

(Entrevista con M.S., Coordinadora del Presupuesto Participativo del CGPC 3, 19/3/2010.)

Otro elemento que revela la primacía de la legitimidad de los problemas concretos de los vecinos por sobre la legitimidad de los representantes y de los partidos políticos es la cuestión del presupuesto consagrado a la herramienta. Si bien algunos funcionarios reconocen que el presupuesto participativo no puede implicar la totalidad del presupuesto municipal, subsiste en ellos y sobre todo en los vecinos la idea de que el horizonte es siempre el aumento del monto afectado al dispositivo. Durante el Segundo Encuentro de la Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP)¹⁷, los coordinadores del Presupuesto Participativo de diferentes municipalidades del país coincidían en ver el bajo monto como uno de los problemas más importantes a los que se enfrentaban en tanto que responsables políticos de la participación ciudadana. Al contrario, nunca aparece la cuestión del límite de este monto: se deja así entrever que el ideal sería aumentarlo gradualmente hasta que llegara al 100% (o al menos, no se produce un esclarecimiento de parte de los funcionarios sobre este punto). Pero entonces, ¿cuál sería el sentido de la representación político-ideológica que maneja el presupuesto del gobierno para llevar adelante políticas públicas con una orientación determinada? Esta pregunta no se plantea, como si la legitimidad de los problemas concretos de los vecinos fuera tan fuerte que ocultara el rol político de los gobernantes.

El tipo de proyectos elaborados y votados por los vecinos, finalmente, nos habla también de la concepción administrativa de la herramienta. Se

¹⁷ Observación etnográfica del Segundo Encuentro de la RAPP, Ciudad de Córdoba, 4, 5 y 6 de diciembre de 2009.

trata, en la mayor parte de los casos, de pequeños proyectos vinculados con el mobiliario urbano (semáforos, arbolado, rampas de acceso, refugios en paradas de transporte público, luminarias, etcétera) o de campañas de concientización y talleres sobre diversas problemáticas (danzas, cuentos para niños, festividades populares, prevención en salud, etcétera). Habitualmente, son tareas que el gobierno municipal está “obligado a cumplir” o que cumpliría de todas formas. Volveremos sobre este aspecto en el apartado siguiente.

En correspondencia con la idea de que el presupuesto participativo es una instancia de gestión, o bien de una “participación” y una “ciudadanía” que no se mezclan con la política, aparece la figura de un “participante ideal”: el vecino “independiente”, sin lazos asociativos ni políticos, es valorado por todos los actores. Los participantes se presentan a sí mismos como simples vecinos; aquellos que tienen alguna pertenencia, muchas veces la disimulan. Como decía la Secretaria Técnica del presupuesto participativo del CMD Noroeste en Rosario:

M.R.: Acá al principio no dice nada, “todos somos vecinos”, esa es la premisa (...). “Acá vengo como vecino” [...]. Como que tiene más valor ser vecino, sin participar en nada, o sin que se le conozcan sus otras vinculaciones, parecería.

(Entrevista con M.R., Secretaria Técnica del Presupuesto Participativo del CMD Noroeste, 15/12/2010.)

El Director del CGPC 2, en la Ciudad de Buenos Aires, describía la misma lógica, la mayoría de los participantes se presentan como “simples vecinos”:

F.C.: Hay muchos vecinos que no son políticos, que no son de ninguna agrupación ni nada. Es más, hay algunos que lo dicen hasta con orgullo “yo soy una vecina independiente” [...]. Hay vecinos que se sienten valorados por eso: a mí nadie me manda, mi palabra es legítima.

(Entrevista con F.C., Director del CGPC 2, 10/3/2010.)

Mientras que para los participantes ser un vecino sin pertenencias parece más legítimo, los funcionarios también muestran con frecuencia

su preferencia por los no organizados. La Secretaria Técnica del CMD Norte en Rosario afirmaba, por ejemplo:

S.M.: De partidos políticos no hay, no lo dicen abiertamente, te das cuenta porque generan una discusión.

(Entrevista con S. M., Secretaria Técnica del CMD Norte, 17/12/2010.)

El Director del CGPC 2 en Ciudad de Buenos Aires contaba por su parte:

F.C.: El vecino normal te levanta la mano, te pide permiso para hablar, y empieza con “Me parece...” o “Creo...”. El político no te pide permiso, se levanta antes de hablar, y cuando habla le habla a todo el mundo y no te habla a vos que estás coordinando la reunión, por decirte una cuestión, ves que plantea posturas firmes, trata de romper algunas otras propuestas...

(Entrevista con F.C., Director del CGPC 2, 10/3/2010.)

La responsable del presupuesto participativo en el CGPC 3 hablaba de los que llamaba “vecinos genuinos”:

M.S.: Cuando yo hablo de genuino es que no tienen participación... ningún tipo de participación política.

(Entrevista con M.S., Coordinadora del Presupuesto Participativo del CGPC 3, 19/3/2010.)

M.S.: Para mí el vecino genuino es aquel que si bien tiene un interés personal [...] no hay una intervención personal a nivel político sino que hay una intervención a nivel más necesidad barrial, con una necesidad concreta [...]. Viene con una necesidad que seguramente le toca en su cuadra, pero que es una necesidad, es necesidad real.

(Entrevista con M.S., Coordinadora del Presupuesto Participativo del CGPC 3, 19/3/2010.)

Vemos que mientras los vecinos con una pertenencia política son percibidos como conflictivos, como obstáculos a la dinámica consensual de la herramienta, y como “farsantes”, que no presentan “necesidades reales”, el participante ideal es un vecino no organizado y sobre todo no

politizado. La forma en la que los funcionarios hablan de estos vecinos revela también la tendencia a valorar su figura: “vecinos independientes”, “vecinos sueltos”, “vecinos de a pie”, “vecinos comunes”, “vecinos normales”, “vecinos desinstitucionalizados”, “vecinos genuinos”¹⁸.

La figura del “vecino” se carga de este modo de toda la significación de lo que es considerado legítimo como “participación” y como “profundización de la democracia”.

El saber de la experiencia y la perturbación del Estado

Toda una literatura ha aparecido en los últimos años tomando por objeto los “saberes ciudadanos” y poniendo en cuestión la distinción entre lo experto y lo profano, ver especialmente Sintomer (2008), Fromentin y Wojcik (2008), Blondiaux (2008) y Talpin (2008; 2010). Esto indica un reconocimiento creciente de saberes ligados a la experiencia particular y cotidiana de cada uno, experiencia no profesional así como no política.

El denominado “saber de uso” (*savoir d’usage*) (Sintomer, 2008; Talpin, 2008), por ejemplo, sería un saber adquirido por el ciudadano común en relación con su experiencia de lo cotidiano y del territorio, ligado a su rol de usuario de los servicios públicos locales, no producto de una experiencia cívica democrática, sino de una experiencia permanente de habitar y consumir, de llevar su vida privada, en un territorio dado. Es siempre un saber singular. Puede ser visto como vinculado a una lógica empresarial, inscripto en la relación entre la administración y los usuarios-clientes: si cada uno conoce bien sus intereses en tanto que usuario, el acceso a este interés permitiría una oferta política mejor adaptada a las necesidades (Sintomer, 2008). Cécile Cuny (2008) habla por su parte de “saber local” (*savoir local*), en el mismo sentido que el 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

¹⁸ Incluso los funcionarios se presentan a sí mismos en algunas ocasiones como vecinos. Durante una asamblea del presupuesto participativo del CGPC 14, por ejemplo, el moderador de la reunión, empleado municipal, decía: “Yo soy vecino como ustedes [...]. No soy uno diferente [...]. Y tengo las mismas frustraciones desde adentro y como vecino” (Observación etnográfica, 3^{ra} Asamblea del Presupuesto Participativo, CGPC 14, 11/8/2008)

los equipamientos del barrio. Desde este ángulo, los ciudadanos devienen los “verdaderos expertos del barrio”, mientras que los funcionarios, los representantes, devienen los “profanos de lo local”, ignorando la realidad de las condiciones de vida y de trabajo de la gente común.

El “saber de uso” y el “saber local” descansan en la idea de que los ciudadanos son los mejores conocedores de las realidades ligadas a su vida cotidiana: debiendo ser tenida en cuenta la singularidad de sus vivencias, este saber puede sostener la justificación misma de los dispositivos participativos, especialmente, de dispositivos tales como el presupuesto participativo en el que los ciudadanos son invitados a pensar proyectos para su entorno inmediato a partir de su conocimiento de éste. Si lo que los funcionarios llaman la “catarsis” forma parte inevitable del proceso participativo, es porque con frecuencia la práctica problemática o sufrida de un territorio, los obstáculos que hacen la vida más difícil, los problemas recurrentes, las necesidades no satisfechas (Talpin, 2008) son los que constituyen el saber adquirido. Y dicho saber se comunica, como hemos visto, a través del testimonio, de las anécdotas, de los relatos.

El profano, o el “ciudadano común”, el “vecino común”, lo es con respecto a los expertos técnicos, científicos o profesionales, pero también a “los políticos”. El ciudadano “sin cualidades” se vuelve entonces portador de un saber reivindicado por el hecho de ser a la vez un no especialista y no politizado; al contrario, tendría una experiencia cotidiana “pura” del territorio, que le confiere un saber inclasificable, no generalizable, y valorado en su singularidad. La figura del “vecino genuino” es su soporte: si es, como acabamos de ver, un ciudadano desligado de pertenencias, puede ser por esto el verdadero experto de la singularidad de la experiencia. El “saber de la experiencia”, como preferimos nombrarlo nosotros, abarca a la vez el territorio, el barrio (saber local) y la práctica cotidiana (saber de uso). Ahora bien, el rasgo característico de su experiencia es que es singular; es singular a tal punto que los representantes y los técnicos no podrían nunca acceder a ella, es por eso que hay que consultarlos, escucharlos, y que el relato y el testimonio se colocan en el centro de la escena.

En efecto, los gobiernos locales justifican la puesta en marcha de los dispositivos tales como el presupuesto participativo en razón de este “saber

de la experiencia”. A la pregunta de por qué es importante participar el gobierno de Morón respondía, por ejemplo: “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” (Municipalidad de Morón, 2010c). En Rosario, aparece la misma justificación: “Nadie mejor que el vecino para pensar proyectos para su barrio y decidir su realización” (Municipalidad de Rosario, 2010a).

Los vecinos se ven a sí mismos como portadores de un saber que “ayuda” a la gestión. Un vecino del CMD Noroeste en Rosario, por ejemplo, otorgaba la mayor importancia a este saber:

O.: Me parece a mí que lo del Presupuesto Participativo es una ayuda importantísima a la gestión. ¿Por qué? Porque vamos a ir a llevar un proyecto de que hay que mejorar una calle, de que hay que pavimentar otra, de que hay que resolver el problema de las zanjas, que hay que resolver la instalación de un semáforo, con mucho más conocimiento que incluso el funcionario que está en el distrito. [...] O sea que por eso digo que me parece que es un aporte muy interesante: el conocimiento de la realidad cotidiana y de la realidad del lugar.

(Entrevista con O., vecino del CMD Noroeste, 22/10/2009.)

Vemos que Oscar define el saber de los vecinos como una combinación del conocimiento de la “realidad cotidiana” y de la “realidad de lugar”; al mezclar un saber de uso y un saber local, el territorio y su práctica, la experiencia singular debe ser valorada por los funcionarios¹⁹. Tal como lo afirma también, en este sentido, los vecinos disponen de un saber mayor que los representantes y los técnicos del gobierno.

En efecto, parecería que este saber se revela más legítimo que el de los “expertos”. Llevado al extremo, el saber de la experiencia podría reemplazar las *expertises* tradicionales:

O.: Qué importante este aporte del vecino a la gestión, porque le va a decir: “Ponelo acá el semáforo, porque ésta es la demanda, acá hace

¹⁹ O.: “Este ayudar a la gestión que realizan los vecinos, participando, dando opinión, llevando propuestas, es una ayuda enorme a la gestión, debe ser muy valorada...” (Entrevista con O., vecino del CMD Noroeste, 22/10/2009.)

falta”; le evitaría al municipio generar estudios de factibilidad en tal o cual lugar, le traería la cosa bastante resuelta...

(Entrevista con O., vecino del CMD Noroeste, 22/10/2009.)

Otros vecinos son de la misma opinión, por ejemplo:

A.: Conocés más que el municipio el barrio donde estás, cómo están las personas...

(Entrevista con A., vecina del CMD Oeste, 16/12/2010.)

M.: El vecino, la vecina, ejerce un derecho porque es el que mejor conoce el barrio [...]. Es una herramienta de consulta para el municipio [...]. La consulta a través del PP es fundamental, porque el vecino es quien mejor conoce la realidad del barrio.

(Entrevista con M., vecino del CMD Norte, 17/12/2010.)

Ahora bien, hay que remarcar que se trata de un saber singular, difícilmente compartible dado que se encuentra anclado en una experiencia singular y subjetiva. Otra vecina de Rosario afirmaba:

M.: Quién mejor que el vecino sabe las necesidades que tiene, quién mejor que uno mismo para saber sus necesidades.

(Entrevista con M., vecina del CMD Noroeste, 15/12/2010.)

Para el gobierno, el saber singularizado parece devenir inaccesible. Los coordinadores del Presupuesto Participativo de los CGPC 2 y 3 reflexionaban de manera semejante:

M.S.: [...] el vecino lo vive, es cotidiano, va a pisar siempre la misma calle [...]. Por más que hagamos relevamientos, tenés que tener una persona por calle, y eso es imposible para el Ejecutivo.

(Entrevista con M.S., Coordinadora del Presupuesto Participativo del CGPC 3, 19/3/2010.)

E.B. El vecino está todo el día en el barrio y es el que conoce más el barrio. Yo soy vecino del barrio de Recoleta, o sea que tampoco es que vivo en otro lado, pero no estoy todo el día en la calle, en cierta parte del barrio no me voy a enterar nunca de lo que pasa porque tampoco es que estoy todo el día caminando el barrio.

(Entrevista con E.B., Coordinador del Presupuesto Participativo del CGPC 2, 23/3/2010.)

El vecino es portador de un saber que aparece como desinteresado por el hecho, justamente, de no responder más que a necesidades o preocupaciones individuales. Tal era la opinión, por ejemplo, del Coordinador del Presupuesto Participativo del CGPC 8 en la Ciudad de Buenos Aires:

V.C.: El vecino es el mejor inspector que tengo [...]. Si a mí viene un vecino y me dice que el árbol está seco, el árbol está seco [...]. No va a coimear a nadie, no me va a mentir, como mucho querrá tener el arbolito primero él que otro. [A ese vecino hay que] darle un protagonismo mayor.

(Entrevista con V.C., Coordinador del Presupuesto Participativo del CGPC 8, 11/11/2010.)

Por cierto, los límites del saber de la experiencia aparecen con frecuencia en el proceso. El municipio de Morón implementó el cambio de su metodología a partir de 2008 precisamente por las contrariedades que implicaba la elaboración de los proyectos por los propios vecinos: por un lado, el desgaste, los delegados o voluntarios abandonaban poco a poco el espacio, porque éste les demandaba un gran esfuerzo continuado durante varios meses; por otro lado, los problemas de ejecución de los proyectos elaborados de este modo. Así, el cambio de la elaboración de los proyectos por los vecinos a su elaboración por las áreas centrales del gobierno a partir de informes territoriales derivó de este diagnóstico. No obstante, si es cierto que los límites aparecen, la legitimidad del saber de la experiencia no declina; al contrario, los responsables del presupuesto participativo reclaman a los funcionarios de las áreas centrales que aprendan a adaptarse mejor a los vecinos. Durante el Segundo Encuentro de la RAPP en diciembre de 2009, pudimos constatar que casi todos los funcionarios encargados de prácticas participativas se quejaban de los otros funcionarios porque no estaban suficientemente abiertos a la lógica participativa. Se molestaban así por la falta de “flexibilidad” y de “agilidad”, por exceso de “burocracia” del gobierno municipal para

adaptarse a esta lógica participativa, que es sobre todo una lógica de la urgencia. Un punto en común en todas las municipalidades presentes durante el encuentro y muy fuertemente subrayado era la necesidad de una “capacitación” para los funcionarios mismos, a fin de que pudieran comprender mejor las prácticas participativas.

De esta manera, el saber de la experiencia termina por prevalecer como el más legítimo, siendo la exigencia que los funcionarios de las otras áreas se adapten a la lógica de la urgencia y de la fragmentación que implica el presupuesto participativo. El saber de la experiencia es el correlato de una mirada singularizante de las políticas públicas, lo que hace que el movimiento de adaptación del gobierno local suponga también una perturbación de su funcionamiento.

Entre los cambios que la participación de los vecinos introduce en las prácticas del gobierno municipal, el más interesante está en relación con el saber de la experiencia. Ya hemos mencionado que muchos de los proyectos urbanos que surgen del presupuesto participativo tienen que ver con tareas municipales habituales que se espera que cumpla el gobierno local: iluminación, poda de árboles, colocación de semáforos, de rampas de acceso, restauración de plazas... Es un fenómeno muy frecuente entonces que se presenten proyectos que se superpongan a las acciones que de todos modos el gobierno municipal lleva o llevará a cabo. En este sentido, el presupuesto participativo sirve solo como una presión para el cambio de agenda de trabajo de los gobiernos: si la municipalidad iba a instalar rampas de acceso en todo el territorio, un proyecto de rampas surgido de una instancia participativa trastorna la planificación de las obras, hay que ocuparse de las rampas allí donde los vecinos han elegido hacerlas. Esto produce dos efectos paradójicos: uno es el hecho de que el gobierno puede mostrar como un proyecto del presupuesto participativo una acción que de todas formas debía implementar o iba a implementar, el otro es el hecho de que la política de rampas de acceso en la ciudad puede volverse un poco incoherente o arbitraria. Lo que aquí queremos subrayar, sin embargo, es simplemente el peso que adquiere el saber surgido de la experiencia singular.

Palabras finales

Estamos en condiciones de preguntarnos qué significa “participar” en una instancia como el presupuesto participativo. Digamos rápidamente lo que se desprende de los elementos que hemos analizado en estas páginas: por un lado, el presupuesto participativo se muestra como un canal de reclamos apoyado sobre el contacto cara a cara más que sobre la impersonalidad del formulario; por otro lado, la herramienta aparece como una “ayuda a la gestión”. La primacía de los reclamos, acompañados de los relatos en primera persona, de los testimonios, de las anécdotas y de las quejas, es lo que los funcionarios llaman habitualmente “catarsis”²⁰. Tal como lo sostenía el Director del CGPC 3 en la Ciudad de Buenos Aires:

M.C.: Y en realidad más que nada a lo que los vecinos vienen, el 90%, es a hacer catarsis.

(Entrevista con M.C., Director del CGPC 3, 19/3/2010.)

Los vecinos perciben con mucha frecuencia esta herramienta como una vía para hacer sus “trámites” de manera más ágil. Veamos la opinión de un vecino de Haedo (Morón) y de una vecina de Rosario que van en esta dirección:

El presupuesto participativo es algo con lo que estoy de acuerdo, por eso participo, porque le da la opción a los vecinos de presentar proyectos, que muchas veces si no fuera por este método es muy difícil llegar al municipio para que los concrete.

(Municipalidad de Morón, 2010c.)

²⁰ Esto es confirmado, para tomar un ejemplo entre otros por fuera de los casos que estudiamos, por la afirmación del jefe del Departamento de Coordinación del Presupuesto Participativo de Campana, Provincia de Buenos Aires: “Un gran problema, que no sé si lo tienen todos, es la altísima rotación de los participantes, ya que muchos toman el Presupuesto Participativo como una mesa de entrada para reclamos. Yo voy, pateo, grito, gano, movilizo... hacen lo que pido y chau... Porque no voy buscando participar en los problemas de Campana sino solucionar mi problema puntual” (Intervención de José Abel Perdomo durante el “Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo. Más Participación. Más democracia.” (Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2010).

M.: La mayoría de los que participan lo hacen para hacer reclamos, es porque salen más rápido por presupuesto participativo. [Yo estuve] 15 años haciendo el reclamo, pero por el presupuesto participativo se hace más rápido.

(Entrevista con M., vecina del CMD Noroeste, 15/12/2010.)

“Participar” significa también “ayudar a la gestión”, movilizar un “saber de la experiencia” sobre las realidades cotidianas de los barrios que contribuye a la construcción de diagnósticos, aunque parciales y fragmentados, de los problemas a resolver. Reclamar y ayudar a la gestión son entonces las formas concretas que toma la participación en el presupuesto participativo, es decir: “ser escuchado”, “ser consultado”, “compartir una experiencia singular” por medio del testimonio.

Pero, ¿por qué deberíamos calificar estas modalidades de participación como “democráticas”, como apuntando a la aparición de un “cuarto poder” o a una “profundización de la democracia”? En todo caso, es la forma misma de la legitimidad democrática la que se transforma, y podemos ver esta transformación cristalizada en las instancias participativas que examinamos. Más “democrática” y más “legítima” parecer ser la fragmentación. La observamos en el diseño del presupuesto participativo a partir de un criterio territorial de la distribución del presupuesto, la elaboración de los proyectos y las votaciones; la observamos también en la presentación de los proyectos por los vecinos mismos que quieren ver ganar “su” proyecto y que prefieren llegar al acuerdo de “muchos pequeños proyectos” para que haya suficiente para todos. Por otra parte, más “democrática” y más “legítima” parece ser la resolución de los problemas concretos que el compromiso político. Participación, democracia y ciudadanía se desprenden de su vínculo con lo político. Recordemos las palabras de un funcionario de la Ciudad de Buenos Aires que lo expresaba muy claramente al señalar que no consideraba al Presupuesto Participativo como un espacio político sino como un espacio de participación entre vecinos. O en Rosario, recordemos la caracterización que hacía una funcionaria cuando decía que no concebía al Presupuesto Participativo como un espacio político, sino como un espacio de construcción de ciudadanía. Nada

de lo que emerge de la participación parece oponerse desde el punto de vista político a los gobiernos, la ideología se neutraliza. Como correlato, el “vecino genuino” se erige en participante ideal de esta “participación”: el que interviene solo en su nombre, que no tiene pertenencias ni fines otros que los de resolver los problemas a los que se enfrenta a diario. Él es también el portador de un “saber de la experiencia” del que los gobernantes, los funcionarios, se muestran desprovistos. Los representantes no tendrían acceso a este saber singular más que a condición de ser ellos mismos también vecinos, “ciudadanos comunes”. Hace falta que descendan al mundo de lo cotidiano, de los barrios, del territorio, escuchando a los “vecinos genuinos”. Todo esto parece hoy en día más “democrático” y más “legítimo”. De esta forma, los contornos de una “política de la singularidad de la experiencia” se delinean. Exceden por supuesto los marcos del presupuesto participativo, pero encuentran en él una escena de institucionalización privilegiada.

La “política de la singularidad de la experiencia” proviene de un movimiento más amplio de mutación de la legitimidad democrática hacia lo que hemos llamado la “proximidad”. La crítica de la política representativa y partidaria —y su contracara, la primacía de la resolución de problemas concretos—, el desdibujamiento de la redistribución como intrínseca a lo político —y su contracara, la primacía de lo territorial—, la puesta en cuestión del monopolio de los saberes —y su contracara, la primacía del saber de la experiencia—, ¿no están acaso entre los rasgos de lo se considera hoy democráticamente legítimo?

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 de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), 19 al 22 de agosto.
- (2009b), “Participación y proximidad. Para una tipología de los dispositivos participativos” en *Demos Participativa* (Buenos Aires) Año 2, Vol. 2, N° 3.
- (2009c), “Quelques pistes pour interpréter les processus électoraux en clé de proximité. Le cas des élections législatives 2009 en Argentine”, mimeo.

- (2011), “Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del Municipio de Morón” en Nardacchione, Gabriel (comp.) *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente* (Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Annunziata Rocío, Carmona, Rodrigo y Nardacchione, Gabriel (2009), “Reflexiones sobre la democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública”, Ponencia presentada en el 1^{er} Seminario Internacional “Participación ciudadana y políticas públicas: miradas desde la sociedad y desde el Estado” del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 10 al 11 de septiembre.
- Blondiaux, Loïc (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative* (París: La République des idées, Seuil).
- Carmona, Rodrigo (2011), “Descentralización y Presupuesto Participativo en ciudades metropolitanas. Alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-sociedad” en Nardacchione, Gabriel (comp.) *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente* (Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Cheresky, Isidoro (2006), “La ciudadanía y la democracia inmediata” en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Cuny, Cécile (2008), “Figures et savoirs du ‘profane’ dans un secteur de grands ensembles de l’est de Berlin”, en Fromentin, Thomas y Wojcik, Stéphanie (eds.) *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen* (París: L’Harmattan).
- Ford, Alberto (2007), “Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005”, Tesis de Doctorado, Buenos Aires.
- Fromentin, Thomas y Wojcik, Stéphanie (eds.) (2008), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen* (París: L’Harmattan).
- Golfrank, Benjamin (2006), “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) Vol 26, N° 2.
- Gret, Marion y Sintomer, Yves (2002), *Porto Alegre. L’espoir d’une autre démocratie* (París: La Découverte).
- 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” en *Mouvements* (París) N° 32, marzo-abril.
- Lefebvre, Rémi y Le Bart, Christian (2005), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes).
- Lerner, Josh y Schugurensky, Daniel (2007), “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo” en *Temas y Debates* (Rosario) N° 13, agosto.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza).
- (2011), “Comment promouvoir la délibération démocratique? Priorité du débat contradictoire sur la discussion” en *Raisons Politiques* (París) Vol. 2, N° 42, junio
- Municipalidad de Morón (2010a), *Presupuesto participativo. En Morón, los vecinos y las vecinas deciden* (Morón: Municipalidad de Morón).
- Municipalidad de Rosario (2009), *El Presupuesto Participativo en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático* (Rosario: Proyecto URBAL B-9, Municipalidad de Rosario).
- Rancière, Jacques (1996), *El desacuerdo. Política y Filosofía* (Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión).
- Red Argentina de Presupuestos Participativos (2010), *Informe de Síntesis del Segundo Encuentro de la RAPP “II Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos”* (Córdoba: RAPP).
- Revault D’Allones, Myriam (2009), *El hombre compasional* (Buenos Aires: Amorrortu Editores).
- Rosanvallon, Pierre (2006), *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance* (París: Seuil).
- Rosanvallon, Pierre (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité* (París: Seuil).
- Schnapper, Dominique (2004), *La democracia providencial* (Rosario: Homo Sapiens).
- Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación (2010), *Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo. Más Participación. Más democracia.* (Buenos Aires: Presidencia de la Nación).
- Signorelli, Gisela (2009), “Re-presentando la participación. Análisis del Presupuesto Participativo. Rosario 2006-2009”, Tesina de Grado, Rosario.
- Sintomer, Yves (2003), “Cinq défis de la démocratie participative” en *Territoires* (París) N° 434, enero.
- (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos” en *Reforma y Democracia* (Caracas) N° 31, febrero.

————— (2008), “Du savoir d’usage au métier de citoyen?” en *Raisons Politiques* (París) Vol. 3, N° 31.

Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten y Röcke, Anja (2008), *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public* (París : La Découverte, Recherches).

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 Fromentin, Thomas y Wojcik, Stéphanie (eds.) *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen* (París: L’Harmattan).

————— (2010), “Ces moments qui façonnent les hommes. Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique” en *Revue française de science politique* (París) Vol. 60, N° 1.

Taylor, Charles (2007), “La politique de reconnaissance” en *Multiculturalisme. Différence et démocratie* (París: Flammarion).

Documentos electrónicos

Municipalidad de Morón (2010b), “En Morón los vecinos deciden” en <<http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/>> acceso 3 de marzo de 2010.

Municipalidad de Rosario (2010a), “Qué es el PP” en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp_que-es.jsp> acceso 5 de marzo de 2010.

Municipalidad de Rosario (2010b), “Primer Diccionario del Presupuesto Participativo” en <<http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=5158&tipo=objetoMultimedia>> acceso 15 de agosto de 2011.

Otros documentos

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.

Municipalidad de Rosario (2002), *Ordenanza 7326/2002*.

Municipalidad de Rosario (2005), *Ordenanza 7869/2005*.

Municipalidad de Rosario (2006), *Ordenanza 8007/2006*.

Material audiovisual

Municipalidad de Morón (2010c), *Presupuesto participativo 2010* [video] en <<http://www.youtube.com/user/canalMM#p/u/77/UzMg8ZcfdD0>> acceso 15 de agosto de 2011 (Morón: Municipalidad de Morón).