

Universidad Nacional de San Martín

Instituto de Altos Estudios Sociales

Maestría en Ciencia Política

**Tesis de Maestría**

*Las formas de producción de generalidad en la  
deliberación. El caso del presupuesto participativo en la  
localidad de Zárate.*

**Autora**

Emilia Arpini

**Directora**

Rocío Annunziata

Diciembre de 2017

# Índice

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Agradecimientos</b> .....	6
<b>Introducción</b> .....	8
1. Problema de investigación.....	8
2. Objetivos.....	12
3. Hipótesis.....	13
4. Metodología.....	15
5. Resumen.....	20
 Capítulo 1	
<b>La participación impulsada por el Estado</b> .....	22
1. Introducción.....	22
2. La producción de un efecto de distancia.....	23
3. La producción de un efecto de cercanía: el imperativo participativo.....	29
4. Los fundamentos de la “democracia participativa”.....	34
5. La emergencia del imperativo deliberativo.....	39
a. Primera generación de estudios sobre la deliberación.....	39
b. Segunda generación de estudios sobre la deliberación.....	42
6. Conclusión.....	48
 Capítulo 2	
<b>El presupuesto participativo como dispositivo</b> .....	50
1. Introducción.....	50
2. Las políticas de participación vecinal.....	50
3. Los estudios sobre el presupuesto participativo.....	55
4. El caso del presupuesto participativo en Zárata.....	62
a. La organización territorial.....	67
b. Perfiles de los organizadores y participantes.....	73

c. Concatenación anual de las reuniones.....	78
5. Conclusión.....	80

### Capítulo 3

<b>La figura del funcionario.....</b>	<b>83</b>
1. Introducción.....	83
2. Saber.....	85
a. Un saber imparcial.....	85
b. Un saber predictivo.....	87
c. Evitar las incertidumbres.....	91
3. Trabajar.....	95
a. La importancia del cumplimiento.....	96
b. Las dificultades de la planificación.....	99
c. Entre la inmediatez y la espera.....	101
d. Dos lógicas de trabajo en tensión.....	102
4. Escuchar.....	104
a. La escucha como reivindicación de los vecinos.....	106
b. Escucha versus distancia.....	108
5. Conclusión.....	110

### Capítulo 4

<b>La figura del vecino.....</b>	<b>113</b>
1. Introducción.....	113
2. Saber.....	114
a. Narrar.....	115
b. Ser afectado.....	118
c. Enunciar la norma.....	119
3. Comprometerse.....	120
a. Participación versus queja.....	121
b. Los “malos vecinos”.....	124
c. Participar y merecer.....	127
d. Aprender.....	129
4. Reivindicar.....	134

a. Denunciar las injusticias.....	134
b. Afirmar la singularidad.....	138
5. Conclusión.....	139
Capítulo 5	
<b>Deliberar para decidir</b> .....	142
1. Introducción.....	142
2. Problematizar y priorizar.....	143
a. De la formulación individual a la formulación colectiva.....	144
b. El imperativo de generalidad y sus tensiones.....	150
c. Retorno al juicio de cada uno.....	152
3. Priorizar y solucionar.....	154
a. Un hiato entre necesidad y solución.....	157
b. El descenso en lo particular como camino hacia lo general..	164
4. Cerrar la deliberación.....	167
a. El voto, revisitado.....	167
b. El consenso aparente.....	172
c. El veto como forma especial de rechazo.....	175
5. Conclusión.....	178
<b>Conclusiones</b> .....	180
<b>Bibliografía</b> .....	189
<b>Anexos</b> .....	201

## Resumen

En la presente tesis delineamos como objetivo identificar las formas de producción de generalidad que se llevan a cabo en el marco de una política pública de participación ciudadana: el caso del presupuesto participativo en la localidad bonaerense de Zárate. Sostenemos que aquello que constituye “lo general” para una comunidad es una construcción que adopta formatos plurales. Utilizamos un enfoque metodológico cualitativo, centrado principalmente en observaciones participantes de las asambleas de debate entre funcionarios y vecinos que el dispositivo establece. Así, se otorga centralidad a la comprensión de los sentidos expresados por los actores mismos en una situación asamblearia, y a la progresión de la dinámica de deliberación que se lleva a cabo en las reuniones.

Encontramos que a los actores configuran dos grandes criterios para pensar aquello que constituye lo general para la ciudad. Por un lado, los funcionarios de gobierno son productores, principalmente, de una forma de *generalidad a distancia*, que se aleja de las preocupaciones inmediatas de cada una de las personas. Por otro lado, los vecinos que participan discuten los criterios movilizados por los funcionarios y sostienen una forma de *generalidad de cercanía*, atenta a cada una de las experiencias vividas en los barrios. Como se trata de criterios opuestos, la manera de resolver los conflictos que halla el dispositivo es crear una generalidad a través del *procedimiento*. El mismo instituye reglas y dinámicas específicas con el objetivo de lograr el pasaje de lo individual a lo colectivo. Estos hallazgos muestran que los diferentes actores que participan en el presupuesto participativo tienen distintos impactos para motorizar la producción de lo general, y que la manera en la cual los procedimientos son pensados, diseñados y puestos en práctica condiciona lo que se produce en el dispositivo.

## Palabras clave

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO – DELIBERACIÓN - GENERALIDAD

## Agradecimientos

La presente tesis no hubiese sido posible sin la inestimable colaboración de los trabajadores y trabajadoras que hacen posible la existencia del presupuesto participativo en Zárate. A Gala, Gastón, Agustín, Julieta, Diego y Leandro, cuya buena voluntad, apertura y calidez humana hicieron que el trabajo de campo se convirtiera en una experiencia valiosa. Agradezco también a Emiliano Arena y al equipo organizador de los encuentros de la Red Argentina de Presupuesto Participativo.

Tuve la suerte de contar como directora de tesis a Rocío Annunziata. Desde mis primeros tiempos en el mundo de la investigación académica estuvo allí para guiarme y alentarme. Su inteligente percepción, su capacidad de brindar inspiración y de expresar las palabras justas fueron fundamentales para que me animara a dar este paso.

El apoyo institucional que me brinda la Universidad de Buenos Aires, a través de la beca de posgrado y los proyectos de investigación UBACyT me permitió contar con los recursos para emprender esta tarea. Agradezco a las personas que contribuyen al funcionamiento diario de mi lugar de trabajo, el Instituto de Investigaciones Gino Germani (II.GG.). Asimismo, en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES-UNSAM) encontré un valioso espacio de formación y aprendizaje.

Quisiera agradecer también a todos aquellos colegas con los cuales mantuve intercambios a lo largo de distintas etapas de la investigación. En particular, a Bárbara Zeifer, Tomás Gold, Andrea Pereyra Barreyro, Cecilia Padilla, Julieta Lenarduzzi, Leandro Eryszewicz, Victoria Ortiz de Rozas, Dolores Rocca Rivarola, Sebastián Mauro y Valentine Le Borgne De Boisriou. A Paula Canelo, Daniela Slipak y Silvia Hirsch, quienes contribuyeron a la formulación de esta tesis en los talleres y seminarios del IDAES. A los becarios del grupo de lectura del II.GG., quienes leyeron pacientemente fragmentos preliminares: Marina Wertheimer, Juan Ignacio Trovero, Claudia Martínez Robles, Agustina Miguel, Patricia Lambruschini,

Romina Delmonte y Mariana Liguori. Tanto Mariana como Alejandro Cozachcow, Melina Vázquez y Gabriela Roizen me motivaron en el último tiempo a concretar su escritura.

Finalmente, quisiera mencionar a mis papás, Alejandro y Nora, por su incansable esfuerzo, confianza, compañía y cariño incondicional. Junto a mis abuelos, Marcelo y Estela, me inculcaron desde pequeña el valor del conocimiento. A mi hermano Santi, por su paciencia y alegría en cada momento. A mi amiga Mica, porque su curiosidad frente al mundo la llevó a valorar mi trabajo. Y a Nahue, porque su amor infinito de todos los días hace que pueda afrontar los vaivenes de la profesión de investigar.

# Introducción

## 1. Problema de investigación

El interrogante sobre qué es y cómo se constituye *lo general* en las comunidades políticas ha desvelado a lo largo de la historia a todo aquel interesado en los estudios políticos. ¿Por qué las personas conforman comunidad? ¿Qué es lo que los une, aquello que los impulsa a estar juntos? ¿En qué se basan esos lazos sociales que se generan entre ellos? ¿Es acaso alguna esencia común a todos ellos, o la mera casualidad? ¿Existe algo que trascienda los intereses particulares? ¿Cómo es posible afirmar que un proyecto o una idea posee un carácter público y general, y que no se trata de asuntos privados?

Lejos de tratarse de un dato inmediato a nuestros sentidos, o una conformación espontánea que no requiere del involucramiento activo de los sujetos sociales, proponemos pensar *lo general* como una cuestión construida, como el resultado de un conjunto de intervenciones sobre el mundo que crean lazos entre los actores sociales. Así, *lo general* es un artificio propio de lo político. Que sea un artificio no quiere decir que se trate de una ficción que en lo subyacente esconda una sustancia real. Sino que son construcciones con las que los sujetos conviven cotidianamente y gracias a las cuales se vinculan entre sí.

Una manera de abordar las formas de constitución de *lo general* es a través del rastillaje de los intercambios comunicativos que se dan entre los actores sociales en situaciones concretas. A través de los intercambios podemos observar la forma en que ciertos atributos, saberes y experiencias son valorizados y habilitados como capitales para construir *lo general*. Como así también, cómo se establecen ciertas dinámicas, procedimientos, pautas y reglas que animan las conversaciones, y que son legitimadas por los sujetos como productoras de ideas válidas para la comunidad.

Asimismo, pensar *lo general* implica que podamos estar abiertos a la existencia de múltiples formas de construir esa generalidad. De hecho, nada compele a afirmar que exista una única manera, válida para todo contexto, de entender aquello que une a los sujetos. La construcción de generalidad se halla atravesada por una variabilidad diacrónica y sincrónica: a lo largo de la historia las formas de *lo general* se han ido transformando, así como también en un mismo momento histórico es posible hallar diversas maneras de aproximarse a la generalidad, movilizadas por diferentes actores.

A partir de estas tres características (construcción, comunicación y pluralidad) en la presente tesis nos centraremos en el concepto de *producción de generalidad*, entendiéndolo como aquellas operaciones a través de las cuales los actores sociales comienzan a decir que un proyecto o idea expresa a la comunidad como un todo. Lo haremos a través del análisis de los intercambios comunicativos y sus dinámicas en el marco de las asambleas de presupuesto participativo en la localidad de Zárate. En éstas, quienes participan se reúnen con el objetivo de deliberar y tomar decisiones públicas, válidas para la comunidad de vecinos en un territorio.

¿Qué es el presupuesto participativo? Se trata de una política pública implementada a nivel municipal, que consta de un ciclo de dos años en el que los vecinos elaboran y seleccionan junto con funcionarios municipales un conjunto de proyectos para sus barrios, disponiendo de un porcentaje del presupuesto flexible del gobierno municipal. En efecto, a lo largo del proceso participativo se producen una serie de interacciones en el marco de asambleas. Como lo que se busca es definir proyectos comunes, creemos que se trata de un prolífico espacio para abordar las formas a través de las cuales se produce *lo general*.

Esta política participativa comenzó a implementarse en municipios argentinos a partir del año 2002. Es en 2008 que en el país y especialmente en la provincia de Buenos Aires se observó un crecimiento de la cantidad de gestiones municipales que decidieron iniciarla. Este fenómeno motivó la generación y consolidación de una serie de estudios dedicados a analizar al presupuesto participativo. En su mayoría se han enfocado en el relevamiento

de datos a partir de las reglamentaciones internas, los diseños formales de organización, las ideologías u orientaciones político-partidarias de sus impulsores y sus innovaciones, sus rupturas o continuidades con los formatos tradicionales de la democracia electoral-representativa. Con el presente trabajo esperamos aportar a una línea de estudios que profundice el abordaje situacional de los intercambios comunicativos que se producen en el marco de las instituciones participativas, y de las formas en que los actores, al involucrarse, imaginan y dan forma a *lo general*.

Hemos propuesto el concepto de *producción de generalidad* a partir de la inspiración del trabajo de Pierre Rosanvallon (2009), al que haremos referencia en detalle a continuación. Rosanvallon, a partir del caso francés, explica que la democracia cuenta con una exigencia fundacional, que la distingue de otras formas de gobierno. Se trata de la consecución del interés general, o las maneras de encarnar de forma transitoria al pueblo como figura del conjunto de la sociedad. Pero ¿cómo comprender al interés general? ¿cómo llevar a la práctica esta exigencia? Las sociedades han ideado distintas formas de concebir esta generalidad, diversas ficciones a través de las cuales una parte es tomada por el todo. Rosanvallon describe cinco de estas formas de generalidad.

La primera es la generalidad entendida como *voluntad mayoritaria*. Bajo esta forma lo general se crea a través del procedimiento de la votación que decide lo que regirá para una sociedad, lo que se considerará válido para todos. Se trata de una concepción aritmética de lo general, ya que se procede como si la mayor cantidad de votos valiese por la totalidad de los votos. También se trata de una visión de lo social basada en el individuo, ya que lo general es entendido como suma de voluntades individuales. En este caso, lo general es una cantidad, una fuerza que se puede contabilizar.

La segunda es la generalidad asociada a la *racionalidad burocrática*. Sucede cuando el poder administrativo de la burocracia pasa a verse como un organismo identificado con la realización del interés general. Las estructuras estatales se asocian con la razón pública. En ésta, cobra importancia la figura del funcionario, a quien se le atribuye una serie de características

excepcionales. El funcionario es entendido como el representante técnico del interés permanente de la nación. No es, en este caso, un delegado del presidente o de un ministro con compromisos político-partidarios. Al funcionario lo recubre un halo de objetividad, y es distinguido moral y profesionalmente en la sociedad. Bajo esta perspectiva idealizada el funcionario es un agente autonomizado con respecto a las tensiones del poder político, es un “sacerdote del largo plazo”, ya que no está sujeto a los recambios electorales y a las pujas partidarias de poder. Una tercera forma de generalidad se halla íntimamente asociada a la segunda, a nuestro entender. Se trata de la generalidad de *imparcialidad*. Ésta opera creando una separación con respecto a las particularidades sociales, que no manifiesta preferencia por ninguna de las partes involucradas en un conflicto. Toda preferencia por una parte es entendida como privilegio o ventaja injusta. Entiende que basarse en visiones particulares posee una estrechez que imposibilita acceder a lo general. Valora el desapego, la distancia y el desinterés, atendiendo escrupulosamente a las reglas.

Una cuarta forma es la generalidad de *multiplicación*. La misma produce lo común teniendo en cuenta una pluralidad de enfoques parciales, lo cual le permite captar más completamente la diversidad de lo social. A partir de allí, reflexiona e integra todas las visiones particulares para producir lo común. Supone una intervención estructurante que requiere de una gran cantidad de tiempo para reflexionar y deliberar.

Por último, tenemos a la generalidad de *atención a la particularidad*. Este tipo de generalidad busca que las decisiones a tomar se adapten absolutamente a cada situación en particular. Se desapega del orden de las reglas abstractas, percibiéndolas como inhumanas. Prefiere el arreglo informal antes que la aplicación mecánica de reglas. Toma en consideración a cada singularidad social, cada situación, entendiendo que cada una conlleva un elemento de originalidad irreductible, que debe tenerse en cuenta. Comprende al pueblo a través de sus historias específicas, a través de una recorrida por itinerarios diferentes que merecen, por igual, compasión, reconocimiento y respeto. Involucra dimensiones afectivas, de

empatía con las vivencias de la “gente común”. Conforman una sociedad de la singularidad, en la cual cada uno quiere estar seguro de haber sido escuchado, que su problema sea reconocido, y que su experiencia sea extraída del olvido y el anonimato.

Estas son las formas descritas por Rosanvallon, las cuales nos permiten obtener una primera aproximación conceptual sobre las operaciones que se ponen en práctica para producir una generalidad. ¿En qué medida nos pueden servir de insumo para integrar los aportes empíricos? A continuación, abordaremos las estrategias utilizadas para abordar el problema de la producción de generalidad en las asambleas de presupuesto participativo.

## **2. Objetivos**

El objetivo general al que apunta la presente tesis es el de explorar las formas de producción de generalidad que se llevan a cabo en las asambleas de debate entre funcionarios de gobierno y vecinos en el marco de una política pública de participación ciudadana. Lo realizamos por medio de la descripción del caso de presupuesto participativo en la localidad de Zárate, provincia de Buenos Aires, en donde esta política se implementa desde 2010.

No forma parte del objetivo de la tesis brindar una respuesta definitiva a la pregunta sobre *qué* es lo general, sino más bien, el de describir el *cómo* los actores producen lo general, es decir, los procedimientos que se utilizan, las lógicas que se movilizan y los saberes que se ponen en valor para pensar colectivamente de qué se trata lo común.

Específicamente, proponemos, en primer lugar, describir y analizar las formas de presentación de sí de los funcionarios gubernamentales atendiendo al tipo de generalidad que ponen en escena a través de la explicitación de sus saberes expertos, la valoración de su trabajo y la vinculación con la ciudadanía a través de la escucha. El capítulo 3 se dedica a este objetivo. En segundo lugar, describimos y analizamos las formas de presentación de sí de los vecinos participantes teniendo en cuenta el tipo de

generalidad que ponen en escena en tanto expresan los propios saberes cotidianos, significan la relevancia del compromiso participativo y reivindican ser tenidos en cuenta en su singularidad a los representantes estatales. Este trabajo se vuelca en el capítulo 4. Vemos que las formas en que los actores se presentan en público, y son recibidos por los demás, configuran al menos dos visiones sobre aquello que constituye lo general para la ciudad.

Por último, en el capítulo 5, identificamos a partir de qué reglas y lógicas procedimentales los actores se proponen lograr un pasaje desde una propuesta individual a una colectiva. Esto es, el presupuesto participativo se pone en práctica a través de la realización de una serie de asambleas con objetivos específicos, por ejemplo, identificar las problemáticas que afronta un barrio, promover propuestas para obras públicas, decidir qué propuesta se ejecutará. Para lograr estos objetivos los promotores de esta política cuentan con una metodología específica que anima los debates, reglamenta las atribuciones de los participantes y dictamina momentos específicos para realizar determinadas tareas. Todos estos procedimientos están encaminados por los actores para producir una visión general sobre las problemáticas y proyectos comunes en la ciudad.

### **3. Hipótesis**

La hipótesis que orienta el trabajo es que en el presupuesto participativo que estudiamos podemos encontrar al menos tres formas de producción de generalidad. Las mismas conforman la dinámica del dispositivo, en ocasiones solapándose, en otras de manera combinada, o en contradicción unas con otras. De esta forma, sostenemos que esta política de participación ciudadana presenta formas plurales de concebir lo general, que se observan en los intercambios comunicativos entre los actores que la organizan y que participan en ésta. El trabajo de generalización gira, en esta institución participativa, en torno a la identificación (y construcción) de “problemáticas” comunes en los barrios y la asignación de “soluciones” correspondientes a los problemas identificados. La dinámica de intercambios comunicativos conforma un itinerario de participación ritualizada, atravesada por las

presentaciones que hacen los actores de sí mismos, atribuciones de roles y saberes específicos, y reglas a cumplir.

Una primera forma de generalidad se obtiene a través de la producción de un *efecto de distancia*. Retoma los aportes del trabajo de Rosanvallon que corresponden a la generalidad de la racionalidad burocrática y a la generalidad de imparcialidad. Ocurre cuando los agentes del Estado se colocan en una posición de alejamiento con respecto a las cuestiones sociales particulares que comparten los vecinos. El efecto de alejamiento se produce cuando las cuestiones sociales son filtradas por la aplicación de un conjunto de reglas abstractas que rigen sobre y más allá de cada caso particular. Para ello se requiere de los funcionarios que posean un conjunto de saberes expertos, de tipo técnico y legal, que les brindan criterios para emitir su juicio de una forma "imparcial". También se observa en la importancia que le asignan los actores a la socialización de los vecinos en la utilidad e indispensabilidad de adquirir este conjunto de saberes expertos. Es decir, la puesta en valor de una pedagogía de lo técnico como recurso para la participación ciudadana.

Una segunda forma de generalidad, por el contrario, se basa en la producción de un *efecto de cercanía*. Remite a la generalidad de atención a la particularidad descrita por Rosanvallon. Esta lógica sostiene que debe tenerse en cuenta la especificidad de la situación de cada una de las personas, sin someterlas al mecanismo de una regla abstracta. Valoriza la generación de un trato directo y afectivo con las personas, privilegia los contactos cara a cara antes que la intermediación de los formularios burocráticos. Permite que los ciudadanos se expresen detenidamente sobre las experiencias de su vida cotidiana, atendiendo a sus preocupaciones y pesares con una actitud de empatía. Posee un trato particularizado de los problemas de los ciudadanos. Requiere la pronta solución de problemas entendidos como urgentes, y moviliza una acción estatal inmediata, sin la intermediación de largos procedimientos burocráticos que prolonguen el sufrimiento ante la vivencia de un problema.

En tercer lugar, encontramos una forma *procedimental* de producción de generalidad. En el trabajo de Rosanvallon, se corresponde con la generalidad de multiplicación. Ésta parte del conteo particularizado de las visiones que, a título privado, poseen los individuos en una sociedad sobre los problemas que los aquejan. Luego, establece una dinámica de deliberación sometida a reglas de toma de la palabra, intermediación de moderadores del debate y establecimiento de tareas a cumplir en un cierto rango de tiempo. La deliberación busca integrar estas visiones particulares y promover un “salto” mediado por la reflexión en común, de modo de que la multiplicidad de enfoques parciales pueda dar lugar a una visión general de la situación. Esta visión general se entenderá como un “consenso” entre todos los participantes de la deliberación.

La dinámica comunicativa y los procedimientos que finalmente adquieren los intercambios dictaminan los modos de decisión entre proyectos, dando origen a proyectos de pequeña escala.

Sea como sea que se presenten, se trata de recursos que les permiten a los actores justificar una toma de partido, es decir, revestir de un carácter legítimo a sus reivindicaciones, posturas y decisiones. En ese sentido, la producción de generalidad posee un carácter político, ya que la movilización de uno u otro sentido habilita ciertas decisiones y excluye otras. A pesar de ello, encontraremos que los discursos enunciados por los actores no se presentan con un carácter directamente político. Si así fuese, lo político mostraría la existencia de fracturas, conflictos y disputas de sentido que revelarían el carácter contingente de toda generalidad producida.

#### **4. Metodología**

En esta tesis se optó por un enfoque metodológico cualitativo, centrado principalmente en observaciones participantes de las asambleas de debate entre agentes estatales y participantes (vecinos) que el dispositivo participativo establece. Esto permite otorgar centralidad en nuestro análisis a la comprensión de los sentidos expresados por los actores mismos, sentidos que les permiten hacer inteligible al mundo que los rodea. De esta forma,

también podemos observar de forma directa la progresión de la dinámica que se lleva a cabo en las reuniones de debate, los rituales, procedimientos y disputas en el otorgamiento de sentidos.

El enfoque se basa en el planteo de Erving Goffman (2012) de considerar la situación social de interacción cara a cara como clave para la explicación sociológica, teniendo en cuenta los roles desempeñados por los individuos y las impresiones que generan las presentaciones frente a los demás. En las descripciones que hace Goffman, cuando las personas se presentan ante otros, proyectan (consciente o inconscientemente) una definición de la situación que los rodea. En esta presentación, el concepto de sí mismo constituye una parte esencial. ¿Qué es el “sí mismo”? Es un tipo de imagen, por lo general estimable, que el individuo intenta que le atribuyan los demás cuando está en escena. El “sí mismo” es el producto de una escena representada. No es la persona sino la representación de un personaje mediada por la actividad interpretativa del auditorio. De acuerdo con la impresión que da la persona, el resto de los presentes lo tratará. Y en cada actuación, la persona es sometida a una puesta a prueba de su legitimidad enunciativa y de su reputación. En general los auditorios suelen aceptar el “sí mismo” proyectado durante la actuación. Suele primar el acuerdo. Sin embargo, a veces se producen interrupciones, pasos en falso que desacreditan o contradicen la definición de la situación que los actuantes quieren mantener. Esto sucede cuando tiene lugar un hecho que se torna incompatible con las manifestaciones presentadas por el actuante. Esto causa una desorganización en el pequeño sistema social creado por la interacción ordenada y metódica. Por ende, son un dato importante para el investigador social.

De acuerdo con este enfoque, la técnica de observación participante permite acceder a las situaciones observadas en el mismo momento en el que suceden, poniendo especial atención a los significados movilizados por los actores, las maneras de percibir sus propias realidades y la valoración de sus conocimientos (Velasco y Díaz de Rada, 2006; Kawulich, 2005).

Para el armado de las guías de notas de campo resultó de singular utilidad el enfoque de la “etnografía del habla” o “etnografía de la comunicación” (Hymes, 2002; Saville-Troike, 2005), que propone identificar y describir los elementos que forman parte de cada situación de habla. De ellos, seleccionamos para nuestro relevamiento: i) el tipo de evento (por ejemplo, una asamblea o un plenario); ii) los tópicos que se tratan; iii) el objetivo del evento; iv) el escenario o marco en donde se lleva a cabo el evento (localización, momento del día, aspectos físicos del lugar, etc.); v) el perfil social de los participantes; vii) el contenido de los mensajes; viii) la secuencia en el que se dan los actos comunicativos (por ejemplo, si hay orden en los turnos); ix) las reglas de la interacción.

En total se realizaron treinta observaciones participantes en distintos tipos de reuniones a lo largo del ciclo de participación, en distintos barrios y zonas, comenzando el día 27/03/14 y finalizando el día 18/02/16. Las notas de campo que se tomaron fueron de tipo descriptivas (Clifford, 1990), en el momento de la observación. Posteriormente, las notas de campo fueron trabajadas según la técnica de “análisis de contenido”, identificando secciones que posean una significación destacable para los objetivos planteados en la investigación y asignando un código (González Gil y Cano Arana, 2010).

Se complementó de forma secundaria estas observaciones con la realización de entrevistas en profundidad a dos miembros del equipo de organizadores del presupuesto participativo, miembros del Poder Ejecutivo local, y a una vecina miembro de la Comisión Directiva de una sociedad de fomento barrial. Las entrevistas fueron realizadas buscando respetar los supuestos de la no directividad (Guber, 2004).

También se realizó el seguimiento y armado de un archivo de noticias en los principales diarios locales (Diario “La Voz” de Zárate y el Portal de Noticias “Enlace Crítico”); la recopilación de la normativa que guía el funcionamiento interno de los dispositivos (la Ordenanzas Municipales y el denominado “Autorreglamento”), y los diversos folletos pedagógicos y de difusión

realizados por los agentes municipales. Asimismo, se hizo un seguimiento de las actualizaciones a través de la red social Facebook, en donde los promotores del dispositivo difundían las reuniones y proyectos; y del programa radial que se emitía a través de “Radio Nuclear”, una AM local, los días viernes al mediodía.

Adicionalmente, se han realizado observaciones participantes en reuniones organizadas en el marco de programas públicos de ministerios nacionales que impulsan programas de participación ciudadana, con la presencia de funcionarios responsables de la implementación de programas participativos a nivel municipal, provincial y nacional. Es el caso de los paneles y talleres en el marco de la “Red Argentina de Presupuesto Participativo”, las jornadas de trabajo de la “Red de Gobierno Abierto para Gobiernos Locales”, el “Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven”, las “Mesas de Dialogo de Gobierno Abierto” y la “Mesa Federal de Participación Ciudadana”.

El criterio de selección del caso de estudio, el presupuesto participativo de la localidad de Zárate, se basa en primer lugar, en la fundamentación que los actores mismos le dan a la puesta en marcha de esta política participativa, centrada en la importancia del carácter “consensual” de las decisiones. A diferencia de la mayoría de los casos existentes de presupuesto participativo en Argentina, en los cuales la metodología de selección de proyectos se basa en la votación (68%), en Zárate los proyectos son elegidos por “consenso” (Martínez y Arena, 2013). Esto significa que para sus impulsores no es suficiente el método de agregación de preferencias particulares para lograr tomar decisiones, y, como veremos a lo largo de la tesis, insisten en la formación de una visión general para tomar decisiones. En segundo lugar, hemos seleccionado este caso por la notoria ausencia de estudios sobre presupuesto participativo en localidades más pequeñas. “Son los casos paradigmáticos y más antiguos los que suelen ser analizados por las investigaciones empíricas” (Schneider y Díaz Rosaenz, 2016:141), esto es, los casos de Rosario, Ciudad de Buenos Aires y Morón, especialmente en

sus primeros años de aplicación. En los últimos años también han aparecido estudios que, en una clave comparativa, relevan otras experiencias surgidas posteriormente, aunque sin detenerse en profundidad. Según el censo nacional de 2010, Zárate contaba con 114.269 habitantes, y una densidad poblacional de 95,1 habitantes por km<sup>2</sup><sup>1</sup>, que es alrededor de un tercio de la población de Morón.

Compartimos el criterio que Rémi Lefebvre propone para el estudio de dispositivos de deliberación ciudadana. El autor sostiene que “no podemos quedarnos con el ideal democrático que porta el procedimiento ni con la teoría que lo sostiene. Lo que conviene es estudiar *in situ* la medida en que se pone en práctica” (Lefebvre, 2013:192). En la literatura sobre democracia participativa son raros los trabajos que se dedican a describir qué es lo que sucede al interior de los espacios de decisión. Los marcos reglamentarios, de los dispositivos se hallan bien documentados, pero no así el “mientras tanto” de su puesta en práctica, que permanece como una “caja negra”. Esto es sorprendente siendo que constituyen espacios abiertos al público de puesta en sentido de la democracia. Poder apreciar *in vivo* las formas de configuración de lo común no debería ser una posibilidad desdeñada en las agendas de investigación.

En su carácter institucional, el presupuesto participativo puede considerarse como un espacio de conjunción entre lo instituido, en tanto codificado por los textos legales y reglamentaciones previas a su puesta en marcha; y las formas en las que se pone en práctica, que develan distintas orientaciones, presunciones y expectativas de diferentes actores. No sólo sus codificaciones sino también sus formas prácticas involucran una puesta en sentido del carácter de esta institución, sentidos con pretensión de legitimidad. Es necesario dar cuenta de las representaciones y las prácticas que son comunes a sus miembros, incluyendo tanto a los saberes, las normas y los usos que hacen los actores de éstas. Esto también implica que

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2010), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Jurisdicción Buenos Aires, Partido de Zárate.  
<[http://www.indec.gov.ar/censos\\_provinciales.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135&p=06&d=000&t=3&s=0&c=2010](http://www.indec.gov.ar/censos_provinciales.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&p=06&d=000&t=3&s=0&c=2010)>.

no debemos pensar a las instituciones como una totalidad cultural monolítica y coherente que se impone a los individuos (Biland, 2010). Sino más bien rastrear las tensiones, relevar los distintos términos y actores que los movilizan, mostrar que no todos aquellos que transitan por una misma institución sostienen los mismos valores ni actúan de la misma manera.

## 5. Resumen

En la presente tesis delineamos como objetivo identificar las formas de producción de generalidad que se llevan a cabo en el presupuesto participativo de la localidad de Zárate. Sostenemos que aquello que constituye “lo general” para una comunidad es una construcción que adopta formatos plurales. Utilizamos un enfoque metodológico cualitativo, centrado principalmente en observaciones participantes de las asambleas de debate entre funcionarios y vecinos que el dispositivo establece.

El capítulo 1 presenta la producción académica que sirve de base para la reconstrucción conceptual de la hipótesis, en torno a las ideas de *distancia*, *cercanía* y *procedimiento*. El capítulo 2 se refiere a las características del presupuesto participativo como mecanismo promovido por el Estado, y se detiene en la presentación del caso de Zárate.

En los capítulos 2 y 4 encontramos que a los actores configuran dos grandes criterios para pensar aquello que constituye lo general para la ciudad. Por un lado, los funcionarios de gobierno son productores, principalmente, de una forma de *generalidad a distancia*, que se aleja de las preocupaciones inmediatas de cada una de las personas. El capítulo 3 se dedica a analizar esta figura del *funcionario*. Por otro lado, los vecinos que participan discuten los criterios movilizados por los funcionarios y sostienen una forma de *generalidad de cercanía*, atenta a cada una de las experiencias vividas en los barrios. El capítulo 4 se detiene en esta figura del *vecino*.

Como se trata de criterios opuestos, la manera de resolver los conflictos que halla el dispositivo es crear una generalidad a través del *procedimiento*. El capítulo 5 se dedica a describir en profundidad al mismo. Éste instituye

reglas y dinámicas específicas con el objetivo de lograr el pasaje de lo individual a lo colectivo.

Los hallazgos muestran que los diferentes actores que participan en el presupuesto participativo tienen distintos impactos para motorizar la producción de lo general, y que la manera en la cual los procedimientos son pensados, diseñados y puestos en práctica condiciona lo que se produce en el dispositivo.

## Capítulo 1

### La participación impulsada por el Estado

#### 1. Introducción

En el presente capítulo realizaremos un abordaje de la producción académica que consideramos relevante para la reconstrucción conceptual de los ejes que forman parte de nuestra hipótesis. Al mismo tiempo, el capítulo funciona como un breve paneo histórico sobre los argumentos que giran en torno al crecimiento de las políticas de participación promovidas desde el Estado en Argentina, en particular, a nivel local.

Por un lado, comenzaremos a desplegar los elementos que nos permiten conceptualizar la *generalidad a distancia*, esto es, la generalidad producida a través de las acciones estatales que postulan un alejamiento con respecto a las cuestiones pequeñas y particulares de la vida cotidiana. Esto lo realizaremos en el primer apartado, que rastrea cómo el Estado hace uso y legitima un conjunto de racionalidades, tecnologías y saberes que postulan una separación del Estado con respecto a la sociedad.

Por otro lado, operaremos de la misma manera con la *generalidad de cercanía*. La misma funciona a partir de la postulación de la importancia de atender públicamente las situaciones específicas vividas por cada una de las personas, priorizando los elementos afectivos. Ésta es movilizadora por agentes estatales, en particular aquellos que promueven políticas participativas, como un modo de relegitimar una acción pública que se había visto fuertemente cuestionada a partir de mediados de los noventa.

Asimismo, veremos que los procesos participativos y deliberativos han sido postulados en la literatura como *procedimientos* para convertir las aspiraciones e intereses individuales y particulares en cuestiones *generales*. ¿Qué imperativos, restricciones y métodos son señalados por los autores

como indispensables para lograr el *proceso* de transformación de lo particular en lo general? ¿Qué se entiende por *consenso*?

Comenzaremos, a continuación, con el primero de estos ejes.

## **2. La producción de un efecto de distancia**

Cuando hablamos del papel de los funcionarios del Estado, de sus atribuciones y saberes, es ineludible la referencia a Max Weber (1964). ¿Cuáles son los principales atributos de la organización burocrática estatal como tipo ideal? Revisemos cuatro de estos atributos que son de utilidad para el presente análisis. En primer lugar, se basa en la legitimidad dada por la creencia en la legalidad (y no en una persona), esto es, los preceptos jurídicos positivos estatuidos por medio de procedimientos formales, un conjunto de reglas de carácter abstracto que rigen sobre y más allá de la particularidad de cada caso. Los funcionarios no pueden decretar normas especiales para aplicar a casos específicos, sino que el análisis de cada caso debe regirse por los parámetros de la norma abstracta. Se desprende de ello, en segundo lugar, que el funcionario no debe otorgar privilegios ni realizar favores individuales. Sólo se somete al deber estricto, sin tener en cuenta a las personas en su singularidad. El trato debe ser formalmente igual para todos, y el trabajo del funcionario se ejerce despojándose de las pasiones, de forma rigurosa, según reglas previsibles, con resultados calculables. Además, los funcionarios poseen: deberes objetivos de su cargo, están sujetos a una jerarquía rigurosa y poseen competencias fijadas de antemano. Puede aplicarse universalmente a todo tipo de tareas. En tercer lugar, para poder aplicar correctamente estas reglas generales, el funcionario requiere de una formación profesional, que se amerita con pruebas y/o diplomas. Weber da el ejemplo de la jurisprudencia, la administración y las ciencias comerciales, que constituyen un “saber profesional especializado”. Por último, deben su cargo al nombramiento por una autoridad superior, no elegidos por los ciudadanos. Éste constituye su profesión principal, y la actividad burocrática está separada de la esfera de su vida privada, así como sus bienes.

Por otra parte, la corriente foucaultiana tiene un importante lugar en los estudios sobre la relación entre saber y poder (aunque, desde ya, el análisis del ejercicio del poder en Foucault no puede reducirse a las instituciones del Estado). Foucault propone rastrear los efectos de poder de los “regímenes discursivos”, es decir, cómo los discursos, que en sí mismos no son ni verdaderos ni falsos, producen “efectos de verdad” a través de la constitución de saberes. Los saberes configuran “regímenes de verdad” estableciendo enunciados verdaderos o falsos a partir de técnicas valorizadas para obtener la verdad. Las mismas también determinan las condiciones de utilización de los saberes, vedan el acceso universal a los mismos y seleccionan a los sujetos capacitados para hablar en su nombre. Interesa, entonces, preguntarse por las formas en las que el saber se pone en práctica, es valorizado, distribuido y atribuido. Por ejemplo, cómo con el desarrollo de las “estructuras técnico-científicas” emerge la figura del “sabio-experto”, que en nombre de una verdad científica interviene políticamente (Foucault, 1992a, 1992b). En la línea de estudios sobre “gubernamentalidad”, concepto acuñado por Foucault, son valiosos los aportes realizados por Rose y Miller (2010) y también Rose (1997). Para los autores, el estudio del desarrollo de la *expertise* moderna está ligada al ascenso de racionalidades políticas y tecnologías gubernamentales específicas, es decir, tanto los campos discursivos que justifican las formas de ejercer el poder y los procedimientos a través de los cuales toman cuerpo y efecto. El gobierno es una actividad problematizadora. En torno a los problemas que identifica, nombra y construye, elabora ideales de gobierno y formula programas que tienden a su resolución. Para ello, requiere de un dominio cognitivo específico, que transforma fenómenos en información a través de vocabularios profesionales, técnicas de cálculo, medición de indicadores, procedimientos de examinación, monitorización y evaluación, etc, de aparente objetividad y neutralidad. Por medio de estos mecanismos se inscribe a la realidad en un régimen estable y comparable, pasible de intervención. Esta inscripción es una “acción a distancia”, característica clave del gobierno moderno. Esto es, el gobierno identifica y distingue al dominio

de la política como distinto, exterior y autónomo al dominio que está por fuera, el de lo social.

A pesar de las críticas contemporáneas a la acción estatal como productora de distancias, que veremos en la siguiente sección, este tipo de tecnologías, racionalidades y saberes expertos que colocan distancia no han desaparecido del campo estatal, sino que su importancia sigue presente y se reconfigura, fortalecidos con los procesos de especialización técnica de los agentes del Estado.

En Argentina, viene creciendo sostenidamente una producción académica vinculada al análisis del peso de los expertos en la constitución de políticas estatales. Este conjunto de estudios rastrea la profesionalización técnica de los funcionarios, la incidencia de los expertos en las arenas burocrático-estatales, la mutación de concepciones sobre el rol del Estado y su relación con los destinatarios de las políticas, entre otras cuestiones (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Palermo y Silva, 2016). En particular, dos son los campos sobre los que se han concentrado los estudios sobre la incidencia política y social de los expertos: el de las políticas económicas y el de las políticas sociales. Los primeros se vinculan al crecimiento del ingreso de expertos en economía con una orientación neoliberal en el Estado (Markoff y Montecinos, 1994; Camou, 2006; Morresi, 2008; Heredia, 2015). Los segundos se centran en las llamadas “políticas sociales” y la reconfiguración de las concepciones preexistentes en el Estado sobre la “cuestión social” (Pantaleón, 2005; Perelmiter, 2016; Chiara y Di Virgilio, 2005; Danani, 2008; Daniel, 2011). En general, podemos decir que en la década del ochenta y en particular, los noventa, constituyen un período de crecimiento de la vinculación entre saberes expertos y políticas estatales, aunado a una pretensión de otorgar una legitimidad a las decisiones estatales pretendidamente sustraída de los conflictos políticos, sustentada en lo técnico.

El trabajo de Pantaleón (2005) constituye una descripción clara de la manera en la que operan los saberes técnicos en la producción de una mirada sobre la sociedad desde el Estado, y sobre las transformaciones que han sufrido.

En primer lugar, el autor muestra cómo los agentes estatales producen categorizaciones al intervenir sobre lo público, mediante el establecimiento de “nombres apropiados” para los problemas y soluciones, que respondan a los criterios aprendidos en sus trayectorias profesionales<sup>2</sup>. Asimismo, la asociación entre tales problemas y soluciones aparecen como naturalizadas, unívocas. En segundo lugar, y en relación con el primero, el proceso de las políticas públicas es establecido como un itinerario ritualizado que parte de la identificación de un problema social como tal (dándole existencia) y la implementación de acciones en torno a su resolución. El camino va desde la exposición de la necesidad por parte del “demandante”, pasando por el estudio técnico del caso, hasta la toma de decisión por parte del “oferente” (Estado)<sup>3</sup>. Si el pedido no cumple con los criterios técnicos de asignación, se rechaza. En tercer lugar, se exige a los “demandantes” que modelen la expresión de sus necesidades de modo que expresen “problemas legítimos”. Las necesidades se van enmarcando en una serie de “regularidades”, es decir que la particularidad de cada caso vivenciado se expresa respetando un cierto “patrón de expresiones” que demarcan las formas correctas del pedir. Diríamos, entonces, que la particularidad se va enmarcando en un formato de generalidad estandarizado, reglamentado y legitimado por los técnicos estatales.

Por último, palabras como “eficiencia” y “eficacia” multiplicaron sus apariciones en los discursos de los funcionarios. Durante estos años se fue convirtiendo en hegemónico un diagnóstico por el cual la situación social de marcada desigualdad fue pensada como un “desajuste” temporal de las políticas de liberalización económica. Pero estas últimas, en vez de entenderse como las causantes del aumento de la desigualdad, se comprendieron como variables independientes o como decisiones

---

<sup>2</sup> Tal es el caso, para el área de las políticas sociales, de los conceptos y parámetros de medición como “emergencia alimentaria”, “emergencia habitacional”, “riesgo social”, “necesidades básicas insatisfechas”, “línea de pobreza” (Pantaleón, 2005). Estos se establecen como parámetros de mensura y categorización dominantes, que justifican la asignación diferencial de recursos.

<sup>3</sup> Este proceso depende de la introducción de principios de distinción entre “demandantes” (aquellos que *piden* al Estado en nombre de la necesidad) y “oferentes” (los que *otorgan*, desde el Estado, con el sello de la institución legítima).

indiscutibles. Entonces, se atribuyó como causa del deterioro de los indicadores sociales a los problemas estatales de aplicación de las políticas sociales. Se dijo que se debía mejorar el modo de implementación de los “programas sociales compensatorios” atendiendo a su “eficiencia” y a su “eficacia”. Por ejemplo, evitando la fragmentación y/o superposición de programas similares, analizando la “relación costo-beneficio” de las intervenciones, atendiendo a las falencias de información, mejorando los grados de “transparencia”, entre otros.

Veamos cómo se produce la vinculación entre el campo estatal y los dominios de *expertise* en distintas áreas. En principio, se produce la consolidación de campos de saberes específicos. A diferencia del llamado “intelectual generalista”, los nuevos profesionales expertos se especializan en áreas de saber puntuales, orientadas a la producción de soluciones sobre problemas concretos (Neiburg y Plotkin, 2004; Camou, 2006). En ese sentido, puede decirse que contribuye a la fragmentación de los dominios de conocimiento al interior del Estado. Además, como señalan Morresi y Vommaro (2011), para poder vincularse con el Estado y con la intervención pública es necesario que ese conjunto de saberes sea visto como una “oferta” con pretensión de utilidad práctica. Es decir, saberes que definan *problemas* y ofrezcan *soluciones* en torno a los mismos. Asimismo, los expertos aparecen legitimados en tanto otros actores sociales, de diversas procedencias, encuentran en los específicos problemas y soluciones articulados por los expertos “recursos útiles para intervenir en los campos conflictivos de los que participan” (Morresi y Vommaro, 2011:15). Es decir que el crecimiento de la incidencia de los expertos no corresponde simplemente al aumento de la complejidad de las sociedades contemporáneas y la multidimensionalidad de las problemáticas, que hacen necesario contar con decisores con conocimiento específico en distintas áreas (Markoff y Montecinos, 1994), sino a la manera en que la *expertise* deviene una condición que habilita a tematizar y a actuar de manera

legitimada sobre ciertos problemas sociales<sup>4</sup>. En virtud del reconocimiento social de estos saberes, las propuestas e interpretaciones de los expertos se naturalizan, colocando límites a su cuestionamiento. El juicio experto se presenta como independiente, no sujeto a los vaivenes de la política, y como racional. Quienes hablan en nombre de lo técnico entienden que el buen quehacer estatal depende del desplazamiento de criterios político-partidarios. En ese sentido, Morresi y Vommaro recurren a la imagen de la “armadura” como protección que resguarda al experto del escrutinio público (2011:17)<sup>5</sup>. Los expertos aparecen en público actuando en nombre de lo técnico, no en torno a un conjunto definido de valores o una sensibilidad, postulando a la “neutralidad axiológica” como “base para la búsqueda del bien común” (Neiburg y Plotkin, 2004:15).

Bourdieu (1993) señala que Estado se ha presentado históricamente a sí mismo como garante de la realización del interés general, en tanto la burocracia se postula como “grupo universal”, dotada de la neutralidad y el desinterés. El Estado produce categorías de pensamiento, estructuras cognitivas y principios de división, concentrando un poder simbólico capaz de producir un efecto de unificación, en tanto se sitúa desde el punto de vista del todo. A este proceso Bourdieu denomina “operaciones de totalización”. Así, el Estado interviene en la construcción de la realidad social, colocándose a sí mismo como instancia trascendente, imponiendo “la representación oficial del Estado como lugar de la universalidad y del servicio al interés general” (1993:61). Estas operaciones son generadoras de una distancia con respecto a la sociedad, por la cual los agentes estatales

---

<sup>4</sup> En este sentido, Heredia (2015:29) habla de la “erosión de las fronteras entre ciencia y política”. Los expertos comienzan a participar de forma directa en la toma de decisiones públicas, aunque no se presentan como representantes *políticos* de ciertos intereses y valores, sino como representantes de la *verdad*.

<sup>5</sup> El juicio experto se basa en postulados científicos que se postulan como verdades *necesarias e inevitables*. A modo de ejemplo, historizando los orígenes de la economía de raigambre neoliberal, Morresi muestra cómo se recurrió a blindar los postulados utilizando el método deductivo. Partían de un conjunto de axiomas de los cuales se deducen “leyes necesariamente ciertas” (2008:18), como la idea del individuo maximizador de utilidades y perseguidor del propio interés, mientras los axiomas permanecen incontestados. Asimismo, sostenían que las acciones humanas “deben ser estudiadas de forma apriorística (independientemente de la experiencia)” (2008:20). Otra estrategia de blindaje es la de asignar un carácter “espontáneo” y “natural” a postulados como el libre mercado (2008:22), en vez de pensarlos como construcciones socio-históricas.

aparecen como exteriores y autónomos frente a ésta. Configuran y naturalizan formas de división del trabajo entre autoridades estatales y ciudadanía. De esta manera, el Estado se aleja de las particularidades sociales de las pequeñas circunstancias y necesidades cotidianas de los ciudadanos, para postularse como garante de la universalidad, y aparecer como neutral frente a los conflictos y sensibilidades privadas.

### **3. La producción de un efecto de cercanía: el imperativo participativo**

En las últimas décadas, en un contexto de deslegitimación del poder administrativo estatal, se comenzaron a visibilizar y poner en valor otras comprensiones de la relación entre Estado y sociedad, y de las maneras de construir un interés general. Emergieron posiciones que sostuvieron que debía tenerse en cuenta la especificidad de la situación de cada una de las personas para poder gobernar bien, sin someterse al mecanicismo de una regla abstracta y ciega a las diferencias.

Se mostró, entonces, que el funcionamiento de la burocracia estatal no era *per se* imparcial. Para el caso argentino, Perelmiter (2016) muestra la reconversión producida en un ministerio en torno a la inclusión del principio “plebeyo” para la generación de políticas públicas, que establece el valor de salvar distancias con respecto a las personas. Se problematizan y cuestionan aquellas formas de trabajo estatal que producen distancia con respecto a la sociedad, entendiéndolas como lejanas, generadoras de asimetrías, indiferentes, impersonales. Entonces aparece la idea de “ganar proximidad” como nuevo imperativo del trabajo estatal.

¿Qué significa proximidad? Se trata de la idea según la cual “las decisiones deben ser tomadas lo más cerca posible de aquellos a quienes afectan y ajustarse a sus demandas y necesidades inmediatas” (Blondiaux, 2013:83). Por medio de las acciones de proximidad se genera un trato directo y afectivo con las personas. Los funcionarios se permiten ser afectados emocionalmente por los sufrimientos de éstas, privilegian los contactos cara a cara y conocen a través de la empatía que produce el “estar cerca”.

También significa que los funcionarios tengan un trato particularizado de los problemas de los ciudadanos, que analicen caso por caso y dediquen tiempo a cada uno.

Si a principios de los años noventa la influencia de la *expertise* en el campo de las políticas públicas vedó toda influencia participativa de los destinatarios en los procesos de planificación y ejecución, excluyendo la incidencia de otro tipo de saberes que impugnasen las racionalidades de los técnicos gubernamentales (Nardacchione, 2011), con el cambio de siglo comienzan a tomar forma otro tipo de intervenciones que incluirán apelaciones a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Ya hacia mediados de los años noventa los organismos internacionales de crédito, tales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, impulsaron un enfoque sobre la participación que puede catalogarse como *eficientista*. Esto es, concebían a la participación como un instrumento en pos de aumentar la eficiencia de la gestión local (Annunziata, 2011b). Una idea históricamente reivindicada por movimientos de izquierda, la participación, es reapropiada y rearticulada bajo la perspectiva de los organismos multilaterales de crédito, creando un lenguaje capaz de articular la aprobación de diversos sectores fuertemente críticos de la primera generación de reformas del Estado, aunque paradójicamente reforzando los ejes de las políticas neoliberales.

Pero también hay otro enfoque de la participación que se afianza posteriormente, de tipo *republicana*, que entiende a las prácticas participativas como un fin en sí mismo, una “escuela de la democracia” (Annunziata, 2011b). Y es que, como bien nota Blondiaux (2013), la fuerza de la noción *participación* se inscribe en su polisemia y su indeterminación. El ideal participativo puede ser ponderado por proyectos políticos de diferentes signos y en distintos marcos de sentido. Es por ello que Dagnino (2004) habla de “dislocamientos de sentido”. Por ejemplo, la noción de participación puede ser utilizada en el sentido de lucha por la ampliación de los derechos de la ciudadanía, o en el sentido despolitizado e individualista. Ambos enfoques, aunque cuestionan la llamada “distancia” estatal, lo hacen en nombre de diferentes valores.

El documento “Participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo”, fechado en octubre del 2000, resume la perspectiva de los organismos sobre la participación. El discurso sostiene la importancia de fortalecer una “participación bien conducida” como “medio para cultivar capital social”, es decir, desarrollar “capacidades para la participación responsable”. Entienden que ésta puede permitir el establecimiento de “*consensos* amplios y duraderos” en la formulación de políticas públicas, al permitir la cooperación y complementación entre Estado y sociedad civil, dando como resultado una “mayor eficacia y eficiencia”. En el mismo informe se advierte que la participación “no reemplaza la *competencia técnica* que se requiere a lo largo del ciclo” y que la convocatoria a la participación puede que “eleve las expectativas de las partes involucradas, sin que exista siempre la posibilidad de satisfacerlas”<sup>6</sup>.

Los sucesos en torno a diciembre de 2001 fueron considerados como el estallido público de un cuestionamiento de los canales y formas tradicionales de representación y participación, la manifestación de un hartazgo frente a lo que O’Donnell (2010) había caracterizado como “democracia delegativa”. Se leyeron como un cuestionamiento pronunciado a la distancia entre la “clase política” y la ciudadanía. Las acciones de los representantes generaban indignación, persistía un clima de desconfianza y los discursos de los representantes no podían verse sino como demasiado abstractos, lejanos a los problemas cotidianos. Lewkowicz describió agudamente este acontecimiento como el símbolo del agotamiento de la capacidad del Estado para “instituir subjetividad y organizar pensamiento” tal como lo hacía (2004:11).

En ese sentido, 2001 puede leerse como un parteaguas que signa el comienzo o el aumento de una serie de transformaciones en la gestión pública, en lo que nos concierne, con la apelación a la participación. En respuesta a estas lecturas sobre el estado de la democracia en Argentina,

---

<sup>6</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000), “Participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo: Documento para discusión”. <<https://publications.iadb.org/handle/11319/4902#sthash.qevlQ1SL.dpuf>>. El resaltado es nuestro.

las autoridades estatales buscarán presentarse como cercanas a los problemas de la “gente común”, y promover mecanismos para tender puentes entre el Estado y la ciudadanía. La proximidad entre representantes y representados deviene la aspiración por excelencia de la democracia, que apunta a transformar el lazo político rechazando la legitimidad de la distancia (Annunziata, 2011b).

De esta manera, la multiplicación de políticas públicas que se sostienen en el imaginario de la participación y, en especial, la puesta en marcha de dispositivos que convocan a la ciudadanía a participar mediante procedimientos específicos constituye la cristalización institucional de aquella “legitimidad de proximidad” que propone que los ciudadanos deben ser “consultados” y que los representantes deben “escuchar” antes de tomar decisiones (Annunziata, 2012). Entonces, en el campo de las políticas participativas implementados por el Estado, se hace omnipresente la idea de proximidad, en particular a nivel local.

Hay una renovación paralela de los estudios especializados en la administración pública. El difundido enfoque de la “gobernanza” postula una serie de dicotomías que sintetizan las críticas que se le hacen a la acción estatal “a distancia”. La “gobernanza” se promueve como un modelo novedoso de intervención gubernamental basado en mayores niveles de vinculación y cooperación entre actores estatales y no estatales como ideal. Se coloca a sí mismo como la antítesis de las formas “tradicionales” de gobernar, es decir, “centralizadas”, “jerárquicas” y “estadocéntricas”. Estas formas “tradicionales” son denostadas en estos discursos, asociadas a los vínculos jerárquicos, centralizados, con un poder centrado en el monopolio de los recursos técnicos, legales y racionales, que se ejercen “en un solo sentido”, es decir, desde arriba. Se “alza un muro” entre el interior y el exterior del Estado. Este enfoque coloca a la “gobernanza” como nuevo estilo gubernamental adviene para promover vínculos en un “doble sentido”, aseverando la necesidad del consenso entre diversos actores estatales y no-estatales para gobernar. Las fronteras entre Estado y sociedad son abolidas,

y las responsabilidades pasan a ser compartidas (Brugué, Gomà y Subirats, 2005; Carmona, 2011; Carmona y Martínez, 2014).

Sin embargo, como bien muestra Perelmiter (2016), esta pretensión de proximidad, de escucha y de trato particularizado de los problemas de las personas se topa con límites. Las formas de trabajo típicamente burocráticas (los métodos estandarizados y sistemáticos) continúan teniendo un peso importante ya que en éstas se amparan los agentes estatales para impersonalizar sus decisiones<sup>7</sup>. Asimismo, las jerarquías sólo son contextualmente negadas, y permanecen tácitas. Es decir que se promete una acción próxima, pero al mismo tiempo se continúan produciendo los efectos de distancia. Es la combinación de particularismo y sensibilidad con impersonalidad y destrezas técnicas la que define la lógica de funcionamiento estatal en la actualidad.

Asimismo, Landau (2008) señala la importancia de reconstruir el sentido histórico de las categorías que propone la “metáfora espacial”, según la cual las políticas participativas “acercan” al Estado con los ciudadanos. Para el autor, se trata de un mito que establece que la ineficiencia del Estado puede explicarse simplemente porque las autoridades se hallan “alejadas” de los problemas de los vecinos. Pero la ineficiencia no es sinónimo de lejanía: las autoridades pueden tener la intención de “acercarse” sin que por ello el resultado sea mayor eficiencia. Asimismo, el mantenimiento en el tiempo de las políticas participativas se asocia a un esfuerzo por parte de sus impulsores para desarticular el mito del distanciamiento, promover en sus discursos una “apertura” de la “trastienda” del Estado y mostrarse como “receptivos” a los problemas de los vecinos.

Acordamos con que el imperativo de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en torno a los criterios técnicos no desaparece con la emergencia de críticas a la producción de distancia, sino que permanece junto con el nuevo imperativo de proximidad, en ocasiones

---

<sup>7</sup> Debe aclararse que el estudio de Perelmiter analiza políticas públicas no necesariamente “participativas”. Lo retomamos en este apartado por considerarlo como un aporte para repensar los límites de la pretensión de cercanía.

superponiéndose, combinándose o entrando en contradicción. Además, entendemos que es necesario tomar a los conceptos de cercanía y distancia, como construcciones de sentido efectuadas por los actores en ciertos contextos enunciativos. Se trata de distintos conceptos que los actores pueden utilizar para abordar lo general, y que enuncian con pretensión de legitimidad en diversos contextos.

#### **4. Los fundamentos de la “democracia participativa”**

En lo que antecede hemos visto que los albores del nuevo milenio se evidencia la aparición de enfoques interpretativos sobre las políticas públicas y el rol del Estado en clave participativa. En la presente sección abordaremos con más detalle de qué se trata este “imperativo participativo” y cómo ha sido fundamentado por los autores que se especializan en teorizar esta idea, continuando las apreciaciones de la sección previa. Autores como Blondiaux han hablado de la aparición mundial de un “nuevo espíritu” de las democracias contemporáneas, basado en una nueva concepción de las relaciones políticas. Un espíritu bajo el cual el “encanto de los misterios del Estado” no actúa más (2013:33) y el “pasaje por la escucha de los ciudadanos se da como una figura obligada de la acción pública y como un nuevo arte de gobernar, como si fuera imposible de ahora en adelante tomar una decisión sin previa consulta del público” (2013:34).

Siguiendo a Landau (2008), se trata de una forma muy particular de concebir a la participación: la que permite una articulación “colaborativa” entre las autoridades estatales y los ciudadanos. Las diferencias de poder y particularmente, de obligaciones y competencias entre ambos se presentan como esfumadas en estos discursos: se responsabiliza a los ciudadanos y los funcionarios en el mismo grado. Las apelaciones a la “ciudadanía activa”, la “sociedad civil” y la gestión local cobran importancia.

Las raíces de esta particular apelación a la participación pueden rastrearse en décadas anteriores, en las cuales en Argentina se instala en el discurso público la identificación de la “corrupción” y el “clientelismo” en el Estado como las problemáticas centrales del desarrollo y la democratización del

país (Pereyra, 2013; Quirós y Vommaro, 2011). Ambas cuestiones son percibidas como las principales amenazas al uso “eficiente” y “racional” de los recursos del Estado. Entonces, la transparencia, la rendición de cuentas, el control y la cooperación de la ciudadanía se postulan como su antídoto y como ideal del “buen gobierno”.

Para lograr este cometido, este enfoque postula la necesidad de contar con una ciudadanía formada, capaz de controlar directamente a sus gobernantes participando de los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas. Como muestra Landau (2008), en estos discursos cobra vigor la figura de la “ciudadanía activa” y “empoderada”, formada y con capacidades para controlar al Estado, cooperar y actuar de forma directa, partiendo de la base de la posesión de un saber directo y particular acerca de sus problemas cotidianos, el cual los funcionarios del Estado se dice que carecen. Tan importante es el postulado del empoderamiento ciudadano que las escalas postuladas por especialistas en participación para medir el grado de incidencia de la ciudadanía en los dispositivos participativos colocan como modelo ideal el carácter vinculante de las decisiones y la participación directa en la ejecución de las políticas públicas y en el diseño de la metodología participativa (Carmona, 2011; Ramella, 2013).

El enfoque se relaciona, a su vez, con la expansión del protagonismo de la llamada “sociedad civil”, cuyo protagonista es el “ciudadano activo”, a fines del siglo XX. La “sociedad civil” aparece asociada acríticamente con virtudes como la renovación, el aprendizaje democrático, la solidaridad, la libertad y la transparencia; protagonismo que según identifica la literatura sobre la temática, responde a la crisis de los regímenes estatales de “bienestar”, las críticas al autoritarismo del Estado, y la crisis del modelo partidario de representación democrática” (Arcidiácono, 2011).

La emergencia de los discursos sobre participación en el Estado se relaciona, a su vez, con la importancia creciente de la cuestión local<sup>8</sup>. Los gobiernos locales son señalados a la vez como problema y como promesa de renovación. Por un lado, los ámbitos municipales eran rotulados como espacios en donde afloraba la apropiación de fondos públicos y la falta de control. Se consideraba que el nivel municipal era el más atrasado en el proceso de “modernización del Estado”, con burocracias atrasadas en el tiempo (Frederic, 2004). A su vez, desde la década de 1990 se agudizan los mecanismos de descentralización y transferencia de competencias desde el Estado nacional, junto con un prometido fortalecimiento de los espacios locales. Lo local comienza a ser postulado como locus del desarrollo y de la democratización, al permitir relaciones de proximidad entre gobernantes y gobernados. Hay una apuesta por lo local en el sentido de considerar que la mayor proximidad geográfica entre representantes y ciudadanos permitiría resolver el “divorcio” que ha llevado a la crisis de representación política (Annunziata, 2011b). De esta manera lo local se convierte en promesa de renovación democrática.

En esta línea, señalan Borja y Castells (2000), que las ciudades han tomado protagonismo a nivel mundial porque la virtud de lo local es identificada en el vínculo que es capaz de forjar entre instituciones políticas y sociedad civil. Este vínculo se expresa en términos de “proximidad”, como relación directa e inmediata entre gobernantes y ciudadanos. Los proyectos urbanos ya no son proyectos estatales sino proyectos de “cooperación público-privada”, que se basan en “consensos cívico-políticos”. Las localidades demandan “autonomía” de recursos y acción frente al poder central. Se dice entonces, que el criterio de legitimación de las políticas públicas basado en el “control político y burocrático” deja paso a uno centrado en la “eficiencia económica y social”, la “responsividad” y la “transparencia”. Funciones tradicionalmente reservadas al Estado se transfieren al sector privado o de la “sociedad civil”.

---

<sup>8</sup> El crecimiento de las apelaciones a lo local también ha hecho mella en la llamada renovación de estudios sobre el Estado al que hemos hecho referencia en el presente capítulo. Para Palermo y Silva (2016:8) “hoy, explorar el Estado-nación ha dejado de remitir necesariamente a una escala nacional”.

Finalmente, sostiene este paradigma que el protagonismo de lo local se debe a la innovación a través de la generación de múltiples mecanismos de “cooperación social” y “participación ciudadana”. El motivo detrás de este impulso es la creencia de que las políticas públicas estatales por sí mismas poseen una “insuficiencia” de disponibilidad de recursos y de métodos de gestión, de ahí la necesidad de estimular la “iniciativa social” y la participación en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Tanto el auge de lo local como el de la “ciudadanía activa” renuevan las claves de interpelación participativa desde el Estado, con el resurgimiento de un nuevo sujeto destinatario de estas políticas: el *vecino*. Estos tópicos estaban ya presentes en la fundamentación que desde la teoría política se esbozaba ya en la segunda mitad de la década de 1960, en un contexto de auge de la movilización social a nivel internacional.

Es en ese marco que empieza a crecer la utilización del término participación en la teoría. Un grupo de académicos estadounidenses enuncia la necesidad de superar lo que denominan “doctrina ortodoxa” o “teoría elitista” de la democracia, perspectiva que reducía el pensamiento sobre la democracia al procedimiento electoral de selección de representantes por la vía electoral<sup>9</sup>. Al revisar los escritos de este grupo que conforman una teoría de la “democracia participativa” vemos que ya se les asignaba centralidad a los postulados de la “ciudadanía activa” y lo local como el espacio democrático por excelencia. Estos autores son Pateman (1970), Bachrach (1973), Macpherson (1981) y Barber (2003).

Es en lo local en donde los ciudadanos tienen la oportunidad de tratar cuestiones relacionadas con su vida cotidiana. Entienden que la democracia a nivel nacional sólo puede fortalecerse con el ejercicio ciudadano que parte de las estructuras en la escala local, sea el barrio o su lugar de trabajo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cuyo exponente más conocido es Joseph Schumpeter, quien sostiene que “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (1984:343).

<sup>10</sup> Macpherson (1981) describe la democracia participativa como un sistema piramidal, desde la base con “democracia directa” a nivel del barrio y fábrica, ascendiendo con mecanismos de delegación y manteniendo el sistema de partidos.

Entienden que sobre estas cuestiones cotidianas los individuos tienen experiencias de primera mano y eso les genera interés y conocimiento. El énfasis en la participación local va de la mano con la propuesta de considerar políticamente no sólo a los asuntos de las esferas superiores de gobierno, sino también a todas las acciones y decisiones que se toman en las asociaciones sociales. El objetivo es el de lograr una sociedad organizada en la cual cada uno pueda participar directamente en los espacios políticos que sean de su interés en lo más cercano.

La figura del “ciudadano activo” se hace equivaler con la figura del “hombre común y corriente” que se interesa no por las cuestiones que considera ajenas a su influencia, sino por los problemas que lo afligen directamente, que lo afectan cotidiana y emocionalmente en su comunidad inmediata. Si bien el “ciudadano activo” es el ciudadano “raso”, se depositan en él las expectativas de virtud cívica a partir del proceso de aprendizaje que supondría la participación continua. Este proceso de aprendizaje está en línea directa con las esperanzas de incrementar en los individuos su “sentimiento de comunidad”, es decir, aprender a trascender sus intereses privados y parciales y lograr ampliar sus horizontes para considerar lo público y general. Es una unión muy particular la que propone la teoría de la democracia participativa: la unión que se produce a partir de ciudadanos que actúan conforme a una “educación cívica”, más allá de la homogeneidad o heterogeneidad previa de sus intereses. Se trata de un proceso de *transformación* a través del cual se reformulan los intereses privados en términos públicos, y el “conflicto” se transforma en “cooperación”.

“Debemos desarrollar una forma de conciencia política que amplíe el entendimiento y las simpatías de individuos motivados por intereses, y los transforme en ciudadanos capaces de reevaluarse a sí mismos y a sus intereses en términos de nuevas normas comunales y nuevos bienes públicos imaginados” (Barber, 2003: 173)

Este proceso de transformación ocurre, para estos teóricos, cuando ciudadanos y representantes se comunican y desarrollan el “arte de la escucha”, en palabras del mismo Barber (2003:174). De esta manera, no

sólo está la oportunidad de que el ciudadano se exprese sino también ser influenciado por las visiones de los demás y verse obligado a hablar en una clave pública. Veremos cuán importante es en el presupuesto participativo la figura del “ciudadano activo” y la concepción de la participación como proceso de aprendizaje en el capítulo 4.

Retomando el postulado que concibe a la participación como un proceso de transformación de los intereses parciales en cuestiones generales, abordaremos a continuación las teorías de la democracia deliberativa. Éstas están interesadas por dar un sustento teórico a este proceso de transformación, entendiendo que lo general puede crearse a través de un *procedimiento*.

## **5. La emergencia del imperativo deliberativo**

Las formulaciones en clave deliberativa sobre la democracia son una derivación de aquel ideal participativo que se fortalecía en los sesenta. Surgieron a partir de los aportes de Habermas y Rawls, y su preocupación central es el de la legitimidad de las decisiones públicas. Al igual que la teoría de la democracia participativa, son escritos en un registro normativo. Son varios los autores que han hecho aportes a este campo de estudios, y los hemos agrupado en una primera y una segunda generación. Entendemos que la primera generación de estudios sobre deliberación contiene una lectura que opone generalidad a particularismo, mientras que la segunda generación difumina esta frontera. ¿De qué se trata este imperativo deliberativo?

### **5.a. Primera generación de estudios sobre la deliberación**

El planteo habermasiano ha sido el más influyente en la teoría deliberativa. Habermas entiende que las decisiones colectivas son legítimas sí y sólo si son precedidas de un procedimiento deliberativo que las sustenta. Si ello sucede entonces podemos hablar de un bien común a toda la sociedad. Este procedimiento tiene características especiales. Se trata de una “situación ideal de habla” (1999b). En primer lugar, ocurre en el espacio público, que por principio se halla abierto a la participación de todos los ciudadanos. Es

un espacio plural e inclusivo, una red de comunicación abierta y espontánea, en donde todo aquel que pueda ser afectado por la decisión acerca de cierto tema tiene derecho a participar efectivamente en el debate sobre el mismo. Las oportunidades de realizar actos de habla están distribuidas simétricamente entre los participantes, y no hay limitación de los participantes habilitados, los temas y las contribuciones (1999b). ¿Qué sucede allí? Los ciudadanos intercambian argumentos definidos como *razonables*. El objetivo de este intercambio es el de la formulación de *consensos*, es decir, aquel conjunto de proposiciones que han logrado un amplio asentimiento entre los ciudadanos, que han demostrado ser más razonables que otros argumentos al ser contrastados entre sí. Y es que cada argumento presentado por los ciudadanos está sujeto a la crítica de los demás. En palabras de Habermas, son pretensiones de validez susceptibles de crítica (1999a). Las críticas pueden revelar inconsistencias en las razones, mostrar debilidades en los fundamentos que se sostienen, promover argumentos contrarios o matizaciones a argumentos previos. Al realizarse en un espacio abierto, esto significa que circulan múltiples significados y sentidos. Siempre pueden proponerse nuevas interpretaciones que desafíen a las anteriores. El proceso deliberativo opera como un filtro y una síntesis de los flujos diversos de comunicación en el espacio público. Tal síntesis constituye una toma de postura *consensuada* sobre una cuestión tematizada. Para Habermas, cuando en esas condiciones se alcanza un consenso, el mismo expresa una voluntad *racional* (1999b). Se trata de la mentada acción comunicativa orientada al entendimiento, que se contrapone a la acción estratégica o acción instrumental.

En la teoría habermasiana la acción estratégica entra en el campo de las luchas particularistas. Es una acción que se orienta a la consecución de fines sectoriales, evaluando los mejores medios para lograr la satisfacción de preferencias establecidas de antemano al intercambio político. Habrá, entonces, una serie de intereses que podrán imponerse por sobre otros debido a su fuerza fáctica y coercitiva (por ejemplo, a través del poder de las amenazas), y no por la calidad de la argumentación. Algunos actores, que

Habermas califica de “usufructuantes”, harán utilización del espacio público no para fortalecer la acción comunicativa sino como un medio para ejercer influencia sobre las personas e incrementar su poder privado (2001). En su carácter instrumental, se efectúan para lograr un propósito definido (1999a). La contraposición entre acción estratégica y acción comunicativa equivale a la diferencia entre negociación y deliberación.

La generalización de los intereses a través del intercambio de argumentos en la deliberación es descrita por Habermas como una *transubjetividad*. Opera bajo un principio que “obliga a cada uno de los que participan en un discurso práctico a transformar sus apetitos subjetivos en apetitos generalizables” (1999b: 182). Si las decisiones expresan intereses generalizables, es posible hablar de un consenso racional, por lo contrario, caerá en la categoría de coacción. Las pretensiones de validez buscan “expresar, en relación con la materia necesitada de regulación, un interés común a todos los afectados y de merecer por ello un reconocimiento general” (1999a:38). Elster la interpreta como un proceso de *purgación* de las “preferencias crudas, muy probablemente egoístas o irracionales”, de modo de producir un acuerdo unánime (2007:111). Esto se debe a que, para Elster, el contexto deliberativo obliga a los participantes a auto-censurarse. Allí se vuelve “imposible argumentar que debería elegirse una solución sólo porque es buena para uno mismo” (2007:111). La deliberación promueve el *bien común* porque los participantes se ven confrontados con la necesidad de expresar sus consideraciones teniendo en cuenta a los demás, y esto, según Elster, termina con el tiempo haciendo que el orador asuma de hecho esta visión general.

En esta línea, Cohen (2007) detalla las condiciones que a su entender deben cumplirse para crear un procedimiento deliberativo ideal. Una de estas condiciones es la de ser *razonada*. En la deliberación se exige a los participantes que declaren sus razones para defender o criticar propuestas, y si las razones no resultan aceptables, se rechazan las propuestas. El criterio de aceptación no es el de la adecuación a las preferencias personales de los individuos, porque la deliberación, al contrario de la negociación, no se basa

en la persecución de intereses particulares y sectoriales. El autor se pregunta “¿cuáles son las implicaciones de un compromiso con las decisiones deliberativas para los términos de la asociación social?”. Nuevamente, se trata del “compromiso con la promoción del bien común” (2007:134), es decir, la necesidad de que los ciudadanos presenten sus razones de un modo que pueda ser aceptable para los otros, más allá de la adecuación con las preferencias propias.

La cuestión de la razonabilidad es central para la teoría de la deliberación. La razón es definida por esta corriente como el conjunto de juicios que surgen en una posición de imparcialidad, desinterés y desapasionamiento: “quienquiera que participe en un debate debe apelar a valores imparciales” (Elster, 2001). El concepto de imparcialidad proviene principalmente de Rawls (2006). ¿De qué se trata? Rawls nos invita a repensar el carácter justo de las normas que dan fundamento a las relaciones sociales a partir de la idea del “velo de la ignorancia”. Se trata de preguntarnos qué tipo de decisiones tomaríamos en una situación hipotética, previa al nacimiento, en la que desconocemos en qué tipo de circunstancias nos va a tocar vivir. Por ejemplo, aquellos que se benefician del estado actual de desigualdad en la distribución de los bienes ¿podrían defender principios desiguales bajo el “velo de la ignorancia”, aún a sabiendas de la probabilidad de que les toque afrontar la marginación social?

Este estado, que Rawls denomina “posición original”, es el que les permite a los sujetos escoger principios de justicia que sostengan lazos sociales equitativos. En esta situación el juicio de cada persona se libera de las situaciones *particulares* de vida, se desancla de sus circunstancias sociales concretas para poder tomar una mejor decisión. Allí nadie sabe cuál es su lugar en la sociedad, desconoce su posición, clase y estatus social. Tampoco conocen cuáles son sus capacidades naturales. Bajo estas condiciones es que para el autor puede forjarse un consenso verdaderamente legítimo.

### **5.b. Segunda generación de estudios sobre la deliberación**

La consolidación de la teoría de la democracia deliberativa en el campo académico ha inducido a una serie de autores a criticar algunos de sus supuestos. Las críticas son resultado de una interrogación más profunda que se hacen estos autores sobre el lugar de las particularidades en el intercambio deliberativo. Consideran que la primera generación de estudios sobre la deliberación, en la cual podemos agrupar a Habermas, Rawls, Cohen y Elster, carece de una preocupación suficiente por el lugar de los sectores socialmente marginados en los espacios deliberativos. Estos sectores cuentan con una serie de especificidades que el énfasis en la racionalidad de los argumentos y las connotaciones universalistas no logran captar, y para esta segunda generación de estudios, esto atenta contra la inclusión que el ideal deliberativo proclama. Es más, para este segundo conjunto de autores, las primeras teorías no han tenido en cuenta suficientemente el carácter inerradicable del conflicto en la política democrática. La existencia de sectores con distintos intereses, particularidades y formas de vida específicas hacen que el ideal de un consenso imparcial sea problematizado.

Sanders (1997) señala las implicancias desigualitarias que tiene el modelo conversacional a causa de su defensa de la racionalidad de los argumentos como única forma de conducir una deliberación legítima. Debido a la especificidad de los requisitos que el ideal deliberativo postula para que los argumentos vertidos por los ciudadanos sean racionales, para Sanders una gran cantidad de éstos se verán excluidos del espacio público. En principio, porque privilegia maneras de expresarse graduales, moderadas, pausadas y calmas, lo cual no puede dar cuenta de los modos de discurso político de quienes requieren hacerse oír en un mundo en donde no todos cuentan con los mismos recursos para expandir su voz. Existen personas que tienden a ser ignoradas por sus conciudadanos, especialmente aquellos que forman parte de grupos estructuralmente desaventajados en las sociedades actuales (clases bajas, minorías étnicas, mujeres, etc.), quienes no logran ser oídos en el espacio público debido a los prejuicios y discriminaciones que recaen sobre ellos. Young (2000) agrega que estas personas pueden

toparse con que sus reivindicaciones no son tomadas seriamente, y que sus formas de expresarse parecen demasiado simples o torpes como para ser tomadas en cuenta. También Pellizzoni (2001) alerta sobre el peligro de reforzamiento del elitismo que conlleva el foco en los argumentos *racionales*, al descalificar a grupos y discursos en el debate, ya que conforma una “autoridad epistémica” que ejerce su poder a través de la creación de fronteras entre “expertos” y “profanos”, “profesionales” y “amateurs”, miembros y no-miembros de una comunidad de lenguaje, y que se auto-atribuyen la competencia de lenguajes especializados y aparatos conceptuales específicos. En esta línea, Fung (2007), propone un modelo de “activismo deliberativo” que se desvía de los presupuestos de la primera generación de estudios deliberativos. Sostiene que debe tenerse en cuenta la presencia de otras fuerzas más allá de la del “mejor argumento”, en tanto las mismas sirvan para establecer un espacio más inclusivo y justo, como por ejemplo, la fuerza de la movilización social para lograr la apertura de espacios deliberativos.

A partir de estos trabajos el régimen consensualista comienza a ser problematizado como no inclusivo. Primero, porque según Urbinati (2010), estas aproximaciones a la deliberación hacen equivaler a la política a una práctica cognitiva para la búsqueda de decisiones “verdaderas”, al modo de sentencias definitivas, cerradas a la revisión y al escrutinio de los ciudadanos que no se adecúan a los estándares de *verdad racional*. Asimismo, para Mouffe (1999), el marco racional-universalista que propone la democracia deliberativa no logra captar de manera adecuada la naturaleza antagónica y pluralista de la democracia. Entiende Mouffe que la constitución de la generalidad social es a la vez un acto de exclusión de otras posibilidades, en otras palabras, no es posible arribar a un consenso racional sin exclusiones, ya que existen desacuerdos fundamentales que no pueden resolverse a través de la discusión racional. También para Phillips (1994), resulta inadecuado concebir a las diferencias como simple diversidad de opiniones y creencias, factibles de ser superadas mediante el intercambio comunicativo. Llama a tener en cuenta las *experiencias* de aquellos grupos

sociales que, en virtud de su raza, etnicidad, religión o género se hayan sentido excluidos. Agrega que las diferencias no deben relegarse al ámbito privado, sino manifestarlas en la esfera pública a través de la presencia<sup>11</sup>. Así, Young (2000) considera que pretender que los oprimidos olviden sus experiencias concretas en pos de la adopción de un punto de vista general sólo puede reforzar la posición de los grupos privilegiados.

La generalidad entendida con la metáfora del “velo de la ignorancia” exige que los oradores no tomen parte, se vacíen de todas sus opiniones personales y que olviden los avatares de sus situaciones particulares. Se les pide a las minorías que olviden sus experiencias y modos particulares de expresarse, que se excluyan los temas frágiles del debate por temor a dificultar el acuerdo, y se impidan las formas de expresión disruptivas (Young, 2000). Para este conjunto de autores, el primer modelo deliberativo apela a un *ciudadano abstracto*: sin pertenencias raciales, de clase o género. Un ciudadano que no exprese su emocionalidad en público, sin sesgos, sin inclinaciones particulares. No puede alojar a las reivindicaciones particulares que no se ajusten a los estándares de racionalidad.

Este conjunto de críticas vertidas a la deliberación ha promovido en los últimos años un revival de la retórica en la teoría de la democracia. La retórica adviene como una forma alternativa de concebir la deliberación, como una respuesta “romántica” a un “excesivo racionalismo”, que se expresa en la puja entre *particularismo* e *universalismo*: “El racionalismo clásico habla en el lenguaje de los principios universales, mientras que la respuesta romántica nos incita a considerar las particularidades de la historia, las vidas individuales y las comunidades. El clasicismo prioriza la razón, mientras que el romanticismo apela a las emociones.” (Garsten, 2011: 161).

---

<sup>11</sup> En una línea similar Warren (1995) ha propuesto un “modelo terapéutico de democracia”, basado en la ponderación y el fortalecimiento de la autonomía personal y grupal contra las normas generales que se desentienden de la diferencia y el carácter único de una identidad.

La obra de Aristóteles es la que más ha atraído la atención de quienes reivindican el modelo retórico. En la obra clásica del autor, la retórica es definida como es el arte sobre los medios de persuasión en las formas de comunicación<sup>12</sup>. Para Aristóteles son tres los elementos que hacen a la persuasión: el *ethos*, el *logos* y el *pathos*. El *ethos* se asocia a las pruebas que “residen en el talante del que habla” (1365a1), es la forma que tiene el orador de convencer a una audiencia de su credibilidad, subrayando las propias virtudes. Apela a la autoridad del orador, alguien confiable y digno de ser respetado. El *pathos* busca “predisponer al oyente de alguna manera” (1365a2), apela a la emoción, a las simpatías de la audiencia, a la empatía de sentir lo que el orador siente, de ponerse en el lugar del otro, de imaginar ser el otro. Aristóteles considera al oyente no como un receptor pasivo, sino alguien que “juzga sobre cosas pasadas o sobre cosas futuras (...) [y] sobre la capacidad del orador” (1358 b 4-6). El *logos* reside “en el discurso mismo, merced a lo que éste demuestra o parece demostrar” (1365a3) es el uso de la lógica y la razón, apela a la veracidad de los hechos y presenta a los datos de la realidad como objetivos, por ejemplo, recurriendo a la palabra de expertos en una ciencia, mostrando estadísticas.

No obstante la importancia del *logos*, para la retórica la argumentación puede concebirse como persuasión, más que como intercambio de razones verdaderas. Lo que importa no es que los argumentos sean verdaderos o falsos, sino que generen mayor o menor apoyo, es decir, si han sido convincentes en mayor o menor medida. La

---

<sup>12</sup> Aristóteles describe tres “géneros” de discurso retórico: 1) el discurso judicial o forense. Éste establece juicios sobre los hechos del pasado, y Aristóteles lo asocia a la figura del juez en un tribunal; 2) el discurso epidíctico o demostrativo, proclama algo sobre una situación en el presente; 3) el discurso deliberativo o *symboleutikon*, se centra sobre el futuro, sobre lo que puede o no suceder. Es un medio de discernir qué es lo que resulta conveniente y qué es lo que resulta perjudicial a fin de lograr un cambio en lo identificado como dañino. Este discurso se asocia a la figura del miembro de una asamblea en la *polis*, quien es el que juzga sobre los sucesos a venir. Se trata de una retórica propiamente política, ya que busca advertir sobre las consecuencias de nuestras acciones presentes y producir un cambio, por ello se describen ciertas situaciones presentes como objetos de rechazo. Para Aristóteles, lo propio de la deliberación es la disuasión y el consejo: el orador presenta a la audiencia un futuro posible y trata de conseguir apoyos para cambiar una situación presente. Mientras que el consejo “recomienda lo que le parece lo mejor” (1358b24), la disuasión identifica los cursos de acción que son peores y busca evitar que sean escogidos. Se delibera sobre aquello que “está en nuestras manos” (1359b1), sobre lo contingente, lo que puede ser de otra manera.

argumentación no es una demostración lógica, afirma Manin (1987). Se delibera cuando no existe una verdad que todos reconozcan como universal e indiscutible. La argumentación se basa en proposiciones que buscan producir o reforzar el acuerdo por parte de un oyente a una propuesta. Es siempre dependiente del contexto, e involucra una apelación valorativa. En este sentido, quizás los argumentos que convencen a una audiencia en un momento y lugar dado pueden no convencer a otra. “La argumentación es, en consecuencia, siempre relativa a la audiencia”, asevera Manin (1987: 353), en el mismo espíritu, para Garsten “cuando tratamos de persuadir, utilizamos los argumentos, imágenes y emociones que más probablemente atraigan a la audiencia en particular” en la que nos situamos (2006:5). En la visión de Garsten, esto requiere una cierta flexibilidad para poder elegir formas de argumentar que puedan adaptarse a cierta audiencia, lo cual se distancia del primer modelo de la deliberación, para el cual los argumentos más razonables son capaces de convencer a los ciudadanos más allá del contexto en el que se sitúen. De esta manera, se allana el camino para que aquellos discursos que involucren conocimientos y emociones particulares tengan lugar en el espacio deliberativo.

Al mismo tiempo, para la corriente retórica, la deliberación no sólo no se empobrece, sino que se beneficia cuando los participantes tienen *interés* en las decisiones que se tomarán. De esta manera lo entiende Yack (2006), para quien si los que deliberan se muestran bajo el manto de la imparcialidad es porque en realidad están escondiendo intereses que no pueden revelar en público<sup>13</sup>. Para poder deliberar juntos sobre el bien común, para Yack se necesita de ciudadanos interesados en su comunidad, no ciudadanos imparciales. Garsten (2006) utiliza el concepto de “juicio situado” para aseverar que los ciudadanos, cuando deben juzgar sobre aquello que les es relevante, se benefician del conocimiento especial que les

---

<sup>13</sup> Para el autor, si alguien sostiene en política que el mejor juicio es aquel que se forma observando al mundo desde un lugar imparcial (tal como en la posición original de Rawls) y que todos tendrían el mismo punto de vista si pudiesen considerar las cuestiones desde esta no-posición, sólo causaría desconfianza por parte del resto de los ciudadanos. Las personas creerían ser menospreciadas por el orador que se coloca como imparcial, o pensarían que el orador les está mintiendo, ya que no es posible que no tenga ningún interés en el resultado. Véase Yack (2006:423).

brinda su propia situación, enriquecen su juicio a partir de sus experiencias, opiniones y sentimientos respecto a la cuestión, comprometiéndose en mayor medida en el proceso. El autor también sostiene que este interés genera una mayor sensibilidad hacia las injusticias, así también como un fuerte sentimiento de honor y dignidad a defender, claves para guiar la formación de juicios.

## **6. Conclusión**

La *generalidad a distancia*, postula el alejamiento de la mirada estatal con respecto a las cuestiones particulares. Se trata de un efecto de distancia ya que produce la separación entre la “esfera estatal” y la “esfera social”, asignándoles a cada una de estas “esferas” diferentes roles y atributos intrínsecos. El Estado se conforma de agentes expertos en la producción de distancia, mientras que la sociedad es pensada como el mundo de la particularidad. Hemos visto a partir de qué elementos se postulan formas de división del trabajo y el saber entre el Estado y la sociedad. Estos son: la aplicación de los parámetros legales que rigen sobre y más allá de cada caso, un trato formal e igual para cada sujeto, la previsibilidad y calculabilidad de las mediciones y resultados, la valoración de saberes profesionales especializados que habilitan intervenciones políticas en nombre de la certeza, y la monopolización del dominio cognitivo que examina e inscribe a la realidad en un régimen estable y comparable.

Estas racionalidades, tecnologías y saberes expertos funcionan como una “armadura” que a la vez separa y protege al agente estatal del escrutinio público. Operan generando totalizaciones, ya que estos poderes producen un efecto de unificación de la realidad, inscripta en registros técnicos, equiparables y de aparente neutralidad.

Por su parte, la *generalidad de cercanía* opera teniendo en cuenta la especificidad de las situaciones de cada una de las personas, decide de una manera próxima a los afectados, se ajusta a sus necesidades inmediatas. El agente estatal se permite ser afectado emocionalmente por las circunstancias narradas por los destinatarios de las políticas, tratando a cada

uno de forma particularizada, analizando caso por caso. Valoriza la escucha y la presentación cara a cara de los funcionarios en lo local. Sostiene la necesidad de crear programas de cooperación y complementación del Estado con la sociedad civil. Hace una crítica de la generalidad a distancia por su “estadocentrismo”. Compromete a la acción pública, común, en la solución de cada una de las necesidades.

Hemos visto luego que la convocatoria que se hace desde el Estado a participar tiene su fundamento discursivo, en mayor medida, en la apelación a pensar lo común a través del *estar cerca*. Sin embargo, en los capítulos siguientes profundizaremos en considerar que la participación en el programa que abordamos también produce *distancia*, principalmente a través de la discursividad de los funcionarios, como así también se halla fuertemente *procedimentalizada* en mecanismos que no pueden reducirse a ser pensados como de producción de cercanía.

La *generalidad procedimental* es la tercera de las formas. Es propia de los espacios deliberativos, mientras que las dos anteriores no lo son necesariamente. Se trata de métodos, reglas y requerimientos específicos que convierten a la deliberación, como intercambio comunicativo de carácter público orientado a la producción de un acuerdo, en un proceso específico que tiene el objetivo de purgar las preferencias individuales y de transformar lo particular en lo general. Para algunos autores, los participantes deberán descontextualizarse, desarraigarse de sus pertenencias, inclinaciones particulares y emociones. Ser “ciudadanos abstractos”. Para otros, lo general se constituye siempre a costa de otras posibilidades, y aloja a las particularidades. Ser “ciudadanos concretos”. Los aportes teóricos vertidos en el presente capítulo nos permiten, entonces, realizar una primera aproximación a los tres tipos de generalidad de nuestra hipótesis. Se nutren de las experiencias empíricas que se vuelcan en los próximos capítulos, de las cuales surgen. Para comenzar el abordaje empírico, en el próximo capítulo presentamos el caso de presupuesto participativo de Zárate.

## Capítulo 2

### El presupuesto participativo como dispositivo

#### 1. Introducción

Este capítulo se inicia presentando el surgimiento y posterior crecimiento de las políticas de participación impulsadas por los Estados locales que apelan a los ciudadanos en tanto *vecinos* de una localidad. De éstas, el presupuesto participativo es el dispositivo más renombrado, y algunas de sus experiencias han dado lugar a una producción académica con dos vertientes de análisis dominantes.

Esta presentación sirve de marco para presentar el caso de estudio de la tesis, el presupuesto participativo de Zárate, del cual no se registran estudios anteriores. Nos referiremos a su reglamento, su forma de organización territorial, el perfil de sus promotores y de los participantes, y al esquema y tipo de reuniones que estipulan sus organizadores.

#### 2. Las políticas de participación vecinal

La interpelación de los habitantes de un territorio en tanto *vecinos* por parte de las políticas públicas y, en especial, de las políticas de tipo participativas, parece haberse acrecentado en las últimas décadas. Uno de los hitos que pueden fecharse, en ese sentido, es el de la crisis de 2001. Ésta dio lugar al surgimiento de las llamadas “asambleas vecinales”, cuyos miembros se organizaron para la formulación de propuestas de acciones concretas en los barrios. Estos no tenían, en su mayoría, una trayectoria militante en partidos políticos. Sus críticas se centraban en la falta de democraticidad de las decisiones tomadas por los representantes políticos, sin control ni participación, que diagnosticaban, habían llevado a la crisis (Rossi, 2005; Mauro y Rossi, 2013). La utilización de la figura del vecino para identificarse y la organización en asambleas barriales que reivindicaban la toma de decisiones horizontal e inclusiva se convirtió en un antecedente importante

para la reformulación de políticas por parte de aquellos funcionarios que buscaban una salida a la crisis de legitimidad política.

Sin embargo, es necesario remontarse hacia atrás en la historia argentina para pensar el enraizamiento de la categoría *vecino* en el discurso de las autoridades estatales, y la consecuente valorización de lo barrial como ámbito de formulación de las políticas participativas. Las experiencias participativas en los ámbitos de sociabilidad a nivel local, protagonizadas por vecinos, tuvieron un atractivo especial en los estudios sobre la democracia en la transición de la última dictadura militar. El resurgimiento del interrogante sobre la vida democrática durante los años de la transición colocó a la asociatividad local en un lugar central. En 1982 un artículo del denominado Programa de Estudios de Historia Económica y Social Americana (PEHESA) publicaba “¿Dónde anida la democracia?”, en donde se afirmaba que estas experiencias asociativas son las células o nidos en donde se refugia y mantiene vivo el espíritu democrático, aún en contextos de proscripción política y cercenamiento de las libertades y garantías básicas. Estos lazos participativos entre vecinos eran vistos como el resguardo de la cultura cívica en momentos en los que la política a nivel nacional defraudaba y castigaba a quienes mantenían sus esperanzas en la libertad y la igualdad.

*Vecino* es el nombre genérico del universo de personas que habitan juntas en un barrio o localidad. Pero se trata de un significante que ha ido mutando a lo largo de la historia argentina. Por ejemplo, la idea de vecino puede referirse al “contribuyente”, tal como sucedía en el siglo XIX, cuando sólo aquellos que contaban con una cierta renta eran habilitados a participar de la política local (De Privitellio, 2003). El vecino-contribuyente no se corresponde con el criterio igualitario del concepto de ciudadanía. Para poder actuar en política, se requería del cumplimiento de una condición pre-política, con el efecto de incluir en la acción a aquellos que cuentan con una posición económica elevada y segregar a los sectores populares.

Pero con el comienzo del crecimiento urbano, conforme transcurrían los primeros años del nuevo siglo, la idea de vecino de comenzó a asociarse

con “una clase de sociabilidad vinculada a las relaciones primarias y cara a cara” en el barrio, cuyo contrapunto “es la ciudad y su centro, el ámbito de perdición por excelencia, espacio del anonimato” (Menazzi, 2008:5). A la par del aumento de la inmigración emerge otra figura en contraposición a la del vecino-contribuyente, borrando los requisitos económicos para participar. El nuevo vecino era el vecino-modesto, aquel trabajador, en sentido amplio, que había empezado “desde abajo” y que se esforzaba día a día por poder progresar y ascender en la escala social de un modo honesto. El vecino-modesto no sólo era el obrero sino también el empleado, el profesional, el comerciante o pequeño fabricante que se esforzaba por salir de la situación de penuria y confiaba en las posibilidades de ascenso social. La categoría de vecino se amplía para dar cuenta de toda una forma de concebir la sociedad apoyada en la epopeya del progreso social por medio del trabajo (De Privitellio, 2003).

La relación de la figura del vecino con el mundo político es compleja. Si en el caso del vecino-contribuyente era la posición económica la que legitimaba la actuación política, en el caso del vecino-modesto era su falta de relación con una elite política desprestigiada, en nombre de la honestidad del trabajador de barrio. Y es que si bien las asociaciones vecinales entrelazaban su accionar con el de los partidos políticos, buscaban diferenciarse de éstos. El ser vecino les daba la legitimidad de presentarse como representantes del bien común, en contraposición a la “política de facciones” de los partidos (De Privitellio, 2003: 79-80) y como “hombres honestos y de buena voluntad, ajenos en absoluto a toda disciplina de partidos políticos, convencidos de que la injerencia política en asuntos comunales es perjudicial para los intereses del municipio” (De Privitellio 2003: 114-115). La paradoja es que quien se presenta como vecino al hacer política lo hace a costa de la negación del carácter político de su acción.

No sería hasta la década de 1970 y principios de 1980 que la figura del vecino volvería a valorizarse. La idea de vecindad se va insertando como un sustituto de categorías como la del trabajador o la del pueblo. Tal como fuera descrito por González Bombal (1988), a partir de mediados de los años

1970 se verificó un crecimiento de la participación en asociaciones barriales en la provincia de Buenos Aires. En un contexto autoritario, las sociedades de fomento y otras organizaciones barriales se volvieron centrales. La “política” en la escena local se convirtió en un conjunto de negociaciones entre el intendente y estas instituciones que se erigían como representantes parciales de la sociedad local habiendo sido clausuradas las formas político-partidarias de ejercicio democrático. Lo que revela su permanencia en el tiempo una vez instalado un régimen democrático es que se han convertido en actores legitimados, y que su existencia no se reduce simplemente a una estrategia de los partidos políticos para continuar actuando en contextos de proscripción.

Este proceso se asocia a un crecimiento de la importancia de los gobiernos municipales a partir de estos años. González Bombal (1988) identifica dos procesos simultáneos que comienzan en estos años: la “descentralización” de los servicios públicos desde el Estado nacional hacia las localidades, y las “privatizaciones periféricas” de tareas básicas que tradicionalmente eran realizadas de forma directa por los Estados municipales, como la recolección de residuos, el alumbrado, barrido y limpieza de calles. Nuevas formas de gestionar se van poniendo en práctica. Tal es el caso del “método vecino-empresa” (González Bombal, 1988:28), que tendrá a las sociedades de fomento como agentes principales. A través del mismo, las obras públicas se realizan a través de contratos privados entre empresas y vecinos. En tanto, las municipalidades toman un rol de “fiscalización”.

Asimismo, con el crecimiento a la apelación a este tipo de asociaciones vecinales va legitimándose progresivamente el “trabajo sobre proyectos” (Frederic, 2004), a través de los cuales las cuestiones locales se presentan de una forma tecnicada y despolitizada. Los proyectos son obras públicas ideadas por los vecinos y presentadas en las municipalidades. La lógica del proyecto es la de concebir a los problemas de los barrios como “problemas técnicos” a ser solucionados, para lograr hacer “llegar el progreso”. Los saberes técnicos y administrativos adquiridos por los vecinos fomentistas en sus relaciones con el Estado local los coloca como protagonistas de la

“nueva gestión pública”. Las organizaciones de la que comenzará a denominarse “sociedad civil” van adquiriendo las capacidades requeridas por el imperativo técnico para poder vincularse con el Estado.

Frederic (2004) analiza este proceso para la década de 1990 en un municipio bonaerense. Muestra la manera en que, a nivel local, se va configurando una comunidad política de referencia en los discursos de los funcionarios de gobierno a través de la unificación de todas las categorías de habitantes en la de vecinos y la diferenciación entre vecino y dirigente político. La participación de los vecinos se define como de carácter “social”, no político-partidario. Su reconocimiento y valoración deviene del trabajo en instituciones y asociaciones comunitarias, no vinculadas a un espacio partidario, tales como clubes barriales, mutuales, cooperativas y sociedades de fomento. Una vinculación partidaria era vista como un privilegio del interés personal en detrimento del de la comunidad.

Hacia los años 2000 la figura del vecino se va asociando a nuevas maneras de apelar a la participación en la gestión pública, y con éstas, se crean dispositivos específicos a través de los cuales el Estado convoca a los habitantes en tanto *vecinos* a participar, entre los que se halla el presupuesto participativo. En tanto, en la última década han crecido las apelaciones a lo vecinal en el discurso público (Hernández, 2012; 2013) y en las políticas participativas. En estas escenas el vecino aparece asociado al “hombre común”, preocupado por las cuestiones que atañen a su entorno inmediato, por la resolución de problemas que experimenta en su barrio, sin pertenencias colectivas ni compromisos políticos, sino como “independiente”. El ciudadano aparece “reducido a su dimensión más inmediata y despolitizada, preocupado por su barrio o su cuadra” (Annunziata, 2015b:51).

Aunque reducido a preocupaciones inmediatas, la emergencia de la figura del vecino en el discurso público trae aparejadas formas específicas de creación de una generalidad social. Landau (2008) muestra que los vecinos pueden instaurar dinámicas específicas de “representación” al arrogarse el derecho de hablar en nombre de la comunidad vecinal de todo un barrio.

Más aún, en contextos en donde la burocracia estatal aparece deslegitimada en su función de garante del interés general. Para el autor, “al hablar en nombre del barrio logran que sus pedidos, basados en una visión particular, sean tomados por los representantes como la mirada universal, como ‘lo que quieren los vecinos’. (...) Ellos se plantean como vecinos ‘desinteresados’ que representan al interés universal de la ciudadanía toda” (2008:142-143). Este “desinterés” o “independencia” con respecto a la política, y la “inmediatez” de sus preocupaciones hace que paradójicamente aparezcan legitimados para hablar en nombre de lo general.

Annunziata (2013a) presenta una interesante tipología sobre lo que aquí denominamos políticas de participación vecinal en las localidades argentinas. En primer lugar, podemos encontrar los “dispositivos de participación-experiencia”, en donde se halla el presupuesto participativo, fundamentado en la importancia de la consideración de las experiencias singulares de los ciudadanos. En segundo lugar, los “dispositivos de participación-presencia”, que incluyen formas participativas enmarcadas en los Concejos Deliberantes a nivel local, como la “Banca Abierta” o el “Concejo en los Barrios”, en donde se pone en valor la presencia no habitual de los vecinos en espacios de representación. En tercer lugar, los “dispositivos de participación-denuncia” en donde los vecinos pueden presentar denuncias hacia los políticos locales, como por ejemplo la “Oficina Anticorrupción”. En cuarto lugar, los “dispositivos de participación-inmediatez”, orientados a resolver problemas “urgentes”, como los “Foros de Seguridad”. Por último, los “dispositivos de participación-reconocimiento”, en donde se apela no tanto a la figura del vecino, sino que se identifica a ciertos grupos sociales para convocarlos a participar, como jóvenes o adultos mayores.

### **3. Los estudios sobre el presupuesto participativo**

Hemos visto que como cristalización de la serie de mutaciones en las perspectivas sobre el carácter del accionar gubernamental que hemos detallado, en las últimas décadas han surgido diversas políticas de

participación promovidas por el Estado. El presupuesto participativo forma parte del conjunto de políticas que son aplicadas a nivel municipal, organizadas y convocadas por las autoridades estatales, y prevén en su reglamentación ámbitos asamblearios, presenciales, de intercambio comunicativo entre agentes estatales y destinatarios de estas políticas, es decir, los *vecinos*. El énfasis en las instancias de debate ha incentivado a su categorización como una “institución de participación deliberativa” (Schneider y Welp, 2015), aunque “no se trata necesariamente de una deliberación racional desinteresada y orientada por la fuerza del mejor argumento” sino que “son los intereses concretos y particulares de los ciudadanos los que les impulsan a participar” (Annunziata, 2011a:61).

Es inmediatamente después del estallido de diciembre de 2001 que asistimos a la puesta en marcha de los primeros ejemplos de presupuesto participativo en nuestro país. En el año 2002 se lanza este programa en Rosario y en la Ciudad de Buenos Aires (Landau, 2008; Carmona, 2011; Ford, 2013). El mismo subsiste en la localidad santafesina. Llamativamente, los cambios sucesivos en las reglamentaciones de estas primeras experiencias de presupuesto participativo permiten aseverar el crecimiento de la influencia de los funcionarios y técnicos estatales sobre las decisiones a medida que el dispositivo se estabilizaba<sup>14</sup>.

Nueve años después de estas primeras experiencias un estudio a nivel nacional revelaba la existencia de cuarenta y ocho municipios con programas de presupuesto participativo, dieciséis de ellos en la provincia de Buenos Aires, con un fuerte crecimiento a partir de 2008 (Martínez y Arena, 2013). De hecho, esta provincia es la que más casos de presupuesto participativo registra (Ramella, 2013). Por nuestra parte, en 2014 efectuamos un relevamiento de casos de esta provincia basándonos en fuentes electrónicas (portales de noticias web y páginas web oficiales de los municipios) que mostró la existencia de diecinueve casos con continuidad en

---

<sup>14</sup> Carmona (2011) comenta que en 2005 el PP de la Ciudad de Buenos Aires reformuló su reglamento para incluir “rondas de negociación” en las cuales se atribuía a los técnicos el poder de determinar la viabilidad de las propuestas, un proceso similar se dio en Rosario a partir de 2004.

su implementación y un total de treinta, es decir, once casos que si bien habían iniciado no persistían. El primer municipio bonaerense en desarrollar este dispositivo fue Morón, en 2006. Recién en 2008 se le sumarían nuevas experiencias como en La Plata y San Miguel. Zárate es una experiencia intermedia en la breve historia del presupuesto participativo en la provincia, con su surgimiento en 2010. Otras experiencias posteriores incluyen Vicente López, San Martín y Trenque Lauquen en 2012, Lanús en 2013 y Pinamar en 2014.

Este formato participativo remonta sus raíces a una primigenia experiencia en 1989 en la ciudad brasileña de Porto Alegre. Su surgimiento fue el producto de la conjunción de un fuerte movimiento de asociaciones comunitarias a nivel barrial, interesadas en el desarrollo de la ciudad con “demandas específicas”, y la presencia de sucesivas administraciones de gobierno ligadas a la izquierda. Estos serían los dos factores que conforman una suerte de excepcionalidad del caso de Porto Alegre (Avritzer, 2014; De Sousa Santos, 1997). Estos factores no se repitieron para el caso de todas las ciudades a las cuales este formato participativo se expandió. Esto lo que estaría mostrando es que a partir de lo que se difundió como el éxito de la experiencia de Porto Alegre, el presupuesto participativo se convirtió en un repertorio a emular por parte de las gestiones locales que se sumaban a la ola participativa. Responde a que, como sostiene Avritzer, el presupuesto participativo “muestra una enorme capacidad de variación y adaptabilidad a diferentes ambientes, debido al hecho de que se constituye como un proceso auto-regulado. La auto-regulación da a los actores que participan amplia capacidad de rediseñar su formato” (2014:41).

En un trabajo sobre la circulación internacional del presupuesto participativo, Porto de Oliveira (2011) señala que la clave que signó el “éxito” de este dispositivo fue la acción de elites a nivel internacional que actuaron como agentes en su promoción. De hecho, el presupuesto participativo pasó de ser una práctica experimental en sus orígenes en Porto Alegre, a ser premiado como “buena práctica” por la Organización de las Naciones Unidas en 1996, en el marco de la “Conferencia Internacional UN-Habitat II” en

Estambul<sup>15</sup>. También fue recomendado en informes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>16</sup>, el “Programa URB-AL” de la Comunidad Europea, el “Foro Mundial Social” y la red “Foro de las Autoridades Locales para la Inclusión Social”. En nuestro país, contó con el continuado apoyo a nivel nacional de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), que hasta 2015 estaba nucleada en la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y en la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

Fung y Wright (2003) asocian al presupuesto participativo con una familia de reformas que se da como respuesta a los desafíos del nuevo siglo en diversos puntos del planeta. En línea con las discusiones que reseñamos en el capítulo 1, los autores llaman a estas reformas "gobernanza participativa empoderada" y la describen como basadas en la creencia en el compromiso y en las capacidades de las personas comunes de tomar decisiones sensatas, a través de la deliberación razonada. Entienden también que los objetivos de estas reformas son los de, por un lado, atender a las "fallas" administrativas del Estado, mejorando su eficiencia y su performance a través de la participación. Por el otro, democratizar el proceso de toma de decisiones, eliminando el clientelismo y abriendo el Estado a las necesidades expresadas por los ciudadanos. Como vemos, en estos discursos, eficiencia y apertura estatal se combinan en un mismo argumento.

Carmona y Martínez (2014) también sostienen que este dispositivo forma parte de una serie de reformas que combinan dos vertientes: la de la crítica

---

<sup>15</sup> Que luego daría lugar a la “Campaña Global por la Gobernanza Urbana” de las Naciones Unidas. [“The Global Campaign on Urban Governance, Concept Paper, 2002. <[http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2099\\_24326\\_concept\\_paper.doc](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2099_24326_concept_paper.doc)>].

<sup>16</sup> En el informe del Banco Interamericano de Desarrollo al que nos referimos en el capítulo 1, se promociona el presupuesto participativo de Porto Alegre como promotor de “una mayor equidad, así como mayor eficacia y eficiencia”. En este informe identificaban como problemática para el desarrollo el hecho de que en Porto Alegre, previo a la implementación del presupuesto participativo, “el presupuesto estaba comprometido en su gran mayoría en salarios”. Luego, “la participación masiva en la formulación y ejecución del presupuesto resultó ser muy eficiente en reorientar los recursos a las prioridades reales de la población”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000), “Participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo: Documento para discusión”. <<https://publications.iadb.org/handle/11319/4902#sthash.qevlQ1SL.dpuf>>.

a la "matriz estadocéntrica" propia de las reformas neoliberales con la "recuperación del papel del Estado" posterior. Para estos autores, la participación se convierte en un campo propio de la acción estatal, pero en un marco de redefinición de lo público, que incluye pero supera a lo estatal. El concepto de esfera pública no estatal para definir al presupuesto participativo es retomado de Boaventura De Sousa Santos, que lo define como un "modelo de co-gobierno donde se comparte el poder mediante una red de instituciones orientadas a obtener consensos y deliberaciones" (1997:147). El presupuesto participativo es aludido como una "herramienta" de participación y de deliberación ciudadana a través del cual se discute la utilización de recursos públicos para resolver problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos. La condición de "herramienta", concepto con el cual sus organizadores lo definen, muestra que puede ser un arma de doble filo, ya que puede ser utilizada "para las nuevas prácticas o para las viejas prácticas", así, el desafío que se asignan sus impulsores es "apropiarse de la herramienta" (Bloj, 2008:33).

Hasta el momento, los relevamientos realizados sobre las experiencias de presupuesto participativo en Argentina han dado cuenta, fundamentalmente, de las características de su diseño institucional desde un enfoque vinculado a la administración y las políticas públicas, las maneras en las cuales el diseño determina las prácticas, y cómo incentivar mejores prácticas. En particular, proponen abordar el estudio de este dispositivo identificando sus "potencialidades" y "limitaciones", desde una perspectiva evaluativa. Las variables que esta vertiente ha analizado son: el grado de institucionalización legal, la densidad de su entramado normativo, la diferenciación entre metodologías de aplicación territoriales o temáticas, los mecanismos de selección de proyectos (votación o consenso), el impacto que produce en las relaciones intra-burocráticas, el porcentaje de dinero que se vuelca al programa en relación al presupuesto total del municipio, los criterios técnicos de distribución de recursos financieros (aspirando a la redistribución progresiva de los recursos), la cantidad de participantes en relación a la población total, los canales utilizados para publicitar el dispositivo, los

requisitos solicitados para participar (edad, pertenencia asociativa, pertenencia territorial, etc.), las formas de intermediación vecino-Estado (selección o no de delegados vecinales), la existencia de mecanismos de control y fiscalización de obras, el tipo de actores que intervienen en la ejecución de los proyectos, los medios por los cuales se convoca a la ciudadanía, las fases del ciclo participativo, etc. (Cabannes, 2004; Ramella, 2013; Carmona y Martínez, 2013, 2014; Echavarría, 2013; Gattoni, 2013; Eberhardt, 2013; Llamas Sánchez, 2014; Schneider y Díaz Rosaenz, 2016).

Asimismo, un asunto que ha sido muy trabajado es el de la relación entre la “democracia participativa” y las instituciones tradicionales de la “democracia representativa”, y si el presupuesto participativo representa una “ruptura” con respecto a la democracia representativa. Para De Sousa Santos “una no puede existir sin la otra”, por lo que se trata de una “articulación” (1997:153). Otros autores han descrito de forma similar esta relación como “complementaria” (Eberhardt, 2013; Pinillos, 2013) o de “adición” en el marco de la democracia representativa (Signorelli, 2013). Por el contrario, para Landau (2006) esta relación no es de complementariedad, sino de contradicción y enfrentamiento. En tanto, Annunziata (2011a) entiende que el presupuesto participativo, al legitimarse en la apelación a la “proximidad”, niega el carácter instituyente y trascendente de la representación, pero a su vez, se construye al interior del lazo representativo.

Un tópico derivado es el de la relación del presupuesto participativo con los poderes ejecutivos y los poderes legislativos locales. Algunas de las preguntas que se formulan en la literatura se refieren a la capacidad de este dispositivo de limitar a los poderes, servir como un control ciudadano o promover la rendición de cuentas (Wampler, 2004; Gattoni, 2013), la voluntad del poder ejecutivo de promover una participación vinculante, plena y de alto impacto (Eberhardt, 2013), también su relación con los partidos políticos que lo implementan y que se oponen (Goldfrank, 2006), y la incidencia del poder legislativo local en el control y la modificación del reglamento (Pinillos y Signorelli, 2014).

Por otra parte, los trabajos que se centran en el relevamiento de casos específicos se han referido a las experiencias de presupuesto participativo surgidos en la primera ola de implementación (período 2002-2008) y para ciudades grandes. Nos referimos a los casos de Rosario (Bloj, 2008; Ford, 2013; Signorelli 2013, 2016; Annunziata, 2013d; Pinillos, 2013; Pinillos y Signorelli, 2014), Ciudad de Buenos Aires (Landau, 2006, 2008; Carmona, 2011; Eberhardt, 2013) y Morón (Gattoni, 2010; Annunziata, 2013d). Esto se debe a que “la incorporación de políticas participativas en el nivel local es un fenómeno que se inició en grandes ciudades y que recientemente se extendió hacia otras de menor envergadura” (Pinillos y Signorelli, 2014: 47), como es el caso de Zárate.

En algunos trabajos la preocupación por el pensamiento sobre lo común ha estado presente de alguna manera, aunque no se ha profundizado en la descripción los procesos que dan lugar a la construcción de lo general, ni a su carácter plural. Para Pinillos (2013) estas políticas participativas producen una restricción de la constitución de lo general, porque no alude al universo ciudadano nacional sino solamente a los espacios barriales de sociabilidad primaria, una retracción a lo cercano. Asimismo, Signorelli (2016) habla de “ciudades pixeladas”. En tanto, para Annunziata este dispositivo participativo está atravesado por una “lógica de fragmentación”, ya que los vecinos sólo están motivados para participar en defensa de *su* proyecto, *su* entorno inmediato, *su* barrio. En consecuencia, compiten entre sí para hacer prevalecer su interés, dando como resultado una multiplicación de pequeños proyectos sin capacidad de incidir en una gran escala. Entonces, es reducida su capacidad para resolver problemas de magnitud global (Annunziata, 2011a).

Otros trabajos sostienen una mirada distinta, entendiendo que los actores inician el proceso con una visión micro y van incorporando una visión comprensiva de la ciudad (De Azevedo, 2008), “salir de lo que es bueno para mí o para mi grupo para vislumbrar lo que puede ser aceptable para todos” (Echavarría, 2013: 96), en una visión que repite los argumentos de la primera generación de estudios sobre la deliberación. También Lerner y

Schugurensky encuentran en su trabajo que los participantes “manifestaron tener una preocupación más profunda por los problemas de la ciudad y por el bienestar común, describiendo un tránsito progresivo desde un interés centrado en su propia casa y su propia calle a una disposición a mejorar la vida de los habitantes de la ciudad toda” (2007:15)<sup>17</sup>. Asimismo, se ha planteado el sentido de promover reglamentaciones no-vinculantes en las instituciones para impedir que pequeños grupos con reivindicaciones particularistas invadan a la participación (Eberhardt, 2013). Sin embargo, no se ha encarado hasta el momento un estudio sistemático que pueda detallar las características de las escenas de la deliberación en lo referido a la producción de generalidad en el presupuesto participativo, mediante la realización de observaciones participantes *in situ*, en el momento que ocurre la participación.

#### **4. El caso del presupuesto participativo en Zárate**

Antes de adentrarnos en el análisis de los siguientes capítulos es menester detenernos para hacer referencia al carácter institucional, los orígenes y el marco en el que se desarrolla el presupuesto participativo en Zárate, de modo que puedan luego comprenderse las alusiones que se vuelcan en el texto. En esta localidad, el presupuesto participativo fue lanzado en el año 2010, con una primera edición en 2011, por iniciativa del intendente en funciones, Osvaldo Cáffaro. Cáffaro posee una trayectoria ligada al Partido Socialista desde la década de 1980, aunque en 2006 fundó su propio partido a nivel local, “Nuevo Zárate”<sup>18</sup>. Fue elegido en su cargo en las elecciones de 2007. “Nuevo Zárate” ha realizado sucesivas alianzas electorales con el

---

<sup>17</sup> Esta idea también la sostenían los entrevistados en el trabajo de Harnecker a la pregunta sobre el resultado más importante del presupuesto participativo. Un vecino afirmaba: “que las personas salgan de la posición individualista en la que están. Las personas suelen encerrarse en sus problemas y olvidan que existen cuestiones más amplias. Yo me aproximé al presupuesto por algo muy específico: una demanda de pavimentación, y terminé concientizándome sobre otras cosas. (...) El presupuesto participativo nos revela que a veces existen preocupaciones bastante más graves que las que traíamos”. Una vecina también comentaba: “Yo entré en el presupuesto participativo (...) pensando en mi casa, en la cosa más individual. Entonces empecé a participar (...) y me di cuenta que allí todos estaban para una cosa común (...) la ciudad como un todo” (Harnecker, 1999:34).

<sup>18</sup> Diario *La Voz de Zárate*, 08/06/2015 <<http://www.diariolavozdezarate.com/2015/08/06/los-candidatos-y-sus-propuestas-osvaldo-caffaro/>>.

Frente para la Victoria a nivel provincial y nacional<sup>19</sup>, aunque a nivel local este partido presenta sus propios candidatos.

Al indagar sobre las inclinaciones que podrían haber estado en el origen de la implementación de esta política participativa en la localidad nos encontramos con una primera apreciación de sus impulsores sobre la afinidad ideológica del partido gobernante. Para éstos, el presupuesto participativo, al estar fundamentado en los valores de la inclusión y la justicia social, es políticamente valorable. Esta explicación por afinidad ideológica es muy común en la literatura sobre la temática, remontándose a los primeros estudios sobre presupuesto participativo en su cuna brasileña, que situaban en primer lugar al rol del Partido de los Trabajadores y su alianza con los movimientos sociales (De Sousa Santos, 1997; De Sousa Santos y Avritzer, 2005; Fung y Wright, 2003). En Argentina, también se ha caracterizado al presupuesto participativo de Rosario de la misma manera (Ford, 2013). Sin embargo, datos de una encuesta realizada en 2011 a responsables de programas de presupuestos participativos en 35 municipios argentinos reveló la existencia de la diversidad de signos partidarios de las gestiones locales que lo aplican (Carmona y Martínez, 2013). Es decir que el presupuesto participativo no necesariamente es una política que se identifique con cierto espectro partidario<sup>20</sup>. Por el contrario, forma parte de una tendencia general de crecimiento de las políticas participativas desde fines del siglo XX (Carmona y Martínez, 2013; Gattoni, 2013), teniendo en cuenta que en su configuración inciden las pujas políticas entre distintos actores (Schneider y Welp, 2015).

De hecho, los discursos e ideales propios de la retórica participacionista a los que nos referimos en el presente capítulo aparecen en los discursos de los funcionarios que se encuentran a cargo de la implementación de esta política. Así, desde la mirada de los actores estatales, la participación puede comprenderse como “insignia de la gestión” de un gobierno y como un

---

<sup>19</sup> Portal *Enlace Crítico*, 09/11/12 <<http://www.enlacecritico.com/zarate/caffaro-represento-a-los-intendentes-de-la-2o-seccion-en-el-encuentro-con-la-presidenta-cristina-fernandez>>.

<sup>20</sup> De hecho, es impulsada por partidos que lejos están de la izquierda política. Tal es el caso del municipio de Vicente López, gobernada por el PRO, que implementa esta política desde 2012. Para ampliar sobre este caso, véase Arpini (2015).

ejercicio inescindible de la “inclusión”<sup>21</sup>. De esta manera, la participación se entiende como un modo de fortalecimiento de la política, que debe legitimarse no solamente a través de las elecciones sino por las “decisiones cotidianas de la gente”<sup>22</sup>, una forma de ejercicio de la democracia que no es “ir a votar cada dos años y me olvido”<sup>23</sup>. Por ello, involucra la tarea de “formar ciudadanía todos los días”, de “empoderar”<sup>24</sup>.

La explicación por afinidad ideológica no resulta suficiente por sí misma, aunque sin dudas debe ser tomada en cuenta por ser movilizadora por sus impulsores, en especial aquellos que cuentan con un perfil directamente político (en particular, el intendente y los funcionarios nacionales que acompañan la implementación del presupuesto participativo). Podemos afirmar que el surgimiento del presupuesto participativo en Zárate también se vincula a la identificación, por parte de los funcionarios con un perfil más técnico, de una serie de carencias de información y de recursos financieros en la estructura municipal, luego de la asunción de Osvaldo Cáffaro. Por un lado, el presupuesto participativo vino a apuntalar el relevamiento de la constitución de los diferentes barrios, la delimitación territorial de los mismos, las asociaciones y sociedades barriales con influencia en cada uno, los espacios verdes, las necesidades y problemáticas<sup>25</sup>. El ejecutivo municipal carecía de esta información y se recurrió al saber de los vecinos en cada uno de los barrios. La ciudad mantiene un ritmo de crecimiento sostenido en términos poblacionales y los datos que poseía la municipalidad habían quedado desactualizados con el nacimiento de nuevos núcleos barriales y la ampliación de los existentes. En especial, se volcó esta información provista por los vecinos en el trazado de un mapa de todo el ejido municipal. Este mapa se lucía en una de las paredes de la oficina del Departamento de Presupuesto Participativo, en el momento en que realizamos el trabajo de

---

<sup>21</sup> Secretario de Relaciones Parlamentarias; Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Observación participante realizada el 02/09/2015 con motivo de la apertura del I Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven realizado en Zárate.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Intendente de Zárate. Observación participante realizada el 02/09/2015 con motivo de la apertura del I Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven realizado en Zárate.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Entrevista a organizadora, 03/06/15.

campo. Por otra parte, los funcionarios identificaron una situación de falta de recursos financieros debido al bajo nivel de recaudación de tributos, heredada de la gestión anterior de gobierno, y una consecuente necesidad de vincularse con la comunidad para poder realizar inversiones con mayor eficiencia y contando con la colaboración de los vecinos<sup>26</sup>.

Sin dudas, también debemos tener en cuenta el surgimiento en un contexto de oportunidad política en el que el presupuesto participativo es difundido por funcionarios y especialistas que trabajan tanto a nivel nacional como a nivel local e internacional como una insignia de renovación de las prácticas estatales y como un modelo exitoso de vinculación entre Estado y sociedad. Recordemos que, como muestran Martínez y Arena (2013), a partir de 2008, la cantidad de municipios que aplican esta política pública creció sostenidamente al menos hasta 2011. En este contexto el presupuesto participativo se vuelve disponible como modelo de política pública para los municipios. En especial cuando hay recambios en el color político de una intendencia, el presupuesto participativo puede ser utilizado por los nuevos ejecutivos como una muestra de diferenciación con las gestiones precedentes.

Es definido en su reglamento como:

Un sistema de formulación, seguimiento y control de ejecución de los recursos públicos, mediante el cual los vecinos y vecinas determinan, en el marco de un proceso colaborativo – *a través de debates y tomas de decisiones colectivas* –, dónde se harán las inversiones y cuáles son las prioridades, obras y acciones que van a ser desarrolladas por el Gobierno. Esto significa que los ciudadanos participan en el gerenciamiento de los recursos públicos y, desde otra perspectiva, en el diseño de las políticas públicas<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Entrevista a funcionaria de Desarrollo Económico y Hacienda realizada en el programa radial de Presupuesto Participativo, Radio Nuclear, emisión del 07/08/15.

<sup>27</sup> Extraído del “Autorreglamento”, página 5. Las itálicas y mayúsculas provienen de la versión original.

El diseño de este programa de participación vecinal en Zárate respondió en parte a las recomendaciones efectuadas por asesores especialistas en participación de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Durante el primer año los especialistas realizaron una prueba piloto evaluada a partir de la observación participante en foros de debate, brindaron una capacitación a los funcionarios y vecinos participantes, y ayudaron en la conformación del "Autorreglamento", en particular con cuestiones técnicas como la definición del método de distribución territorial del presupuesto.

El presupuesto participativo en Zárate se rige localmente por la ordenanza n°3833/09 y el decreto provincial n°3333/05. Además, cuenta internamente con el mencionado "Autorreglamento", diseñado por el Departamento de Presupuesto Participativo local, y revisado y corregido año a año por vecinos. Este reglamento explicita sus principios, organización territorial, distribución de montos, tipos de participación y actores, órganos, metodología y procedimientos. El mismo se reparte impreso en forma de cuadernillo a los participantes de las reuniones.

El presupuesto participativo no sólo se constituyó como una herramienta para que los ciudadanos acerquen sus demandas al Estado, para lo cual bastaría la apertura de canales de presentación de notas por escrito o de reclamos por vía telefónica o virtual, tales como la "Oficina del Vecino"<sup>28</sup>. El presupuesto participativo tiene un plus, basado en el imperativo de que los ciudadanos deliberen y decidan en conjunto con los funcionarios, que se vuelve legítimo en este contexto histórico. Importa poner en escena una deliberación debido a sus implicaciones normativas: de allí en más sus impulsores pueden esgrimir en público que impulsan acciones gubernamentales que cuentan con el apoyo de la población, y que han puesto en marcha de un engranaje que relaciona a los ciudadanos con el Estado de forma fluida y *próxima*. La participación en el presupuesto participativo no se reduce a un trámite administrativo, sino que requiere de la

---

<sup>28</sup> Se trata de una unidad estatal que brinda "atención personalizada" a los vecinos que se acerquen para efectuar diversos reclamos, de forma presencial o telefónica. Estos reclamos, luego de ser canalizados por esta Oficina, son derivados a las secretarías que trabajen en el tema correspondiente. [Página web Municipalidad de Zárate, <[http://www.zarate.gob.ar/?page\\_id=403](http://www.zarate.gob.ar/?page_id=403)>].

presencia de vecinos y funcionarios en un espacio de discusión conjunto, como se explicita en la definición que provee el “Autorreglamento”.

Así, entre los ideales consagrados en este reglamento por escrito, se plasma de forma clara la intención de promover la creación de *lo general*. En los objetivos se encuentra el fortalecimiento del vínculo entre vecinos y vecinas para lograr a largo plazo una “comunidad unificada”, el impulso de un mayor “grado de corresponsabilidad” de la comunidad, la “detección de prioridades colectivas sobre las individuales”, “incentivar el espíritu colectivo” para producir “consensos”. También entre sus principios fundantes se halla el pasaje “de lo individual a lo colectivo” y la “justicia social” entendida como “construir colectivamente un proyecto de ciudad” dando prioridad a los “sectores sociales excluidos” y orientándose por el “bien común”<sup>29</sup>.

#### **4.a. La organización territorial**

Existen dos formas básicas de organizar las discusiones y la asignación de los fondos en el presupuesto participativo: una a nivel barrial y otra a nivel de la ciudad como un todo (Cabannes, 2004). En Zárte el criterio de división de trabajo es el de una subdivisión territorial de la ciudad nucleando pequeños barrios. El reglamento de presupuesto participativo divide al territorio municipal en las llamadas “zonas” y “foros”. Divide el territorio del partido en ocho grandes zonas, cinco de ellas pertenecen a la ciudad de Zárte propiamente dicha, mientras que las restantes corresponden a la

---

<sup>29</sup> “Autorreglamento”, páginas 5-9.

zona isleña del Río Paraná, la zona rural y la ciudad de Lima<sup>30</sup>. A su vez, estas grandes “zonas” se dividen en diecinueve “foros”, espacios territoriales en los que se desarrollarán las asambleas de trabajo durante el año. Cada “foro” agrupa a varios barrios, la unidad territorial más pequeña a la que los vecinos se refieren continuamente por su pertenencia afectiva y su arraigo histórico-cultural, a diferencia de los “foros” y “zonas” que han sido creados exclusivamente para el presupuesto participativo. Cada “foro” recibe un monto fijo de dinero para la realización de proyectos. El monto total corresponde al 1,9% del presupuesto municipal anual, y se distribuye según coeficientes diferenciales que tienen en cuenta el nivel socioeconómico de cada territorio.

En el mapa 1 puede apreciarse la manera en la que el territorio es dividido para conformar los “foros” y “zonas”. Como se observa, cada una de las ocho zonas se halla coloreada de una forma distinta: la zona 1 violeta, la zona 2 rojo, la zona 3 naranja, la zona 4 verde claro, la zona 5 amarillo, la zona 6 azul, la zona 7 marrón y la zona 8 verde oscuro. La zona 8 excede lo que se observa en el mapa y no tiene un trazado de calles, se corresponde con las islas y se encuentra al este de la ciudad. Las zonas 6 y 7 también exceden a la escala del mapa y se han colocado en un recuadro. La zona 7 se encuentra al este del centro de la ciudad, cruzando la Ruta Nacional nº9. La zona 6, Lima, se encuentra al noroeste.

---

<sup>30</sup> Algunas cuestiones con respecto a la dimensión histórico-territorial del partido de Zárate: la ciudad fue fundada en 1827 a orillas del Río Paraná, en las tierras que habían pertenecido a Gonzalo de Zárate, por iniciativa de los hermanos Pedro y José Antonio Anta, a quienes hoy en día una de las avenidas principales de la ciudad rinde homenaje. A partir de la década de 1880 se impulsaron las actividades portuarias vinculadas a las industrias de elaboración primaria, conectadas a través del ferrocarril de Buenos Aires a Rosario (Bme. Mitre) y el Central Buenos Aires (Urquiza), más el ferry que conectaba la ciudad con Entre Ríos. A principios del siglo XX la ciudad se expande más allá del casco histórico y surgen los primeros barrios al sur del mismo: Villa Fox, Villa Angus y Smithfield (este último, por la inauguración del frigorífico del mismo nombre), luego hacia el norte, Villa Massoni. En la década de 1960 se produce un marcado crecimiento poblacional a raíz de la radicación de industrias siderúrgicas y petroquímicas en la zona, y se expanden los barrios que se organizan para demandar la expansión de los servicios e infraestructura. A partir de 1970 esto se profundiza con la construcción de la Central Nuclear de Atucha cercana a la ciudad de Lima, que también forma parte del partido; y del puente Zárate-Brazo Largo. [Información provista por la Asociación Amigos del Museo de Zárate, 2014, <<http://www.amigosmuseozarate.com.ar>>].

No todas las “zonas” están divididas en “foros” más pequeños: es el caso de las “zonas” 1, 7 y 8. Por su parte, las zonas 2, 4, 5 y 6 están divididas en tres “foros” (A, B y C). La zona 3 es la que más subdivisiones posee (A, B, C y D). ¿Qué criterios utilizan los organizadores para producir esta división? En primer lugar se menciona el respeto a los “límites naturales” de los barrios. Las zonas agrupan barrios que se hallen geográficamente próximos, y se busca que ningún barrio forme parte de más de un foro. La división tiene en cuenta los datos que los vecinos aportan sobre los límites barriales. Asimismo, está sujeta a revisión año a año. La coordinadora del Departamento de Presupuesto Participativo nos comentaba:

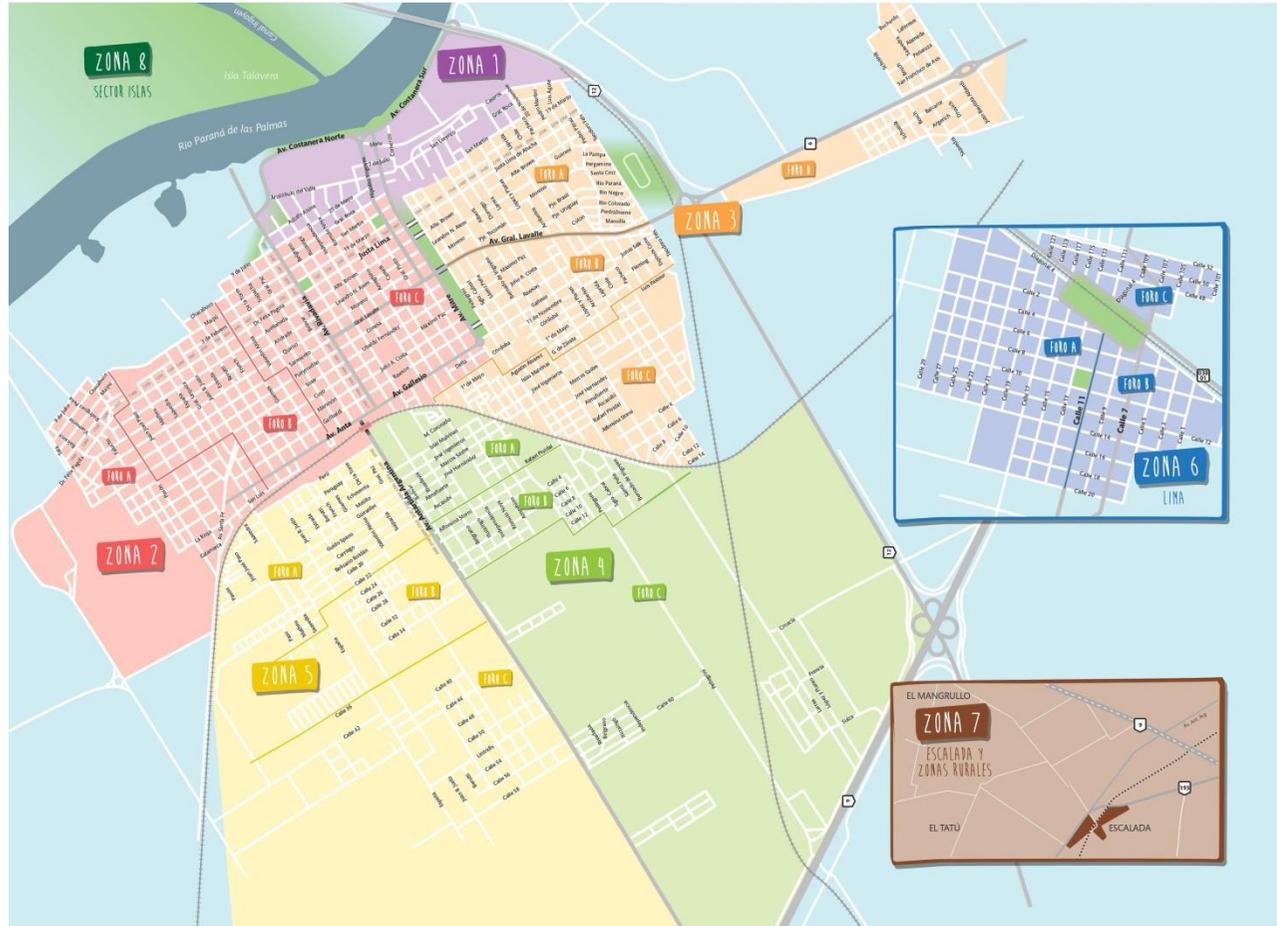
Algunos foros los modificamos, porque cuando se hizo al principio había un barrio que no estaba categorizado como barrio, y los vecinos no participaban, porque se lo partía al medio el foro, y a base de venir y que digan “nosotros somos barrio”, “somos barrio”, “somos barrio”, se modificó la cuadrícula para incluirlos a todos dentro del mismo foro.

[Organizadora. Entrevista realizada el 3/06/15.]

En segundo lugar, se dividen las zonas teniendo en cuenta ciertas arterias principales para la ciudad: la Avenida Mitre, las vías del tren de la línea Mitre, la avenida Antártida Argentina, la RN n°9, las barrancas que señalan la bajada a la zona costera, el Río Paraná. En tercer lugar, se adapta al criterio de distribución de los montos presupuestarios. Algunas zonas y foros reciben más o menos dinero en función de su situación socioeconómica. Esto incidió particularmente en la conformación de foros como método de subdivisión de las zonas. En cuarto lugar, se tiene en cuenta la identidad barrial, entendida como una “forma de vida”, el “compartir algunas características”.

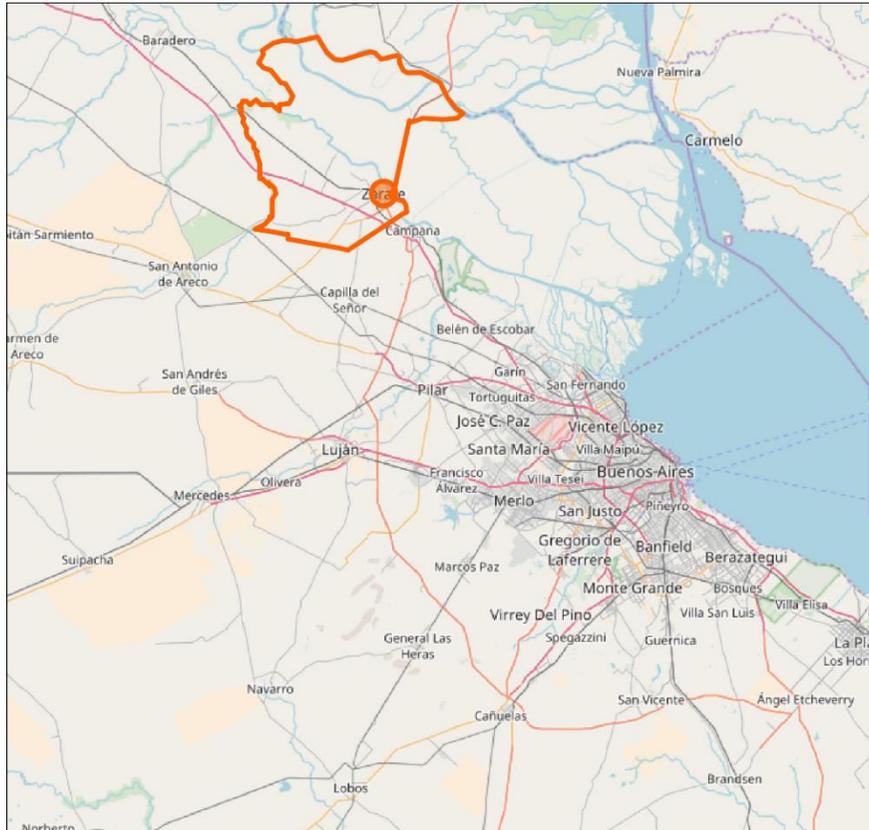
# Mapa 1

## Organización territorial del presupuesto participativo en Zárate



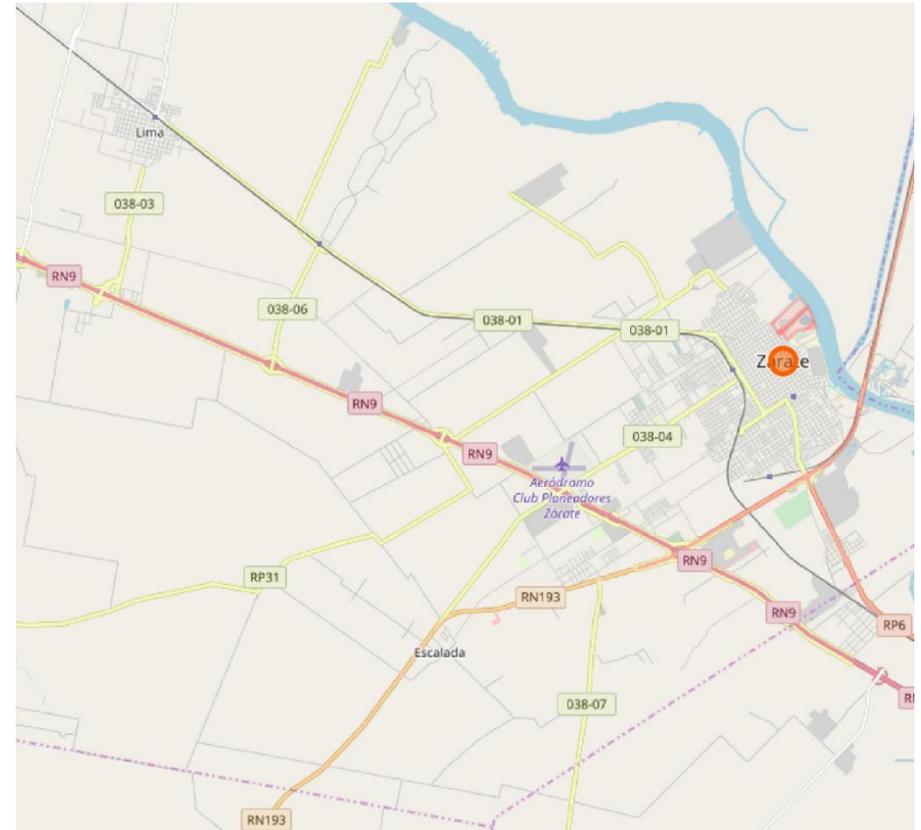
Fuente: Autorreglamento

Mapa 2  
Ubicación del partido de Zárate



Fuente: © Colaboradores de OpenStreetMap

Mapa 3  
Detalle del partido de Zárate



Fuente: © Colaboradores de OpenStreetMap

Tradicionalmente, el presupuesto participativo ha sido señalado como una institución capaz de lograr una redistribución de los recursos en el gobierno municipal en favor de la población con mayores niveles de necesidades (De Sousa Santos, 1997; Avritzer, 2010). El presupuesto participativo zarateño retoma esta idea fundacional de “justicia social”, otorgando, en palabras del reglamento, “la real posibilidad de orientación de los recursos locales a la lucha contra la desigualdad social, donde la función del Estado en la redistribución de la riqueza se vuelve realidad, ya que ésta se destina a las prioridades locales en las cuales los intereses de los excluidos están presentes”<sup>31</sup>.

La orientación “redistributiva” de los presupuestos participativos suele estar amparada en una serie de criterios técnicos<sup>32</sup>. Como vimos, en Zárate el porcentaje destinado del presupuesto municipal total es del 1,9%. En 2014, se pusieron a consideración \$7.505.000, en 2015 \$10.811.000, mientras que en 2016, \$14.630.000. La mitad del mismo se distribuye de la misma manera en los distintos “foros”, mientras que la otra mitad se divide obedeciendo a ciertos criterios que sus impulsores denominan como de “justicia social”. Se arman coeficientes que ponderan positivamente aquellos foros en donde haya mayores “necesidades básicas” (según el relevamiento que se hace en las mismas asambleas), mayor cantidad de habitantes, niveles de participación y existencia de “zonas históricamente excluidas”. La Zona 8 (de islas) y los foros 3C, 3D, 4B, 5B, 5C, 6A y la Zona 7 (rural) reciben montos mayores debido a su “mayor situación de desventaja”. Por otra parte, los foros 2B, 2C y 3A son considerados como en una “mejor situación en acceso a recursos, servicios e infraestructura”, por lo tanto, cuentan con un monto

---

<sup>31</sup> “Autorreglamento”, página 5.

<sup>32</sup> En el presupuesto participativo de Rosario, se utiliza un “índice de carencia” que otorga un monto levemente mayor a los territorios desfavorecidos. En tanto, en Morón se utiliza el criterio de “necesidades básicas insatisfechas” (NBI) (Annunziata, 2013d:127).

menor<sup>33</sup>. Los criterios de distribución también han estado sujetos a variación<sup>34</sup>.

#### **4.b. Perfiles de los organizadores y participantes**

Son dos los perfiles de especialistas que, como miembros del poder ejecutivo local, organizan e intervienen en la dinámica del presupuesto participativo. Por un lado, hallamos a los funcionarios de raigambre técnica<sup>35</sup>, que forman parte de las secretarías y direcciones del ejecutivo, abocados a áreas como obras y servicios públicos, salud, educación, deportes, tránsito y transporte, hacienda, entre otras. Como veremos en el capítulo 3, estos funcionarios tienen la potestad de decidir sobre la “viabilidad” o “factibilidad” de las propuestas que presentan los vecinos, evaluándolas a partir de los saberes propios de las áreas que les corresponden. Su perfil se asocia a lo que describiremos como la producción estatal de *distancia*. Por otra parte, también podemos encontrar a un grupo que llamamos, siguiendo a Nonjon (2005) “profesionales de la participación”. Son quienes forman parte específicamente de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial, en la cual se enmarca la Dirección de Áreas Descentralizadas y el Departamento de Presupuesto Participativo. Éstos establecen una relación de *cercanía* con los grupos de vecinos y son los que diseñan y organizan la puesta en marcha de este espacio de participación. A saber, los funcionarios de “perfil técnico” son los que insistirán en mayor medida la producción de generalidad a distancia, mientras que los de “perfil participativo” movilizarán tanto lógicas de generalidad de *cercanía*, aunque en ocasiones también socializan los criterios de la *distancia*. Asimismo, se especializan en la forma *procedimental* de generalidad: son quienes animan los procedimientos a lo

---

<sup>33</sup> “Autorreglamento”, página 12. Véase el Anexo para el detalle de los montos distribuidos a cada porción territorial en el ciclo 2015.

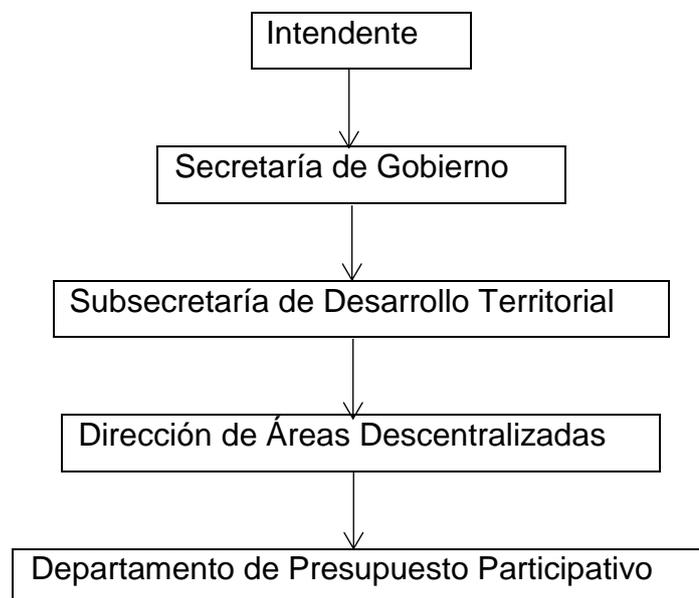
<sup>34</sup> Por ejemplo, previo a la revisión del Autorreglamento en 2013 la zona de las islas contaba con un 10% del total del presupuesto, luego se le asignó el 8,9%. [Portal de Noticias Enlace Crítico, 22/04/13, <<http://www.enlacecritico.com/zarate/finalizo-la-revision-del-autorreglamento-del-presupuesto-participativo>>].

<sup>35</sup> Hablamos de un perfil técnico y no científico ya que estos actores no se plantean a sí mismos como productores de conocimiento, sino como ejecutores del mismo en la generación de políticas públicas.

largo de las asambleas, erigiéndose como custodios de las reglas de deliberación y toma de decisiones

Figura 1

El presupuesto participativo en el organigrama municipal



Fuente: Autorreglamento del Presupuesto Participativo Zárate

Quien coordina el Departamento de Presupuesto Participativo es una joven oriunda de España, que decidió radicarse en Zárate luego de ser elegida para el puesto. Fue seleccionada por poseer experiencia en cursos de posgrado en temas de "investigación-acción participativa", trabajando el abordaje de conflictos sociales desde esta metodología de investigación multiactoral, que luego se convertiría en un insumo clave para dinamizar las reuniones y planificar la metodología del presupuesto participativo. El Departamento cuenta además con un equipo de cuatro "promotores territoriales", quienes offician como moderadores en las reuniones, se encargan de la difusión y el contacto diario con los vecinos.

Pueden participar todos aquellos que "vivan, estudien, hagan vida de barrio y/o trabajen en Zárate" y sean mayores de 16 años, conformando el universo de vecinos, que asisten tanto en su carácter individual como miembros de sociedades de fomento y otras instituciones barriales<sup>36</sup>. Se requiere de los

<sup>36</sup> "Autorreglamento", página 13.

participantes que posean algún tipo de anclaje en el territorio delimitado por cada uno de los *foros*, ya sea que “vivan, estudien, hagan vida de barrio y/o trabajen” allí<sup>37</sup>. La convocatoria a las reuniones se realiza por medio de noticias en la prensa local, un programa radial semanal emitido los viernes en la AM “Nuclear”, una página en Facebook denominada “Foros Barriales Zárate”, folletos que se colocan en puntos estratégicos de los barrios (sedes de organizaciones barriales, kioscos, paradas de colectivo, etc.), llamadas telefónicas y SMS personalizados y jornadas de difusión presencial en los barrios.

Además de los vecinos asisten a las reuniones el mencionado equipo de “técnicos municipales”, es decir funcionarios especializados en distintas áreas de la administración pública, que se encargan de la realización de los “estudios de viabilidad” de las propuestas; y el “equipo técnico del presupuesto participativo” conformado por los funcionarios municipales encargados de implementar este dispositivo.

Se trata de una participación abierta, en tanto están habilitados a participar vecinos sin pertenencias asociativas, como también vecinos miembros de organizaciones de la sociedad civil. A estas últimas, el reglamento de presupuesto participativo les otorga competencias específicas y son reconocidas por su aporte participativo. Al contrario, a las organizaciones político-partidarias no se les reconoce un rol en particular. Los vecinos pueden ser miembros de las mismas de forma privada, sin que esta pertenencia tenga un valor para la participación en el dispositivo.

Evidenciamos una cierta desconfianza frente a la participación de las organizaciones socio-territoriales en el presupuesto participativo, tanto en el

---

<sup>37</sup> Autorreglamento, pp. 13. En la práctica, puede suceder que un *vecino* asista a una reunión que corresponda a una zona diferente a la que él pertenece. La habilitación a la participación en este caso se dirime por la posesión de conocimientos específicos del territorio que abarca el foro. Es el caso de una vecina que asistió a una asamblea del foro 3C, aunque no residía allí. Ella comentó que había venido “más que nada para interiorizarse” pero que no pertenecía a la zona, y preguntó a la moderadora de la reunión si se podía quedar. Su respuesta fue que si *conocía las problemáticas* de este foro sí se podía quedar [Observación participante, Foro 3C, 05/05/15].

reglamento como en la retórica de los organizadores. En su artículo 12 el reglamento sostiene que:

Se pretende potenciar la participación de los vecinos y vecinas no organizadas, evitando que los colectivos organizados se *apropien* de los proyectos y/o del proceso y de la representación; se potenciará su participación como un vecino más y las propuestas sugeridas deberán beneficiar al *bien común*, es decir, las propuestas planteadas no podrán ser con fines de lucro para el particular o vecino que lo sugiera a fines de enriquecimiento<sup>38</sup>.

A pesar de ello, la relación del presupuesto participativo con las organizaciones es fuerte. Las organizaciones proveen recursos para dinamizar el ciclo de esta política pública, ya sea prestando la sede de sus asociaciones para realizar las asambleas, poniendo en común sus conocimientos sobre el barrio y gestionando directamente los recursos financieros para contratar proveedores<sup>39</sup>. A menudo los miembros de las organizaciones se convierten en “consejeros”.

La figura de los “consejeros” es una forma de representación vecinal al interior del dispositivo, ya que su función es “servir de nexo entre los vecinos del foro barrial y el ejecutivo municipal” y asistir a la asamblea de discusión de la viabilidad de las propuestas junto a los funcionarios de las áreas municipales, defendiendo las propuestas de los vecinos<sup>40</sup>. Los vecinos consejeros conforman los órganos del “Consejo Ciudadano” y los “Consejos Zonales”. El primero es un órgano que se reúne al menos dos veces por año para “planificar y evaluar el proceso como sus etapas, proyectar una visión

---

<sup>38</sup> “Autorreglamento”, página 13. Las itálicas han sido adicionadas.

<sup>39</sup> Algunas de las organizaciones que participan de este ciclo son la Sociedad Vecinal de Villa Carmencita, la Sociedad de Fomento de Villa Smithfield y Barrio Cap, la Sociedad de Fomento 16 de Mayo (Covepam VIII), la Sociedad de Fomento de Covepam VI, la Sociedad de Fomento de Villa Negri, la Sociedad de Fomento de Villa Florida, la Sociedad de Fomento Luis Agote (Barrio Pitrau), la Unión Vecinal del Barrio Los Pinos, la Unión Vecinal Camino Viejo, la Sociedad de Fomento Barrio 6 de Agosto, la Sociedad de Fomento de Barrio Zárate, la Sociedad de Fomento de Juana María, la Unión Vecinal de Villa Eugenia, la Sociedad de Fomento de Barrio Fonavi, la Sociedad de Fomento Protierra, la Sociedad de Fomento Las Picadas y la Unión Vecinal Barrio Mitre.

<sup>40</sup> “Autorreglamento”, páginas 21 y 22.

integral a la ciudadanía y dinamizar la experiencia”<sup>41</sup>. Los segundos son tres órganos que agrupan las zonas 1 a 3, 4 y 5, y 6 a 8. Su función es “tomar decisiones de procedimiento en aquellos casos de urgencia”<sup>42</sup>. El mandato de los consejeros dura un año, y son electos por sus vecinos en las asambleas<sup>43</sup>. Pueden ser reelectos cuantas veces lo deseen: de hecho, los vecinos que han ejercido ese cargo durante varios años suelen ser vistos como “expertos” en presupuesto participativo y como referentes frente al resto de vecinos. Su reemplazo muchas veces no resulta lo más conveniente, ya que el ejecutivo municipal genera lazos con cada uno de los consejeros y en ocasiones se crea una relación de entendimiento mutuo que puede costar iniciar nuevamente con otras personas. Asimismo, el resto de los vecinos los suele visualizar como los más aptos para seguir ejerciendo el cargo, por el saber adquirido con el ejercicio de ser representante vecinal. Este saber requiere una práctica de mediación continua entre los requerimientos burocráticos del Estado, y las necesidades de los barrios que los vecinos claman por solucionar. Se les pide que sean capaces de responder a las inquietudes de los vecinos sobre la realización de las obras pautadas, convencer a los funcionarios municipales para que sus obras pasen el “filtro de factibilidad”, y luego interiorizarse en los requisitos burocráticos propios de la ejecución de los proyectos, hasta el control mismo de los proveedores que ejecutan las obras.

El promedio de asistentes en las reuniones es de dieciséis personas, y no varía significativamente en relación con el tipo de asamblea que se realice. Las asambleas correspondientes al foro 4C y la zona 7 son las que más cantidad de participantes concentran, superando los veinticinco asistentes. Por el contrario, el foro 4A y el céntrico 2C poseen un bajo nivel de

---

<sup>41</sup> “Autorreglamento”, página 17.

<sup>42</sup> *Ibíd.*

<sup>43</sup> El modo de designación de los consejeros de Zárate es mediante simple propuesta hecha por los vecinos en el foro barrial. Es decir que todo aquel que quiera proponerse en el momento en que los promotores territoriales otorgan la palabra a los vecinos en la reunión, debe a viva voz auto-postularse. En la práctica también se observan que hay vecinos que postulan a otros vecinos presentes, ya sea por su elocuencia en las reuniones, sus vínculos de confianza personales, la demostración del saber al que nos hemos referido más arriba, entre otros. El reglamento prevé la realización de una votación en caso de no haber acuerdo.

participación (5 personas), debido a lo cual sus reuniones han sufrido reprogramaciones intentando aumentar la cantidad de asistentes. Con relación al género, son más las mujeres que los varones que participan (un 64,5% femenino en comparación con un 35,5% masculino). La participación juvenil es casi inexistente, a pesar de que el reglamento lo permite: la municipalidad cuenta con un programa de presupuesto participativo para jóvenes diferenciado del presupuesto participativo general o “adulto”, como lo suelen definir sus organizadores al compararlos.

#### **4.c. Concatenación anual de las reuniones**

El inicio de cada ciclo de presupuesto participativo lo marca en Zárate la realización de un “acto de lanzamiento” en el Forum Cultural<sup>44</sup>, bajo la modalidad de plenario. En el acto el intendente Osvaldo Cáffaro se presenta frente a la comunidad de vecinos, junto a secretarios y al equipo organizador del presupuesto participativo. El propósito es explicar a posibles nuevos participantes en qué consiste esta “herramienta” y cuál es su espíritu, motivar a antiguos participantes a continuar, comentar los proyectos del ciclo anterior e informar sobre las futuras reuniones. Funciona como una instancia preliminar, ya que por su carácter de plenario, no se les permite a los vecinos tomar y circular la palabra, sino que es una presentación de una sola vía por parte de las autoridades municipales<sup>45</sup>.

Luego, el dispositivo cuenta con tres reuniones principales por “foro” o “zona” a lo largo de un año. En éstas los vecinos intervienen activamente. El capítulo 5 se encarga de su descripción detallada. En primer lugar, asambleas de diagnóstico de problemáticas en las que los vecinos exponen

---

<sup>44</sup> El Forum Cultural es un predio de la municipalidad ubicado en las inmediaciones de la antigua estación del Ferrocarril Urquiza, sobre la calle Pellegrini, que cuenta con un salón auditorio. Los “actos de lanzamiento” tuvieron lugar, durante el período investigado, el 27 de marzo de 2014 y el 17 de abril de 2015 a las 18 horas.

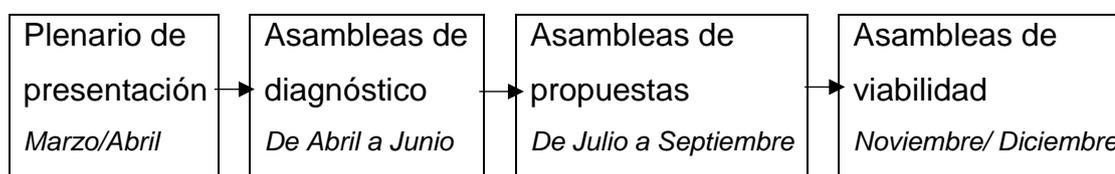
<sup>45</sup> Distinguimos la modalidad de plenario de la modalidad asamblearia, ya que en los plenarios no se les permite a los vecinos tomar la palabra formalmente. Esto fue notado en particular durante la observación participante del 17/04/15, en la cual una vecina interrumpió el discurso del subsecretario de desarrollo territorial para discutir el bajo porcentaje de recursos asignados al presupuesto participativo en comparación al presupuesto general (el 1,9%), pero fue silenciada por el resto de los presentes con un “shh”. Si los vecinos desean dirigirse a las autoridades en esta instancia pueden hacerlo en privado, acercándose al funcionario o al intendente a modo de conversación, pero sin hacerlo a viva voz.

las necesidades y dilemas que afrontan en sus barrios, y arman un mapa de problemas que priorizan según su gravedad. En segundo lugar, asambleas de creación de propuestas, en las que se piensa y se decide sobre formas de intervenir en los barrios como solución a las problemáticas planteadas. En tercer lugar, asambleas de viabilidad, en las que los vecinos se reúnen cara a cara con los funcionarios, quienes les informan sobre la factibilidad de las propuestas que han enviado según una serie de criterios que detallaremos.

En un segundo año, los vecinos deben encargarse de armar “fichas” en donde puntualizan los detalles del proyecto en base a su viabilidad, seleccionar proveedores, recibir el dinero para ejecutar los proyectos<sup>46</sup> y efectivizar la rendición de cuentas. Es decir que los proyectos que se planifican en el primer año se realizan al año siguiente. Estas tareas de ejecución se realizan de manera simultánea al inicio de un nuevo ciclo de presupuesto participativo.

Figura 2

El ciclo de presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

La metodología que proponen los organizadores para el dispositivo es denominada por los mismos como “investigación acción participativa”. Se la describe de la siguiente manera:

Nosotros con el PP queríamos hacer un proceso de *investigación*, relevar todo el conocimiento que la gente tiene de las necesidades, incluso de la

<sup>46</sup> A diferencia de otros casos, el presupuesto participativo zarateño incluye la participación de los vecinos en la ejecución de los proyectos: reciben el dinero, pagan a proveedores y controlan su ejecución. A partir de 2012 la reglamentación incluyó un mecanismo para permitir que la ejecución sea compartida con las entidades intermedias, con el objetivo de "lograr una mayor participación ciudadana, agilizar los tiempos de obra y asegurar la transparencia". [Portal de Noticias *Enlace Crítico*, 22/11/12, <<http://www.enlacecritico.com/zarate/villa-smithfield-y-barrio-cap-en-el-presupuesto-participativo-2012>>].

realidad, ¿no? Es como el diagnóstico tiene que ver con poner sobre la mesa la información que tiene el vecino y la información que tiene el municipio como la parte más técnica. *Acción* porque te va generando la propia solución a las problemáticas, y *participativa* porque o lo construyes colectivamente o no tiene sentido. (...) Es todo un proceso de investigar, de poner todo tu conocimiento al servicio del proceso y después de transformar el contexto. La idea es que siempre tengamos el impacto y cambie la realidad un poco y la vida de la gente.

[Organizadora. Entrevista realizada el 3/06/15.]

Las asambleas se realizan en la municipalidad, en escuelas públicas y privadas, en centros de participación municipales (denominados “CEPAM”), iglesias, bibliotecas populares, sociedades de fomento y uniones vecinales, según el espacio disponible en la zona que corresponda. Son dinamizadas por los promotores territoriales, que ofician como moderadores.

## 5. Conclusión

Hemos iniciado el capítulo dando cuenta, a grandes rasgos, de las distintas acepciones que ha cobrado la categoría de *vecino* en la historia argentina. Nos hemos detenido en la revigorización que esta figura ha cobrado a partir de la transición democrática, en donde se pensó a lo vecinal como un refugio del espíritu democrático en contextos de clausura de los canales partidarios. También, las políticas de descentralización y transferencia de competencias a las escalas locales consolidaron esta apelación. En particular, hay una vinculación entre la figura del vecino y el crecimiento de formas de gestión de *proyectos* con cariz técnico y despolitizado. Posteriormente, surgen dispositivos estatales que son específicamente pensados para promover la participación vecinal en los municipios. Éstos apelan a una figura de vecino como “común”, preocupado por su entorno inmediato y sin pertenencias político-partidarias.

El presupuesto participativo se enmarca dentro de este tipo de políticas que incitan a una participación vecinal “colaborativa” con el Estado municipal. Es una de las más conocidas, y ha sido diferenciada de otras por poseer ámbitos de deliberación en asambleas, en el sentido amplio del concepto. Su

amplia difusión se debe a la existencia de redes de circulación establecidas tanto a nivel internacional como nacional. La provincia de Buenos Aires es la que más casos de presupuesto participativo registra, y ha tenido un marcado crecimiento a partir del año 2008. El caso de Zárate se comenzó a planificar en 2010, y su primera edición fue en 2011. Forma parte de un conjunto de municipios de menor cuantía poblacional a los que se expandió el presupuesto participativo, luego de experiencias iniciales en grandes ciudades.

Los estudios de presupuesto participativo en Argentina poseen dos vertientes de análisis dominantes. Una que se focaliza en el estudio de los diseños institucionales, buscando identificar “potencialidades” y “limitaciones” del dispositivo, desde una perspectiva evaluativa. La segunda rastrea y caracteriza la relación entre la representación y la participación, en particular, la incidencia del presupuesto participativo en los poderes legislativo y ejecutivo locales. La presente tesis no se enmarca específicamente en ninguna de estas dos vertientes. Decidimos preguntarnos por la construcción de lo general en la experiencia de Zárate. Esta pregunta no ha sido abordada en detalle en la literatura, aunque sí se han hecho algunas alusiones: por un lado, se ha sostenido que el presupuesto participativo da lugar a la fragmentación, a “ciudades pixeladas” que no logran la constitución de lo general. Por otro lado, una visión contraria ha sostenido que esta política produce una transformación en los participantes, que inician con una mirada individualista para pasar a pensar a la “ciudad como un todo”, a darse cuenta de lo que es “bueno para todos”.

Creemos que ambas posturas merecen ser complejizadas. Nuestra hipótesis indica que hay elementos para pensar que el presupuesto participativo constituye un locus de producción de generalidad. Sin embargo, no significa que, al mismo tiempo, la generalidad no dé lugar a la creación de proyectos fragmentarios, que se aplican a nivel barrial y no al nivel de la “ciudad como un todo”.

Por último, hemos presentado el presupuesto participativo de Zárate. El mismo se revela como un caso interesante para el estudio de las formas de

producción de generalidad, en tanto su reglamento enuncia la intención explícita de promover la creación de lo general. Alude a objetivos como fortalecer del vínculo entre vecinos para lograr una “comunidad unificada”, y detectar “prioridades colectivas por sobre las individuales”, entre otros. Asimismo, sostiene que sus decisiones se toman por “consenso” en las asambleas, por lo cual se diferencia de otros casos de presupuesto participativo que toman sus decisiones por medio de una votación abierta a la comunidad.

Finalmente, podemos introducir cómo el perfil de funcionarios y vecinos se asocia a la producción de generalidad, cuestión en la que nos detenemos en los próximos capítulos. Los funcionarios de raigambre técnica pueden ser pensados como *productores de distancia*, los funcionarios que se especializan en la promoción de este dispositivo, son especialistas en los *procedimientos* y, como también veremos, pueden officiar como *productores de distancia y de cercanía*. En tanto, los vecinos offician principalmente como *productores de cercanía*. En el siguiente capítulo analizaremos la construcción de la figura del funcionario.

## Capítulo 3

### La figura del funcionario

#### 1. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo abordar las maneras en las que se pone en escena la figura del funcionario de gobierno, en el marco del presupuesto participativo en Zárate. Esta figura es el resultante del proceso de construcción intersubjetiva entre vecinos, organizadores del dispositivo y los funcionarios mismos, mediante los intercambios comunicativos que tienen lugar en las asambleas de debate. Al hablar de *figura* haremos referencia a aquella imagen de sí que presenta un orador en una instancia comunicativa. Esta imagen no sólo se construye a partir de lo que el propio actor dice de sí mismo, sino también a través de las impresiones que causa en la audiencia y las formas en que ésta se refiere al orador. Se vincula, principalmente, con la reputación del actor que se presenta en público, es decir, con las formas en que éste es evaluado y reconocido por sus “virtudes” (o su falta de éstas).

En este sentido, entendemos que la figura del funcionario es el producto del entrecruzamiento entre las diversas alusiones que se ponen en juego en las asambleas, alusiones que involucran representaciones sobre el deber ser y que colocan en lugar de valor o desvalor a las distintas características que se le atribuyen a su rol. Por lo tanto, los intercambios comunicativos en las asambleas se hallan atravesados por el interrogante sobre la legitimidad del accionar del funcionario público.

El objetivo del presente capítulo es mostrar la incidencia de los funcionarios en la construcción de las formas de generalidad que adquieren las acciones gubernamentales. El argumento principal es que la figura del funcionario se forja en la tensión entre distancia y proximidad. Por un lado, porque tanto su saber y su trabajo en el Estado los compele a procurar acciones de gobierno a *distancia* de las singularidades de los padecimientos cotidianos de cada

uno de los ciudadanos. Sin embargo, por otro lado, el carácter representativo de los funcionarios también les exige un plus de legitimidad a través del *acercamiento* a estas singularidades, de la demostración de la capacidad de escuchar a cada uno de los ciudadanos.

Cuando nos referimos a los funcionarios colocamos el foco de análisis en un actor particular en el presupuesto participativo. Tal como son definidos por los actores que forman parte de este dispositivo de participación, se trata de aquellos miembros del ejecutivo local que se especializan en áreas temáticas críticas para la evaluación de los proyectos que se ponen en consideración en las asambleas de debate<sup>47</sup>. En virtud de ello, poseen un carácter representativo especial, que no surge a partir de su elección directa por parte de la ciudadanía, sino que se deriva de, al menos, dos fuentes: a) ser nombrados por una autoridad electa y b) ser responsabilizados por la ciudadanía. En primer lugar, se trata de actores seleccionados por el intendente electo que encarnan, como tales, a una gestión o proyecto de gobierno seleccionado<sup>48</sup>. En segundo lugar, como veremos, para los vecinos participantes son objeto de peticiones: se les pide que rindan cuentas, que sean responsivos frente a sus demandas y reivindicaciones, y que prioricen en su tarea cotidiana sus necesidades más acuciantes. Para los vecinos, los funcionarios son la cara visible del Estado, y como tales, deben demostrar capacidad de respuesta.

En torno a nuestro argumento principal organizaremos el capítulo en tres secciones que se corresponden con las tres dimensiones nodales a partir de las cuales se puede reconstruir la figura del funcionario y la tensión entre las formas de generalidad vinculadas. Estas dimensiones son 1) la forma de conocimiento específica que detentan; 2) el debate sobre las características y el valor de su trabajo; 3) el imperativo de la escucha a los vecinos.

---

<sup>47</sup> No se incluye en esta categoría a los organizadores del dispositivo, que también trabajan en la estructura gubernamental y para la intendencia local pero que, por razones que veremos, se distinguen a sí mismos de los funcionarios de las áreas de gobierno.

<sup>48</sup> Retomando el análisis de Bourdieu sobre los agentes estatales (1993), podemos entender a la figura del intendente como aquel que detenta el monopolio del nombramiento, aquel que certifica una competencia y que da licencia para desempeñarse en las funciones ejecutivas: anuncia con autoridad lo que está autorizado, y por ello los funcionarios se deben a él.

## **2. Saber**

Las políticas participativas implementadas desde el Estado a partir de las últimas dos décadas en Argentina se consideran como parte de un movimiento de incorporación de saberes “profanos” en la práctica estatal. Sus fundamentos sostienen la importancia de la puesta en diálogo y la conjugación de distintos tipos de conocimiento que poseen diversos actores en una comunidad. En el presupuesto participativo las dos figuras de tal “diálogo de saberes” se hacen corresponder con las del vecino y el funcionario. Por un lado, se dice de los vecinos que portan un saber asociado con la experiencia cotidiana de habitar en un barrio, tópico que analizaremos en detalle en el capítulo 4. Por el otro, a los funcionarios se les atribuyen saberes vinculados con sus tareas profesionales, de tipo técnico y legal. En su fundamentación, se espera que el presupuesto participativo pueda constituirse en un espacio público que incorpore no solamente la mirada de los actores intra-estatales, sino que sea capaz de incorporar las visiones de los ciudadanos, de modo que tanto vecinos como funcionarios aprendan unos de otros (Blanco y Gomá, 2003; Carmona y Martínez, 2014; Martínez y Arena, 2013). La idea del diálogo entre saberes tiene sus propias instancias y atribuciones procedimentalizadas en el dispositivo, ya que cada etapa se corresponde con distintas decisiones y actores que se involucran, como veremos en el capítulo 5. En la presente sección nos ocuparemos del conocimiento experto que se atribuye a los funcionarios, de manera de dilucidar cómo se pone en escena y a qué significados se asocia.

### ***2.a. Un saber imparcial***

Las potestades detentadas por los funcionarios en el presupuesto participativo se fundamentan a partir del aporte que pueden realizar gracias a su conocimiento experto en las distintas áreas de políticas públicas. Su función en el caso bajo estudio consiste en realizar la evaluación de las propuestas ideadas por los vecinos, decidiendo acerca de su viabilidad, es decir, poder detectar si un proyecto puede o no ser realizado. En el mismo "Autorreglamento" puede leerse que los funcionarios conforman un "equipo

técnico municipal de viabilidad", encargado de "repcionar los diagnósticos participativos y las propuestas que se eleven desde los foros barriales, así como proceder con el estudio de viabilidad técnica de cada una de las propuestas elevadas"<sup>49</sup>.

Establecer la viabilidad significa decidir si un proyecto puede o no llevarse a cabo, en función de una serie de criterios que los funcionarios deben evaluar contando con sus conocimientos. Esto les otorga un poder especial, ya que la viabilidad funciona como un filtro de proyectos. Para los vecinos que presentan un proyecto, existe el riesgo de que los funcionarios juzguen negativamente su propuesta, causando que no pueda implementarse luego. Por este motivo, se trata de un poder controvesial, que debe recurrir a justificaciones que minimicen la sospecha sobre el mismo. Entonces, el poder se conjuga con la autoatribución del saber, que opera como un escudo protector frente a las posibles críticas.

En este sentido, los actores poseen un cuidado específico al explicitar los criterios de viabilidad, e intentan mostrar que consisten en lo opuesto a la voluntad arbitraria de los funcionarios. El saber experto, de carácter técnico y legal, aparece como el amparo de los funcionarios que garantiza que sus decisiones no sean vistas como arbitrarias. Para los participantes, el juicio del funcionario debe caracterizarse por su imparcialidad. Ser imparcial significa que son los funcionarios en tanto expertos en políticas públicas quienes pueden tomar decisiones, pero no en tanto personas con inclinaciones ideológicas, afectivas, políticas, del mundo del interés privado. El recurso a la imparcialidad es una manera de mostrar al Estado como garante del interés general, en contraposición al interés particular que puedan tener los funcionarios como personas. En este sentido, podemos decir que el saber experto media en el trabajo de generalización de los intereses. ¿De qué manera lo hace?

Como los funcionarios deben liberarse de toda sospecha de parcialidad para aparecer como "legítimos", se les pide que clarifiquen de antemano los

---

<sup>49</sup> Autorreglamento, pp. 18.

criterios utilizados para tomar sus decisiones, de modo de evitar su cuestionamiento. La mayor sospecha recae sobre los usos que pueda tener la enunciación de conocimientos para fines que tengan que ver con el interés privado. Si el conocimiento deviene un medio para un fin espurio, contrario a lo que se considera como bien público, la palabra del funcionario perdería legitimidad. El saber experto se valora si no se corrompe, y no se corrompe en tanto mantenga su carácter imparcial. Todo criterio que se esgrima para evaluar los proyectos debe ajustarse a este parámetro.

No puede ser porque al funcionario *no le gusta*. La prioridad es el vecino.  
[Organizadora. Observación participante realizada el 07/09/15 en la Zona 7.]

Existen tres criterios englobados en la idea de viabilidad que constituyen lo que denominamos saber experto del funcionario. Los organizadores denominan a estos criterios como “económico”, “técnico” y “competencial”. Veremos, a continuación, que en el ejercicio de demostración de los saberes, los funcionarios apelan a estos tres criterios, y lo hacen asociándolos con “predicciones” de la realidad.

### **2.b. Un saber predictivo**

¿Cómo son evaluados las propuestas por parte de los funcionarios? En primer lugar, lo que hacen es realizar una predicción sobre el costo financiero que tendrá ejecutar un determinado proyecto. Es decir, anticipar si alcanza el dinero para hacer una obra. Se predice un monto que se supone que demandará cada proyecto y se lo compara con un monto fijado de antemano como tope límite. Para emitir este juicio, cada funcionario, por su trayectoria y conocimientos adquiridos, puede hacer una estimación del presupuesto que demandarán las diferentes propuestas. Si bien forma parte de la tarea de los vecinos la recabación de presupuestos pedidos a diferentes empresas para poder ejecutar un proyecto, antes de ello los funcionarios pueden adelantar un valor estimado, y si tal valor se estima que es demasiado superior a los montos de presupuesto participativo destinados para cada zona, el proyecto se declara inviable, y se somete a una revisión.

Este límite económico deja por fuera a todos los proyectos de mayor envergadura, como instalaciones cloacales o pavimentación de rutas.

La carencia de fondos suficientes es siempre motivo de conflictos. Cuando los funcionarios plantean este límite económico a partir de su saber, origina frustración en los vecinos, ya que ellos perciben que el dinero parece nunca alcanzar ante la presión de las necesidades. Ante esta situación, surgen pugnas para lograr un aumento del porcentaje de dinero de modo de poder realizar las obras que se demandan. Sin embargo, el presupuesto con el que se cuenta año a año se establece de antemano a la decisión sobre los proyectos.

La variable inflacionaria forma parte de la estimación que hacen los expertos. El problema de la falta de fondos suficientes puede agravarse al considerarse la inflación, un problema macroeconómico que excede los marcos regulatorios del presupuesto participativo. Los costos pautados para hacer determinada obra pueden aumentar de un momento al otro afectando a la capacidad de ejecución. Al respecto, una vecina observaba que:

Lo que pasa es que uno tiene un presupuesto y averigua los costos, y los costos son a la fecha de hoy, y las cosas se dilatan en el tiempo, no podemos ejecutar con la rapidez que queremos, el costo aumenta muchísimo y después no nos alcanza para hacer la cantidad que queremos.

[Vecina. Observación participante realizada el 07/09/15 en la Zona 7.]

En segundo lugar, los funcionarios realizan una predicción sobre la relación costo-beneficio de realizar determinado proyecto. Se exige que los beneficios previstos sean superiores, o al menos iguales, al costo que demanda hacer determinada obra. Los funcionarios piensan que es una dilapidación de recursos invertir en algo que no traiga los beneficios esperados, aunque el monto de dinero sea suficiente como para ejecutar un proyecto. Entonces insisten en que cuando los vecinos planifiquen un proyecto, reduzcan aquellos factores que atenten contra la probabilidad de éxito de los objetivos. ¿Cómo se mide esta probabilidad de éxito?

Como parte del aseguramiento de la viabilidad, se les pide a los vecinos que armen una "ficha" de cada proyecto. Esta ficha incluye la fundamentación, es decir, la problemática a la que la propuesta obedece, los objetivos, es decir, qué es lo que se quiere conseguir, y la propuesta, estableciendo una relación directa entre problema y solución<sup>50</sup>. Entonces, la predicción de la relación costo-beneficio se realiza midiendo la relación que existe entre la problemática, los objetivos a lograr y el proyecto postulado como solución al problema. La idea es dilucidar si la pretendida "solución" realmente se adecúa a los objetivos planteados y la magnitud del problema.

Para poder sancionar cuál es la mejor solución que corresponde a un problema, debe primero existir una cuestión problematizada de cierta manera, es decir, formulada como un inconveniente específico capaz de ser sujeta a una política pública remediadora<sup>51</sup>. No toda cuestión puede ser formulada como problema, menos, ser formulada como problema apto para ser procesado por una acción del Estado. La ficha de proyectos es el mejor ejemplo de cómo el presupuesto participativo implica un proceso de transformación de distintas reivindicaciones, ideas y propuestas en proyectos capaces de ser procesados por el Estado. Las cuestiones que los vecinos llevan al foro sólo pueden ser tratadas y administradas a condición de que sean convertidas en problemas: tener una propuesta para una cuestión que no puede ser problematizada implica una ruptura de la lógica

---

<sup>50</sup> La ficha de proyectos consta de un total de quince ítems, a saber: nombre de fantasía, descripción del proyecto, análisis de viabilidad, fundamentación (problemática a la que obedece), objetivos del proyecto, localización geográfica, desarrollo del proyecto, condiciones técnicas/económicas, áreas municipales competentes, cronograma y período de ejecución, recursos humanos y técnicos, presupuesto, población beneficiada, seguimiento y control, evaluación (final de año), observaciones. Por ejemplo, el proyecto "Aguas claras" correspondiente a la zona 1 era descrito como una "canalización de hormigón desde las calles Sargento Cabral hasta Larrea", obedecía al problema de las "aguas servidas" en Villa Florida, con el objetivo de "ordenar sanitariamente y canalizar pluvial"

<sup>51</sup> Las políticas públicas surgen en principio de una "cuestión socialmente problematizada" que busca ser resuelta. La definición de tal cuestión como un problema implica una toma de posición en cierto sentido, que determina sus modos de resolución. Para una teorización del proceso de formulación de políticas públicas, véase Oszlak y O'Donell (2007).

que prima<sup>52</sup>. No significa que no se admita ni se la tenga en cuenta, pero sí escapa a los canales establecidos por los cuales el presupuesto participativo fluye y se mantiene año a año.

A partir del par problema-solución, tal como se pide a los vecinos que formular, el funcionario realiza una nueva evaluación: se considera que si el costo económico del proyecto supera el beneficio concreto que se prevé que tendrá, o si la ejecución del proyecto genera nuevos problemas, entonces se hace preciso revisarlo. Se trata de una evaluación prospectiva, por un lado, sobre un presupuesto aproximado, y por el otro, sobre los resultados concretos que tendrá. Evaluación que no sería posible si no estuviese fundamentada en el conocimiento específico que se atribuye a los funcionarios.

Veamos dos ejemplos concretos en donde se plantea este análisis de la relación costo-beneficio. El primero tiene que ver con un proyecto de creación de talleres de capacitación en los barrios. Los vecinos proponían que los talleres se dictasen en los propios barrios, ya que para ellos era importante aumentar la oferta de servicios en ámbitos cercanos la vecindad. Mientras que para los vecinos lo importante era poder estar cerca, para el funcionario a cargo de la evaluación del proyecto era más eficiente que los talleres se dictasen en el área céntrica de la ciudad, de modo que así pudiese asistir mayor cantidad de personas y el "costo" de prestar los cursos pudiese corresponderse con el "beneficio" de aumentar la cantidad de asistentes. Asimismo, el costo al que aludía el funcionario no era solamente uno monetario. También incluía una evaluación sobre el perjuicio de tener una sobrepoblación de personas capacitadas en ciertos oficios para los cuales no existe ninguna oferta laboral. Es decir, mientras que los talleres generaban una solución a un problema existente (el de la falta de capacitación laboral), también creaban un nuevo problema. Como vemos, se

---

<sup>52</sup> A los problemas sociales no les corresponde una solución unívoca ni son, ellos mismos, definibles de una única manera. Existen múltiples maneras de concebir una situación como problema y de definir a tales problemas. Lo mismo sucede con las soluciones, son contingentes, dependen para ser designados de los conocimientos y experiencias que portamos y de los intercambios que llevamos a cabo con nuestros pares.

trata de una concepción atravesada por la idea de eficiencia, por la cual cada recurso debe ser invertido de forma de maximizar los beneficios obtenidos.

Los oficios generan algo alternativo a la dependencia de las empresas. Economía social, microemprendimientos. El problema es que ese mercado tiene que tener correlato, se debe construir un tejido para los emprendedores locales que ofrezcan. Es un desafío para esta gestión: el Estado se tiene que hacer cargo de la economía social porque es un empleo, una alternativa laboral.

[Funcionario. Observación participante realizada el 24/11/15 en la Municipalidad.]

El segundo ejemplo hace referencia a un proyecto de instauración de semáforos para permitir la circulación de peatones en una esquina de la ciudad. Para el funcionario que evaluó esta propuesta, los costos monetarios de instalar un semáforo eran demasiado altos, sin embargo, la solución no estaba asegurada, era incierta. Su evaluación se basaba en un conocimiento a partir de ciertas variables técnicas sobre la ingeniería del sistema del transporte urbano.

El costo del semáforo es muy alto, y la solución que te da no siempre es la mejor ni la única. No te da 100% *efectividad*. Pero sí se puede solucionar con señalización puntual [aunque] cada lugar responde a un estudio, densidad de tráfico, tipología de vehículos, transporte, densidad de peatones. Es un estudio específico.

[Funcionario. Observación participante realizada el 24/11/15 en la Municipalidad.]

Su evaluación se correspondía con la importancia que, como experto en transporte, le atribuía a factores que pueden aparecer como naturalizados para quien no se especializa en el estudio del transporte, pero que si se pasan por alto pueden perjudicar la agilidad del flujo de tráfico o la seguridad de los peatones.

## **2.c. Evitar las incertidumbres**

Con el ejemplo precedente, observamos que los funcionarios se presentan como observadores de la realidad según la medición de un conjunto de variables legitimadas según su formación profesional, buscando dilucidar si la “solución” planteada realmente responde a lo que las mediciones técnicas establecen. El conocimiento técnico sobre la planificación de las políticas públicas implica la evaluación de un territorio según los valores que tomen ciertas variables “objetivas”. Los valores que tomen estas variables hacen factible o no a un proyecto. Así, el saber técnico es un modo de legitimación de una decisión a partir del establecimiento de una correspondencia entre la realidad y la medición de un conjunto de variables dadas. El dato técnico producido por el experto se pretende como el menos propenso al error, y se presenta como capaz de dictaminar de forma certera lo factible, entendido como lo “eficiente”.

Entonces, estos estudios técnicos son aludidos por los funcionarios como fundamento para diseñar la solución más eficiente a un problema. La posesión del saber técnico permite a los funcionarios trazar una diferencia con respecto a los vecinos, quienes aparecen como no especializados. En la perspectiva de los funcionarios, los vecinos pueden querer solucionar un problema tanto como el funcionario, pero no siempre pueden saber cuál es la solución “óptima”, al desconocer los parámetros técnicos del caso. El dinero para hacer un proyecto puede alcanzar, y sin embargo no ser viable técnicamente, en otras palabras, no ser la “mejor” solución para un problema. De esta forma, los funcionarios dictaminan que hay proyectos que no funcionarán adecuadamente porque las variables técnicas no se corresponden con la solución planteada por los vecinos.

La mirada técnica tiene la pretensión de leer los “datos” de la realidad en un sentido inequívoco, como si la lectura no estuviese mediada por apreciaciones subjetivas. La visión técnica aparece como un modo de legitimar las decisiones a partir del establecimiento de una correspondencia entre la realidad y el “dato” producido en base al conocimiento experto, suprimiendo la distancia entre hecho y dato. El dato técnico producido por el experto se pretende infalible, o como el menos propenso al error. En esta

perspectiva no se tiene en cuenta que, como sostiene Arfuch (2013), la ciudad, como producto de interrelaciones, es un espacio impredecible, inacabado, que escapa siempre a la planificación, incapaz de predecir sus modos diversos de habitarla y transitarla.

Por otra parte, los funcionarios dictaminan la viabilidad de una propuesta en función de la adecuación a las competencias legales del municipio. Las competencias son aquellas potestades sobre ciertas funciones y/o sobre el accionar en ciertos territorios que el municipio debe detentar legalmente para que los proyectos sean viables, esto es, que no incidan en la jurisdicción de otros entes públicos o privados. Veamos un ejemplo:

- ¿Puedo pedir pintura para la escuela?
- No se puede, porque es provincial.
- Uh. ¡Estoy en una embajada extranjera!

[Diálogo entre directora de escuela y organizador. Observación participante realizada el 22/04/15 en el Foro 2A.]

Si no fuese el caso de que el municipio posea la competencia de actuación, se requeriría de negociaciones, acuerdos y consensos agregados que van más allá de la voluntad y la capacidad de decisión a nivel municipal, por lo que no suele ser conveniente focalizarse en este tipo de proyectos en el presupuesto participativo. Y ese “más allá” no se trata simplemente de trámites de autorización burocráticos, sino de decisiones políticas, porque requieren del acuerdo con fuerzas políticas diferentes y/o entidades de niveles superiores de gobierno. Otras veces también puede requerir del permiso de actores privados, por lo cual el proyecto no está asegurado.

La dimensión de las competencias involucra una fuente extra de incertidumbre en la resolución de una problemática, por lo cual los funcionarios entienden que sería preferible que los vecinos idearan otro tipo de solución al plantearse este inconveniente. Veamos otro ejemplo extraído de las notas de campo, a raíz de una pregunta que se le hacía al funcionario sobre un proyecto de mejora del transporte público interurbano:

Con el cambio de gobierno en Campana no sabemos si les puede interesar. El intendente se juntará con la gobernadora para arrancar las conversaciones. No sabemos todavía. Si no, evaluaremos otras oportunidades.

[Funcionario. Observación participante realizada el 24/11/15 en la Municipalidad.]

Es decir, el proyecto dependía de la voluntad de otras autoridades además de las de Zárate, a lo que se sumaba la incertidumbre del cambio de fuerzas políticas a cargo en las localidades. Se observa así que el conocimiento que debe detentar el funcionario es el de conocer y analizar las variables técnicas, y también otras complejidades con las que se debe lidiar a diario. Se trata de la generación de consensos entre distintos actores con poder de decisión y con distintas prioridades de gobierno, más aún, sujetos al recambio electoral. Aquí, las lógicas político-partidarias impregnan a la gestión pública. Al tratarse de un factor de incertidumbre, se lo busca eludir para el presupuesto participativo. Se opta mayormente con quedarse con aquellas funciones que sí sean competencia del municipio, de modo que baste con el acuerdo entre vecinos y funcionarios. Así, el criterio esgrimido para fundamentar la factibilidad se exime de discusiones y compromisos políticos.

Como vemos, el conocimiento experto de los funcionarios juega un rol fundamental en la determinación de la dinámica del presupuesto participativo. Tanto es así que gran parte del trabajo de los vecinos en las reuniones consiste en "ponerse en el lugar del funcionario", anticipar su criterio al imaginar proyectos de políticas públicas. Las propuestas deberán respetar estos lineamientos para poder pasar el filtro de la viabilidad y ser acordes para su ejecución. Entonces, para evitar que las propuestas sean declaradas inviables, gran parte del tiempo en las reuniones se dedica a tratar de anticipar el juicio que emitirán los funcionarios, descartando todo lo que esté por fuera de los límites, reformulando y suplantando proyectos. Se trata de realizar un razonamiento anticipatorio, pensando los motivos por los cuales una propuesta podría ser vetada. Las reuniones se convierten en un

tamiz de ideas, reduciendo considerablemente el trabajo posterior de los funcionarios. En el transcurso del tiempo, los vecinos comienzan a adquirir estos criterios para formular sus propios juicios, como se verá en el próximo capítulo. Pero, aunque éste sea un imperativo para poder crear proyectos que se puedan ejecutar, el poder de veto de los proyectos que detentan los funcionarios no deja de ser controversial para los vecinos.

### **3. Trabajar**

En esta sección abordaremos las formas de presentación de sí de los funcionarios en torno al concepto de trabajo, que muestra cuál es el rol atribuido a los funcionarios. Este hace referencia a las maneras en las cuales se significan y valoran las tareas de las autoridades municipales que se dedican profesionalmente a ciertas áreas en la gestión pública.

El trabajo como categoría de análisis ha sido interpretado en la literatura a través de la noción de "trabajo político". Éste permite dar cuenta de cuáles son las competencias que se valoran para estos actores, un conjunto de habilidades y destrezas reivindicadas que trazan las fronteras entre "profesionales de la política" y "profanos", diferenciados por el hecho de contar con un saber especializado. El concepto de "trabajo político" describe la capacidad adquirida de generar estrategias en contextos de incertidumbre, tomar decisiones en coyunturas difíciles, utilizar su red de relaciones sociales como recursos para la consecución de obras y articular voluntades a distintos niveles de gobierno, desde lo local hasta lo nacional, entre otros

(Gené, 2012; Gaztañaga, 2010)<sup>53</sup>. Es decir que remite a la generación de una distancia con respecto a los “profanos”, por fuera del aparato estatal.

A menudo se distinguen, en términos de trayectorias profesionales, los perfiles “políticos” de los perfiles “técnicos”, siendo los primeros especialistas en el arte de la negociación, la retórica y el actuar en situaciones de urgencia (Gené, 2012). En contraposición, los “técnicos” se legitiman (o se los deslegitima) por sus trayectorias académicas, la posesión de información sistematizada y metodologías de medición. Lo “político” puede servir también como adjetivación negativa, cuando se acusa a funcionarios sin titulación académica de haber obtenido un cargo por un “favor político”. También lo “técnico” puede colocarse en un pedestal cuando se lo asocia a los objetivos “modernizadores” y “racionalizadores” de largo plazo, en contraposición a los objetivos “políticos” cortoplacistas de “ganar las elecciones” (Pantaleón, 2005; Schavelzon, 2007). Como bien muestran estos autores, se trata de categorías del pensamiento estatal que van mutando a lo largo del tiempo. En nuestro caso, los funcionarios no se presentan a sí mismos con un perfil “político”. Aunque varios cuentan con trayectorias militantes, ya sea en “Nuevo Zárate” u otros espacios afines al oficialismo local, ésta no es una cuestión que entre en juego en las asambleas de presupuesto participativo. Son las destrezas técnicas las que reivindican.

### **3.a. La importancia del cumplimiento**

El trabajo es aludido como valor principal por los funcionarios, como característica propia, cuando son cuestionados de forma directa por los

---

<sup>53</sup> La añadidura de la palabra “político” a la noción ha servido para restringir el amplio universo de denotación que puede tomar la palabra “trabajo”. Y lo “político” no se ha limitado a designar al mundo de las actividades partidarias. Sin embargo, lo “político” se ha aludido para caracterizar principalmente al complejo mundo de las negociaciones previas al establecimiento una política pública, siendo estas negociaciones sólo las que se llevan a cabo entre funcionarios de los poderes ejecutivos de distintos organismos y niveles de gobierno (municipal, provincial, nacional), representantes legislativos también de distintos niveles y dirigentes de los partidos políticos. Sin embargo, en la presente tesis no quisiéramos presentar el concepto de “trabajo” de esta forma restrictiva. Por un lado, porque el universo de denotación esgrimido por los actores es más amplio. Por otro, porque creemos que, de ser interpretado de una forma restrictiva, puede tener el efecto de reproducir de una forma acrítica la frontera que se traza entre técnica y política, entre “funcionarios técnicos” y “funcionarios políticos”, olvidando la imbricación entre estas dimensiones analíticas.

vecinos. En las asambleas, los funcionarios suelen iniciar sus discursos haciendo gala de todos los proyectos que el área de la cual provienen planifica y realiza. Su criterio de legitimidad se basa en poder afirmar que, a pesar de funcionar con pocos recursos en comparación con la inmensa cantidad de reclamos, logran cumplir con todo a tiempo<sup>54</sup>. Entonces, entienden que lo que define al “buen funcionario” es cumplir con la “solución” de los problemas en tiempo y forma, valioso en contextos de dificultad. Al respecto, decía un funcionario quien estaba a cargo de la evaluación de un proyecto para ampliar la conexión de agua corriente, defendiendo su labor en esta área:

Entre cincuenta y sesenta atenciones diarias de reclamos se hacen. Y están al día. (...) Hay conexiones clandestinas que desmejoran la calidad del servicio y perjudican a los propios vecinos, por mala técnica y malos materiales. (...) [También] tenemos dificultades para hacer llegar los recibos [para cobrar], por la violencia que reciben los que van a las casas (...) [y además] la tarifa es bajísima, de ochenta y dos pesos promedio. La empresa no puede funcionar así, porque no puede pagar el mantenimiento, los proveedores, los empleados.

[Funcionario. Observación participante realizada el 24/11/15 en la Municipalidad.]

Para los funcionarios, ellos mismos trabajan “bien” a pesar de los obstáculos que posee la gestión pública, hecho que se remarca frente a los vecinos. Los funcionarios usan gran parte del tiempo de disertación en las reuniones para enfatizar sobre estos inconvenientes y tratar de imbuir al vecino en esta lógica. Buscan hacer comprender la dificultad de su labor y ser comprendidos cuando en ciertas circunstancias no se ha llegado con la “solución”. Además, subrayan la imagen de que el Estado por sí solo es incapaz de realizar todo lo que se le demanda, y buscan distanciar al vecino de la imagen del Estado como una máquina todopoderosa. Sostenía al

---

<sup>54</sup>Abad y Cantarelli (2010) conceptualizan como “fuga a los recursos” a aquellas operaciones por las cuales el estado se retira de sus responsabilidades esgrimiendo la idea de que para gestionar debe primero contarse con todos los recursos. En el caso de Zárate, el argumento de la “fuga a los recursos” se debilita y entra en contradicción justamente cuando los funcionarios sostienen que su trabajo vale por actuar a pesar de las carencias.

respecto un funcionario, apelando a la incumbencia de toda la comunidad en la creación de lo común:

El Estado no llega con todo, todo el tiempo. Zárate creció mucho. Es responsabilidad de todos. Si la conciencia no es de todos, estamos al horno.

[Funcionario. Observación participante realizada el 24/11/15 en la Municipalidad.]

Trabajar sorteando dificultades de todo tipo, no solamente teniendo que negociar con distintos actores sino también contando con pocos recursos, con problemas técnicos que impiden contar con una situación óptima, y con crecientes necesidades por parte de la ciudadanía constituye al “buen funcionario”, tal como éstos mismos consideran de sí. Defender su labor cotidiana implica sobreponerse a todas estas dificultades, lo cual los hace “capaces”, a su vez, sin dejar de trabajar para que estas situaciones dificultosas mejoren.

Pero los vecinos también tienen sus maneras de interpelar a los funcionarios, cuando consideran que no han actuado como debían o directamente no han actuado. Éstos son cuestionados por su trabajo y se les atribuyen responsabilidades específicas, que exceden a la responsabilidad de los vecinos. Los vecinos no aceptan de forma pasiva que se deriven las responsabilidades de trabajo a las comunidades. Por ello, consideran que la provisión de ciertos bienes y servicios son un deber del Estado.

En las asambleas común escuchar quejas cuando consideran que los funcionarios han incurrido en la inacción. Como el deber-ser del funcionario es cumplir con su trabajo resolviendo las necesidades de los vecinos, debe hacerse responsable de solucionar los problemas “evidentes”. Es decir que hay un conjunto de necesidades que, para los vecinos, debido al estado de deterioro de la situación y la gravedad de los problemas causados, se han vuelto evidentes por sí mismas, la realidad se ha impuesto sin necesidad de mediar palabra. Es importante, entonces, que los funcionarios puedan darse cuenta de las necesidades más imperiosas y resolverlas, aunque no hayan

sido alertados por los vecinos. Por ejemplo, en una reunión, un vecino comentaba que si bien el espacio de las asambleas de presupuesto participativo servía para que los vecinos acerquen propuestas a la municipalidad:

Hay cosas que ya se caen de maduras que se necesitan, y ya son su responsabilidad. Si no, ¿para qué existe [la secretaría de] servicios públicos, si no hacen su trabajo?

[Vecino. Observación participante realizada el 25/07/15 en el Foro 4C.]

No hace falta que exista primero un reclamo cuando se percibe que un problema es evidente por su propia existencia. Se trata de una pretensión de que el funcionario tenga un acceso inmediato al conocimiento de una realidad que afecta a los vecinos. Esto implica que una cuestión sea capaz de ser problematizada por los funcionarios sin que medie comunicación de los vecinos, y sin necesidad de que fondos otorgados al presupuesto participativo sean utilizados para realizar obras que corresponden a la planificación básica de las secretarías y direcciones municipales.

### ***3.b. Las dificultades de la planificación***

Al relevar cómo vecinos y funcionarios disputan el significado del trabajo propio de estos últimos, se observa que se producen tensiones entre lo que denominamos “componente estático” y “componente dinámico” de la planificación de las políticas públicas.

¿A qué llamamos “componente estático”? Los vecinos sostienen que es conveniente contar con el “calendario establecido de obras” planificadas por los funcionarios del municipio, para que puedan pensar en propuestas para el presupuesto participativo. Esto evitaría la dilapidación de recursos, tanto monetarios como humanos, de crear un proyecto desde el presupuesto participativo que ya esté cubierto por el resto del presupuesto municipal. Es decir, consideran que cada área municipal debe dar a conocer las obras que planifica hacer, de modo que los vecinos no realicen proyectos ya contemplados por las demás áreas de gobierno.

Esta reivindicación de transparentar aquella información que parece hallarse escondida en los recovecos burocráticos se asocia también a la idea de que el Estado debe contar con un planeamiento organizado de todas las obras a encarar, con presupuesto y tiempos de ejecución asignados, en contraposición a un Estado que permanezca en constante improvisación. Así, en el presupuesto participativo, al contar con esta información, se podrían planificar otras obras que no se hallan en el cronograma de las áreas municipales, y ser más eficientes en la asignación de recursos. Los funcionarios también son conscientes del peligro de duplicación de proyectos, y en ocasiones pueden advertir a los vecinos contra la realización de una obra ya planificada:

Haremos una licitación pública para colocar un semáforo en la entrada del barrio San Miguel, para el año que viene. Les aviso para que ya no usen la plata en eso.

[Funcionario. Observación participante realizada el 16/11/15 en la Municipalidad.]

Sin embargo, ¿puede todo planificarse estáticamente? En una reunión, se explicaba a los vecinos lo siguiente:

La idea era hoy hacer el diagnóstico de las problemáticas, y el orden de prioridad [de las mismas]. La prioridad de los problemas no quiere decir que éste sea el orden en el que se vaya a intervenir (...) porque imagínense que, por ejemplo, justo ha venido un dinero de Nación [para arreglar las calles] y ya esto no hay que hacerlo, entonces pasamos a la poda.

[Organizadora. Observación participante realizada el 29/04/15 en la Zona Rural.]

La realidad de la administración pública debe afrontar, como parte de su dinámica de trabajo, cambios en las coyunturas que obligan a revisar planes y prioridades. La idea de un calendario de obras estático, pautado de antemano más allá de las coyunturas, es poco realista. Las decisiones de la administración pública no sólo dependen de decisiones previas, ya sean éstas obligaciones legales contraídas y/o consensos establecidos con

vecinos, con otras áreas municipales, o entes provinciales o nacionales, sino también de la dinámica de los sucesos, incluyendo la emergencia de oportunidades para establecer nuevos consensos con distintos actores. Esta forma de trabajo causa reticencias, incomodidades e incomprensiones por parte de los vecinos que se incorporan al proceso y que también empiezan a involucrarse en la gestión al participar. Esto se debe a que los funcionarios exigen que los vecinos comprendan que las decisiones tomadas pueden cambiar dependiendo de las coyunturas, y que es algo que no pueden manejar, En tanto, los vecinos señalan la ineficiencia y cuánto desmotiva a la participación ciudadana si la administración pública no puede planificar a largo plazo.

### ***3.c. Entre la inmediatez y la espera***

Paradójicamente, a la idealidad de planificación total se le contrapone la reivindicación vecinal de soluciones inmediatas a problemáticas urgentes. Para los vecinos es muy importante que los funcionarios tomen como prioridad su reclamo y trabajen para poder solucionarlo de modo urgente, ya que entienden que hay cuestiones que no pueden esperar. A contramano, los funcionarios apelan a la paciencia de los vecinos, afirmando que la espera traerá su debida recompensa, y, nuevamente, remarcan las dificultades que acarrearán los trabajos, debido a las complejidades técnicas de la ejecución. Al respecto, esto decía uno de los funcionarios, en respuesta a unos vecinos que se quejaban por la demora de las obras:

Están en el lugar más bajo de Zárate, son complicadas las obras de zanjón. Hay que tener paciencia. La gente de Villa Angus está enojada con nosotros porque las obras demandan tiempo, pero cuando termine, ¡van a tener el mejor barrio que hayan visto!

[Funcionario. Observación participante realizada el 24/11/15 en la Municipalidad.]

De esta manera, la urgencia de los vecinos y los tiempos de la gestión entran en colisión, y esto deslegitima al propio accionar público. La demanda

de inmediatez se topa con los criterios de “planificación óptima” esgrimida por los funcionarios.

Éstos consideran que las necesidades que emergen a primera vista como los problemas más urgentes, deben ser tomadas en cuenta evaluando el conjunto de la situación, sus causas más profundas y a través de una mirada englobadora. Así lo enunciaba la coordinadora del programa a los vecinos, bregando por un trabajo “integral” de diagnóstico de problemáticas y posibles soluciones:

Trabajar la inseguridad también está relacionado con los accesos [al barrio], si tenemos dificultad para llegar, la policía tarda más, y mejorando el acceso estamos viendo otras cuestiones. (...) Nunca atajamos el problema de base. Digo, para que pensemos un poco, hay que pensar en el largo plazo, y no tanto en lo urgente de este año (...) y en dos años podemos tener resuelto el problema.

[Organizadora. Observación participante realizada el 29/04/15 en la Zona Rural.]

De esta manera, emerge la dificultad de arribar a consensos mediadores entre el corto y el largo plazo, entre la resolución inmediata de los problemas y la espera que puede volverse interminable. Si el éxito de una gestión de gobierno, para los participantes, se mide en la capacidad de dar respuesta inmediata a los vecinos y de visibilizarla, a su vez los mismos señalan que esto atenta contra la capacidad del Estado de planificar a largo plazo y a gran escala, con una mirada englobadora que tome distancia de las necesidades que a primera vista parecen urgentes.

### ***3.d. Dos lógicas de trabajo en tensión***

Analistas de la administración pública han señalado que el presupuesto participativo implica una nueva lógica de funcionamiento que atraviesa a toda la dinámica estatal, ya que genera un cambio institucional profundo: el hecho de que sea necesario que toda la estructura del Estado, en sus diferentes áreas y especialidades, se involucre, y la imposibilidad de sostenerla a través de estructuras de tipo vertical y en base a

compartimientos aislados (Blanco y Gomá, 2003; López Accotto *et al*, 2012). La falta de esta impregnación ha sido considerada como una resistencia de las burocracias al cambio, que causa dificultades para imprimir la lógica participativa en la gestión pública y democratizarla (Carmona y Martínez, 2014; Blanco y Ballester, 2011). En nuestro caso, lo que observamos es que en la práctica sí opera una distinción entre el “trabajo corriente” de las áreas municipales y el “trabajo desde presupuesto participativo”.

Al involucrarse en la participación, los vecinos hacen propio al presupuesto participativo, y lo reivindican como una forma de accionar que tiene la ciudadanía. Sin embargo, entienden que el presupuesto participativo no puede reemplazar a las obligaciones que tiene el Estado, que es a lo que nos referíamos en el primer apartado de esta sección con la idea de responsabilidad de los funcionarios. Los vecinos entienden que existe un conjunto de funciones básicas que el Estado debe cumplir de por sí, como parte de su trabajo corriente, de las cuales no se puede desentender. Por ello, les parecen redundantes los gastos que se hacen desde presupuesto participativo para aquellas obras que entienden deberían ser afrontadas por las áreas municipales.

¿Cuánta plata gastamos de foros si la muni está asignada para esas obras [de mantenimiento de las calles]? ¡El municipio ya tiene un presupuesto para eso!

[Vecina. Observación participante realizada el 25/07/15 en el Foro 4C.]

Los vecinos se debaten entre dos posturas. La primera considera que si el presupuesto participativo debe afrontar este tipo de obras que ya deberían estar cubiertas, entonces debería restarse del presupuesto del área municipal que no cumple para colocarla en el porcentaje participativo. Una segunda postura entiende que se debe seguir reivindicando que las áreas municipales cumplan, y que el presupuesto participativo sirva para todo aquello que no está cubierto normalmente, y que complementan a los servicios básicos.

Los funcionarios observan este problema de otra manera. Para éstos, otra es la lógica: no son los mismos los criterios de priorización que hacen los vecinos desde el presupuesto participativo, que los de la gestión municipal en general, que opera con una lógica macro, mirando a la ciudad como un todo y no desde la particularidad de los barrios:

Una cosa es que pidan [los vecinos] y la planifiquemos desde PP, y otra es que le demos prioridad desde *toda* la ciudad.

[Funcionario. Observación participante realizada el 24/11/15 en la Municipalidad.]

Esto implica que el trabajo de los funcionarios debe tener en cuenta múltiples factores. El presupuesto participativo parte de una mirada diferente de los asuntos públicos, y no es la misma la evaluación hecha por los vecinos en las reuniones, que la evaluación que se hace desde el “trabajo corriente”. Desde dos posiciones diferentes, tanto vecinos como funcionarios tienen sus razones para sostener la distinción entre el accionar desde presupuesto participativo y desde las áreas municipales. ¿Implica esto que el presupuesto participativo es una estructura paralela a la administración pública? No exactamente. Este dispositivo no constituye ni una paralelización del poder ejecutivo ni una institución totalmente autónoma. Más bien de lo que se trata es de que involucra una nueva lógica de trabajo, una lógica que tanto vecinos como funcionarios distinguen de la que se imprime en el “trabajo cotidiano” de la administración. Una lógica que opera con *cercanía* a las particularidades de los barrios, buscando promover una generalidad no desde “toda la ciudad”, desenraizándose de las singularidades, sino desde tales vivencias en la cotidianidad barrial.

#### **4. Escuchar**

Hemos visto que los dispositivos participativos se hallan atravesados por la valoración de la escucha, ya que se amparan en una crítica a la distancia de la acción del Estado respecto de la vida cotidiana de los vecinos. Esto se relaciona con los cambios a los que están sometidas las administraciones públicas locales, al introducir formatos de participación pública de la

ciudadanía. El debate sobre las formas legítimas de ejercer la representación política se expande más allá del desarrollo de las campañas electorales, durante el transcurso de la gestión cotidiana de las políticas públicas. Entonces, la escucha también se hace presente como característica esperada de funcionarios de mandato no electivo.

También la segunda generación de estudios sobre la deliberación, que vimos en el primer capítulo, considera como clave para el ejercicio de la retórica a la escucha, entendida como atención a las pasiones e intereses del conjunto de personas que conforman el “auditorio” en el que los oradores se presentan. Desde esta faceta, el político aparece como un “servidor” público, atento a las necesidades enunciadas por los ciudadanos. Para esta corriente, la retórica exige que el orador se involucre con los puntos de vista que poseen los demás: no le basta con sostener que su propuesta es razonable por sí misma (Garsten, 2006).

También en los estudios sobre políticas participativas, como vimos también en el capítulo 1, es frecuente contraponer dos formas de ejercicio de la función pública que se esquematizan bajo tipos ideales, una “tradicional” o “consagrada” y otra “novedosa”, “participativa”. El primero de ellos se piensa como un accionar estatal que valora la distancia y la exterioridad con respecto a la sociedad, tiene una “matriz estadocéntrica”, con una organización jerárquica y centralizada. El segundo se comprende como una puesta en valor de la localización del accionar público, la respuesta directa a la ciudadanía, el establecimiento de lazos afectivos con ésta, el desarrollo de la sensibilidad frente al sufrimiento de cada uno.

Cada vez más, la distancia comienza a aparecer como un problema, ya que comienza a pensarse como indiferencia frente a los problemas sociales, y se cuestiona a una “clase política” alejada de los ciudadanos. La cercanía con las experiencias singulares de las personas se corresponde con un nuevo criterio de legitimidad, y por ello se invita a las “personas comunes” a expresarse para ser escuchadas. Entonces, para la formulación de las políticas públicas, es un imperativo poder primero escuchar, “estar cerca”, y

luego decidir. Los presupuestos participativos se legitiman en la pretensión de cristalizar una escucha por parte de los representantes, mostrar que están dispuestos a dejarse permear por las necesidades expresadas por los ciudadanos (Annunziata, 2011a, 2013c). Algunos identifican este movimiento de ampliación con el paradigma de la “nueva gestión local” que se basa en el reconocimiento de la pérdida de monopolio de conocimiento por parte del Estado y en la necesidad de recurrir a una “ciudadanía activa” para asegurar la gobernabilidad, propiciando el traspaso desde un “modelo tradicional de gestión jerárquico” hacia uno “novedoso” y “plural”. Se instala un discurso que reivindica la existencia de un mayor grado de interacción entre diversos actores para elaborar políticas públicas, estableciendo redes mixtas de decisión entre actores estatales y no estatales, lo cual permitiría el ejercicio de relaciones más horizontales entre gobierno y ciudadanía. Quienes avalan esta mirada colocan al presupuesto participativo como institución dentro de este movimiento de ampliación. (Carmona y Martínez, 2014; López Accotto *et al*, 2012; Blanco y Gomá, 2003). Al postular la idea que contrapone el modelo de Estado “tradicional” al contemporáneo, el presupuesto participativo se concibe como una institución “refundacional”.

#### **4.a. La escucha como reivindicación de los vecinos**

¿Cómo aparece la idea de escucha en el presupuesto participativo de Zárate? La misma aparece movilizada como reivindicación de los vecinos hacia los funcionarios y como ejercicio a promover en la administración pública por parte de los funcionarios “profesionales de la participación”, esto es, quienes tienen como tarea principal la organización del presupuesto participativo. Se asocia a la *generalidad de cercanía*.

En primer lugar, el derecho a “ser escuchado” forma parte del conjunto de reivindicaciones de los vecinos hacia los funcionarios. Un buen funcionario es entendido como aquel capaz de escuchar, de sentarse cara a cara con los vecinos. Los representantes deben mostrarse dispuestos al contacto con los ciudadanos que expresan sus necesidades y buscan ser reconocidos en su singularidad. En este sentido, la crítica hacia los funcionarios está a la

orden del día. Hemos podido observar que sobrevuela la sospecha sobre aquel funcionario que se niegue a reunir con los vecinos, los cuales se permiten dudar sobre si está cumpliendo la función que le corresponde o no. La escucha se convierte en una suerte de “antídoto” contra la inacción o el mal accionar de los funcionarios, los temores identificados por los vecinos descritos en la sección sobre el trabajo de los funcionarios.

En el contexto relevado, importa más que el funcionario escuche no solamente a las personas de modo individual, sino a los vecinos reunidos en asamblea<sup>55</sup>. Deben ser la mayor cantidad de vecinos posibles, ya que entienden que cuantos más sean, la probabilidad de obtener del funcionario una respuesta negativa a sus pedidos –incluyendo el veto de sus proyectos–, de no obtener respuestas o de ser engañados por los mismos, es menor.

¡Que todos los consejeros<sup>56</sup> estén en la reunión con [la secretaria de] servicios públicos, para que no nos diga que no es viable y termine la reunión!

[Vecino. Observación participante realizada el 25/07/15 en el Foro 4C.]

Para evitar falsas promesas ante la presión de los vecinos, uno de ellos sostiene la conveniencia de dejar asentado por escrito los compromisos de los funcionarios. Es que no solamente es necesario que los vecinos sean escuchados, sino que el funcionario les devuelva un compromiso de su parte.

¡Que no tengan escapatoria! [los funcionarios] Y hagamos un acta, para que a las palabras no se las lleve el viento.

[Vecino. Observación participante realizada el 25/07/15 en el Foro 4C.]

De esta manera, el rechazar un proyecto puede tener consecuencias negativas en la reputación de los funcionarios de perfil técnico. Por ello, deben evitar decir que no, y la inviabilidad suele explicitarse bajo formas

---

<sup>55</sup> En este sentido se diferencia de otras prácticas de “escucha” a una sola persona o familia por vez, propias de las campañas electorales en la actualidad, tales como los “timbresos”. Al respecto, véase Annunziata (2015).

<sup>56</sup> Como vimos en el capítulo 2, los consejeros son vecinos elegidos por sus pares en asamblea para representar al “foro” en las instancias de debate con los funcionarios.

difuminadas, como sugerencias o posposiciones. En consecuencia, las mayores dificultades se hallan cuando los vecinos deben ocuparse de la ejecución de los proyectos directamente, buscando y contratando proveedores y controlando su realización.

La escucha tiene características específicas. No es cualquier escucha, es una escucha directa, a partir de la presencia de todos los involucrados. Que las autoridades se animen a “dar la cara” es fundamental, máxime cuando es el intendente quien se presenta, como autoridad máxima de la gestión municipal. Recordamos una ocasión en la cual una vecina comentaba con orgullo que en ocasión de una visita de Osvaldo Cáffaro al barrio, ella le había comentado personalmente un problema que sufría, y afirmaba:

¡Qué mejor que decírselo a él, *presente*, de cuerpo entero!

[Vecina. Observación participante realizada el 5/05/15 en la Zona 3C.]

Así, no solamente se valora el trabajo de consecución material de una obra pedida por los vecinos. El vínculo involucra también otra dimensión que atañe a la forma de comportamiento de los funcionarios: se torna importante que la escucha sea “cara a cara”, en un espacio colectivo. La proximidad es entendida así como relación entre una parte que se involucra con otras partes que reivindican, cada una, su necesidad, y no puede comprenderse sólo como espacio físico, como revalorización de la superficie local en la gestión pública.

#### **4.b. Escucha versus distancia**

Los funcionarios, en algunas ocasiones buscan mostrarse cerca de los vecinos, aludiendo experimentar en carne propia los mismos padecimientos, de esta manera, el desarrollo de la empatía se vuelve crucial. Cuando los vecinos narran un padecimiento propio a causa de alguna carencia que requieren solucionar, los funcionarios pueden también “ponerse en su lugar” y comentar que no es sólo el vecino quien lo padece, sino que también ellos mismos, y que comprenden su pesar.

Yo vivo ahí cerca, así que también lo sufro continuamente.  
[Funcionario. Observación participante realizada el 24/11/15 en la  
Municipalidad.]

Ante la crítica que enuncian los vecinos al responsabilizar a los funcionarios de la inacción, éstos últimos buscan contrarrestar tal imagen presentándose como semejantes a los primeros, atravesados por los mismos inconvenientes, comprendiéndolos. Sin embargo, este no es el modo dominante de enunciación por parte de los funcionarios de raigambre técnica, cuyo saber y trabajo produce *distancia*. Son, en particular, los agentes estatales que ponen en marcha el presupuesto participativo quienes se esfuerzan por lograr un “quiebre” de las “formas tradicionales” de la gestión pública, remarcando que el presupuesto participativo produce una transformación de la forma de trabajar de los funcionarios, para *acercarse* a las necesidades de los vecinos. Veamos lo que sostienen al respecto:

Es cambiar el modo de hacer política. De política tradicional de puertas para adentro y que, con tus criterios, se te ponen en crisis. Y muchas veces ha habido reformulación de las planificaciones de las áreas por cuestiones de los vecinos. (...) Estás transformando el modo de hacer política. Hay un impacto dentro de la gestión, porque el funcionario está cambiando su forma de trabajar, escucha al vecino, modifica su programación. Hay funcionarios que antes de hacer un plan de acción convocan a los vecinos del PP. O sea, eso es para decir, a mí me interesa que el vecino entienda y esté involucrado desde el principio. Y las peleas las tenga antes y no después. Eso es inteligente, un político inteligente.

[Organizadora. Entrevista realizada el 03/06/15]

En relación con esto, el impacto del presupuesto participativo en la gestión pública se piensa como una democratización lograda a partir de la escucha: que la gestión municipal se haga visible, y conjuntamente, se haga abierta a la participación vecinal. Un vecino, defendiendo esta idea, decía en un foro:

Antes de estos seis años [desde que existe el PP] ¿qué se hacía? Nada, el municipio decidía qué hacer y cómo, puertas para adentro.

[Vecino. Observación participante realizada el 19/08/15 en el Foro 3D.]

Los actores comparten la valorización de un cambio, de una ruptura con respecto a los viejos paradigmas en los que el vecino no puede hacerse escuchar dentro del Estado. Se trata de una forma específica a través de la cual el trabajo del funcionario adquiere legitimidad, es un “buen funcionario”, o en palabras de la organizadora, un “político inteligente” quien escucha, pero a su vez está dispuesto a cambiar sus planes de trabajo a partir de esta escucha. Sus conocimientos técnicos y legales no bastan si desea ser estimado públicamente.

Sin embargo, los funcionarios que no forman parte de la estructura del presupuesto participativo no se hallan totalmente permeados por esta idea. La escucha, en este sentido, tiene sus límites. ¿Puede el Estado procesar todo lo que reciben los funcionarios al escuchar? No se trata de una tarea fácil, según advierte una funcionaria:

Cada uno pide y pide y pide desde su lugar y yo tengo acumulación de pedidos de los 62 barrios de Zárate.

[Funcionaria. Observación participante realizada el 16/11/15 en la Municipalidad.]

De esta manera, por un lado, se reitera la alusión a las dificultades para realizar las tareas requeridas, y el gran trabajo que demanda su cargo. Por otro, subyace una crítica a la conducta de los vecinos, que para los funcionarios, se colocan en el lugar del “pedido” particular, y demandan el cumplimiento de cada uno de los pedidos, produciendo, según esta visión, una saturación estatal. El límite de la escucha, entonces, es enunciado como un criterio técnico: el de las finitas capacidades estatales de procesar las demandas. En síntesis, el criterio técnico, que coloca distancia frente a las particularidades, termina teniendo una primacía por sobre el ejercicio de la escucha.

## **5. Conclusión**

Los procedimientos de formación y ejecución de las políticas públicas estatales se han visto enfrentados en las últimas décadas a una

contradicción entre la valoración de la *expertise* técnico-legal, por un lado, y de la escucha emocional, afectiva, de las particularidades de vida de cada uno de los ciudadanos, por el otro. Sobre las formas de generalidad que surgen del planeamiento de las políticas públicas opera un doble ideal normativo, contradictorio, que marca el accionar cotidiano de los funcionarios de gobierno.

En este sentido, las tareas gubernamentales atraviesan una paradoja valorativa. En principio, es más legítimo aquel funcionario que detenta un saber que lo diferencia del común de las personas por su capacidad distintiva de “resolución de problemas”, a partir de la especialización en un área de acción pública, gracias a la cual es nombrado y autorizado a dictaminar y direccionar políticas públicas, y sin la cual se pone en duda la ocupación de su cargo. A pesar de ello, y a su vez, es ilegítima la pretensión de monopolizar la discusión pública propiciándola como un debate meramente técnico o legal, convirtiéndola en una cuestión de expertos, ciega a las necesidades, saberes y testimonios del común de los ciudadanos. Quien así procede corre el riesgo de ser percibido como incapaz de actuar en política.

En el trabajo en el que se forja el funcionario se exige conocer: es menester aprender los saberes técnicos y legales, pero es también aprender a tratar e incorporar el conocimiento propio de los vecinos, que no siempre se condice con los primeros. La primera exigencia de conocimientos (producción de datos técnicos, estimación de recursos monetarios, competencias legales del municipio) crea una generalidad *a distancia*. Esto significa que se ampara en la legitimidad que le otorga la impersonalidad del saber técnico-legal. Genera proyectos que solamente son válidos si han pasado estos filtros evaluativos que implican una misma serie de criterios para todo pedido. También requiere de los vecinos una “espera”, una capacidad de planificar el trabajo a largo plazo, sin guiarse por las urgencias.

La segunda exigencia no exige tal distancia. Al contrario, exige cercanía, atención y resolución de los problemas que plantean los vecinos, mostrando ser capaces de ponerse en su lugar e identificarse con su padecimiento.

Crea proyectos que tienen en cuenta los sufrimientos particulares. La escucha permite reintroducir lo afectivo en el mundo de la impersonalidad. Es una generalidad de *cercanía*.

Sin embargo, este último tipo de producción de generalidad, a pesar de ser la que los promotores del presupuesto participativo quieren ponderar, no es la que se impone en el contenido de los discursos de los funcionarios técnicos, que entonces, pensamos como *productores de distancia*.

## Capítulo 4

### La figura del vecino

#### 1. Introducción

En el presente capítulo nos ocuparemos de la descripción de la figura del vecino en las presentaciones de sí que realizan los participantes de las asambleas de presupuesto participativo. Dividiremos el capítulo en tres secciones principales, que se vinculan con las tres secciones que hemos visto en el capítulo anterior para los funcionarios. Estas son la dimensión del saber, la dimensión del compromiso y la dimensión reivindicativa. Veremos que la forma principal que tienen los vecinos para vincularse con la participación en este dispositivo, y para constituir formas de pensar lo general, es a través de lo que hemos denominado un *efecto de cercanía*. Este efecto opera cuando los vecinos ponen en escena sus saberes en cuanto habitantes de cada uno de sus barrios, un saber referido a sus vivencias cotidianas. También tiene que ver con la dimensión reivindicativa de la participación, es decir, cuando los vecinos narran sus experiencias singulares y ofrecen a estas experiencias como prueba de la desigualdad y de las injusticias presentes en la ciudad que deben combatirse. Por otra parte, veremos que la manera en la cual los actores significan su compromiso posee una derivación cuyo efecto tiende a empalmarse con la producción de *distancia* del saber técnico-legal de los funcionarios.

¿Por qué la figura del *vecino*? En los últimos años la apelación al vecino como sujeto destinatario de las políticas públicas ha ido en ascenso, en especial para las políticas participativas a nivel local como es el caso del presupuesto participativo. Como muestra Hernández (2012, 2013), el vecino se ha convertido en una figura dominante en la interpelación gubernamental, pero lejos de ser una evidencia, se trata de una figura socialmente instituida como sujeto legítimo. En tanto vecinos, los habitantes de las ciudades son apelados por los gobiernos como sujetos que buscan soluciones específicas

a problemas concretos. En estas interpretaciones a lo vecinal aparece idealizado, en vinculación con el imaginario de la *gestión* como algo distinto a “la política”, con intereses parciales y búsqueda del propio rédito.

La categoría de “ciudadano” se ve desdibujada y matizada frente a la categoría dominante de “vecino”. Frente a ésta, la ciudadanía empieza a verse como un simple “estatus legal abstracto” propio de la obsoleta democracia representativa, y lo vecinal se revaloriza como un “estatus político concreto” en una democracia participativa “fuerte” (Barber, 2003:218). El “vecino genuino” se convierte en una figura idealizada, sin pertenencias colectivas ni compromisos políticos, que hacen que su actividad sea más “sincera”, sólo preocupado por resolver los problemas de su entorno inmediato (Annunziata, 2013c).

En la presente investigación, encontramos que la categoría de vecino también era enunciada por los actores para caracterizarse a sí mismos o a su interlocutor, en el caso de los funcionarios. Las redes de significaciones que se tejen por detrás de este vínculo denotan los sentidos ideales del habitar en lo local y ser miembro de una comunidad. Sostendremos aquí que la presentación de las experiencias singulares de vida, que tiene elementos particularistas, sin embargo, es enunciada de tal manera que logra una conexión con lo general. Aún así, esto no significa que lo hagan de una forma despolitizada, ya que como veremos, la producción de lo general conlleva conflictos.

## **2. Saber**

Los ciudadanos que se involucran en este tipo de programas participativos han sido descritos como dotados de un “saber de uso”. Se trata de un juicio común, accesible a cualquiera, acerca de la vida cotidiana (Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008). La posesión de este tipo de saber es el que fundamenta la convocatoria a la participación desde las instancias estatales. En esta perspectiva, este saber operaría a la manera de un “complemento” de los conocimientos técnicos, con la idea de lograr un “diálogo entre saberes”.

Hemos visto en el capítulo anterior que una forma en la cual los funcionarios se legitiman en su relación con los vecinos es a través de la construcción de una disposición a la escucha. En este sentido, como contraparte, los vecinos se constituyen como sujetos en posesión de un saber específico, que al no ser poseído por los funcionarios, requiere de la “posición de escucha”. De esta forma, el vecino se constituye discursivamente como dotado de un saber específico, surgido a partir de la experiencia cotidiana de habitar en su barrio.

### **2.a. Narrar**

Las asambleas de presupuesto participativo se configuran como una puesta en común de los datos puntuales que cada uno de los vecinos posee sobre su barrio. En esta sección haremos un recorrido por la sucesión de testimonios comentados por los vecinos a lo largo de las asambleas. El concepto de “testimonio” también es utilizado por Annunziata (2013b) para dar cuenta de la forma en que los vecinos toman la palabra para hablar en primera persona sobre las experiencias que han tenido en sus barrios.

Los testimonios se enuncian como argumentos que permiten debatir sobre las mejores formas de provocar un cambio en los barrios frente a las situaciones perjudiciales. En la sucesión de tomas de la palabra, las experiencias narradas por los vecinos van corroborando lo evocado por los demás, conformando un panel de fragmentos superpuestos de vivencias. Cada vecino enuncia su vivencia y cada vivencia se encadena con la de otro vecino, que aporta su perspectiva a la discusión. De esta manera se van diagnosticando las problemáticas concretas que atraviesan a cada barrio.

- Sufrimos los robos cuando vamos a tomar el colectivo para ir a la fábrica.
- Hoy a la tarde había un chico con una 32<sup>57</sup> tirando a mansalva.
- El colectivo no quiere pasar por la inseguridad, porque se subían al colectivo y le robaban. Y por eso cambiaron el recorrido.

[Vecinos. Observación participante el 22/05/15 en el Foro 5 A]

- En mi barrio las calles son un desastre, no se puede cruzar.

---

<sup>57</sup> Se refiere al calibre del arma empleada por el tirador.

- En mi esquina no pasa el auto, directamente, ¡de los pozos que hay!
- Yo voy a cruzar la calle con mi hijo y el barrio es un chiquero.

[Vecinas. Observación participante realizada el 19/08/15 en la Zona 3D.]

Los pequeños testimonios se suman unos a otros en una sucesión de enunciados que exponen las penurias de la vida cotidiana. La vida en el barrio se rastrea a través de la sucesión de eventos experimentados por los vecinos, a modo de un recorrido multibiográfico. De esta forma se va generando un conocimiento colectivo sobre el barrio a través del seguimiento de testimonios concretos. Mientras los vecinos exponen sus experiencias, los organizadores se apresuran a anotar todas las calles, esquinas y cuadras que se nombran.

En algunos casos las narraciones se estructuran bajo la forma de un juicio anticipatorio, que vaticina lo que puede suceder en el futuro si la situación actual continúa sin atenderse. Al igual que el saber de los funcionarios, el saber de los vecinos opera con una mirada de futuro. En el caso de los funcionarios, el carácter de predicción de sus aseveraciones se basaba en la dimensión técnica y profesional, mientras en el caso de los vecinos se basa en una experiencia no calificada de una forma profesional, pero no por ello menos especializada.

Hay gente que corre carreras por este camino. Me da miedo. Los chicos salen del colegio, ¡y mirá si en un descuido viene un “mamado” y los pasan por encima!

[Vecino. Observación participante el 03/06/15 en la Zona 8.]

El modo en el que este dispositivo participativo apela a la participación se basa en el valor que sus organizadores le otorgan al saber concreto de los vecinos. Por el hecho de habitar en los barrios, se los piensa como conocedores de las dinámicas y rutinas cotidianas de los territorios. Al tratarse de saberes situados, que se obtienen en la cotidianidad de cada vecindad, para los funcionarios constituyen un insumo para la generación de políticas públicas, de difícil acceso para quien no transita el barrio en el día a día. Un vecino que habite en cierto barrio tendrá acceso a ciertas vivencias

propias de su territorio, que construyen un saber particular, al que un vecino de otra zona no.

Los autores de la segunda generación de estudios sobre la deliberación, a los que hicimos referencia en el primer capítulo, incluyen a los testimonios como parte del repertorio de prácticas deliberativas. Al tratarse de una forma de expresión cotidiana de las personas entienden que permitiría una mayor “inclusión”. Sanders (1997) define al testimonio como una forma de compartir una historia particular que permite la expresión de diferentes perspectivas. Esto “enriquecería” a la deliberación al descentrarse de la sola búsqueda de lo que es común sin referirse a lo concreto. La dimensión de lo particular ingresa al terreno de la deliberación bajo la forma de los testimonios, que se diferencian de las argumentaciones “racionales” y “abstractas”. Lo particular se va convirtiendo en un exponente de lo general en tanto cada testimonio se plantea como un *caso ejemplar*. Ejemplar porque, cada vecino expone su propia experiencia como representativa de la situación general de su barrio.

Los testimonios son relatos breves centrados en una historia personal. Cuentan algo que para el orador importa, porque lo ha atravesado en su personalidad, y es así que suele narrarse en primera persona. Pero también puede referirse a experiencias vividas por personas cercanas al narrador, quien a partir de la empatía se ha identificado con éstas. Esto ha llevado a que autores como Ford sostengan que “los lugares de participación directa son muy diferentes de los lugares de la burocracia impersonal”, por tratar sobre temas que “importan directamente a los participantes”, ligando interés privado con interés público (2013:295). Lo vivido de forma particular se transfigura discursivamente como una generalidad no impersonal, de vecinos interesados directamente en las cuestiones que los aquejan en su vida diaria.

Haber atravesado una experiencia de forma personal es una cuestión que se pone en valor en las asambleas al emitir un testimonio. En ese sentido, ser testigo directo es lo que define el tipo de saber específico portado por los vecinos. Se trata de una forma de acceder al conocimiento que se

corresponde con un “estar ahí”, o como lo define Garsten (2006), un “juicio situado”.

### **2.b. Ser afectado**

Haber “estado ahí” presente implica haber sido *afectado*. La manera en la cual se define el saber vecinal indica que, para conocer, las situaciones no se vivencian a la manera de un espectador indemne, sino que se las atraviesa corporalmente. El “ser afectado” personalmente por una problemática es parte del conocer: este saber no se obtiene simplemente por la observación, sino también por el sentir. Es una forma distintiva de conocimiento, reivindicada por los actores como especialmente genuina e incontestable. La etnografía de Jeanne Favret-Saada (2012) apunta esta misma idea: la experiencia de ser afectado por las circunstancias permite aprehender cuestiones que de otra manera se desconocerían<sup>58</sup>. Hay un mundo de la “sensibilidad” que trasciende al mero “entendimiento”, al que sólo es posible acceder si uno mismo es afectado. No basta con observar el lugar en donde se produce la situación problemática, es menester estar inmerso en la experiencia del habitar día a día allí, ser atravesado por las sensaciones que ello produce. Así, desde el “ser afectado”, por haber experimentado ellos mismos una situación particular, los vecinos se presentan como conocedores desde una perspectiva especial, adquieren un saber específico sobre las dinámicas de la vida cotidiana.

Soy alérgica, y el médico me dijo ‘Señora, tiene que salir de la tierra’. Pero no puedo, porque vivo en calle de tierra.

[Vecina. Observación participante el 21/05/15 en el Foro 4B]

Esta forma de definir al conocimiento encierra una concepción de la experiencia como saber intransferible, que no se puede suplir con la imaginación. En este sentido, la primacía de la experiencia como forma de conocimiento se plantea como una comprensión más “genuina”. Es

---

<sup>58</sup> Favret-Saada (2012) lo piensa principalmente como una estrategia de conocimiento del investigador en el campo, sólo cuando la antropóloga se mostró “afectada” por las fuerzas de la *sorcellerie* (brujería), adquirió un saber que le permitió acceder al mundo de las víctimas del fenómeno. Aquí lo pensamos como forma de conocimiento de los propios actores.

menester compartir las mismas experiencias para poder lograr una comprensión de la situación por la que se halla atravesando una persona.

Al exponer un testimonio en público, los presentes en una asamblea pueden acceder a este conocimiento con la generación de vínculos de empatía: el colocarse "en el lugar del otro" o recordar haber atravesado situaciones similares. Esta producción de la empatía está en la base de la promoción de una forma de generalización a partir de un testimonio personal que se convierte en ejemplo de un problema.

### **2.c. Enunciar la norma**

En las asambleas de presupuesto participativo conviven argumentos que ponen en evidencia distintas formas de acceder al conocimiento. En el caso de los vecinos, el testimonio sobre las experiencias directas es complementado con un saber legal, reapropiado de una forma específica. ¿De qué manera es utilizado?

Los vecinos se amparan, al argumentar, en el conocimiento de la ley, entendiendo a la misma en su sentido tanto moral como sancionada formalmente. Al argüir sobre la ley, se la presenta como una justificación más que legitima el propio punto de vista, una justificación que por su carácter "objetivo", sumaría validez a lo que se presenta como experiencia subjetiva en el barrio.

Le estaba aclarando a la vecina una duda sobre los árboles: los que están en la calle, le corresponde a la Cooperativa Eléctrica hacerse cargo de la poda (...) *Tengo la copia de la ley* que dice que si está dentro de la propiedad privada, se tiene que hacer cargo el vecino. Y si no, el municipio o la Cooperativa. Ahora, si ese vecino no quiere podar el árbol que está alto, que tiene espinas, y a mí me perjudica, yo puedo hacerle *juicio* al vecino porque no cumple lo que tiene que hacer.

[Vecina. Observación participante realizada el 29/04/15 en la Zona 7]

Para analizar este uso específico que los vecinos hacen de las normas escritas veamos lo que nos dicen Das y Poole (2008) sobre la legibilidad de los documentos del Estado. Existen diversas interpretaciones y

desplazamientos semánticos a través de las cuales los habitantes experimentan y deconstruyen constantemente los documentos y palabras del Estado. Entonces, podemos ver la manera a través de las cuales los vecinos se reapropian y reinterpretan los sentidos de lo legal para justificar sus argumentos. Mientras que los funcionarios, como veíamos en el capítulo anterior, utilizaban los criterios legales para amparar las acciones e inacciones del Estado (por ejemplo, cuando, utilizando la noción de “competencias” negaban la potestad del Estado municipal de intervenir en áreas y territorios regidos por el Estado provincial, nacional o entes privados), los vecinos ensayan otras legibilidades de las normas, en un sentido ligado a su experiencia cotidiana y a la responsabilización del Estado.

### **3. Comprometerse**

Los estudios sobre la participación a los que nos hemos referido en el primer capítulo han atribuido un papel crucial al compromiso de los ciudadanos como fuente del “fortalecimiento democrático” y de la formación de comunidad trascendiendo los intereses privados de cada uno. Estas teorías han entendido que los mayores grados de compromiso permiten que los individuos adquieran una “virtud cívica” que los hace ser capaces de reflexionar, de escuchar ideas diferentes, de desarrollar la tolerancia mutua, de ser solidarios, y tomar decisiones públicas. Es como si en la misma experiencia de interactuar en el espacio público estuviesen en estado latente todas las “virtudes” que una democracia requiere. En este sentido, el concepto de compromiso ha sido pensado como *presencia activa* en los ámbitos de participación y como disposición al *aprendizaje* en base a la presencia.

Uno de los nodos centrales de las apelaciones contemporáneas a la participación, es entonces, la idea de compromiso como “escuela de ciudadanía”, con énfasis en la formación de “virtudes cívicas”. La función central de la participación, según esta perspectiva, es una función educativa. Y se trata de una educación en vistas a la adquisición de una mirada

*general*. Sostiene Pateman que, “durante este proceso, el individuo (...) se da cuenta de que tiene que tener en cuenta asuntos más amplios que sus propios intereses privados e inmediatos si ha de lograr la colaboración de parte de los demás, y aprende que interés público e interés privado están en íntima relación” (1970:25). Su propuesta sostiene que cuanto más participan los ciudadanos, más se incrementa su sentido de pertenencia a la comunidad, y más se desligan éstos de su propia parcialidad.

También en la “democracia fuerte” de Barber los ciudadanos son los “vecinos unidos no a través de lazos de sangre o por un contrato, sino por preocupaciones comunes y por su común participación en la búsqueda de soluciones comunes a conflictos comunes” (2003:219). Lo que comparten en común los vecinos, para esta teoría, deriva no tanto de su cercanía geográfica sino de su “conciencia expandida” producida al participar. Por eso, los lazos sociales dependen de las actividades participativas y no de una identidad previa.

En especial para el presupuesto participativo, Lerner y Schugurensky han aseverado que “pese a sus limitaciones y diferencias, promueve mejores ciudadanos y está paulatinamente constituyéndose en una innovadora escuela de ciudadanía” (2007:3). En la presente sección observaremos las maneras a través de las cuales en el presupuesto participativo zarateño se pone en escena este compromiso. ¿Qué significa comprometerse para los participantes? ¿Cómo se tramita este compromiso al interior del dispositivo? ¿En qué sentido podemos decir que el compromiso crea “comunidad”? ¿Qué tipo de “educación” es la que el Estado imparte con la apelación al compromiso en este dispositivo participativo?

### **3.a. Participación versus queja**

La participación es significada por los actores en las asambleas asociándola a la importancia de la *presencia*. Como el funcionario que “escucha”, el vecino que se “compromete” necesita “estar presente” en las reuniones si es que busca que sus visiones sean tenidas en cuenta. El requerimiento de la presencia se relaciona con el carácter intransferible del saber de la vida

cotidiana, como vimos en la sección anterior. Un enunciado muy común movilizado por los promotores del dispositivo es la idea de que nadie más que el vecino conoce su situación, ¿quién mejor que el vecino para comentar lo que está sucediendo en su barrio?<sup>59</sup> El vecino es entendido como portador de una experiencia específica valiosa y singular, irrepetible. Si desea que su punto de vista sea contado en vistas a la toma de decisiones, se le pide que asista y defienda su punto de vista. Veamos la postura de una organizadora cuando un grupo de vecinos planteaban su descontento al ver que las propuestas de su propio barrio no figuraban como proyectos elegidos:

Se decide en asamblea. Las personas vienen y deciden. Es distinto de cómo trabaja la gestión [pública], [en la] que decide el político, el funcionario. Aquí viene el vecino, si no está *presente*, lo lamentamos, nosotros hacemos la convocatoria.

[Organizadora, Departamento de Presupuesto Participativo. Observación participante realizada el 07/09/15 en la Zona 7.]

La responsabilidad por las decisiones tomadas en la asamblea es delegada por los organizadores en los vecinos. Quienes han participado en la asamblea son tomados como representantes de toda la comunidad de vecinos de un “foro” o “zona”. También sostienen que quien no participa no es por falta de información, sino por elección de ausentarse.

El compromiso también es entendido como “trabajo”, es decir, como un esfuerzo activo, defendido como un atributo positivo. La enunciación de un problema en una asamblea no resulta suficiente si luego esa presencia en un momento no es continuada:

No sólo hace falta plata sino también trabajo, y que entre todos juntos nos hagamos cargo. No hay que reclamar sin hacerse cargo también.

[Vecino. Observación participante el 22/05/15 en el Foro 5 A]

---

<sup>59</sup> Se trata de una conocida apelación en la cual se basa la convocatoria a los ciudadanos en este tipo de políticas participativas. Annunziata muestra para los casos de Rosario y Buenos Aires que ya aparecía esta afirmación: “nadie mejor que el vecino para pensar proyectos para su barrio y decidir su realización”, sostenía un funcionario de Rosario, “por más que hagas relevamientos, tenés que tener una persona por calle, y eso es imposible para el Ejecutivo”, “el vecino está todo el día en el barrio y es el que conoce más el barrio”, aseveraban funcionarios porteños (Annunziata, 2015b: 50).

El PP es lo que programamos ahora para el año que viene. Eso lo tardé en entender. Entonces nos tenemos que unir y hacer causa común. Me siento sola porque soy la única que voy. Pero no pretendo que me agradezcan, [sino que] trabajemos todos.

[Vecina. Observación participante realizada el 19/08/15 en la Zona 3D.]

Vemos que el compromiso no tiene carácter individual. Los vecinos apelan al trabajo mancomunado para lograr sus objetivos, denotando que el presupuesto participativo se debilita en su capacidad de dar respuestas si falta el compromiso. Los organizadores también refuerzan la importancia de la participación mancomunada para vivificar al presupuesto participativo, respondiendo al malestar por el atraso de una obra.

El proyecto se dilató mucho porque los vecinos no se comprometieron con la ejecución. ¡Tienen que apropiarse del proyecto!

[Organizador. Observación participante realizada el 23/04/15 en la Zona 2B.]

La responsabilidad estatal por la ejecución de las obras es transmitida en este caso al compromiso de los vecinos, colocando como igualmente obligados a funcionarios y a ciudadanos. En este sentido, creemos que, a diferencia de Cantarelli (2005), más que una falta de responsabilidad, de deber y de asignación de obligaciones hacia los ciudadanos, lo que existe es un corrimiento de las obligaciones del Estado, que pasan a depositarse en los ciudadanos mediante la retórica del compromiso.

El compromiso también el que legitima a los vecinos como interlocutores frente a los funcionarios, como representantes de las necesidades de su barrio:

Eso da lugar a que vos puedas patearle al funcionario, reclamar, y así poder hacer cosas.

[Vecino. Observación participante realizada el 29/04/15 en la Zona 7.]

En ese sentido, opera una distinción dentro de las asambleas entre “participación” y “queja”, siendo el primero de estos polos el que concentra las propiedades positivas. Para poder reivindicar derechos y demandar

obras, primero debe el vecino comprometerse y constituirse así en un interlocutor legítimo. Los actores diferencian entre quienes se comprometen “realmente” y quienes asisten a las asambleas solamente para “quejarse” o para promover la solución de un problema propio, sin involucrarse posteriormente en el transcurso del ciclo de presupuesto participativo. La oposición entre participación y queja se utiliza para deslegitimar la posición de los “no involucrados”. Una vecina comentaba al respecto:

Quando uno hace las cosas se tiene que comprometer de trabajar. Si no se van a comprometer, no se enojen.

[Vecina. Observación participante realizada el 07/09/15 en la Zona 7.]

Los organizadores del presupuesto participativo también refuerzan la dicotomía presentada entre “compromiso” y “queja”.

El PP es que voy pero me implico, no es tirarle la pelota a la municipalidad, no es quedarse en casa para que lo hagan [los demás].

[Organizadora. Observación participante realizada el 18/02/16 en la Municipalidad de Zárate]

Se construye mediante estos enunciados un ideal de “buen vecino”, preocupado por los problemas comunes de su barrio y consciente del compromiso necesario para solucionarlos. Éste se contrapone a aquel “que se queja, pero no hace nada”, o a aquellos a quienes “no les interesa nada”, no se adentran en el conocimiento y el accionar sobre las cuestiones de su barrio, ni desean hacerlo. Los que participan sienten la carga de tener que representar también, de alguna manera, a aquellos *ausentes*. Estos ausentes son también vecinos del barrio que, en el testimonio de los participantes de las asambleas, saben quiénes son las personas que sí se “comprometen” y se acercan a ellos para quejarse. Los vecinos participantes se postulan como referentes de su barrio, aquellos que reciben las quejas de los ausentes y que han decidido poner su compromiso al servicio del barrio, aunque desean que más personas se involucren.

### **3.b. Los “malos vecinos”**

Que pase la perrera... ¡y se lleve a los malos vecinos!

[Vecina. Observación participante realizada el 5/05/15 en la Zona 3C.]

Esta frase a modo de broma pronunciada por una vecina permite introducir la cuestión de la alteridad que instituye la construcción del “sí mismo” como vecino. Como dijimos, frente al ideal del “buen vecino” hay otro que, a pesar de formar parte del barrio, si concurre a las asambleas lo hace solamente para emitir sus “quejas”, o directamente no se presenta. En este imaginario, la figura de alteridad del *vecino comprometido* es también un vecino, en tanto es habitante de un barrio, pero la similitud se detiene allí.

La figura del *vecino comprometido* se alude en contraposición a un otro discursivo que concentra todas las características negativas. Decimos que se trata de un otro discursivo porque, como tal, existe en tanto es evocado por los participantes en las reuniones, sin que necesariamente se corresponda de modo inmediato con agentes físicos. A través de sus evocaciones, los vecinos trazan una frontera entre el comportamiento ideal y el comportamiento disruptivo, dañino para la comunidad e incluso sancionable. Veamos algunos ejemplos:

En la esquina de mi casa una señora puso un cesto y lo tuvo que sacar, porque la gente de la [calle] cortada iba y le ponía basura ahí, y se tenía que bancar el olor.

[Vecina. Observación participante realizada el 20/04/15 en la Zona 1.]

-¡Que nadie tire la basura en la calle! No puede ser que venga un auto y te tire la basura en la vereda.

- Si viene un auto, yo le saco la patente y lo denuncio.

- Es la gente, no es el recolector de basura. Ese sí pasa.

[Diálogo entre vecinas. Observación participante realizada el 22/04/15 en el Foro 2 A.]

La creación de marcos compartidos de entendimiento, es decir, de una generalidad con respecto al modelo de actuación y participación en la comunidad (en la distinción moral que realizan los actores entre formas “correctas” de actuar en público y formas perniciosas) requiere de la imaginación de una alteridad. No se trata de una generalidad totalmente

inclusiva. Sino de una generalidad que parte de una cooperación para rechazar la “malas conductas”, identificando como antagonistas de la “buena convivencia” a aquellos que se desvían de estos patrones normativos. Por otra parte, nadie que esté presente en las asambleas es identificado como alteridad, sino que el otro es siempre parte del exterior del espacio asambleario, aquellos que no participan.

La basura es una de las principales problemáticas que se convierten en fuente de la generación de alteridades. Los participantes narran cómo vecinos de “otros barrios” acuden al propio barrio a tirar basura en lugares indebidos. Bolsas repletas, escombros, artículos del hogar, sanitarios y electrodomésticos rotos y en desuso forman parte de las descripciones de lo que para los vecinos conforma un uso del barrio como “basural a cielo abierto”. Los “otros” son también aquellos que atentan contra el esfuerzo colectivo que supone ejecutar las obras del presupuesto participativo, o en general, que dañan la propiedad pública. Algunos vecinos narran la indignación que les provoca ver cómo obras que han resultado de la discusión participativa son rotas por los “otros”, que no cuidan lo común.

El *vecino comprometido* es la víctima de los “infractores” y “descomprometidos”. Retomando la cuestión que tratamos al final de la sección anterior, donde vimos cómo las herramientas legales pueden ser reapropiadas en un sentido distinto al de los funcionarios del Estado, podemos ver que los vecinos también enuncian lo legal como mecanismo de limitación y sanción de la alteridad. Por ejemplo, en una de las asambleas una vecina sugirió colocar un cartel que dijera “prohibido por ley municipal” de modo de “asustar” a las personas que dejan que sus mascotas rondan sueltas por las calles, rompiendo bolsas de basura y atacando a los transeúntes<sup>60</sup>. En otra asamblea, un vecino proponía “hacer una ordenanza para reglamentar a las casas quintas” que alquilan el espacio para la realización de fiestas nocturnas, impidiendo al resto de los vecinos descansar<sup>61</sup>. Las herramientas para disuadir a la alteridad van desde la

---

<sup>60</sup> Observación participante realizada el 25/07/15 en la Zona 4C.

<sup>61</sup> Observación participante el 29/04/15 en la Zona 7.

prohibición legal por medio de ordenanzas hasta propuestas de control directo de las conductas públicas por medio de agentes que patrullen las calles.

### **3.c. Participar y merecer**

El *vecino comprometido* diserta en los foros con la legitimidad que le brinda el tiempo otorgado a la participación. La retórica del compromiso sostiene no solamente que quien participa está habilitado a hacer reivindicaciones, sino que además merece el reconocimiento. Este último sentido es movilizado por algunos de los vecinos, en particular aquellos que han sido elegidos como consejeros y que cuentan con una trayectoria de participación más larga en el tiempo. El criterio del merecimiento sostiene que el compromiso acarrea un esfuerzo a lo largo del tiempo, que debe ser retribuido con el cumplimiento de lo pedido por el participante, en nombre de su barrio<sup>62</sup>. Más participación equivale a que el proyecto que el vecino motorizó pueda hacerse, y se esgrime como un principio de justicia. En tanto, desde la organización del dispositivo no sostienen el mismo criterio:

- Hace dos años que venimos, y pedimos, pero no se cumple.
- No es cuestión de que uno venga y pida, y que se hagan las cosas por individual. Es un trabajo en conjunto.

[Diálogo entre vecina y organizadora. Observación participante el 22/05/15 en el Foro 5 A]

Desde la organización se apela al carácter colectivo de la participación, para evitar poner el foco en las atribuciones personales del merecimiento, que pueden ser objeto de conflictos. De hecho, lo que sucede cuando se personaliza el merecimiento es que se dejan de lado otros criterios como el de la priorización de las mayores necesidades socioeconómicas, introduciendo un criterio subjetivo en la asignación de recursos. En consecuencia, esto genera conflictos entre vecinos que sostienen la validez

---

<sup>62</sup> Esta asociación entre participar y merecer también ha sido percibida por Quirós en su trabajo de campo realizado con movimientos piqueteros y referentes barriales del peronismo en la localidad de Florencio Varela. Ella observa que “participar –en las marchas, en las reuniones, en las horas de trabajo definidas como contraprestación- es una de las vías que habilita un derecho sobre ciertos bienes significativos, y hace de su asignación un acto merecido” (2011:54).

del compromiso, por un lado, y la validez de la necesidad por el otro, para merecer. Por ejemplo, esto es lo que sucedió en una de las asambleas, en donde una vecina criticaba las diferencias de otro barrio frente al propio, por la cantidad de obras realizadas con dinero de presupuesto participativo:

- ¡Su barrio parece de día con toda la iluminación que tienen!

- Sí, pero para eso me tuve que poner.

[Diálogo entre vecinas. Observación participante el 19/08/15 en la Zona 3D.]

Si la primera de las vecinas acusaba a la segunda de poseer el acceso a ciertos bienes públicos no poseídos en el barrio de la oradora, la segunda vecina defiende la iluminación de su barrio contraponiendo a la acusación el valor de la propia participación, el valor del trabajo propio, a través del cual se obtienen obras.

La asociación entre compromiso y merecimiento derivó, en una oportunidad, en la propuesta de un grupo de vecinos de reglamentar la forma de repartición del dinero público destinado a presupuesto participativo introduciendo una cláusula de participación. El grupo propuso aprobar, modificando el reglamento interno, el “priorizar el tiempo que dedicó el vecino a participar”<sup>63</sup>. Para ellos, era un modo de evitar situaciones de injusticia producidas por “derivar presupuesto a alguien que fue una sola vez”, y que luego “se borran, sólo van para dar prioridad a su problema”.

A la *gente histórica* le molesta que aparezcan *los vivos* a último momento.

[Organizadora. Observación participante realizada el 18/02/16 en la Municipalidad de Zárate.]

Lo que la organizadora enunciaba como “gente histórica” se corresponde con la figura del *vecino comprometido* que aquí estamos tratando. En

---

<sup>63</sup> Esta discusión ocurrió en la observación participante realizada el 18/02/16 en la Municipalidad de Zárate, con motivo de la realización del Consejo Ciudadano, órgano autorizado para hacer cambios en el reglamento, conformado por los organizadores del programa y consejeros elegidos por los foros. La petición de distribuir partidas según un índice de participación ciudadana por foro ya había sido iniciada en el año 2013, en el Consejo Ciudadano realizado en abril. [Portal *Enlace Crítico*, 22/04/13. <http://www.enlacecritico.com/zarate/finalizo-la-revision-del-autorreglamento-del-presupuesto-participativo>>].

contraposición, la figura de alteridad de “los vivos” caracterizaba a aquellos sin una trayectoria participativa, que “cooptan” el espacio participativo para motorizar sus reivindicaciones. En la visión de los “históricos”, los “vivos” colocan lo individual por encima de lo colectivo y engañan al resto de los vecinos que “por solidaridad” lo apoyan, para luego desaparecer. Para los “históricos”, esto constituía un atentado al principio de solidaridad que enseña a descentrarse, desenraizarse del propio lugar para comprometerse con lo común. La idea de la solidaridad se ubica en el cúmulo de características del *vecino comprometido* que se desenraiza de su interés individual para ayudar al otro, en contraposición al que lo “traiciona” buscando sólo su propio interés.

La solidaridad, entendida como descentramiento y priorización de la necesidad del *otro*, es asumida como condición de ingenuidad del vecino que se deja engañar por quienes “cooptan” el espacio participativo. Ante la enunciada colonización del dispositivo por parte de la alteridad, el lazo social se debilita y los *vecinos comprometidos* esgrimen como criterio de asignación de recursos el de priorización de la cantidad de tiempo dispensado en la participación<sup>64</sup>. Entonces, la producción de la generalidad muta para pasar a ponderar los grados de compromiso.

Esto significa que los vecinos, ante la acusación de ser individualistas que le hacen los organizadores, invierten la idea para pasar a acusar de individualistas a aquellos “malos vecinos” que cooptan los espacios participativos para dar prioridad a sus intereses personales. En contraposición, los vecinos se postulan como garantes de una generalidad en la cual la comunidad pone en valor el compromiso con la participación, y excluye de la pertenencia a la misma a “los que no se ponen”, no se esfuerzan. La fórmula “participo, luego merezco”, condensa el espíritu de esta reforma propiciada por el grupo de vecinos.

### **3.d. Aprender**

---

<sup>64</sup> También Quirós (2011) identifica la existencia de una contradicción entre estos dos principios diferentes de asignación de recursos en su etnografía: la participación (que en su contexto es presentado como “lucha”) y la necesidad.

Junto con Cuenca Botey (2008) podemos sostener que el presupuesto participativo se configura para los vecinos como un espacio de socialización en el cual, en parte, *aprenden* a deliberar y participar conforme a los valores y a las limitaciones que impone el dispositivo. También en la literatura se ha señalado como “potencial” del presupuesto participativo el permitir a los ciudadanos el aprendizaje de una visión general. Según De Azevedo, “los actores inician el proceso con una visión micro (de la casa, de la calle y cuando mucho del barrio) y una pauta maximalista (demandando todas las necesidades básicas) y, paulatinamente, con el transcurrir del proceso, se aproximan a una visión más comprensiva de la ciudad, de los problemas urbanos y de las limitaciones gubernamentales, pasando a defender una pauta viable” (2008:20). En el presente trabajo entenderemos que el aprendizaje, al ser pensado bajo la óptica de la producción de generalidad, más que generar un pasaje de lo *micro* a lo *macro*, lo que hace es que los participantes incorporen una serie de criterios impartidos por el Estado como “pautas viables”, en el lenguaje de este autor, para limitar las peticiones que se hacen desde los distintos barrios.

Veamos cómo el aprendizaje está ligado a la idea del compromiso. La participación continua y mantenida a lo largo del tiempo, aquella tarea a la cual se vuelcan los vecinos más *comprometidos*, genera una diferenciación a la cual se alude en las reuniones, particularmente por los promotores, entre “nuevos” y “viejos participantes”.

Los viejos participantes son aquellos que han pasado por el proceso de *aprendizaje* que implica el presupuesto participativo. Los nuevos participantes, por otra parte, son el foco de atención de los organizadores del dispositivo, quienes buscan interiorizarlos en el proceso e incentivarlos a que continúen su participación en el tiempo. Quien arriba a una reunión por primera vez puede no llegar a entender de qué se habla, y allí se hace necesario el rol de los “viejos participantes” como guías e incentivos de la multiplicación del proceso. Desde la organización se recordaba una ocasión en la cual

Vino alguien que no había venido nunca al PP. ¡Este hombre no entendía nada de lo que estábamos hablando! (...) La prioridad es que venga más gente.

[Organizadora. Observación participante realizada el 07/09/15 en la Zona 7.]

Al inicio de cada reunión, suele haber un espacio en el que los moderadores preguntan si hay alguien “nuevo”, y si éste es el caso, comienzan la velada explicando lo más básico: ¿qué es el presupuesto participativo? En ocasiones, pueden incitar a que los mismos participantes respondan la pregunta:

¿Alguien sabe qué es el presupuesto participativo? ¿Usted, Álvarez, que es un viejo participante?

[Organizador. Observación participante realizada el 06/05/15 en el Foro 3B.]

Los “viejos participantes” establecen un vínculo pedagógico con respecto a los nuevos. Por ejemplo, transmitiendo la propia experiencia como manera de enseñar a los nuevos participantes el “cómo hacer”. A medida que acumulan tiempo de participación, los *vecinos comprometidos* incorporan las reglas del dispositivo, los pasos a seguir en la elección y ejecución de proyectos, los trámites formales que deben realizarse, el funcionamiento interno de la municipalidad, los tiempos que demanda la puesta en marcha de las obras y las limitaciones técnico-legales exigidas desde el Estado. Mientras que la organizadora, como vimos, entendía que la prioridad era la incorporación de más participantes, una vecina comentaba que:

Es bueno que se incorpore gente nueva, pero no saben por todo lo que venimos trabajando todos estos años para lograr estas obras.

[Vecina. Observación participante realizada el 29/04/15 en la Zona 7]

Es que el “nuevo participante” es a menudo objeto de sospechas de falta de compromiso. Los “nuevos” deben demostrar el mismo compromiso y el carácter genuino de su participación para ser tomados en cuenta. Al respecto, decía una vecina que se había incorporado recientemente al proceso de participación junto a otra persona:

Nosotros empezamos a participar desde junio del año pasado. [Pero] siento que si no vengo, delinco. Si somos los últimos en llegar, no es porque no tengamos voluntad.

[Vecina. Observación participante realizada el 18/02/16 en la Municipalidad de Zárate.]

La vecina expresaba su malestar con una forma de comprender su ausencia en el presupuesto participativo como “delincuencia”, y buscaba dar fe de su voluntad de compromiso.

Los “viejos participantes” son, así, los encargados de transmitir el compromiso participativo hacia los recién llegados. Esto lo hacen también aclarando que el presupuesto participativo no es una institución asociada a las prácticas político-partidarias, sino que el compromiso que aquí se da se entiende de forma diferenciada al compromiso militante con el partido gobernante. Se presenta al presupuesto participativo como un dispositivo blindado a los vaivenes políticos, como un espacio de los vecinos que va más allá de la continuidad del intendente actual. Así se refería una vecina a una “nueva participante”:

Tal vez como es la primera vez que venís no lo sepas, esto es como una cosa aparte, una parte de la torta de los impuestos nosotros decidimos qué hacemos. Sería interesante que todos nos pongamos las pilas para participar (...) el PP es algo aparte que funciona democráticamente, independientemente de la muni, independientemente de si Cáffaro gana o pierde, o de si Cáffaro es lindo o feo.

[Vecina. Observación participante realizada el 29/04/15 en la Zona 7.]

De esta forma, la participación vecinal se presenta desasociada del mundo partidario. Con el mismo tenor, el intendente sostenía: "acá nadie jamás le va a pedir a nadie que sea de mi partido político ni de otro. Lo que queremos realmente es exaltar la democracia con la participación genuina"<sup>65</sup>. Entonces, la incorporación de saberes no tiene que ver con el compromiso

---

<sup>65</sup> Palabras del Intendente Osvaldo Cáffaro en el marco del Consejo Ciudadano. [Portal Enlace Crítico, 21/12/13, <<http://www.enlacecritico.com/zarate/repaso-de-fin-de-ano-con-el-consejo-ciudadano>>].

político-partidario, sino con una experiencia de participar dentro de los marcos propuestos por el dispositivo.

Al tomar parte en el proceso, estos vecinos, “viejos participantes”, comienzan a adquirir nuevos saberes vinculados a la administración pública, saberes en los que se especializan los funcionarios, relacionados a los límites técnico-legales. El vínculo pedagógico con los “nuevos participantes” se refuerza cuando los *vecinos comprometidos* se diferencian en función de estos conocimientos adquiridos y los vínculos establecidos con los funcionarios municipales. Por ejemplo, veamos cómo una vecina demostraba la adquisición de estos saberes, utilizando este aprendizaje como una forma de diferenciarse de los “nuevos participantes” en la asamblea:

Vamos a explicarlo bien, porque la gente no entiende (...) Se necesita hacer la limpieza de la zanja, que no es lavar la cuchilla de la Champion<sup>66</sup> y limpiar, no, hay que venir con una retro[excavadora], hacer con profundidad todos los caños, pero llevan caños de mil, que son carísimos, y nunca se puede hacer con el PP.

[Observación participante realizada el 07/09/15 en la Zona 7.]

Entonces, el compromiso vecinal implica una inmersión en la gestión pública que les permite adquirir los saberes propios de la administración estatal<sup>67</sup>. En el ejemplo, se trataba de aprender cuál es la “mejor” obra para “solucionar” determinada problemática, adquirir una noción de los costos de determinado proyecto y los límites en los montos destinados a la participación. No se trata de un saber que ya posean los participantes antes de ingresar en los dispositivos, como el mencionado “saber de uso” o saber de la experiencia cotidiana. Tampoco es un saber profesional por el hecho de poseer determinadas titulaciones académicas. Es un saber fruto de la trayectoria participativa en este dispositivo.

---

<sup>66</sup> Se refiere a la máquina niveladora de caminos de tierra o ripio.

<sup>67</sup> La posesión por parte de los participantes de un alto nivel de *expertise* para la discusión de políticas públicas ha sido pensada por Eberhardt como clave para la elaboración de proyectos y la construcción de consensos. Esta autora entiende que un bajo nivel de conocimiento o “cultura cívica acumulada”, constituye una limitación a la “óptima performance de los mecanismos” (2013: 324-5).

Junto con Talpin (2011), podemos sostener que el presupuesto participativo posee un impacto en la trayectoria de los participantes: algunos de ellos se convierten en “pilares” de esta institución, comienzan a jugar un rol más importante y adquieren influencia sobre otros. Los participantes aprenden el lenguaje específico que el involucramiento este dispositivo les requiere, y van descubriendo de forma progresiva las reglas del juego. Es así que se produce una alianza entre los funcionarios productores de distancia y los participantes que son permeados por la incorporación de saberes del Estado. El registro discursivo de los “viejos participantes” se acerca al de los funcionarios técnicos para aportar a la producción de *generalidad a distancia*.

#### **4. Reivindicar**

Esta última sección del capítulo aborda la presentación de argumentos por parte de los vecinos que tienen como eje principal el problema de la justicia de las situaciones de vida. Observaremos que en la base de la enunciación de las problemáticas en las asambleas, a través de los testimonios, se halla la denuncia de un privilegio detentado por otros y la búsqueda de equiparación de las condiciones de habitabilidad. A esto denominamos reivindicación, y se basa en la legitimidad de la posesión de saberes específicos con respecto a las experiencias de habitar en los barrios. La acción de reivindicar pone en primera plana la dimensión conflictiva de la participación vecinal, ya que a través de ésta los vecinos reclaman que el Estado municipal se haga cargo del problema de la desigualdad.

##### ***4.a. Denunciar las injusticias***

Las reuniones de presupuesto participativo se constituyen en espacios de denuncia de las desigualdades que los vecinos dicen afrontar. La forma en que los vecinos comprenden la desigualdad y consecuente injusticia deviene de la comparación que realizan de la situación del propio barrio con la de otros barrios en Zárate. La presentación de sí del vecino como conocedor de su realidad cotidiana lo habilita a enunciar reivindicaciones en nombre de la igualdad, a denunciar las injusticias y a defender su derecho a la calidad de

vida. Tal es el caso de una vecina de un barrio situado en las afueras del casco céntrico de Zárate. La situación de carencia que testimoniaba vivir en su barrio (suciedad, falta de agua, de cloacas, de pavimento e iluminación) sumado al hecho de ser tratada de una forma discriminatoria por el resto de los vecinos le hacía cuestionarse su estatus como portadora real de derechos:

Estamos aislados de todo. Somos los “negros” de Las Margaritas<sup>68</sup>, no tenemos derechos. Pero ¡somos gente como todos! ¡Somos laburantes!

[Vecina. Observación participante realizada el 11/05/15 en el Foro 3D.]

Mediante este tipo de alusiones es posible comprender el carácter relacional y afectivo de la constitución de las identidades barriales. Tal como sostiene Appadurai, los vecindarios son “estructuras de sentimientos” ancladas históricamente. Son contextos en los cuales se genera e interpreta la acción social significativa, que a su vez requieren de otros contextos, ya que “suponen una conciencia relacional con respecto a otros vecindarios” (2001:193). Siguiendo a Bourdieu (1999), los espacios sociales se hallan atravesados por su posición relativa respecto a otros lugares. Esto implica que existen exclusiones y distinciones que los constituyen, por ejemplo, lugares que concentran bienes escasos que otorgan prestigio, en contraposición a lugares estigmatizados y calificados negativamente. Con la siguiente comparación testimoniaba un vecino la situación de desigualdad vivida:

En Villa Belgrano hay garitas y patrullaje, y acá no tanto. Necesitamos una comisaría cerca porque nuestro barrio se está poblando mucho, y ¿la van a meter en Villa Belgrano<sup>69</sup>?

[Vecino. Observación participante realizada el 25/07/15 en el Foro 4C.]

Allá, en Villa Belgrano, viven los que tienen. Allá vive el “cacique”, y acá, los “indios”<sup>70</sup>.

[Vecino. Observación participante realizada el 21/07/15 en el Foro 4B.]

---

<sup>68</sup> El nombre del barrio es ficticio.

<sup>69</sup> Ídem.

<sup>70</sup> Ídem.

El barrio de “Villa Belgrano”, en el discurso de los vecinos de barrios alejados del casco céntrico de la ciudad, representa al sector de mejor nivel socioeconómico. Desde la visión de los vecinos que no habitan allí y poseen mayores necesidades, que este barrio sea favorecido por políticas públicas especiales es visto como una injusticia.

En las asambleas los vecinos también ponen en cuestión las decisiones tomadas por otros barrios con mejor situación socioeconómica, que optan por invertir los recursos públicos en cuestiones que a sus detractores les parecen superfluas. Éstos, al denunciar lo que consideraba una grave injusticia, pueden provocar un intercambio incómodo con los moderadores de la reunión. En el siguiente ejemplo, uno de los vecinos sostenía que el “centro” de la ciudad contaba con cuatro veces más presupuesto que su zona. Aunque los moderadores y otros vecinos contradecían esta información, interpeló directamente a uno de los moderadores agregando que:

¡El centro tiene cuatro veces más presupuesto que nosotros! Y ¿sabés en qué se gastó? ¡En equipos para música! No podés gastar en eso. Nosotros tenemos más problemas, y a ellos les dan más presupuesto.

[Vecino. Observación participante realizada el 07/09/15 en la Zona 7.]

Los moderadores, al contrario, insistían en que esa era la “prioridad de los vecinos” de la zona del centro, y por lo tanto, aunque pudiese parecer una mala decisión a criterios de vecinos de otras zonas, cada zona tenía la potestad de decidir de forma autónoma lo que considere como necesidad y como propuesta. El conflicto traído a colación por el vecino pone en escena un principio de justicia fundamental: dar al que más necesita (que vimos cómo era puesto en cuestión con la propuesta de dar al que más participa). La enunciación y el conflicto entre distintos principios de asignación de recursos pone en juego principios morales, como muestra Quirós (2011). En el caso que observamos, la enunciación de la propia necesidad hace ver como legítima la dotación de recursos para el vecino, y como ilegítima la derivación a los que sí poseen.

La denuncia de las desigualdades, debido a la evidencia a partir del saber de la experiencia del privilegio a un barrio, puede llevar a relaciones conflictivas entre vecinos que estén participando de la misma reunión, pero sean de distintos barrios. Esto sucede cuando las realidades vividas se perciben como muy diversas entre diferentes barrios, y aquellos vecinos que se sienten desfavorecidos idealizan la situación de otros barrios en contraposición a la propia.

Nos falta todo, no tenemos nada. Pero ustedes los del barrio Moreno tienen todo<sup>71</sup>. (...) Para ustedes es fácil, porque el basurero sí pasa por enfrente de sus casas. Pero por acá, no.

[Vecino. Observación participante realizada el 19/08/15 en la Zona 3D.]

Asimismo, la desigualdad puede ser vivida como una cuestión tan agravante que lleva a que “Zárate” devenga lo “otro” discursivo. Es decir, cuando la vida en el propio barrio se siente demasiado ajena a lo que se vive en el resto de la ciudad de Zárate. Tal es el caso de un barrio que se halla localizado en la frontera del partido de Zárate con su vecino Campana. El testimonio de los vecinos de este barrio, que llamaremos “Santa Julia”, evidenciaba lo que vivían como una situación de olvido y desconocimiento por el resto de los habitantes de Zárate, y, en particular, de los funcionarios públicos. “Santa Julia” es un barrio que se halla dividido administrativamente en dos: una porción de Campana y otra que corresponde a Zárate.

En la parte de Santa Julia<sup>72</sup> de Campana tienen gas, recolección de residuos, todo, pero nosotros, nada. En Zárate ni conocen Santa Julia, pero en Campana sí.

[Vecino. Observación participante realizada el 19/08/15 en el Foro 3D.]

En esta alocución el “Santa Julia” de Campana muestra la imagen de un imaginado “deber ser” para los vecinos, en contraposición al estado de carencias del Santa Julia de Zárate. Otras maneras de testimoniar la desigualdad también surgen cuando los vecinos dan cuenta de que su barrio es objeto de estigmatizaciones. Por ejemplo, una vecina narraba que su auto

---

<sup>71</sup> Ídem.

<sup>72</sup> Ídem.

se había quedado varado en las inmediaciones de su casa. Al llamar al servicio de grúa para poder movilizar el vehículo, la vecina comentaba que la empresa se había negado a concurrir a su barrio tildándolo de “zona roja” debido a la “inseguridad”. Otra vecina, comentaba con el mismo tenor que las empresas de remises se negaban a concurrir a su barrio con el mismo alegato. Estas miradas externas comentadas por vecinas con respecto a su barrio inciden en la configuración de la identidad barrial y de las reivindicaciones enunciadas en la asamblea.

#### ***4.b Afirmer la singularidad***

La importancia del ser escuchado se relaciona con el valor que se le da a la singularidad en las asambleas. La singularidad aquí aparece bajo la forma de una autoafirmación de sí mismo, del lugar particular que se ocupa en tanto vecino de un barrio. Toda decisión en el que el yo-singular no se encontrase reflejado, por más que se presente como una decisión común, será entendida como una generalidad ficticia por los vecinos que testimonian su propia situación como algo que merece ser tenido en cuenta. En esta perspectiva, lo singular es lo que aparece como lo más real, puesto que se lo puede percibir sensorialmente, es decir, quien padece una situación se siente afectado emocionalmente por la misma de forma cotidiana.

En la presentación de lo singular como meritorio de atención se toman sucesos que forman parte de la vida cotidiana y se los reviste de un carácter extraordinario y distintivo. El suceso singular deja de estar normalizado como parte común de la vida ordinaria para presentarse como un problema a ser solucionado. Mediante los testimonios se hace visible lo que aparecía oculto o menospreciado, las experiencias se salen de su lugar sedimentado, naturalizado, y se hacen pensables en común.

Para finalizar, es menester hacer una diferenciación entre singularidad e individualidad. Estos términos no son intercambiables. Debemos tener en cuenta que la centralidad de la singularidad no es equivalente a individualismo. El individualismo hace referencia a un sujeto que no crea generalidad. El mundo que lo rodea se convierte, para este individuo, en

vehículo de su propio interés. Sin embargo, hablar en nombre de la singularidad no significa convertirse en sujeto egoísta, ciego a las adversidades que pueda causar a los demás su accionar. La singularidad indica la existencia de una perspectiva única, intransferible y “auténtica” de quien ha vivido una situación problemática.

Las formas de singularidad que se reivindican son dos. En primer lugar, la singularidad de un problema. Esta sucede cuando un vecino testimonia una situación concreta que le ha causado un inconveniente. En el testimonio, el “sí mismo” es protagonista, quien se halla afectado especialmente. En segundo lugar, la singularidad puede referirse al barrio. Se enuncia en público a través de la diferenciación de la propia vecindad a la que se pertenece con respecto a otros lugares. En este tipo de testimonios se muestra que la comunidad de vecinos que habita un sector específico se halla *especialmente* perjudicada. Aquí el sujeto protagonista es la micro-comunidad. En ese sentido, quien no pertenece al mismo barrio no está habilitado a hablar en nombre del mismo, tal como comenta una vecina:

Cada cual representa a su barrio y está por su barrio. Conoce íntimamente cuál es la problemática que tiene. Vos la podés hablar, pero la podés tomar por arriba, y no lo tratás en profundidad. Entonces, es importante que la persona del barrio venga.

[Vecina. Observación participante el 07/07/15 en el Consejo Ciudadano.]

Se instaura una forma de participar en público que se diferencia del “ciudadano abstracto”, que ejerce su derecho en tanto uno más del común, sin expresar aquello que lo hace. Los testimonios permiten echar luz sobre lo singular de cada uno, identificar al sujeto en una masa indiferenciada. No es simplemente alguien, sino que es un *vecino* que lleva la marca de haber atravesado una experiencia que para él merece ser compartida en público por su rasgo ejemplar.

## **5. Conclusión**

Hemos hilvanado los sentidos que se ponen en escena y construyen la figura del vecino, con los valores e ideales que se le asocian. El vecino que

conoce, que es experto por percibir y sentir en carne propia todas las dinámicas que constituyen a su barrio, el vecino que se compromete, que hace presencia y actúa y con ello, merece, el vecino que aprende al comprometerse, que deviene un “viejo participante” y enseña, el vecino que defiende sus derechos y que denuncia las injusticias. En el proceso de significación se construye la figura de alteridad de los “malos vecinos”, el reverso del ideal. Son aquellos que no cumplen las normas de comportamiento, que desconocen el valor de lo público, que se quejan y exigen sin comprometerse, los que no aparecen o aparecen sólo para buscar un interés personal, y los privilegiados que reciben bienes a costa de la necesidad ajena. Así, los actores construyen una imagen de sí permeada por concepciones sobre el deber ser, en cuanto al modo de actuar cotidiano en común, forjando, a su vez, contraimágenes que constituyen objetos de repudio.

Para finalizar, cabe preguntarnos en qué medida la categoría de *vecino* se ajusta a la de *ciudadano*, tal como vimos que aparece en las interacciones. Ciudadano es, por excelencia, la figura de la generalidad abstracta. En la definición clásica de Marshall (1998), es aquel estatus igual que se concede a aquellos que pertenecen a una comunidad. La comunidad cuenta con un conjunto uniforme de derechos y obligaciones que todos sus miembros comparten, sin diferencias en razón a estamentos o clases sociales, no hay una asignación a priori de privilegios según pertenencia social. Se trata del individuo liberado de toda distinción, sin clasificación, despojado de toda determinación y pertenencia fija, despersonalizado, sin especificidad alguna (Rosanvallon, 2012). Como se desprende del presente análisis, la figura del vecino aquí desarrollada no se asocia a una generalidad abstracta. Requiere de la singularización, remite a lo concreto, a lo situado, y se rastrea a través de los testimonios. En este sentido, produce un *efecto de cercanía*.

Se trata de una generalidad que no necesita que aquellos que la producen se desliguen de la propia subjetividad, de la marca que deja haber sido afectado por una problemática. La puesta en público de las necesidades apuntando a la empatía, el encadenamiento multibiográfico que se produce

en las asambleas y, en especial, reivindicar que el Estado se haga responsable de atender las necesidades y no reproducir parámetros de desigualdad hacen que la acción vecinal no pueda ser reducida a pura particularidad. Los vecinos no sostienen que se deba atender a su caso en nombre del beneficio personal. Ni tampoco piden que se les otorgue una prestación en carácter privado, de individuo a individuo, sino ser atendidos por recursos públicos por la gravedad de su problema.

También hemos identificado que el componente de interpelación a los vecinos se centra en la incorporación de criterios técnico-burocráticos propios de la gestión pública. Se requiere de ellos que aprendan e interioricen una concepción de la participación adaptada a los límites del dispositivo. Por ello, no deja de estar presente el *efecto de distancia*. Sin embargo, al mismo tiempo que permanece esta clave de interpelación por parte de los funcionarios estatales, los vecinos no siempre los reproducen, sino que dejan abierto un espacio de impugnación y reivindicación de necesidades, centrado en la apelación a lo singular y cercano, que entra en contradicción con la clave de incorporación de saberes promovidos por los expertos. En este sentido, sostenemos que los vecinos son, principalmente, productores de *cercanía*.

## Capítulo 5

### Deliberar para decidir

#### 1. Introducción

El presente capítulo propone analizar al presupuesto participativo en Zárate poniendo el foco en su carácter procesual, es decir, la dinámica que se conforma durante la realización de una serie de asambleas a lo largo del ciclo anual. Al apreciarlas en su conjunto, se observa su encadenamiento, y la manera en que se van produciendo decisiones en torno a la formación de políticas a ser ejecutadas. De esta manera podemos abordar cómo los intercambios deliberativos producen propuestas de acción.

¿Cuál es la relación que la teoría deliberativa ha señalado entre deliberación y decisión? Puede considerarse que una deliberación que no se encuentra bajo la presión de la exigencia de tomar una decisión carece de sentido (Urfalino, 2014). ¿Qué agrega la deliberación a la decisión final? La diferencia entre la mera decisión y la decisión precedida de deliberación es la posibilidad que cada participante pueda cambiar su punto de vista en el transcurso del intercambio, habiendo participado de una reflexión en común entre ciudadanos iguales, en donde puede escuchar opiniones divergentes a las propias. “El procedimiento que precede a la decisión es su condición de legitimidad, que es igual de necesario que el principio de la mayoría” como regla para la toma de decisiones (Manin, 1987:360).

Sin embargo, como señala Simone Chambers (1995) la obligatoriedad de decidir al finalizar la deliberación, a través de la fijación de una regla de cierre, implica un cierto constreñimiento para el intercambio. En ausencia de limitaciones temporales, la conversación continuaría hasta que cada participante esté de acuerdo con los demás. Asimismo, solemos pensar que la deliberación es un debate que ocurre en un tiempo y espacio determinados, a través de una conversación cara a cara entre unas pocas personas, que al cabo de unas horas logran llegar a un acuerdo. Chambers

propone pensar al consenso como algo que no podemos rastrear en un momento y lugar en particular, sino como el producto de varias conversaciones menores que se conectan entre sí en la red que conforma al espacio público.

Por un lado, cuando pensamos en la deliberación podemos imaginarnos a un grupo de personas que se reúne en un tiempo y un lugar determinado con un objetivo específico, que es debatir y definir qué hacer. Están compelidos por la necesidad de tomar una decisión, de actuar, y si no logran definir sus acciones futuras parece no tener sentido el hecho de reunirse. En estas ocasiones, resulta más sencillo adoptar una regla de cierre (como el voto) que zanje la discusión en cierto momento. Por otra parte, también podemos considerar a la deliberación como una sucesión de reuniones encadenadas, que apuntan a generar un acuerdo entre todos los participantes, permitiendo que el consentimiento de cada uno emerja poco a poco, sin forzar el proceso.

Retomando ambas imágenes, en este capítulo proponemos pensar a la deliberación a través del encadenamiento de distintas reuniones en el tiempo, atravesadas por lógicas de producción de generalidad. Esto significa que en las reuniones se busca lograr un pasaje desde lo individual a lo colectivo, hacia una concepción de la comunidad como un todo, al modo de un consenso inclusivo. Los organizadores buscan que esto suceda otorgando a cada una de las reuniones un carácter estrictamente procedimentalizado, pautado, y se verifica la existencia de momentos específicos de toma de decisiones a través de reglas de cierre. Lo que identificamos a lo largo de la dinámica de reuniones en Zárata son varias micro-decisiones en las que intervienen diferentes actores, cada una presupone la existencia de la anterior y a su vez, permite la siguiente. Comencemos por el análisis de la primera de esta serie de reuniones.

## **2. Problematizar y priorizar**

La participación de los vecinos en las reuniones comienza a nivel barrial, con los denominados “foros de diagnóstico”, que abordaremos en esta sección.

Según establece el “Autorreglamento”, esta serie de foros buscan “conocer las problemáticas y potencialidades del territorio que abarca el foro barrial”. Su objetivo es producir un “documento colectivo operativo de diagnóstico del foro barrial con los problemas detectados y priorizados, que serán elevados a las distintas áreas municipales y sobre el cual se construirán las propuestas ciudadanas”<sup>73</sup>.

Cada reunión está destinada a un grupo de barrios en conjunto, determinado de antemano, lo que significa que allí se encuentran vecinos de distintos barrios, aunque todos linderos<sup>74</sup>. El debate es coordinado por al menos dos moderadores<sup>75</sup>, que forman parte del Departamento de Presupuesto Participativo de la municipalidad. Entre los moderadores presentes se halla el “promotor territorial” asignado a cada conjunto de barrios. Los promotores son los encargados de efectivizar la convocatoria, tener un contacto fluido con los vecinos durante el transcurso de las distintas etapas del presupuesto participativo, y conocer en detalle las problemáticas y propuestas de su zona.

### ***2.a. De la formulación individual a la formulación colectiva***

Los comienzos y cierres de las asambleas poseen un carácter ritualizado. Una serie de indicios dan la pauta de su comienzo, su finalización y sus micro-etapas. El inicio formal de las reuniones es señalado por el “promotor territorial”. Luego de presentarse a sí mismo y a los demás organizadores

---

<sup>73</sup> Autorreglamento, pp. 20.

<sup>74</sup> Como se describió en el capítulo 2, las reuniones se realizan por “zona” y “foro”, según una partición especial del territorio de Zárate realizada para el presupuesto participativo. Por ejemplo, la zona n°2 está integrada por once barrios. Para hacer operativas a las reuniones, la zona se divide en sub-zonas o “foros”: 2 A, 2 B, 2 C, el primero agrupa cinco barrios, el segundo tres, el cuarto otros tres.

<sup>75</sup> Los moderadores son los actores encargados de acompañar la producción de decisiones en una asamblea. Son los custodios de la ingeniería del dispositivo participativo, es decir, de las reglas de debate: tienen el imperativo de producir una decisión de forma reglamentada y en un período dado de tiempo (Lefebvre, 2013). Se ha sostenido que idealmente deben mantener cierta autonomía en relación con los ciudadanos y a las autoridades, garantizando que la palabra circule de forma equitativa, contrarrestando la asimetría de información entre las partes desde una posición neutral y permitiendo un relajamiento de la influencia que las autoridades gubernamentales poseen sobre el espacio (Blondiaux, 2008). Cuentan con una capacidad de influenciar de forma significativa los resultados de una deliberación, expresando sus propias opiniones, aunque sea de forma no intencional (Spada y Vreeland, 2013).

presentes, explica qué es el presupuesto participativo. Esta explicación en ocasiones se hace de forma conjunta con los vecinos, lo que ocurre cuando el moderador lanza la pregunta “¿Alguien sabe qué es el presupuesto participativo?”, de forma que los vecinos que ya han participado anteriormente puedan explicarle al resto<sup>76</sup>. En otros casos es explicado directamente por el moderador. A continuación, el promotor describe la modalidad que adoptará la reunión en concreto, para definir el diagnóstico de la zona. Asimismo, se les entrega a los participantes una fotocopia que contiene el diagnóstico resultado de la reunión del ciclo anterior, de forma que los vecinos tengan un modelo de la tarea a realizar, y puedan comparar si las problemáticas de hace un año permanecen o se han modificado.

La primera tarea que se le asigna a los vecinos es de carácter individual y se realiza en silencio. Los moderadores reparten a cada vecino una serie de papeles pequeños, autoadhesivos (de tipo *post-it*), en los que deben volcarse, de a uno por vez, los problemas que afecta a su zona. Son aproximadamente quince minutos durante los cuales cada vecino reflexiona en solitario, y pone por escrito los problemas que lo aquejan. Se reparten aproximadamente tres papeles a cada vecino, pudiendo repetir la repartija si los vecinos tienen más por escribir. Se parte de lo que cada vecino piensa en forma aislada, o las ideas que trae previas a la reunión, sin que medie aún la instancia de puesta en común. Es una manera de comenzar a diagnosticar los problemas del barrio sabiendo lo que piensa cada uno sin deliberación común de por medio, esperando que deliberación produzca un cambio en esas primeras aproximaciones.

La idea es que cada uno haga un análisis individual, como mucho en pareja, que cada uno haga una reflexión sobre lo que le preocupa y después hacemos la puesta en común.

[Organizadora. Observación participante el 29/04/15 en la Zona 7]

Éste es el caso ideal, pero en la práctica se vuelve inevitable que los vecinos charlen entre ellos y armen pequeños grupos antes de anotar las

---

<sup>76</sup> Véase el capítulo 4 para la distinción entre “viejos” y “nuevos” participantes.

problemáticas. En todo caso, los debates que puedan emerger en este momento no atraviesan a todos los presentes, sino que quedan en grupos menores.

El procedimiento es de carácter escrito y es justificado de la siguiente manera por los organizadores, cuando es objetado por los vecinos:

- Si somos tan poquitos, ¿no conviene más expresarnos que escribir?
- Lo que pasa es que si es verbal no todos participan. Si es escrito sí. Si no, terminan hablando siempre los mismos.

[Diálogo entre vecina y organizadora. Observación participante el 20/04/15 en la Zona 1.]

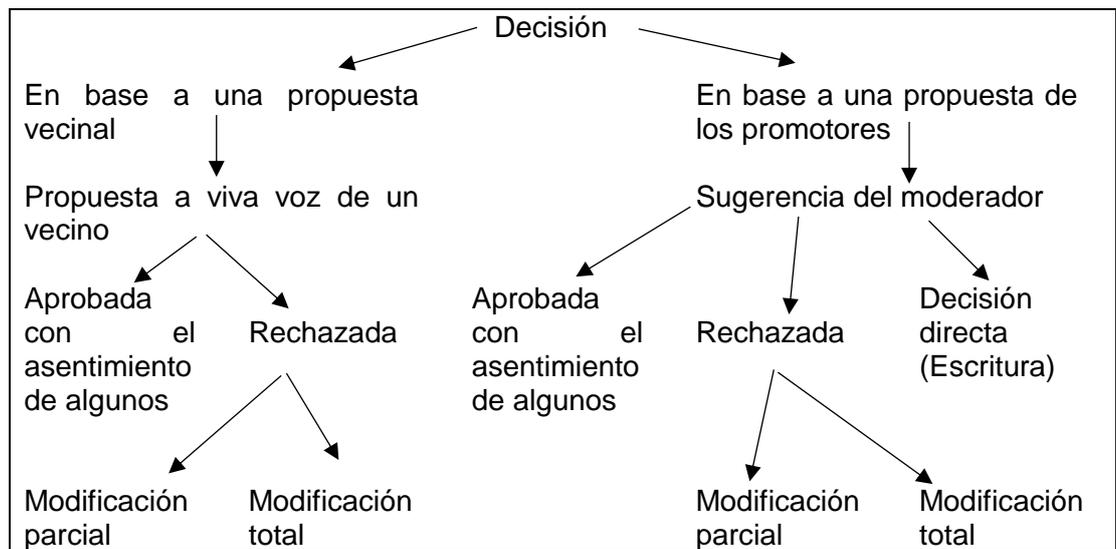
Conforme los vecinos terminan de escribir, los moderadores van recogiendo los papeles y pegándolos en afiches colgados en la pared. Al no llevar el nombre del enunciador, cada papel aparece como representativo de todo el foro, ya que cualquier vecino podría haberlo escrito. En el encabezado de los afiches puede leerse la pregunta disparadora de los foros de diagnóstico: “¿Cuáles son los problemas que hay en tu barrio?” (o una versión más compleja). Los moderadores reagrupan los papeles según la similitud de los problemas (por ejemplo, un grupo sobre la cuestión de la basura, otro sobre la seguridad, etc.). La manera de agruparlos queda a criterio de los moderadores.

Posteriormente, un moderador lee los papeles agrupados, y se decide, en conjunto, el nombre que se le asignará al problema. Es un trabajo de pasaje desde los “problemas individuales” o “conflictos” hacia los “problemas consensuados” o problemas a secas, según la denominación de los organizadores. Son dos las formas en las que se decide el nombre, 1) en base a una propuesta vecinal, que es la que se considera como más legítima; 2) en base a una propuesta de los promotores. En el caso 1, un vecino responde al interrogante lanzado por los moderadores (“¿Qué nombre le ponemos a todo esto?”) con una propuesta concreta a viva voz. Ésta puede ser A) aprobada como válida con el asentimiento expresado por algunos de los presentes (incluyendo a los moderadores) y el silencio del resto; B) rechazada, y modificada parcial o totalmente a partir de la

propuesta de otro vecino (cuya propuesta debe ser aprobada como el caso A). En el caso 2, los moderadores pueden C) sugerir una denominación a los vecinos, por ausencia de propuestas de estos últimos, y luego esta es aprobada por el asentimiento de algunos y el silencio del resto; D) que sea rechazada y luego modificada parcial o totalmente; o E) decidir directamente el nombre escribiéndolo en el afiche.

Cuadro 1

Variaciones en la forma de decisión del nombre de problemas



Existen ciertas formas “correctas” por las cuales cada problema vivenciado puede ser enunciado en el público conformado por los participantes de las reuniones. Estas formas conforman un patrón de expresividad. Los problemas tienen que estar expresados sucintamente, en lo posible en clave de negatividad o falta, y sin referencias a situaciones particulares, como si una misma denominación pudiera aparecer en distintos foros. Por ejemplo: “falta planta potabilizadora para emergencias”, “problemas en el tránsito”, “veredas rotas”, “inseguridad”, “falta reciclado”, “falta extensión de recorrido de transporte”, “animales en la calle”, “actualización de iluminación”, “falta de

limpieza urbana”, “reacondicionamiento de espacios verdes”, “mejora en desagües”<sup>77</sup>.

Tener un mismo patrón de redacción de problemas para todo el municipio permite realizar comparaciones y mediciones globales y a largo plazo, que sirven como insumo para el trabajo de los funcionarios. El documento producido en la reunión de diagnóstico, en el que constan los problemas, es enviado por los organizadores del presupuesto participativo a las áreas de trabajo de la municipalidad:

Vecina:- Después esa lectura la hacen desde el municipio. De acá sale la resultante de los problemas de todos los barrios. Es un diagnóstico para que la municipalidad tenga en cuenta.

Moderador:- ¡Seguro! Eso es lo que me sacó de la boca. Ese diagnóstico va a parar a las áreas municipales. Ellos se enteran de lo que ustedes piensan y trasladan en el papelógrafo<sup>78</sup>, esto no queda acá.

[Observación participante el 20/04/15 en la Zona 1]

La transformación en el lenguaje queda clara al comparar la diferencia que hay entre los “problemas individuales” escritos por los vecinos en los *post-its* con los “problemas consensuados”, de esta manera, por ejemplo, “arreglo de plazoleta y juegos en el barrio 12 de octubre” se transforma en “reacondicionamiento de espacios verdes”<sup>79</sup>. Mientras que los “problemas individuales” contienen referencias espaciales concretas, a los “consensuados” se les retira su carácter situado. Otro criterio de redacción es la asociación entre problema y solución, dependiendo de la manera en la que esté formulado un problema, podrán imaginarse ciertas soluciones pero no otras:

El tema de la basura, ¿cómo lo denominamos? ¿Servicio insuficiente?  
¿Falta de concientización? ¿Necesidad de erradicar la basura? (...) Definir

---

<sup>77</sup> Estos ejemplos corresponden a los consensuados en el foro de diagnóstico correspondiente a la zona 2 foro C, realizado el 13 de mayo de 2015.

<sup>78</sup> Se refiere al afiche colocado sobre la pared, en el que se pegan y agrupan los *post-its* con los problemas escritos por cada vecino.

<sup>79</sup> Estos ejemplos corresponden a los consensuados en el foro de diagnóstico correspondiente a la zona 2 foro C, realizado el 13 de mayo de 2015.

el problema tiene que ver con cómo lo resolvemos. ¿Servicio insuficiente?  
Podemos contratar a un mejor servicio.

[Organizadora. Observación participante el 29/04/15 en la Zona 7]

En el momento de reformulación de los problemas se abre el espacio de diálogo para que los vecinos aclaren, describan en profundidad y escuchen las alusiones de los demás vecinos. Entonces podemos afirmar que la deliberación se abre a partir de las preocupaciones individuales que han sido sintetizadas y agrupadas, éstas son el puntapié de la discusión posterior, que se enmarca según estos temas. A diferencia de otros formatos de presupuesto participativo, en Zárate los temas de debate no están fijados de antemano, sino que surgen a partir de las primeras intervenciones escritas de los vecinos<sup>80</sup>. De allí podemos preguntarnos si pueden debatirse cuestiones que no se hayan planteado originalmente a través de los papeles por escrito. Si bien puede hacerse informalmente, es decir, un vecino que tome la palabra desviándose de la discusión precedente, el momento formal para hacerlo es al finalizar la redacción de las problemáticas consensuadas. Allí los moderadores preguntan a los vecinos si, de los problemas que han quedado plasmados en el afiche, hay alguno faltante, alguno que no esté incorporado. De mediar una respuesta negativa (es decir, la comprobación de que no hay faltante), el consenso se da como un hecho.

Este consenso puede definirse como el producto de una sumatoria de problemáticas individuales, mediada por una reflexión colectiva centrada en el trabajo de denominación de los problemas, pero con una impronta global, despojada de las referencias particulares. Parte de una agregación, pero no se limita a ello. La dinámica de los foros de diagnóstico continúa luego en una etapa de priorización. Antes de comenzar con su descripción, es

---

<sup>80</sup> En otros diseños institucionales de presupuesto participativo se adopta una “forma temática”, esto es, los vecinos asisten a las reuniones y deben elegir la comisión temática en la cual desean participar, por ejemplo, educación, salud, deportes, seguridad, tránsito, etc. En estos casos no se pueden discutir temáticas por fuera de las previamente asignadas. Para Carmona y Martínez, la distribución temática del presupuesto (y no territorial) permite que los participantes puedan “pensar a la ciudad en su conjunto contemplando cuestiones transversales, que excedan al ámbito territorial de pertenencia inmediata de vecinos y vecinas”, lo cual “restringe la capacidad de esta herramienta para ‘construir ciudad’ o pensar los problemas colectivos en una escala superior a la barrial” (2014:284).

menester reflexionar sobre el lugar que tiene la generalidad en estos espacios de discusión.

### **2.b. El imperativo de la generalidad y sus tensiones**

Como establece el procedimiento, crear una generalidad es un requisito para que la reunión vecinal tenga un piso de legitimidad. Si se trata de tomar decisiones que afectarán a toda una zona, es necesario que durante la deliberación los argumentos que se produzcan apelen al interés de toda la comunidad afectada por el proyecto. Por un lado lo que sucede es que la colectividad de personas que se verán beneficiadas o perjudicadas por la implementación de cierto proyecto excede a los participantes que efectivamente concurren a las reuniones: el conjunto al que se aplica es mayor a los individuos que deciden. En ese sentido, la deliberación no trata con preferencias individuales (en tanto gustos e intereses privados) sino con reflexiones sobre lo conveniente y lo justo para un colectivo (Urfalino, 2014). La decisión se atribuye siempre al “foro” o la “zona”, más allá de los vecinos que concretamente hayan participado o se hayan ausentado de las reuniones. Por el otro, los principios de solidaridad y justicia social, son una de las ideas-núcleo del presupuesto participativo para los actores aquí presentados, e interpela a los vecinos a trascender los egoísmos para pensar en los que más necesitan los recursos teniendo en cuenta al conjunto de la comunidad.

En efecto, la generalidad se plasma como un imperativo de trascender los problemas particulares de la cuadra, la calle o el barrio para poder pensar en una zona en general:

La propuesta es dar una vuelta más y no solamente pensar en *mi* paraje, en *mi* barrio o en *mi* lugar, sino encararlo desde el punto de vista de cuáles son los temas que nos afectan como zona rural.

[Organizador. Observación participante el 29/04/15 en la Zona 7]

Los organizadores incentivan a los vecinos a “pensar como zona” y superar el particularismo de “mi paraje” o “mi barrio”. La generalización es justificada por los organizadores como forma de llevar a cabo los principios de

solidaridad y justicia social, ya que centrarse en los particularismos puede ocultar una postura egoísta e individualista.

El PP experimenta una tendencia. Es una herramienta de democracia directa, no deciden funcionarios ni políticos, y una herramienta de justicia social. Las prioridades las tienen ustedes y no alguien de afuera que hace análisis. Pero lo que se está perdiendo es compensar la desigualdad. Pienso “mi problema”, “mi calle” y me olvido de la solidaridad. Hay que hacer análisis más general, una intervención más global y planificada. [Organizador. Observación participante el 29/04/15 en la Zona 7]

Sin embargo, mostrar la realidad de modo general puede tener el efecto de disimular lo especial, ocultar las diferencias, dificultar la genuina comprensión de lo que ocurre en los barrios:

¿Sabés lo que pasa? De la [ruta] 193 para allá está todo mucho más urbanizado que de la [ruta] 193 para acá. Tenemos realidades totalmente diferentes. De Escalada para allá tienen servicios que nosotros no. Y vamos a seguir peleando por el mantenimiento de las calles. La gente de allá quiere otras cosas, tienen otras necesidades diferentes a las nuestras. No podemos pensar en conjunto. Es distinto el poder adquisitivo, los metros que tienen los frentistas. Nosotros somos más rurales que ellos. [Vecina. Observación participante el 29/04/15 en la Zona 7]

A lo que otra vecina aclara, profundizando sobre el carácter desigual de la zona<sup>81</sup>:

No hay que generalizar de que de la [ruta] 193 para acá es todo igual. Nosotros somos de Las Bayas y no somos iguales<sup>82</sup>. [Vecina. Observación participante el 29/04/15 en la Zona 7]

Los vecinos plantean sus divergencias con el criterio de generalización mostrando las diferencias que existen al interior de la zona en torno a las necesidades que se poseen. Lo que a un observador externo, que no habita

---

<sup>81</sup> Nótese los marcadores “acá” y “allá” que simbolizan las diferencias y los sentidos de pertenencia, junto con el “nosotros”. Para la primera vecina, el “acá” indica el barrio en donde vive, no el lugar físico en donde se realiza la reunión. Para la segunda vecina, el “acá” también se refiere a su barrio, pero ambos barrios no se sitúan del mismo lado de la ruta 193.

<sup>82</sup> El nombre del barrio es ficticio.

en estos barrios, puede parecerle similar, para quien habita allí los contrastes forman parte de su conocimiento cotidiano. Más aún, siempre puede descenderse aún más en el nivel de particularidad. Si para la primera vecina la zona podía dividirse en dos partes (según partición hecha por la ruta), para la segunda, ni siquiera cada parte es homogénea en su interior.

### ***2.c. Retorno al juicio de cada uno***

Continuemos con la descripción de la dinámica de los foros de diagnóstico. Luego de consensuar las problemáticas que afectan al barrio, llega la hora de ordenar las problemáticas en una lista de prioridades según las necesidades que sean más importantes para los vecinos, luego de haberse producido el debate. Para realizar esta tarea, se retorna a cada vecino individualmente para realizar una votación. A cada vecino presente se le otorga una cantidad específica de pequeños stickers. La cantidad depende del número de vecinos presentes: ese total se divide por dos, y al resultado se le suma dos. Por ejemplo, si hay dieciocho vecinos presentes, cada vecino contará con once stickers, es decir once votos. Dependiendo de cuánta importancia le otorgue cada vecino a la solución de cada grupo de problemas, distribuirá sus votos de la manera en que considere más adecuada. Puede colocar todos sus votos en un problema, o dividirlos. Los stickers se van pegando uno a uno en el afiche, dentro del círculo de cada problema. En general, lo que sucede es que todos los vecinos presentes se van acercando al afiche y pegando sus stickers. No hay turnos asignados y es visible para todos lo que cada uno vota. Pero a su vez, el criterio de otorgamiento de votos depende del juicio personal de cada vecino, no hay un criterio unificado que dictamine la manera de elegir.

Cuando los vecinos terminan de votar, los moderadores van contando el número de stickers que ha obtenido cada “problema consensuado”, y se deja asentado el orden de prioridad. El conteo es visible y en voz alta. Con la lista de prioridades ordenada, el moderador sentencia una frase que sirve como clausura del debate: “¿Les parece que esto refleja el debate que hemos tenido?” “¿Se manifiesta acá lo que estuvimos discutiendo?”. Al asentir los presentes, se da por finalizada la reunión con un aplauso.

Es posible pensar que este último procedimiento de priorización de las problemáticas no se diferencia mucho del que ocurre al inicio de las reuniones, cuando cada vecino anota los problemas que considera más acuciantes en los *post-its*. En ambos procedimientos se recurre al juicio de cada vecino por separado. Podría, entonces, evitarse este paso y proceder al conteo de los *post-its*, siendo “más prioritario” el grupo problemático que mayor cantidad de *post-its* posea. ¿Cuál es su sentido? Se diferencian en cuanto a que el primer procedimiento no se encuentra precedido por un intercambio de argumentos, impresiones y anécdotas entre los vecinos y moderadores, depende solamente de lo que el vecino trae como experiencia personal en el barrio. Mientras tanto, la priorización de problemas mediante los votos, aunque opera a través del retorno al juicio de cada uno, asume que éste se ha nutrido del intercambio comunicativo en común, que cuenta con nuevas informaciones y puntos de vista que antes no tenía. El procedimiento hace la suposición de que el resultado se ha transformado a partir de la interacción. Es decir que, según estima el diseño del procedimiento, la función de la deliberación ha sido la de incentivar la generalización de los juicios.

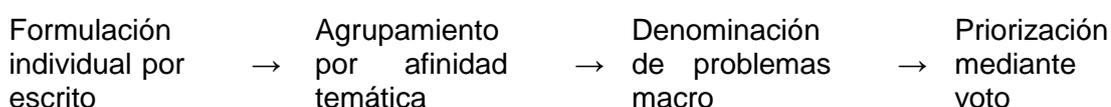
A partir del producto final de la reunión, es decir la lista de problemas prioritarios, puede hablarse no ya de ciertos individuos que opinan que tal hecho es un inconveniente para la vida en un barrio, sino de un “foro” o una “zona” que en su completitud está atravesado por ciertas problemáticas. Estos resultados son el puntapié para que los organizadores produzcan estadísticas sobre los problemas de toda la ciudad. Se junta la información de todos los “foros” y “zonas” para observar cuáles son los problemas de

todo Zárate<sup>83</sup>. Lo que muestra la generación de estadísticas es que los resultados producidos por cada asamblea son objetivados como correspondientes a un territorio, sin rastro de las inscripciones personales.

A modo de síntesis, antes de analizar la siguiente etapa de reuniones, el siguiente cuadro muestra las distintas etapas por las que los enunciados de los vecinos pasan a convertirse en problemáticas ordenadas y generales, trabajo propio de los “foros de diagnóstico”:

Cuadro 2

Etapas del foro de diagnóstico



### 3. Priorizar y solucionar

Los “foros de propuestas” constituyen una segunda instancia asamblearia en el ciclo anual de presupuesto participativo. Su objetivo es “la elaboración de propuestas ciudadanas para responder a las necesidades detectadas en el diagnóstico, así como la priorización de las mismas”<sup>84</sup>. Los datos producidos en los “foros de diagnóstico” son la base de la cual parten este segundo bloque de asambleas. Estos datos constituyen un insumo para pensar las “soluciones” más adecuadas a los problemas planteados. Se requiere de

---

<sup>83</sup> En julio de 2015, el relevamiento había arrojado que la preocupación mayor, en un 66%, tenía que ver con “obras públicas” y “servicios públicos”. A diferencia de años anteriores, según los organizadores, en 2015 habían aparecido mayor cantidad de problemáticas vinculadas al “desarrollo humano”, que ellos definían en relación con “la educación”, “lo social” y “lo cultural”. Mientras que en años anteriores no sobrepasaba el 2%, en 2015 había ascendido a un 12%. Asimismo, los organizadores entendían que los problemas de “tránsito y transporte”, que el año anterior ascendían al 20% del total, en 2015 había descendido al 11%, demostrando una mejoría en cuanto a la regulación del tránsito y la velocidad, y la accesibilidad”. Asimismo, de los problemas más prioritarios (en primer o segundo lugar en la lista) se repetían en cuatro foros la “iluminación insuficiente”, la “falta de cloacas”, la “transitabilidad deficitaria” y la “falta de saneamiento”, y en cinco foros, la “falta de espacios públicos” (plazas, salones de usos múltiples, espacios comunitarios, etc. Este conjunto de estadísticas producidas a partir de los resultados en los “foros de diagnóstico” fue presentado por los organizadores del presupuesto participativo a los vecinos en la reunión del Consejo Ciudadano del 7 de julio de 2015. Véase el Anexo 3 para un detalle de las mismas.

<sup>84</sup> Autorreglamento, pp. 20.

una producción cognitiva y colectiva previa al diseño de propuestas: éstas no pueden lanzarse si no están relacionadas con el trabajo realizado en los “foros de diagnóstico”. Ambos tipos de reuniones están encadenadas, la segunda presupone la anterior, y la primera permite la siguiente.

En ocasiones esto genera confusiones por parte de los vecinos, ya que espontáneamente suelen tomar la palabra en las reuniones para discurrir sobre problemas en base a vivencias cotidianas. Los problemas no pueden volver a rediscutirse a menos que formen parte de un discurso introductorio hacia una propuesta de solución. En consecuencia, los moderadores tienen el trabajo de reconducir permanentemente la reunión, aclarando que los “foros de propuestas” no son para diagnosticar problemas. Además, no pueden formularse propuestas que no se enmarquen dentro de alguno de los ítems del diagnóstico: las pautas formales de la reunión así lo indican.

La concatenación entre tipos de asambleas tiene el efecto de fomentar un tipo de formulación de políticas públicas de mediano plazo, ya que pueden pasar alrededor de tres meses entre que los vecinos crean los diagnósticos y se reúnen para realizar las propuestas<sup>85</sup>. Por ende, ello puede desincentivar la enunciación de las problemáticas más urgentes, que requieren una solución inmediata, o bien inhibir el tratamiento de una problemática que haya surgido en el período entre una asamblea y otra. Sin embargo, esto es sólo parcialmente cierto, ya que como vimos en la primera sección de este capítulo, las problemáticas son redactadas de un modo generalista y sin referencias concretas. De esta manera se hace posible que nuevas cuestiones sean incluidas dentro del amplio espectro incluido por la formulación.

Antes de que los vecinos comiencen formalmente a tomar la palabra para emitir propuestas, los moderadores reparten a cada uno una hoja con la lista de problemáticas consensuadas y ordenadas en la reunión anterior, y los

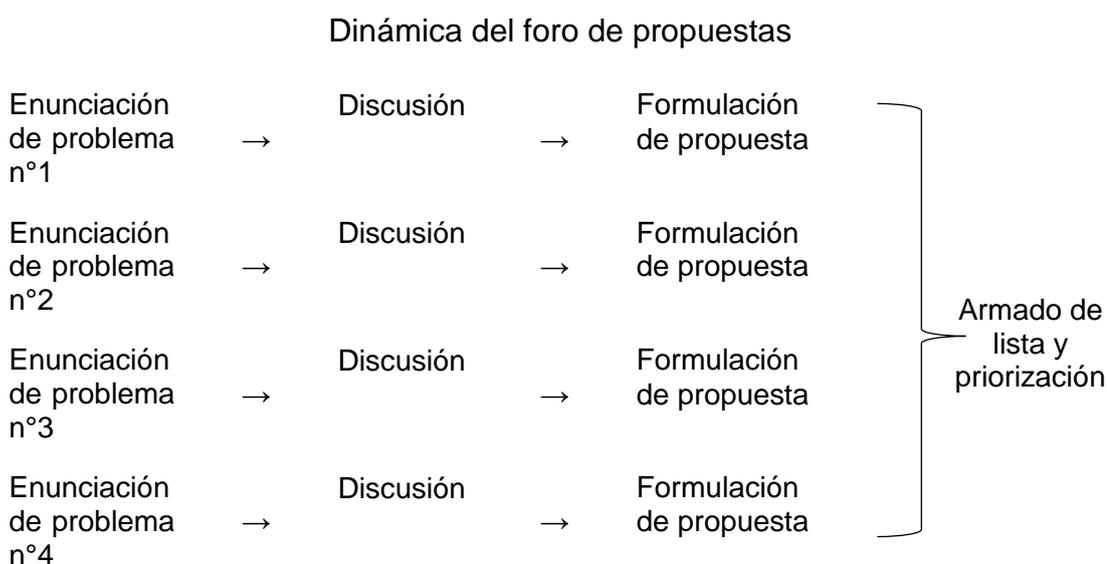
---

<sup>85</sup> A este factor se le suma otro factor que opera en el mismo sentido, que es el del período que se debe esperar entre la formulación de propuestas hasta la ejecución de un proyecto. Los proyectos se pautan, como mínimo, y según el reglamento, para el siguiente año presupuestario, y en ocasiones puede haber atrasos mayores (Véase Portal Enlace Crítico, 03/02/16 y Diario La Voz de Zárate, 11/04/12).

incitan a leerla antes de comenzar a discutir. Mientras, uno de los moderadores explica cuál es el propósito de la reunión, el del armado de propuestas en base a los problemas diagnosticados. Asimismo, se aclara cuál es el monto de dinero con el que cuenta el “foro” o la “zona” para realizar los proyectos. En general se comenta a los vecinos que los montos son bajos para hacer obras de gran envergadura, dato que deben tener en cuenta al formular una propuesta. Luego los moderadores realizan un breve repaso de todas las problemáticas trabajadas, mientras ya todos los presentes cuentan con una hoja en mano que contiene los problemas nominados, su orden de prioridad y su descripción<sup>86</sup>.

Los “foros de propuestas” comparten una misma dinámica. Se discuten una por una las problemáticas que surgieron en los “foros de diagnóstico”, con el sentido de dilucidar cursos de acción posibles para solucionar o paliar estas situaciones. En la mayoría de las reuniones observadas el orden de discusión de las problemáticas es el mismo que se ha votado en los “foros de diagnóstico”. Como veremos a continuación, esto no significa que el orden en el que se priorizaron las problemáticas sea el mismo que el orden en el que se priorizan las propuestas.

Cuadro 3



<sup>86</sup> Véase Anexo 2 para un ejemplo de las hojas que se reparten a los vecinos.

### **3.a. Un hiato entre necesidad y solución**

Como se mencionó, la discusión es organizada por los moderadores, en general, en base al mismo orden de priorización de las problemáticas. No obstante, el orden de prioridad de las propuestas puede variar con respecto al de los problemas. En algunos casos se mantiene: los primeros cuatro problemas dan lugar a las primeras cuatro propuestas, en el mismo orden. En otros casos, se “saltean” problemas, y el orden de las propuestas mantiene el orden de los problemas, pero algunos de ellos no se han convertido en propuestas. En ocasiones, se rediscute integralmente el orden de propuestas prioritarias.

#### Primer caso

Ejemplo: Foro 2 A

<b>Orden de prioridad de problemas</b>	<b>Orden de prioridad de propuestas</b>
1. Falta de entubamiento del agua.	A. Entubar el perímetro de la Escuela n°12 y el merendero del Barrio Reysol.
2. Falta de reductores de velocidad.	B. Colocar reductores de velocidad en calles Cuyo y Paso, Medina al 2000, diagonales del barrio Meteor.
3. Mantenimiento de calles.	C. Reacondicionamiento de las calles del barrio Meteor.
4. Accesibilidad.	D. Colocación de refugios para colectivo en Saavedra y Avenida Anta, y en Cuyo y Paso.

#### Segundo caso

Ejemplo: Foro 3 A

<b>Orden de prioridad de problemas</b>	<b>Orden de prioridad de propuestas</b>
4. Falta de forestación y poda.	A. Colocar plantaciones autóctonas en las barrancas, sobre Luis Agote, sobre la numeración impar.
5. Educación y tránsito.	B. Colocar semáforos en Justa Lima y Bernardo de Irigoyen, Alem y Laprida, Teodoro Fels y Justa Lima. Señalización de calles en Atepam y Arquitectura.
9. Falta de iluminación	C. Colocación de luminarias sobre calle Lavalle.

En el primer caso, los primeros cuatro problemas en la lista de prioridades fueron convertidos en proyectos, en el mismo orden. Pero en el segundo caso, vemos que los problemas que estaban en primer, segundo, tercero, sexto, séptimo y octavo lugar no dieron lugar a propuestas priorizadas. Por cierto, el orden en el que se han priorizado los problemas, como es el orden en el que se discuten las soluciones, ejerce una cierta presión en favor a que, por inercia, se mantenga el mismo en las propuestas, aunque algunos problemas hayan sido omitidos. Sólo cuando el moderador explicita a los vecinos la posibilidad de cambiar el orden de prioridades al finalizar la discusión, pueden observarse cambios como el siguiente:

#### Tercer caso

#### Ejemplo: Foro 4 B

<b>Orden de prioridad de problemas</b>	<b>Orden de prioridad de propuestas</b>
14. Calles en mal estado.	A. Mejoramiento de calles y zanjeo en Barrio Alberto, Burgar, Villa Negri, 6 de agosto.
8. Faltan actividades recreativas para niñas y mujeres.	B. Continuación de los talleres de repostería y pastelería en CEPAM. Ver también gimnasia, fútbol femenino... Agregar talleres de capacitación, oficio (plomaría, electricidad...).
12. Falta iluminación.	C. Ver lo que se haya colocado en 2015 y avanzar en 2016 para Villa Negri, Burgar, Alberto y 6 de agosto.
10. No hay espacios verdes y no están acondicionados.	D. Reacondicionar cancha en Sargento Cabral entre 12 y 14, Calle 8 e Independencia, y cancha de tejos.

Poder reconsiderar el orden de prioridad indica dos cuestiones. En primer lugar, las asambleas para definir propuestas tienen una cierta autonomía con respecto a lo pautado en las asambleas de diagnóstico, aunque no sea posible enunciar nuevas problemáticas no mencionadas con anterioridad. En segundo lugar, implica que lo que se ha considerado como más necesario y más preocupante no siempre es lo que se termina influyendo en la decisión de los proyectos prioritarios para ejecutar. Entre la “necesidad” y la

“solución” hay un hiato en el que comienzan a emerger una serie de factores de reconsideración, cuyo efecto es el del cambio de los primeros acuerdos.

Es en el proceso de discusión entre vecinos y moderadores en donde entran en juego los factores de reconsideración del orden de prioridades más frecuentes en las asambleas. En promedio, se formulan cuatro propuestas por foro, mientras que el promedio de problemáticas ronda las doce, por lo cual siempre habrá ciertos problemas no canalizados por el presupuesto participativo. Antes de descartar algunos problemas es necesario dar razones, argumentar el porqué de su eliminación, y si ninguno de los presentes se opone, se pasa al tratamiento del siguiente problema en la lista.

Una de las cuestiones que revela esta reconsideración es que las listas de prioridades del diagnóstico son el resultado circunstancial de una votación que responde a un contexto específico, el de la reunión en concreto (los actores presentes para decidir, la dinámica de deliberación) y el de la situación de los barrios en un momento. El cambio en el contexto es un factor del cambio del ordenamiento. Pueden redefinirse las prioridades de acción si los vecinos consideran que en el lapso transcurrido entre las asambleas han cambiado las circunstancias.

Otro de los factores de omisión de una problemática es la falta de convencimiento de los presentes con respecto a la adecuación de una propuesta como modo de solución de un problema. A la hora de concretizar las propuestas es cuando mayormente emergen las diferencias de enfoques sobre una misma cuestión. A diferencia de los primeros “foros de diagnóstico”, en donde el consenso podía lograrse más fácilmente con la enunciación de categorías generales de problemas, el esfuerzo de definir en particular las propuestas conlleva la emergencia de divergencias. Tiene menos dificultad consensuar entre los presentes un significativo general, de mayor nivel de abstracción, que consensuar un proyecto puntual, que necesita definir cómo, dónde y por qué actuar de cierta manera. A modo de ejemplo, veamos un intercambio producido en una asamblea al abordar la cuestión de la inseguridad:

Vecina 1:- La inseguridad no tiene control. Hay que poner otra cosa que sea superior a la cámara.

Vecino 1:- Pero no hay otra cosa.

Vecino 2:- Robaron una verdulería. Hay zona liberada. Los delincuentes hacen como un registro, toman el tiempo viendo por dónde la cámara filma. (...)

Vecina 2:- Un buen vecino corta el pasto, arregla el terreno y pone un alambrado. La municipalidad tiene que presionar. Alambrar y poner una garita de seguridad. (...)

Vecina 3:- Antes estaba Gendarmería y estaba más protegido. Ahora no. Vengo de trabajar y había una moto viendo qué es lo que estábamos haciendo.

Moderadora:- ¿Y poner una alarma comunitaria?

Vecina 2:- Nosotros tenemos, pero cuando suena hay vecinos que ni se asoman. (...)

Vecino 1:- Es muy complejo el caso de seguridad. Hay cuatro millones en el país que no trabajan ni estudian. Acá debe haber 20.000 por lo menos.

Vecina 3:- De afuera también.

Vecino 1:- Y de acá también. Que roban y andan con motos. El error más grande es dar dádivas, planes de ayuda a una manga de sinvergüenzas.

Vecina 4:- Yo también padezco como todo el mundo la inseguridad. Hoy nos intentaron robar y rompieron la ventana. Pero estamos haciendo a partir de una cooperativa de "Argentina Trabaja". Por más que haya vagos mantenidos también hay otros que supimos aprovechar y construir la autogestión. Hay que hacer un análisis más profundo. No involucrar a todos. Con el "Plan Progresar" por ejemplo muchos chicos volvieron a estudiar. (...)

Vecina 2:- No sabés quién vive, la gente saluda poco. El barrio pierde identidad y la gente no se conoce. Un vecino me dijo: "No puede ser que los chorros me ganen. Voy a seguir tomando mate en la vereda".

Vecina 4:- Recuperemos eso. La televisión y la radio te enferman. Yo recorrí [la calle] Larrea y la gente me hacía pasar a sus casas. Una cosa es tomar recaudo y otra, vivir enfermo.

Moderador:- Bueno, sigamos con otro punto y después vemos cómo lo tratamos.

[Diálogo entre vecinos y moderadores. Observación participante el 22/07/15 en el Foro 3B]

Como se observa, los vecinos lanzan distintas propuestas pero ninguna de ellas termina de convencer a los presentes. Hay distintas posiciones a favor y en contra de las mismas: las cámaras de seguridad pueden colocarse con el presupuesto participativo, pero hay dudas en cuanto a su efectividad, ya que los delincuentes, en el testimonio de la vecina, parecen haber aprendido a sortearlas como obstáculo. Las alarmas comunitarias tampoco convencen, por la falta de solidaridad de los vecinos ante una urgencia. Los programas sociales de incentivo a las cooperativas de trabajo o a la escolaridad también dividen las opiniones. Como así también recuperar la identidad del barrio no remite a un proyecto en concreto. Ante la demora en arribar a un consenso, el moderador decide que es el momento de abordar el siguiente problema en la lista.

Los moderadores también pueden actuar indicando alguna incertidumbre a los vecinos con respecto a una idea, cuando señalan cuestiones que estos últimos no estuviesen teniendo en cuenta, complicando la discusión. Esto es lo que decía un moderador en el debate sobre cómo abordar el control de animales sueltos en la vía pública, cuando los animales pertenecen a una familia. Algunos vecinos habían propuesto colocar carteles advirtiendo la “prohibición” de dejar animales sueltos:

Está bueno que la queramos abordar a la propuesta, pero le podemos dar una vuelta, si ponemos los carteles en el barrio, ¿qué alcance va a tener? ¿hasta qué punto cumple el objetivo? Por más que esté el cartel varios no le van a dar bola.

[Organizador. Observación participante el 25/07/15 en el Foro 4C]

En suma, lo que a menudo sucede es que pasan varios minutos y no se llega al consenso sobre una propuesta. De esta manera, las discusiones se tornan cada vez más particularistas, y toman protagonismo los relatos propios de los vecinos sobre los problemas bajo discusión. En estos casos en donde la discusión ha perdido su cauce original los moderadores incitan a

los vecinos a suspender momentáneamente el intercambio sobre cierto problema y pasar a discutir el siguiente en la lista, con el propósito de retomarlo más tarde en la asamblea. Éstos o se abandonan definitivamente, sin dar lugar a propuestas, viendo que han surgido otras propuestas luego, o bien al final, como se ha tomado distancia de un momento caldeado en la discusión, alguna de las posturas cobra valor como propuesta de consenso.

Por otra parte, no es siempre la incapacidad de llegar al consenso lo que actúa como un bloqueo a la emergencia de propuestas, sino los límites técnicos, legales y económicos, propios del presupuesto participativo o generales del Estado municipal. Ese límite puede ser explicitado por los moderadores antes de tratar un problema, restringiendo el debate sobre el mismo. Uno de los motivos más frecuentes se refiere a la cantidad de dinero con la que cuenta cada foro en el presupuesto participativo, que causa que no puedan planificarse obras de gran envergadura. Así lo expresaba uno de los organizadores:

Hay algunas problemáticas que se asemejan mucho, por el tipo de temática que abordan. Todo el tema del tratamiento del agua, saneamiento y demás. Adelantándonos un paso más y teniendo en cuenta el proceso de viabilidad y el monto que tenemos asignado al foro, va a ser como un poquito imposible abordarlo desde presupuesto participativo. Si quieren lo que podemos hacer es avanzar con lo demás y no detenernos en esas porque sabemos que va a ser medio engorroso sabiendo que la viabilidad va a quedar trunca.

[Organizador. Observación participante el 25/07/15 en el Foro 4C]

En este contexto, como muestra el siguiente extracto, el moderador propone abordar el tema de una forma paralela y externa a los canales de presupuesto participativo. Esta modalidad de exteriorización de la generación de “soluciones” se repite en las reuniones.

Lo que podemos hacer con respecto a la planta de tratamiento del agua es retomar las charlas con AYSA, para ver cómo está ese tema actualmente, si se va a retomar o no la obra, qué medida se va a tomar. Eso abordaría todos los temas del agua: presión, planta de tratamiento, desagüe y

demás.

[Organizador. Observación participante el 25/07/15 en el Foro 4C]

Lo que los organizadores plantean a los vecinos es que en vez de realizar una propuesta, supeditándola a los fondos de presupuesto participativo, quede registrado en el acta de la reunión como un “reclamo”, con la promesa de contactarse con el área encargada para comenzar las gestiones. La derivación hacia el “reclamo” incluye tanto problemáticas que tengan que ver con prestación de servicios como de realización de obras públicas. Dentro del primer grupo, los más comunes incluyen al sector de iluminación, transporte y limpieza. La falta de conexión de postes de luz, la rotura de focos, o la baja o los cortes de la tensión eléctrica; la acumulación de basura en las calles, el no cumplimiento de la frecuencia de la recolección de residuos; colectivos que no frenan en todas las paradas, que se atrasan o que no cumplen con su recorrido; son todos problemas que se entiende que deben ser solucionados por las empresas y cooperativas de trabajo que prestan tales servicios. El segundo de los grupos, el de obras públicas, es más conflictivo. Problemas estructurales como la falta de cloacas, la falta de agua potable, el asfaltado de calles, nos indican el límite económico del presupuesto participativo, ya que ante estos reclamos son los mismos moderadores quienes recuerdan a los vecinos que no es posible abordar “obras grandes” a través de este programa. Entonces, si en el caso de los servicios de limpieza, transporte e iluminación se incitaba a reclamar a la empresa responsable, en el caso de las obras, la propuesta es reclamar al mismo poder ejecutivo local, a la secretaría correspondiente<sup>87</sup>. El reclamo se efectúa a través de cartas, pedidos de reuniones y llamados telefónicos. En todos los casos, recurrir al “reclamo” también tiene que ver con un problema

---

<sup>87</sup> Asimismo, como se explicitó en el capítulo 3, este límite se combina con las concepciones de vecinos que responsabilizan a los funcionarios municipales y a sus áreas de trabajo de la realización de este tipo de obras. Entienden que el presupuesto participativo debería dedicarse a obras de integración comunitaria, de fortalecimiento de la vecindad, y no de infraestructura básica.

de escasez de recursos. Con los “reclamos” se busca que el dinero en lo posible surja de otras fuentes de financiamiento<sup>88</sup>.

En otros casos, las omisiones de propuestas no son reemplazadas por reclamos, y la problemática permanece sin tratarse. En particular esto se observa cuando quienes tienen la competencia de actuar sobre un espacio son entes privados. Por ejemplo, uno de los temas más frecuentes que responde a esta descripción es el de las veredas rotas. Los moderadores suelen comentar a los vecinos que se trata de un problema que “compete a los frentistas”, es decir a los dueños de cada propiedad, y que la municipalidad no puede accionar sobre éstas. Otros casos incluyen el saneamiento y remodelación de terrenos privados (un microbasural en un terreno baldío, una plaza localizada en un espacio privado).

Como puede observarse, en las asambleas se recurre continuamente a la autoridad de los organizadores del dispositivo para realizar sugerencias de propuestas o para corroborar si una propuesta se ajusta a los parámetros correspondientes. Esto hace que posean una importante influencia en los consensos producidos en las reuniones.

### ***3.b. El descenso en lo particular como camino hacia lo general***

La dinámica de los “foros de propuestas” indica un movimiento de descenso hacia las particularidades, que va desde las denominaciones generales de “problemas consensuados” hasta la concretización de proyectos que actúan sobre una manifestación particular de un problema. Por un lado, esto permite que la institución pueda actuar sobre el territorio contando con un presupuesto y competencias reducidos, y por el otro, brinda un espacio a la expresión de las cuestiones singulares que afectan a los vecinos.

Se trata de un movimiento de descenso en las particularidades ya que se parte de la denominación abstracta de un problema (“inseguridad”,

---

<sup>88</sup> Al respecto, suena paradójica la idea de “proponer reclamar” si una de las ideas motorizadoras de la participación ciudadana es “saltar de la cultura de la queja a la de la propuesta” (Diario La Voz de Zárate, 30/12/10). Si la clave para convertirse en un “buen vecino”, como fue abordado en el capítulo anterior, era abandonar la queja para comenzar a actuar por el bien de la comunidad, ¿qué diferencia la “queja” del vecino que no participa con el “reclamo” formalizado de vecinos a través del canal de presupuesto participativo?

“transporte deficitario”, “falta iluminación”, “basurales”, etc.) para volver a resingularizarlo, considerando soluciones específicas y situadas en un área particular del territorio. De esta manera se actualizan las definiciones sobre lo particular abordadas al inicio de los “foros de diagnóstico”, pero ya habiendo adquirido una visión de lo general a partir del trabajo de intercambio. Al lanzar el debate sobre cada problema general, los vecinos vuelven a reflexionar sobre el mismo partiendo de sus propias experiencias, sobre los espacios públicos que transitan para realizar sus quehaceres cotidianos. La vinculación con los testimonios particulares es manifiesta aquí, ya que se les solicita a los vecinos plantear “obras pequeñas y puntuales”: a partir de la narración de una situación vivida se puede focalizar en una arista del problema y de qué manera solucionarlo. Los moderadores suelen también preguntar cómo se vive la situación lugar por lugar, señalando a los oradores que viven en cada uno de los distintos barrios que componen al foro. En ocasiones los organizadores también llevan a las asambleas mapas de la zona, y a medida que los vecinos van nombrando coordenadas que ellos en especial conocen (por ejemplo, la localización de una parada de colectivo, el terreno de un basural, la intersección de calles para colocar un semáforo), se van pegando pequeños stickers con dibujos alusivos<sup>89</sup>, en un trabajo de “georreferenciación”. Los mapas referenciados se convierten en un símbolo del conocimiento relevado y producido. En su conjunto, la remisión a los testimonios de los vecinos y a la situación propia de cada uno de los barrios vuelve a sumergir en el detalle a los presentes.

Ese retorno a las particularidades, al responder al tratamiento de una problemática que ya se ha convertido en general, vale como generalidad. Si por ejemplo se ha abordado el problema de la “falta de ordenamiento vial” proponiendo la “colocación de semáforo en la intersección de las calles Larrea y Rawson” y un “reductor de velocidad en Dorrego y Córdoba” se entiende que, para el ciclo correspondiente de presupuesto participativo, se

---

<sup>89</sup> Por ejemplo, el dibujo de una rata con cajas amontonadas indica un problema con la basura y el saneamiento, el dibujo de una persona sentada frente a una máquina indica que se proyecta realizar talleres de oficio y capacitación, el dibujo de un colectivo tachado muestra que hacen falta refugios para esperar al transporte público [Ejemplos tomados del trabajo de georreferenciación en el Foro 3C].

ha tratado el problema general y se le ha dado su cauce correspondiente. Además, se simboliza como que la “zona” o el “foro” en su totalidad han consensuado determinadas propuestas, y su tratamiento en asamblea equivale a que ha dejado de ser la idea de un pequeño grupo de vecinos afectados en una cuadra o esquina en particular, para enunciarse en nombre de toda la comunidad de vecinos.

Esta concepción queda de manifiesto al explorar la figura del consejero, su sentido y su implicancia para los organizadores del dispositivo. Recordemos que los consejeros son vecinos elegidos por sus pares en los “foros de propuestas” mediante consenso, a partir de la postulación propia o de un par a viva voz. Ofician como representantes vecinales de su zona en las reuniones y los órganos constituidos por el presupuesto participativo para su dinamización, sirviendo de “nexo entre los vecinos del foro barrial y el ejecutivo municipal”. Al reunirse con los funcionarios públicos municipales en las “mesas” o “comisiones” de viabilidad técnica, deben “defender las propuestas originales surgidas del foro barrial y aplicar los criterios de justicia social”<sup>90</sup>. Según los organizadores, el consejero es un representante de todo el foro: no debe defender solamente a su barrio o al proyecto que él propuso, sino que debe hacer cumplir todas las propuestas que se hayan decidido en la asamblea. Ellos insisten en que el presupuesto participativo no debe ser un “espacio de representación de los barrios”, porque los barrios son unidades menores a las cubiertas por la asamblea. Al representar y hacer valer un conjunto de proyectos puntuales, decididos por toda la asamblea, los consejeros aprenden, en la visión de los organizadores, a ponderar los principios de “justicia social”, a ser “solidarios”, no sólo “territoriales” sino más bien “comunitarios”, a ponerse en el lugar de la necesidad del otro y defenderlas como si fuesen propias.

Los particularismos que se incitan a trascender en los “foros de diagnóstico” en nombre de un consenso general son nuevamente retomados en los “foros de propuestas”, por el tipo de acción futura que es capaz de delinearse a través del dispositivo. Esta vez, los particularismos son convertidos en

---

<sup>90</sup> Autorreglamento, pp. 21-22.

exponentes de las propuestas consensuadas de un foro, elevados a rango general. Quienes representen a la comunidad de vecinos deberán descentrarse de su barrio para defender, como si fuese propia, una particularidad-como-generalidad.

#### **4. Cerrar la deliberación**

En los dispositivos participativos la toma de decisiones involucra la previsión de mecanismos específicos que funcionen como reglas de cierre de las distintas etapas de las reuniones. En esta sección del capítulo nos focalizamos en la identificación y comparación de la serie de reglas de cierre que operan durante la dinámica de intercambio en las asambleas del presupuesto participativo, atendiendo a la forma de generalización a la que dan lugar.

Comparamos tres diferentes mecanismos de cierre de la deliberación: el voto acumulativo, propio de los “foros de diagnóstico”; el consenso aparente, que aparece tanto en los “foros de propuestas” y “de diagnóstico”; y un tercer mecanismo, el veto. Éste se pone en funcionamiento en una tercera reunión, posterior a las dos mencionadas: las “mesas de viabilidad”.

El presupuesto participativo en Zárate tiene una característica distintiva: la de combinar, bajo las disposiciones de una misma institución participativa, distintas reglas de cierre: el voto, una regla cuantitativa, de agregación de opiniones, y el consenso, que no requiere de un conteo. El voto suele relacionarse con una forma “adversativa” de pensar a la democracia, ya que como procedimiento es capaz de reconocer y alojar los conflictos de intereses y visiones de los ciudadanos, y aún así decidir acciones. Por otra parte, el consenso suele asociarse con la existencia y el desarrollo de intereses comunes en una asamblea, bajo la idea de una “democracia unitaria” (Mansbridge, 1983). Sin embargo, la forma que tienen de aplicarse ambas reglas de cierre en el caso estudiado desafía los pares conceptuales de voto/conflicto y consenso/unidad.

##### **4.a. El voto, revisitado**

El mecanismo de toma de decisiones más difundido y arraigado en la historia de las democracias es, sin lugar a dudas, el voto. El ejercicio del derecho al voto, bajo la forma de sufragio secreto e universal que caracteriza a las democracias modernas, se corresponde con una forma abstracta de arribar a la generalidad. Esto se debe a que se basa en el postulado de una igualdad aritmética entre los ciudadanos, bajo la fórmula “una persona, un voto”. Aquí no importan las diferencias de capital económico, social o cultural. “Al final, una simple cuenta”, en palabras de Rosanvallon, “resultante mecánica y totalmente despersonalizada de la expresión de cada uno” (2012:56). Esto significa que la decisión ocurre a costa de una simplificación radical del mundo social, ya que, al mismo tiempo, la votación actúa uniformando y reduciendo los argumentos para convertirlos en datos calculables. Por su carácter aritmético, despersonalizado y simplificador, el voto produce una decisión común, pero incapaz de ser rastreada, de remitirse a los particulares que la constituyeron. Su producción exige un borramiento de las singularidades. Como técnica, se abstrae de los impulsos, razones y motivos en favor de una opción al precio de su olvido.

Este carácter abstracto se ve reforzado cuando el voto no se halla atado a una deliberación previa, ya que cuando esto sucede, sería posible de alguna manera rastrear los argumentos que estuvieron en el origen de una toma de posición colectiva. La ligazón del voto con un espacio asambleario le devuelve su carácter situado, le quita su abstracción. En este sentido, podemos contraponer la práctica del voto en asamblea con la práctica de elección de representantes de gobierno tal como la conocemos hoy en día. Las elecciones reúnen a los ciudadanos bajo la forma de un aglomerado de individualidades dispersas. En el día de la votación, no opera ningún intercambio, por el contrario, se desincentiva todo entrecruzamiento de

palabras que pueda incitar al votante a cambiar su opinión<sup>91</sup>. Allí el ciudadano aparece bajo una forma abstracta: a nadie se le ocurriría relatar a viva voz un *racconto* de las experiencias de vida que lo han llevado a optar por uno u otro candidato. Simplemente es uno más, sin biografía, sin identidad concreta más que su nombre y un número en un listado. Por el contrario, las asambleas permiten la argumentación sobre las opciones, e incluyen la posibilidad de recurrir a las historias propias, y de que cada uno muestre aquello que hace singular a su caso. El ciudadano puede dar cuenta de sus pertenencias concretas. El imperativo es el contrario al del día de las elecciones de representantes: en la asamblea no debe acallar su palabra y es libre de promover en voz alta la opción en favor de un curso de acción.

En consecuencia, en lo que respecta al presupuesto participativo, podría decirse que la previsión de espacios deliberativos en su interior y su combinación con mecanismos de toma de decisiones a través de la votación permitiría devolverle a esta última un carácter situado, en donde las historias personales importen. ¿En qué medida una regla de cierre puede enlazarse con la valoración de las singularidades?

Decíamos en la primera sección del capítulo que la instancia en donde se practica una votación es el “foro de diagnóstico”, en el momento de priorización de las problemáticas mediante los stickers. A diferencia de la fórmula clásica “una persona, un voto”, el presupuesto participativo en Zárate aloja una forma de votación más compleja, la del “voto acumulativo”. Cada vecino tiene una cantidad de votos que equivale a la división por dos del número de vecinos presentes, más dos. Lo que se mantiene con relación a la fórmula simple del voto es el carácter igualitario de la distribución de la cantidad de votos, ya que el vecino no cuenta con más votos que otros

---

<sup>91</sup> En Argentina, el artículo 71 del Código Electoral Nacional prohíbe “admitir reuniones de electores (...) durante las horas de elección (...) dentro de un radio de ochenta metros alrededor de la mesa receptora”, “ofrecer o entregar a los electores boletas de sufragio”, “el uso de banderas, divisas y otros distintivos”, “realizar actos públicos de proselitismo (...) desde cuarenta y ocho horas antes de la iniciación del comicio y hasta el cierre del mismo”. El artículo 85, por su parte, indica que “el secreto del voto es obligatorio durante todo el desarrollo del acto electoral. Ningún elector puede comparecer al recinto de la mesa exhibiendo de modo alguno la boleta del sufragio, ni formulando cualquier manifestación que importe violar tal secreto” (Código Electoral Nacional, 2015).

vecinos en la misma asamblea. El vecino sigue decidiendo en cuanto “uno”, con la misma cantidad de votos que todos los demás, no se le asigna un peso diferente por tener ciertas cualidades específicas.

El “voto acumulativo” en el presupuesto participativo, al igual que el voto en las tradicionales elecciones de representantes, es de orden aritmético. Sin embargo, busca promover un resultado que no es la elección de candidatos sino crear una lista de prioridades. La técnica elegida responde al objetivo de armar este ranking, ya que utilizando la fórmula “una persona, un voto”, podría dar como resultado que muchas problemáticas se sitúen en el mismo casillero en cuanto al número de orden, dificultando la identificación de los problemas más y menos prioritarios<sup>92</sup>. Al tener cada vecino más de un solo voto, se hace más fácil identificar los distintos números de orden en una lista y de esta manera la administración puede tener indicadores claros para la formulación de políticas públicas. En este sentido, el “voto acumulativo”, al igual que la fórmula simple del voto, también tiene el efecto de simplificar los argumentos para convertirlos en dimensiones calculables.

No obstante, por otra parte, los organizadores del presupuesto participativo asignan una gran importancia a la existencia de un espacio de debate previo a la votación, y quieren evitar que ese intercambio se desconecte del momento de votar. La desconexión de la instancia de priorización, que implica un retorno al juicio de cada uno, constituye un riesgo en tanto el vecino pueda olvidarse de lo aprendido durante la discusión y votar como mero individuo. Veamos lo que comentaba una organizadora al respecto:

Organizadora:- Al principio a mí me hacía un poco de ruido que votas, que al final es por votación. Nosotros siempre al final tratamos de buscar un consenso, o una discusión que te lleve. Que te permita decir bueno este

---

<sup>92</sup> Una justificación que apunta a la equidad de la técnica del “voto acumulativo” [*cumulative voting*] es brindada por Lani Guinier en *The Tyranny of the Majority* (1994). Esta complejización del voto implica un distanciamiento con el principio de mayoría, en el sentido de que se piensa como un mecanismo que otorga mayores posibilidades a las minorías. Con el “voto acumulativo”, cada votante puede elegir concentrar todos sus votos en una sola opción, expresando con la mayor intensidad posible su preferencia. En consecuencia, los grupos minoritarios pueden unirse estratégicamente, concentrando lo más posible sus votos, para tener una chance de acercarse en cantidad de votos a las mayorías tradicionales.

año trabajamos con esto, el año que viene... Y eso se pierde un poco a la hora de votar.

Entrevistadora:- ¿Como que cierra la discusión?

Organizadora- Claro, pero antes ya has previamente tenido toda la parte de la discusión, cuando te pones de acuerdo en decir 'bueno, todas estas problemáticas las vamos a llamar así, en concreto', ahí está el debate. Y bueno, después es verdad que cada uno individualmente es el que vota.

Entrevistadora:- Ya tenés el espacio para expresarte cuando van llamando las problemáticas.

Organizadora:- Exactamente.

[Entrevista a organizadora realizada el 03/06/15]

Evitar la desconexión con el debate tiene como implicancia que al llegar el momento de votación los vecinos se hayan transformado de alguna manera, que ya no voten como meros individuos aislados unos de otros sino que tengan en cuenta lo que se ha producido en el encuentro con los demás. Este "vecino transformado" es aquel que cuando retorna a su propio juicio luego de haber atravesado una instancia de discusión, ya no vota como "yo particular" sino que puede apreciar lo general, aquello que trasciende a sus preocupaciones personales y que ha podido escuchar a través de las intervenciones de sus pares.

¿Dónde quedan las historias singulares narradas por los vecinos? Hay un cierto borramiento de las mismas en tanto la formulación de problemas, como vimos, tiende a ser generalista, desprovista de identificaciones concretas en pos de su comparabilidad y ampliación de su extensión denotativa. Aún así, el momento de expresión de las singularidades constituye un momento clave, no eliminable, del procedimiento. Las formulaciones generales necesitan partir de las enunciaciones pormenorizadas que hacen los vecinos, sin tener estas últimas no hay pasaje al "problema consensuado". El mismo afiche utilizado durante los "foros de diagnóstico" es una muestra visual de ello: contiene cada uno de los *post-its* dentro del círculo del problema general al que corresponde. De esta manera, todos pueden ver reflejada su singularidad en la lista. Pero si

bien el resultado incluye a las historias singulares, no las incluye específicamente. Son un momento del mismo, pero a su vez el nombre del problema incluye potencialmente a muchos otros casos, por su carácter amplio.

Por último, la conformación de la lista de prioridades no da como resultado la existencia de una parte que valga por el todo. En los “foros de diagnóstico” todas las “partes” (problemas) figuran en el ranking, y ninguna, por más que haya sacado pocos o ningún voto, es excluida del mismo. Aunque es cierto que los problemas son ordenados de mayor a menor cantidad de votos, no hay una clara división entre “ganadores” y “perdedores”, como en las elecciones de representantes. No hay un “resto”, ya que todos están incluidos y tienen la posibilidad de ser retomados en los “foros de propuestas”.

#### ***4.b. El consenso aparente***

Existe toda una tradición de pensamiento que ha considerado que una forma de decisión es más democrática en cuanto más cerca se halle de la unanimidad. Al fundarse en la valoración de la autonomía individual como principio primero, esta tradición entiende que la democracia no puede más que aceptar que, idealmente, una decisión es legítima si y sólo si es producto de la voluntad de todos aquellos que la conforman, es decir, si existe un acuerdo unánime (Cohen, 1986; Manin, 1987; Elster, 2007). Se trata de una comprensión de la voluntad general como suma de todas las voluntades individuales, pero que se han transformado por medio de una reflexión que las sitúa en el lugar de la voluntad general, no su voluntad privada. La legitimidad de las decisiones se origina en cada voluntad individual (que deja de ser individual al pensarse como general): al actuar de acuerdo con la voluntad general, cada persona se obedece a sí misma. La unanimidad exige que ninguna decisión se tome contra la voluntad de algún participante<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> En las democracias modernas la pretensión de unanimidad de las decisiones se ha morigerado debido a que se nos presentan como más conflictivas, plurales, saturadas de

A menudo, las nociones de consenso y unanimidad han tendido a superponerse, a utilizarse como sinónimos. Es Philippe Urfalino (2014) quien señala una distinción fundamental entre los dos conceptos. Mientras que el consenso no necesariamente implica una votación, constatar la unanimidad en una asamblea exige la realización de una votación en la que cada individuo pueda expresarse. El consenso entendido como unanimidad exige una técnica de conteo de las opiniones.

Existe otra forma de entender al consenso que no requiere una técnica de conteo, pero sí opera como una regla de cierre. Éste es el consenso que para Urfalino tiene un carácter aparente. Ocurre cuando un orador, luego de que varios participantes hayan tomado la palabra en una reunión y hayan sido escuchados, expone una suerte de síntesis de lo pronunciado. Esta síntesis constituye una “propuesta de consenso”, que se transforma en decisión cuando ningún participante de la asamblea se opone explícitamente. No hace falta que cada una de las personas enuncie su acuerdo o desacuerdo. Basta con comprobar que del silencio posterior no surja una opinión en contra. Su carácter aparente lo da el hecho de que no podemos saber realmente si quienes se mantienen en silencio están a favor o en contra. Se entiende que están de acuerdo si no manifiestan lo contrario.

Este tipo de cierre del debate es el que efectivamente se pone en funcionamiento en varios momentos de las reuniones. Por ejemplo, cuando los participantes de los “foros de diagnóstico” deciden nombrar a un grupo de problemas englobándolos en una definición generalizada. La dinámica de cierre se pone en marcha cuando el moderador consulta a los vecinos cuál es el nombre que le pondrían a un grupo de “problemas individuales”, allí los vecinos o incluso el moderador pueden realizar propuestas a viva voz que constan de una propuesta de denominación. El consenso se da como hecho cuando la propuesta emitida por el vecino o moderador no es impugnada

---

opiniones divididas. Bernard Manin (1987) comenta sobre la tensión que existe entre el principio de legitimidad de las decisiones, que exige la unanimidad, y el principio de eficiencia en la toma de las mismas, que acepta el principio de la mayoría para poder guiarse. Para Manin, la dificultad para poner en práctica el principio de unanimidad encuentra una solución provisoria en la conversión al principio de la mayoría como factor de legitimidad de las decisiones.

explícitamente. Veamos un caso de denominación por parte de los vecinos, en donde la emergencia de un silencio no interrumpido luego de una propuesta de denominación, junto con la aprobación explícita por parte del moderador, da lugar al aparente consenso:

Moderador:- Acá pone: “vecinos sin conexión cloacal”, “desnivel de puente de la autopista”, “no se respetan las medidas de los caños”, “desechos que van a la calle San Lorenzo”, “agua acumulada en 25 de Mayo”, “se rebalsan las cloacas por agua de lluvia” (...) Bueno, en general, son problemas de cloacas y aguas servidas. ¿Cómo le ponemos a este conjunto de problemas?

Vecino:- Contaminación, medio ambiente, algo así.

Vecinas:- Cloacas.

Vecina:- En realidad no es tema de cloacas, es aguas servidas.

Moderador:- Bueno.

[Observación participante el 20/04/15 en la Zona 1]

Los “foros de propuestas” se hallan atravesados en su totalidad por la aplicación de la regla del consenso aparente, ya que no prevé otros mecanismos para zanjar la discusión. Al discutir cada una de las problemáticas en vistas al trazado de una solución los vecinos y moderadores lanzan propuestas que si son aceptadas por algunos y/o no son explícitamente rechazadas son aprobadas. El rechazo puede surgir, como vimos con el ejemplo del debate sobre la inseguridad, bajo la forma de contrapropuestas a una propuesta original. Por otra parte, la omisión de la conversión a propuestas de algunas problemáticas también requiere de un consenso aparente. Antes de tal descarte es necesario que ninguno de los presentes se oponga a dejarlo pendiente o sin tratarse.

El consenso aparente también aparece en decisiones que podrían parecer menos importantes, que son las que ocurren en el entremedio de la discusión. Éste suele ser el caso con las “decisiones de procedimiento”, por ejemplo, sobre el momento puntual en el que en la asamblea deba pasarse a la próxima etapa (Urfalino, 2014:69). Estos pasos se nos aparecen como naturales al presenciar una asamblea, pero no debemos pasarlos por alto,

ya que marcan el inicio y el cierre de los distintos bloques en los que podemos dividir la dinámica de una asamblea. Cuando los moderadores enuncian que ha llegado el momento de pasar a recoger los *post-its*, de nombrar los problemas, de votar, de debatir cada uno de los problemas, son indicios que marcan las diversas etapas de las reuniones. Cada etapa, para efectivizarse, requiere que los participantes no se hayan opuesto al cierre de la anterior, que no manifiesten que ha quedado algo pendiente.

En comparación con la lista de prioridades producida a partir de la regla de “voto acumulativo”, que producía una decisión por la cual todas las partes sujetas al voto eran incluidas de forma ordenada, podemos preguntarnos si el conjunto de consensos producidos en las reuniones puede generar exclusiones. Hemos visto que los consensos son tanto de aprobación de una propuesta o bien de omisión del tratamiento de un problema. En efecto, el resultado del añadido de consensos es el de una generalidad de propuestas que valen para una “zona” o un “foro”, acordados por el conjunto de vecinos, que deja un resto de potenciales propuestas no incluidas, y también problemas sin propuestas. Se conforma un “conjunto ganador” y otro “conjunto perdedor” de propuestas, que sólo quedan en la memoria de quien las propuso, pero no asentadas en ningún acta. Se trata un resto compuesto por aquellos problemas que suscitaron más diferencias de posiciones entre los presentes, aquellos que generaron mayor conflictividad y sobre los que no se pudo acordar una propuesta de solución en los minutos destinados al tratamiento de una cuestión.

#### ***4.c. El veto como forma especial del rechazo***

Al rastrear las formas de toma de decisiones en las asambleas nos hallamos con una serie de casos límite, para los cuales la pertinencia del concepto de “consenso aparente” es puesta en duda. Ciertamente, en comparación con el voto, que otorga el mismo peso a cada individuo, al observar la dinámica de consenso aparente podemos advertir la presencia de una desigualdad en el peso que tiene la palabra de algunos participantes, haciendo que algunos sean más influyentes que otros (Urfalino, 2014). Algunos actores son vistos por el resto de los participantes como personas con más autoridad, su *ethos*

los sitúa en una posición más importante para persuadir al auditorio. ¿Pero hasta qué punto podemos hablar de “consenso aparente” cuando la afirmación de un actor es inapelable, es decir, cuando la discusión se da por cerrada cuando un actor pronuncia un rechazo?

En este sentido, en ocasiones este tipo de actores se comportan más como “jugadores con veto” que como incitadores de consenso. Los “jugadores con veto” se definen por su poder de abortar un cambio. Si éstos se hallan en desacuerdo con una propuesta la misma no puede ejecutarse (Tsebelis, 2006). Pero a diferencia del momento de rechazo que puede operar en las dinámicas de consenso aparente, que promueve un regreso a la discusión para buscar una reformulación de la propuesta, el veto funciona como una regla de cierre. Cuando se pronuncia, no se regresa a la discusión. Es una decisión tomada, inapelable al menos para el ciclo de presupuesto participativo que esté en vigencia.

Como hemos visto en el capítulo 3, una serie de criterios financieros, legales y técnicos, anclados en el saber experto y en la posición profesional de los funcionarios de gobierno, son la clave que justifica el ejercicio del poder de veto. El rol de los funcionarios como “jugadores de veto” se manifiesta en las “mesas de viabilidad”, que les siguen a los “foros de propuestas” en el ciclo de presupuesto participativo. En las “mesas de viabilidad” se reúnen los vecinos-consejeros de cada uno de los “foros” y “zonas” junto a un grupo de funcionarios que trabajan en las áreas municipales que atañen a las propuestas que han presentado los vecinos. Los funcionarios deben aprobar las propuestas para que éstas puedan transformarse en proyectos a enviar al Concejo Deliberante y ser ejecutadas. Esta es la última asamblea del ciclo. Después de la misma se pasa a la ejecución de las propuestas.

El reglamento del dispositivo afirma que en el momento de dictaminar la viabilidad “se exigirá a los funcionarios pertinentes fundamentos claros y precisos respecto de la inviabilidad de las propuestas”<sup>94</sup>. Un grupo de vecinos manifestaba al respecto:

---

<sup>94</sup> Autorreglamento, pp. 22.

Moderador:- No nos olvidemos que esta propuesta va a ir a viabilidad y que la misma secretaria tiene que estar presente.

Vecino:- Y, te dicen que “no es viable”. Y cuando te dicen “no es viable”, ¿se terminó la charla!

Vecina:- Bueno, no, “se terminó la charla” no. Que digan por qué no es viable.

[Observación participante el 25/07/15 en el Foro 4C]

El veto técnico-burocrático aparece de una forma sutil, por lo cual puede confundirse con las dinámicas de consenso aparente. Se expresa de forma solapada en un ámbito asambleario, en donde los funcionarios se enfrentan cara a cara con los vecinos-consejeros. Se les pide a los funcionarios que realicen una justificación y el veto se enuncia buscando persuadir a los presentes de los perjuicios, la imposibilidad o la prescindibilidad de una política. ¿Hasta qué punto puede impugnarse esa contestación?

Justificar una decisión negativa, al ser una atribución de los funcionarios, cae bajo el dominio de la argumentación técnico-burocrática<sup>95</sup>. El debate se promueve bajo la matriz de las soluciones factibles o imposibles: no lo políticamente deseable, sino lo técnicamente posible. De esta manera, la evaluación de los funcionarios se convierte en una instancia paradójica: ayuda a pensar argumentos en contra de un proyecto presentado, lo que incentiva a la deliberación<sup>96</sup>, pero por otro lado, su presentación bajo un lenguaje técnico tiene un efecto de clausura. Los argumentos en contra se presentan como “costos” que no se corresponden con los “beneficios”, o como limitaciones técnico-legales insalvables. El orden de lo justo y lo injusto no se halla bajo discusión en esta instancia.

Por último, al indagar sobre la autoridad que posee la figura del funcionario en las asambleas surge la pregunta sobre el rol de los moderadores cuando se expiden sobre los límites técnicos, legales y económicos de las ideas

---

<sup>95</sup> La especificación de los expertos estatales como actores decisores en el presupuesto participativo muestra que, como sostienen Morresi y Vommaro (2011), los expertos no se limitan simplemente a “servir a los políticos” según la clásica distinción entre las figuras del político y del técnico. Por el contrario, los expertos mismos son tomadores de decisiones en el Estado.

<sup>96</sup> Véase nota al pie n° 23.

generadas en el “foro de propuestas” e instan a los vecinos a anticipar el juicio que emitirán los funcionarios. En la eventualidad de que los vecinos rebatan estas afirmaciones se debate la posición del moderador como “jugador de veto”.

## **5. Conclusión**

El recorrido a través de el procedimiento de las reuniones de presupuesto participativo nos permitió develar la existencia de al menos dos lógicas de interacción entre la particularidad y la generalidad. Por un lado, nos encontramos con un “movimiento hacia la generalidad” que se expresa especialmente en la primera etapa de foros barriales o “foros de diagnóstico”. Su objetivo es la identificación de los problemas comunes que afectan a un “foro” o “zona”. Este proceso no está exento de contradicciones y pugnas por la estimación de las singularidades y la incompatibilidad entre necesidades o propuestas. Hallamos otra lógica, la del “movimiento hacia las particularidades”, que se muestra especialmente en la segunda etapa de foros barriales o “foros de propuestas”, cuyo objetivo es la concretización de proyectos que puedan dar solución a las problemáticas identificadas en las primeras reuniones. En tanto, las “mesas de viabilidad” son un paso más en ese “movimiento a las particularidades”, que reduce el espectro de proyectos concretos a ser ejecutados.

Ambos “movimientos” se entrelazan entre sí a través del encadenamiento de las distintas etapas de cada reunión y de las distintas reuniones. Como hemos visto, el “movimiento hacia las particularidades” también da lugar a una decisión común, que se esgrime en nombre de una comunidad de vecinos y no de individuos. En este sentido, retomamos la idea de que antes que de la creación de “un” bien común, de las decisiones producidas por la deliberación pueden emerger múltiples maneras de dar forma a ese común (Knight y Johnson, 1994). Se originan decisiones que corresponden a algunas de las posibles formas de generalidad, producidas por aquellos que toman parte en el intercambio, atado a un contexto y a una serie de reglas.

En efecto, la dinámica cuenta con procedimientos específicos que los organizadores aplican cuidadosamente al ejercer el rol de moderadores de los debates, que son las que explican los tipos de “movimientos” a lo largo de las reuniones. Elegir adoptar una u otra forma de estructuración de las reuniones, y una u otra regla de cierre en determinados momentos de las reuniones son opciones tomadas que privilegian ciertas formas de producción de generalidad y no otras, con efectos específicos tanto sobre la manera de concebir al espacio público como sobre el tipo de políticas públicas que se podrán aplicar. Dar cuenta de las formas de producción de la generalidad permite devolver el carácter contingente de las decisiones tomadas en este dispositivo participativo. Los problemas priorizados y los proyectos elegidos, más que el resultado natural de cualquier tipo de asamblea vecinal, son el producto del ejercicio de ciertas dinámicas de intercambio y de acuerdo común, es decir ciertos procedimientos reglados que se han optado por adoptar.

## Conclusiones

Más de una década después del acontecimiento de 2001, que signaría un antes y un después en la historia política argentina, como suceso en el cual sus protagonistas se atrevieron a interpelar a la “clase política” en una clave de apertura participativa, la *participación* ha transfigurado sus sentidos. Luego de las “innovaciones” en materia participativa que el Estado comenzó a enunciar como modelo de “buena política”, la participación ya no pudo ser pensada únicamente como lo rupturista, lo acontecimental o lo espontáneo. La idea de participación fue siendo incorporada por las instituciones estatales para adoptar formas específicas, institucionalizadas, con reglas y procedimientos que la enmarcan.

En la presente tesis nos preguntamos si era posible hallar, en el presupuesto participativo de Zárate, formas a través de las cuales los actores dieran lugar a la construcción de lo general. Sostuvimos que, para realizar esa tarea, era preciso desanclarse de la manera más esencialista y unívoca de pensar lo general, para poder pensarla como un artificio político. Asimismo, entendimos que era necesario pensarla no como *una* construcción, sino como construcciones en plural. Así, son múltiples las formas a través de las cuales se construyen *generalidades*.

El análisis de los datos empíricos producidos, fundamentalmente, por el relevamiento de los intercambios comunicativos en las asambleas de presupuesto participativo nos llevó a plantear la hipótesis de la existencia de tres formas de generalidad: la *generalidad a distancia*, la *generalidad de cercanía* y la *generalidad procedimental*. Vimos que estas formas de generalidad tenían que ver con las maneras a través de las cuales los actores se presentaban a sí mismos, se asignaban y les era asignado un rol específico dentro del dispositivo, y se distinguían en torno a su carácter de agente estatal (la figura del *funcionario*) o como participante de un barrio (la figura del *vecino*). Tanto vecinos como funcionarios se disputaban la construcción de lo general operando como productores de distintos criterios.

Uno que sostenía que había que alejarse de las pequeñas cuestiones cotidianas aplicando tecnologías de evaluación pretendidamente imparciales, que rijan sobre y más allá de la particularidad de cada caso. El otro sostenía que, por el contrario, la acción estatal debía tener en cuenta específicamente cada caso, atendiendo a las urgencias sin dilación.

En el capítulo 3 mostramos que, si bien la figura del funcionario se forja en la tensión entre la apelación a la distancia por un lado y a la proximidad por el otro, los funcionarios de raigambre técnica encargados de evaluar la viabilidad de los proyectos son, principalmente, productores de distancia. Para ellos, las propuestas enunciadas por los vecinos deben atravesar con éxito una serie de filtros para ser considerados como proyectos factibles. Estos filtros tienen que ver con criterios aprendidos en su formación profesional, especializada en un área de saber (como el transporte, la economía o la hidráulica) y desarrollada en su trabajo en el Estado, que traza una diferencia con los vecinos. Estos criterios son presentados como imparciales, para escudarse de las críticas que los vecinos esgrimen. Se trata de filtros que no son perturbados por la apelación a tener en cuenta los deseos y angustias de un grupo particular de vecinos. Rigen la evaluación de todos los proyectos por igual. Estos son: la adecuación a cierto límite monetario y a una relación de costo-beneficio en la cual los “costos” (en donde están los recursos económicos, pero también los nuevos “perjuicios” que se puedan generar) sean equivalentes o superiores a los “beneficios” (que no sean inciertos, que produzcan “soluciones”). También las propuestas deben hallarse dentro de las competencias legales del municipio.

Estos filtros buscan excluir la dimensión política del conflicto y la incertidumbre en la ejecución de los proyectos. Asimismo, la producción de distancia se preocupa por limitar las demandas participativas, filtrando como “excesivas” todas aquellas que sobrepasen la capacidad “objetiva” de acción estatal, con el argumento de que “el Estado no puede con todo”. Además, los funcionarios esgrimen que una “planificación óptima” no puede quedarse en el corto plazo y la demanda de soluciones inmediatas a problemas urgentes, sino trabajar en el largo plazo, percibir que lo que a primera vista

puede parecer más urgente, no siempre lo es, y trabajar en los “problemas de base”. También agregan que las decisiones que en un momento dado pueden parecer óptimas, pueden ser alteradas ante un cambio en la coyuntura. En ese sentido, sostienen que la planificación es “dinámica”, por ello, el Estado no puede socializar toda su información de antemano, y debe confiarse en su criterio.

La introducción de todos estos parámetros obligatorios para iniciar una acción estatal y de criterios para pensar las decisiones apunta al ideal de producir una ciudad “eficiente” y “predecible”. Con esa mira se produce una *generalidad a distancia*.

Los vecinos contrarrestan esta mirada, afirmando que la “ciudad eficiente” como un todo olvida que la misma tiene sus diversidades, que cada barrio es singular, y que no se puede equiparar y comparar con los mismos parámetros realidades tan disímiles. Sostienen que cada una de las experiencias de vida merecen ser tenidas en cuenta en la producción de generalidad. En ese sentido, como vimos en el capítulo 4, al tomar la palabra en las asambleas testimonian haber vivido ciertas situaciones preocupantes en sus barrios, a las que se debería atender públicamente. Dan cuenta de un saber específico constituido en el haber sido afectado en la cotidianidad de los barrios en los cuales se habita y transita. Al contrario de los conocimientos técnicos, es un saber guiado por el sentir, y apunta a generar vínculos de empatía. Cada testimonio se plantea como un “caso ejemplar”, como una situación representativa de la situación general de sus barrios. Son sucesos que se desnaturalizan, problematizándolos en público. Asimismo, la presencia de un conjunto de vecinos en las asambleas es tomada por los organizadores como la representación de todos los habitantes de una “zona” o “foro”, hayan o no participado.

Los vecinos reivindican que los funcionarios (entendidos como encarnación del Estado) deben hacerse responsables de las necesidades que los vecinos comentan. La reivindicación no se hace en nombre de un merecimiento privado o de un beneficio personal, sino en nombre de “tener derechos”, de la construcción de un espacio de habitabilidad más igualitario, en donde no

haya barrios excluidos y segregados por su menor poder adquisitivo. Tampoco aspiran a que se resuelva con un intercambio entre agentes privados, sino que con inversión de recursos públicos y acción de los funcionarios del Estado.

Aunque los vecinos, como los funcionarios, se hallan tensionados por la introducción de elementos propios de la *generalidad a distancia* (especialmente aquellos que son denominados como “viejos participantes”), en sus enunciados prima la producción de la cercanía. Expresan el ideal de una “ciudad igualitaria”, el objetivo de una *generalidad de cercanía*. Pero se trata de una igualdad muy especial, ya que construyen figuras de alteridad de esa misma comunidad: los “malos vecinos” y los vecinos descomprometidos.

En consecuencia, el presupuesto participativo se constituye en el locus de una tensión entre dos tipos de generalidad promovidas en el contenido de los discursos de dos actores: vecinos y funcionarios. Ambos disputan por los criterios de producción de generalidad que consideran mejores. La manera de resolver las tensiones aparejadas por el encuentro entre los agentes estatales y los participantes que halla el dispositivo es la de la creación de una generalidad a través del *procedimiento*.

Como vimos en el capítulo 5, el ciclo de presupuesto participativo encadena a través de su reglamentación y su puesta en práctica distintos tipos de asambleas, con distintos objetivos, en vistas a la producción de una decisión que se considera general. El diseño del procedimiento está pensado con el objetivo de crear una generalidad. Las distintas pretensiones de generalidad enunciadas por vecinos y funcionarios se enmarcan dentro del procedimiento, que les otorga momentos específicos para su expresión y dirime de una cierta manera el conflicto entre las mismas. En tanto, los moderadores se esgrimen como los custodios del procedimiento, con el imperativo de producir una decisión acorde a las reglas y en un tiempo dado.

En las “asambleas de diagnóstico”, la dinámica parte de formulaciones individuales realizadas por los vecinos, con el objetivo de formar, a partir de

éstas, formulaciones colectivas. El primer dato que se produce es obtenido mediante la reflexión individual, en silencio y volcada por escrito de cada uno de los vecinos, sobre los problemas que afectan a su entorno. Los “problemas individuales” son agrupados por los moderadores en grupos temáticos. Son expuestos de forma desidentificada, sin el nombre del enunciador. Luego, se pasa a debatir en conjunto y oralmente sobre los modos de nombrar a cada grupo de problemas, produciendo “problemas consensuados”. A través del debate conjunto se busca que los problemas sean dotados de una impronta global. En esta instancia opera una transformación del lenguaje en el que se enuncian los problemas: se trata de expresiones sucintas, en clave de negatividad y sin hacer referencias a situaciones particulares. En este sentido, borra la singularidad, es decir su anclaje a experiencias concretas vividas por los vecinos. Cuando el dispositivo retorna al juicio de cada uno en la votación de prioridades, supone que el individuo ya no vota por sus inclinaciones individuales, sino que nutrido del intercambio colectivo. El producto es una lista de problemas objetivados y priorizados, sin rastro de inscripciones personales.

En las “asambleas de propuestas”, se parte de esta lista para pensar colectivamente propuestas de “solución” a los problemas. Pero sostuvimos que entre las “necesidades” y las “soluciones” hay un hiato. Lo que se ha considerado en la primera asamblea como más necesario y preocupante no siempre es lo que termina influyendo en la decisión de proyectos a ejecutar. Este hiato se debe al esfuerzo incompleto que resulta de pasar de una *generalidad abstracta*, es decir, la lista de problemas priorizados en la primera reunión, a una *generalidad concreta*. Es decir, la tarea de proponer “obras pequeñas y puntuales” que actúen sobre la manifestación específica de un problema. A la hora de concretizar, emergen diferentes enfoques sobre una misma cuestión. Parece ser más fácil ponerse de acuerdo en niveles de mayor abstracción. Si no se genera un rápido consenso que indique una propuesta sobre una problemática, ésta decide saltarse, para pasar a discutir otro problema. El procedimiento establece que, aún dando lugar a proyectos puntuales, se ha construido una generalidad. Primero,

porque responde al tratamiento de una problemática que se ha vuelto general. Por medio de esa pequeña obra, se ha atendido al problema general por lo menos en el ciclo correspondiente. Segundo, porque asigna al proyecto el carácter de consenso del conjunto de los vecinos en una “zona” o “foro”. Esta generalidad, producto del “consenso aparente”, excluye todas aquellas cuestiones que hayan generado más debate y no hayan logrado un acuerdo en el tiempo asignado. Las “mesas de viabilidad” cierran el ciclo de presupuesto participativo reduciendo el espectro de proyectos posibles.

Encontramos también que la generalidad no tiene que ver con la escala de los proyectos. La generalidad no implica el pasaje de lo “micro” a lo “macro”. La combinación de las tres formas de generalidad aludidas da lugar a la creación de “proyectos puntuales”, de pequeña escala, esto es, son obras muy específicas las que se producen como resultado la participación en este dispositivo promovido por el Estado. Es en ese sentido que la producción académica destinada a analizar otros casos de presupuesto participativo ha indicado que ocasiona fragmentación, en tanto no se debaten proyectos a escala de toda la ciudad. También en nuestro caso las partidas presupuestarias son destinadas a porciones divididas del territorio del partido de Zárate, los recursos son escasos, y cada “zona” y “foro” decide de forma autónoma sin relacionarse con otras zonas, por lo que las obras que se pueden crear inciden sólo en la pequeña escala. Por ejemplo, reacondicionar una plaza, colocar volquetes para retirar basura en un barrio, realizar talleres artísticos, colocar nomencladores de calles en un barrio, poner tosca en algunas calles, colocar algunos refugios en paradas de colectivo, instalar una alarma comunitaria, acondicionar una salita de primeros auxilios<sup>97</sup>. Sin embargo, más allá de la escala, en el presupuesto participativo los actores aspiran, desde distintos puntos de vista, a que el ejercicio de participar conduzca a producir lo general.

Las conclusiones obtenidas permiten realizar aportes a los estudios sobre las políticas participativas promovidas por el Estado. Por un lado, porque muestran que los actores que participan en el presupuesto participativo

---

<sup>97</sup> Los ejemplos corresponden a los proyectos planificados para su ejecución en 2014.

tienen impactos distintivos para motorizar la producción de lo general. En tanto los actores se presentan a sí mismos atribuyéndose roles, saberes y experiencias específicas, algunos promoverán ciertas formas de generalidad y otros, otras. En nuestro caso, los actores constituyen las figuras del *funcionario* y el *vecino* en torno a distintos atributos y poderes, lo cual da como resultado que los primeros produzcan una *generalidad a distancia*, y los segundos, una *generalidad de cercanía*. Por otro lado, porque es importante señalar que la manera en la cual los procedimientos son pensados, diseñados y puestos en práctica condiciona lo que se produce en el dispositivo. Para el caso de Zárate, la *generalidad procedimental* produce proyectos “pequeños” y “puntuales” luego de un trabajo de debate conjunto en el que se pasa de los bosquejos individuales a hablar de tópicos en abstracto, para luego diseñar propuestas concretas, en el que a cada paso se le otorga una razón de ser. El trabajo que antecede a la generación de propuestas hace que los actores puedan enunciarlos como proyectos generales, y no de individuos.

Por ambas razones, contrastar en el futuro la presente investigación con el estudio de otros casos resulta relevante. En primer lugar, incluir casos de participación promovida por el Estado en los cuales los agentes estatales ocupen otras posiciones dentro del mismo (por ejemplo, que sean miembros del poder legislativo local, y no del poder ejecutivo), o en los cuales los participantes a los que se convoca no sean todos los vecinos de los barrios (por ejemplo, dispositivos que convoquen a categorías sociales específicas, como los jóvenes, presentes también en municipios bonaerenses). En segundo lugar, añadir casos que también tengan como objetivo la realización de proyectos en las localidades pero que cuenten con otros procedimientos, los cuales podrían o no dar lugar a la construcción de lo general.

Para finalizar, quisiéramos plantear como problema la aparición de lo político en el espacio de las asambleas de presupuesto participativo. Observamos que los actores presentes en el presupuesto participativo no se presentan en apoyo ni impugnación a agrupaciones políticas definidas. En general tanto funcionarios y organizadores del ejecutivo municipal rehúyen presentarse en

asociación a un perfil directamente político-partidario. Prefieren al presentarse exhibir sus credenciales técnicas, sus titulaciones y cargos desempeñados. Algo similar sucede con los vecinos, que no manifiestan abiertamente una preferencia partidaria concreta, pero sí publicitan su pertenencia a organizaciones civiles y sociales, no ligadas orgánicamente al mundo partidario. Eso no quiere decir que no posean vinculaciones con la militancia política tradicional, de hecho, muchos de los miembros del ejecutivo forman parte, como podría esperarse, de “Nuevo Zárate” u organizaciones afines. Como también hay vecinos con militancia y/o afinidades partidarias.

Así, en las asambleas de presupuesto participativo la política está presente pero no tiene protagonismo, y es relegada a las conversaciones en la trastienda o al plano de lo privado. En tanto, los criterios que los actores habilitan para la participación legítima en el dispositivo son los asociados al compromiso, no con una determinada opción política, sino con la continuidad del dispositivo y su viabilidad técnica para la “resolución de necesidades”. Esto nos indica las continuidades en la impugnación de la dimensión política en una época crecientemente aludida como de “regreso de la política”; y del afianzamiento de criterios que se presentan como extra-políticos, como la apelación al compromiso con la comunidad vecinal más allá de las gestiones de gobierno, y a los criterios técnicos pretendidamente imparciales.

Finalmente, los procedimientos en el presupuesto participativo no se hallan abiertos a la expresión manifiesta de conflictos. Cuando éstos se presentan, se utiliza el recurso de la fuga hacia el futuro, posponiendo el debate sobre los temas que generan más posturas divergentes. Se hace foco en el consenso y no en el conflicto, pero si el “consenso” emerge es a costa de posponer las decisiones sobre aquellas cuestiones que resultan más conflictivas. El límite de tiempo asignado para las deliberaciones y el límite financiero para los proyectos que se financian operan coartando una manifestación plena del disenso.

Nuestra visión es que los procesos de creación de generalidades poseen un componente político conflictivo, ya que requieren de la articulación de un

conjunto de cuestiones particulares para manifestarlas como “lo general” y la exclusión de otras. Sin embargo, en la retórica de las asambleas la creación de proyectos para los barrios no aparece como algo político. Lo político se convierte en aquel trasfondo que no cesa de estar presente, pero sin estar enunciado explícitamente. Cabe formularnos como pregunta para próximas investigaciones sobre las oportunidades para la manifestación de lo político en otros formatos de participación impulsada por el Estado. En tanto estos dispositivos se orienten fundamentalmente a la gestión de “problemas puntuales”, posiblemente lo político continuará apareciendo signado por cuestionamientos a la legitimidad de su enunciación y su puesta en práctica.

## Bibliografía

Abad, Sebastián y Cantarelli, Mariana (2010): *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*, Buenos Aires: Hydra.

Annunziata, Rocío (2011a): “‘Proximidad’, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n°40, pp. 57-70.

Annunziata, Rocío (2011b): “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.

Annunziata, Rocío (2013a): “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina”, *Postdata*, vol.18, n°2, pp. 247-280.

Annunziata, Rocío (2013b): “Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo”, *Estudios Políticos*, n° 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 115-135.

Annunziata, Rocío (2013c): “La figura del ‘hombre común’ en el marco de la legitimidad de proximidad: ¿un nuevo sujeto político?”, *Astrolabio*, n°10, pp. 127-155.

Annunziata, Rocío (2013d): “Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón”, *Nueva Sociedad*, n°243, pp. 119-130.

Annunziata, Rocío (2015a): “Liderazgos de proximidad y procesos electorales: los casos de Sergio Massa y Martín Insaurralde en las legislativas de 2013”, en Annunziata, Rocío (Comp.) *Pensar las elecciones: democracia, líderes y ciudadanos*, Buenos Aires: CLACSO-II.GG.

Annunziata, Rocío (2015b): “Ciudadanía disminuida: la idea de la ‘construcción de ciudadanía’ en los dispositivos participativos contemporáneos”, *Temas y debates*, n°30, año 19, pp. 39-57.

Appadurai, Arjun (2001): *La modernidad desbordada*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Arcidiácono, Pilar (2011): “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el ‘deber ser’ de la participación y la necesidad política”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n°51, pp. 153-176.

Arfuch, Leonor (2013): “La ciudad como autobiografía”, *Bifurcaciones. Revista de Estudios Culturales Urbanos*, n°12.

Aristóteles (1990): *Retórica*, Madrid: Gredos.

Aristóteles (2005): *Retórica*, Buenos Aires: Eudeba.

Arpini, Emilia (2015): "Experiencias singulares. Las demandas y proyectos en el Presupuesto Participativo", en Annunziata, Rocío (Comp.) *Pensar las elecciones. Democracia, líderes y ciudadanos*, Buenos Aires: CLACSO-II.GG.

Avritzer, Leonardo (2010): "Living under a democracy: participation and its impact on the living conditions of the poor", *Latin American Research Review*, vol. 45, pp. 166-185.

Avritzer, Leonardo (2014): *Los desafíos de la participación en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo.

Bachrach, Peter (1973): *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires: Amorrortu.

Barber, Benjamin (2003): *Strong democracy. Participatory politics for a new age*, Berkeley: University of California Press.

Biland, Émilie (2010): "Les cultures d'institution", en Lagroye, Jacques y Offerlé, Michel (Dir.) *Sociologie de l'institution*, Belin, pp. 177-192.

Blanco, Ismael y Ballester, Marta (2011): "¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n°5, pp. 117-144.

Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2003): "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", *Reforma y Democracia. Revista del CLAD.*, n°26.

Bloj, Cristina (2008): "Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)", *Iberoamericana*, vol. VIII, n°32, pp. 31-50.

Blondiaux, Loïc (2008): "Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines", *Raisons politiques*, vol. 2 n° 30, pp. 131-147.

Blondiaux, Loïc (2013): *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*, Buenos Aires: Prometeo.

Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (2010): "Introducción. Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina", en Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (Eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (2000): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, México: Santillana.

Bourdieu, Pierre (1993): "Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 93, n°1, pp. 49-62.

Bourdieu, Pierre (1999): "Efectos de lugar", en *La miseria del mundo*, Madrid: Akal.

Brugué, Quim; Gomà, Ricard y Subirats, Joan (2005): "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, n°32.

Cabannes, Yves (2004): "Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy", *Environment & Urbanization*, vol. 16, n°1, pp. 27-46.

Camou, Antonio (2006): "El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)", en Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (Coords.) *Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*, Buenos Aires: Prometeo.

Cantarelli, Mariana (2005): "Fragmentación y construcción política: de la demanda a la responsabilidad", Cuartas Jornadas NOA-NEA de cooperación técnica con equipos de gestión. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Roque Sáenz Peña, Chaco.

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.

Carmona, Rodrigo y Martínez, Carlos (2013): "El Presupuesto Participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. Un balance en el escenario argentino reciente", *ABRA*, Vol. 33, n°47, pp. 26-36.

Carmona, Rodrigo y Martínez, Carlos (2014): "Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires", *Región y Sociedad*, vol XXVI, n°61, El Colegio de Sonora, México, pp. 267-30.

Chambers, Simone (1995): "Discourse and democratic practices", en White, Stephen (Ed.) *The Cambridge Companion to Habermas*, Cambridge: Cambridge University Press.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005): *Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Clifford, James (1990): "Notes on (field) notes", en Sanjek, Roger (Comp.) *Fieldnotes: The Making of Anthropology*, Cornell University Press: Cornell, pp. 47-70.

Cohen, Joshua (2007): "Deliberación y legitimidad democrática", en Melero, M. (Coord.) *Democracia, deliberación y diferencia*, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Cuenca Botey, Luis (2008): "Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, n°121, Universidad de Costa Rica, pp. 133-148.

Dagnino, Evelina (2004): "Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva", en Grimson, Alejandro (Comp.): *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Buenos Aires: Clacso, pp. 195-216.

Danani, Claudia (2008): "América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad", *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 44, n°1, pp. 39-48.

Daniel, Claudia (2011): *Cuando las cifras componen lo social. Estado, estadísticas y expertos en la construcción histórica de la cuestión social en Argentina (1913-1983)*, en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (Comps.) *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Das, Veena y Poole, Deborah (2008): "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas", *Cuadernos de Antropología Social*, n°27, pp. 19-52.

De Azevedo, Sergio (2008): "El presupuesto participativo como instrumento democrático de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito?", *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, vol. VII, n°7, pp. 7-34.

De Privitellio, Luciano (2003): *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*, Buenos Aires: Siglo XXI.

De Sousa Santos, Boaventura (1997): "Presupuestación participativa. Hacia una democracia redistributiva", *Ruralter* n°16, pp- 107-156.

De Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo (2005): "Introducción. Para ampliar el canon democrático", en De Sousa Santos, Boaventura (Coord.) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Eberhardt, María Laura (2013): *Siga participando ... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación societal en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Prometeo.

Echavarría, Corina (2013): "Tensiones sobre la representación en interfases participativas a nivel local", en Robin, Silvia y Ford, Alberto (Comps.) *Representación y participación democrática en los espacios locales*, Rosario: Del Revés.

Elster, Jon (2001): "Introducción", en Elster, Jon (Comp.) *La democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa.

Elster, Jon (2007): "El mercado y el foro: tres formas de teoría política", *Cuaderno Gris*, Época III, n°9., pp. 103-126.

Favret-Saada, Jeanne (2012): "Being affected", *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, vol. 2, n°1, pp. 435-445.

Ford, Alberto (2013): *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2005*, S/D, Publicia.

Foucault, Michel (1992a): "Verdad y poder", en *Microfísica del poder*, Madrid: La Piqueta.

Foucault, Michel (1992b): *El orden del discurso*, Buenos Aires: Tusquets.

Frederic, Sabina (2004): *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Prometeo.

Fung, Archon (2007): "Democratic theory and political science: a pragmatic method of constructive engagement", *The American Political Science Review*, vol. 101, n°3, pp. 443-458.

Fung, Archon y Olin Wright, Erik (2003): *Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*, Londres: Verso.

Garsten, Bryan (2006): *Saving persuasion: a defense of rhetoric and judgement*, Cambridge: Harvard University Press.

Garsten, Bryan (2011): "The Rhetoric Revival in Political Theory", *Annual Review of Political Science*, vol. 14, pp. 159-180.

Gattoni, María Soledad (2010): "Dispositivos participativos en el municipio bonaerense de Morón: reflexiones en torno al Estado local, la ciudadanía y la legitimidad democrática", *Ópera*, n°10, pp. 83-102.

Gattoni, María Soledad (2013): "Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina: un análisis explicativo y

comparado (1990-2010)", en Abdo Ferez, Cecilia; Galvani, Mariana; Pierbattisti, Damián y Rodríguez, María Carla (Comps.) *Nuevos horizontes en la investigación social: artículos seleccionados de las VI Jornadas de Jovenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, CLACSO-II.GG.

Gaztañaga, Julieta (2010): *El trabajo político y sus obras. Una etnografía de tres procesos políticos en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: GIAPER-Antropofagia.

Gené, Mariana (2012): "Prácticas, destrezas y códigos del trabajo político en democracia. Una aproximación desde el Ministerio del Interior en Argentina", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LVII, No. 215, pp.71 – 96.

Goffman, Erving (2012): *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires: Amorrortu.

Goldfrank, Benjamin (2006): "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n°2, pp. 3-28.

González Bombal, Inés (1988): *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982-83*, Buenos Aires: Ediciones del IDES.

González Gil, Teresa y Cano Arana, Alejandra (2010): "Introducción al análisis de datos en investigación cualitativa. Tipos de análisis y proceso de codificación", *NURE Investigación*, n°45.

Guber, Rosana (2004): *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*, Buenos Aires: Paidós.

Habermas, Jürgen (1999a): *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid: Taurus.

Habermas, Jürgen (1999b): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid: Cátedra.

Habermas, Jürgen (2005): *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid: Trotta.

Harnecker, Marta (1999): *El presupuesto participativo en Porto Alegre: delegando poder en la gente*, La Habana: MEPLA.

Heredia, Mariana (2015): *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Hernández, Silvia (2012): "La ciudad de los vecinos: Buenos Aires, 2007-2011", *Austral Comunicación*, vol. 1, n°1, pp. 1-15.

Hernández, Silvia (2013): “¿Un único modelo? La figura de ‘los vecinos’ y las construcciones discursivas de lo urbano”, *Quid* 16, pp. 50-65.

Hymes, Dell (2002): “Modelos de la interacción entre lenguaje y vida social”, en Golluscio, Lucía (Comp.) *Etnografía del habla. Textos fundacionales*, Buenos Aires: Eudeba.

Kawulich, Bárbara (2005): “La observación participante como método de recolección de datos”, *Forum Qualitative Social Research*, vol. 5, n°2.

Knight, Jack y Johnson, James (1994): “Aggregation and deliberation: on the possibility of democratic legitimacy”, *Political Theory*, vol. 22, n°2, pp. 277-296.

Landau, Matías (2006): “La paradoja de la representación en los programas de gobierno participativos de la Ciudad de Buenos Aires”, *Questión*, vol. 1, n°10.

Landau, Matías (2008): *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Lefebvre, Rémi (2013): “L'introuvable délibération. Ethnographie d'une conférence citoyenne sur les nouveaux indicateurs de richesse”, *Participations*, vol. 2, n°6, pp. 191-214.

Lerner, Josh y Schugurensky, Daniel (2007): “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo”, *Temas y debates*, n°13.

Lewkowicz, Ignacio (2004): *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*, Buenos Aires: Paidós.

Llamas Sánchez, Felipe (2004): “Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales”, *Intervención psicosocial*, vol. 13, n°3, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, pp. 325-344.

López Accotto, Alejandro, Martínez, Carlos Grinberg, Irene y Adaro, Cristian (2012): “Nuevos modelos de gestión local: la articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina”, *Revista Pueblos y Fronteras digital*, vol. 7, n°13, pp. 92-126.

Macpherson, Crawford (1981): *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

Manin, Bernard (1987): “On legitimacy and political deliberation”, *Political Theory*, Vol. 15, n°13, pp. 338-368.

Mansbridge, Jane (1983): *Beyond adversary democracy*, Chicago: University of Chicago Press.

Markoff, John y Montecinos, Verónica (1994): "El irresistible ascenso de los economistas", *Desarrollo Económico*, vol. 34, n° 133, pp. 3-29.

Marshall, Thomas Humphrey (1998): "Ciudadanía y clase social", en Marshall, Thomas Humphrey y Bottomore, Tom *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza.

Martínez, Carlos y Arena, Emiliano (2013): *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*, Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Mauro, Sebastián y Rossi, Federico (2013): "The movement of popular and neighborhood assemblies in the city of Buenos Aires, 2002-2011", *Latin American Perspectives*, vol. 42, n°2, pp. 107 – 124.

Menazzi, Luján (2008): "Construyendo al barrio: la postulación del barrio como territorio político durante la transición democrática", *Argumentos*, n°10.

Morresi, Sergio (2008): *La nueva derecha argentina: la democracia sin política*, Buenos Aires y Los Polvorines: Biblioteca Nacional-UNGS.

Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (2011): "Introducción. Los expertos como dominio de estudio socio-político", en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (Comps.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Mouffe, Chantal (1999): "Deliberative democracy or agonistic pluralism?", *Social Research*, Vol. 66, N°3, pp. 745-758.

Nardacchione, Gabriel (2011): "La reforma educativa bajo el gobierno de Menem: una intervención técnico-experta frente a una resistencia político-sindical", en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (Comps.) *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.

Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (2004): "Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina", en Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (Comps.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires: Paidós.

Nonjon, Magali (2005): "Professionels de la participation: savoir gérer son image militante", *Politix*, n°70, pp. 89-112.

O'Donnell, Guillermo (2010): "Revisando la democracia delegativa", *Casa del Tiempo*, vol. III, época IV, n°31, pp. 2-8.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (2007): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Acuña, Carlos (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Palermo, Silvana y Silva, Jeremías (2016): "Expertos, burocracias y política de masas en Argentina", *Estudios Sociales del Estado*, vol. 2, n°3.

Pantaleón, Jorge (2005): *Entre la carta y el formulario: política y técnica en el desarrollo social*. Buenos Aires: Antropofagia.

Pateman, Carole (1970): *Participation and democratic theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pellizzoni, Luigi (2001). "The myth of the best argument: power, deliberation and reason", *British Journal of Sociology*, vol. 52, n°1, pp. 59–86.

Perelmiter, Luisina (2016): *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, San Martín: Unsam Edita.

Pereyra, Sebastián (2013): *Política y transparencia. La corrupción como problema público*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Phillips, Anne (1994): "Dealing with difference: a politics of ideas or a politics of presence?", *Constellations*, vol. 1, n°1, pp. 88-91.

Pinillos, Cintia (2013): "Reflexiones sobre los procesos participativos en escenarios locales latinoamericanos", en Robin, Silvia y Ford, Alberto (comps.) *Representación y participación democrática en los espacios locales*, Rosario: Del Revés.

Pinillos, Cintia y Signorelli, Gisela (2014): "Notas sobre participación y representación en el presupuesto participativo de la ciudad de Rosario, Argentina", *Postdata*, vol. 19, n°1, pp. 45-70.

Plotkin, Mariano y Zimmermann, Eduardo (2012): "Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX", en Plotkin, Mariano y Zimmermann, Eduardo (Comps.) *Los saberes del Estado*, Buenos Aires: Edhasa.

Porto de Oliveira, Osmany (2011): "Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites", en Welp, Yanina y Whitehead, Laurence (Comps.) *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México: FLACSO México, Nuffield College, Centre for Research on Direct Democracy.

Programa de Estudios de Historia Económica y Social Americana (1982): "¿Dónde anida la democracia?", *Punto de Vista*, Año V, N°15.

Quirós, Julieta (2011): *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*, Buenos Aires: Antropofagia.

Quirós, Julieta y Vommaro, Gabriel (2011): “‘Usted vino por su propia decisión’: repensar el clientelismo en clave etnográfica”, *Desacatos*, n°36, pp. 65-84.

Ramella, Sonia (2013): “Presupuestos participativos en los gobiernos locales argentinos ¿Un instrumento de participación?”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Vol. 4, N° 8, pp.187-234.

Rawls, John (2006): *Teoría de la justicia*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Rosanvallon, Pierre (2009): *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires: Manantial.

Rosanvallon, Pierre (2012): *La sociedad de iguales*, Buenos Aires: Manantial.

Rose, Nikolas (1997): “El gobierno en las democracias liberales ‘avanzadas’: del liberalismo al neoliberalismo”, *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*, n°29, pp. 25-40.

Rose, Nikolas y Miller, Peter (2010): “Political power beyond the State: problematics of government”, *British Journal of Sociology*, vol. 61, n°1, pp. 271-303.

Rossi, Federico (2005): “Las asambleas vecinales y populares en la Argentina: las particularidades organizativas de la acción colectiva contenciosa”, *Sociológica*, vol. 20, n° 57, pp. 113-145.

Sanders, Lynn (1997): “Against deliberation”, *Political theory*, vol. 25, n° 3, pp- 347-376.

Saville-Troike, Muriel (2003): *The ethnography of communication. An introduction*, Oxford: Blackwell Publishing.

Schavelzon, Salvador (2007): “El gestionismo y el politicismo en el Estado: el caso de dos estilos de gobierno en la Comisión Municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires”, *Campos. Revista de Antropología Social*, vol. 8, n°2, pp. 41-63.

Schneider, Cecilia y Díaz Rosaenz, Micaela (2016): “Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, n°13.

Schneider, Cecilia y Welp, Yanina (2015): "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LX, N° 224, pp.15-42.

Signorelli, Gisela (2013): "La democracia participativa realmente existente o de los alcances de la participación ciudadana institucionalizada. Diez años de presupuesto participativo en Rosario", en Robin, Silvia y Ford, Alberto (comps.) *Representación y participación democrática en los espacios locales*, Rosario: Del Revés.

Signorelli, Gisela (2016): "El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario", *América Latina Hoy*, n°72, pp. 103-128.

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

Spada, Paolo y Vreeland, James (2013): "Who Moderates the Moderators? The Effect of Non-neutral Moderators in Deliberative Decision Making", *Journal of Public Deliberation*, vol. 9, n°2.

Talpin, Julien (2011): "Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions", Essex: ECPR.

Tsebelis, George (2006): *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.

Urbinati, Nadia (2010): "Unpolitical democracy", en *Political theory* vol. 38 n° 1, pp. 65-92.

Urfalino, Philippe (2014): *Cerrar la deliberación: teoría de la decisión colectiva*, Buenos Aires: Prometeo.

Velasco, Honorio y Díaz de Rada, Ángel (2006): *La lógica de la investigación etnográfica. Un modelo de trabajo para etnógrafos de escuela*, Madrid: Trotta.

Wampler, Brian (2004): "Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens and budgeting in three Brazilian municipalities", *Latin American Politics & Society*, vol. 46, n°2, pp. 73-99.

Weber, Max (1964): "La política como vocación", en *El político y el científico*, Madrid: Alianza.

Yack, Bernard (2006): "Rhetoric and public reasoning: an Aristotelian understanding of political deliberation", *Political theory* vol. 34, n°4, pp. 417-38.

Young, Iris Marion (2000): *Inclusion and democracy*, New York: Oxford University Press.

## Anexo 1

Montos presupuestarios destinados por foro en 2015. Repartido por miembros del Departamento de Presupuesto Participativo en las asambleas.

<b>PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b> <b>Ciclo 2015</b>
---

Monto Total a      \$ 10.811.000

FORO	OPCIÓN 2	
	Coefic.	Monto
Foro1	Coef. 1,5	\$ 531.189
Foro 2A	Coef. 1,5	\$ 531.189
Foro 2B	Coef. 1	\$ 445.819
Foro 2C	Coef. 1	\$ 445.819
Foro 3A	Coef. 1	\$ 445.819
Foro 3B	Coef. 1,5	\$ 531.189
Foro 3C	Coef. 2	\$ 616.558
Foro 3D	Coef. 2	\$ 616.558
Foro 4A	Coef. 1,5	\$ 531.189
Foro 4B	Coef. 2	\$ 616.558
Foro 4C	Coef. 1,5	\$ 531.189
Foro 5A	Coef. 1,5	\$ 531.189
Foro 5B	Coef. 2	\$ 616.558
Foro 5C	Coef. 2	\$ 616.558
Foro 6A	Coef. 2	\$ 616.558
Foro 6B	Coef. 1,5	\$ 531.189
Foro 6C	Coef. 1,5	\$ 531.189
Foro 7	Coef. 2	\$ 616.558
Foro 8	Islas	\$ 908.124
		\$ 10.811.000

### OPCIÓN B

Se mantendría la propuesta planteada en el proceso de 2014: trabajar sobre los Foros más desventajados.

8,40% del total para Islas, 50% C. Igualitarios - 50% C. Equitativos.

Se clasifican 6 foros como los más desventajados y se les aplica Coef. 2.

Se mantienen los coef.1 y coef.1,5 para el resto de foros.

## Anexo 2

Elaboración del diagnóstico participativo correspondiente al foro 3D. Organizado y corregido por miembros del Departamento de Presupuesto Participativo para ser repartido a vecinos en el "Foro de Propuestas" del 19/08/15.

**FORO DE PROPUESTAS**  
Presupuesto Participativo 2015

**FORO 3D**

Prioridad	PROBLEMA	CONFLICTOS	Referenciación
A	Falta de gas natural	Gas Natural	Las Violetas
B	Iluminación barrial	Iluminación pública	Las Violetas
C	Comedor Comunitario	Comedor comunitario	Las Violetas
D	Regularización nominal	Reclamos de posesión de las tierras	Las Violetas
E	Arreglo de calles y falta de conocimiento para el arreglo	Calles en mal estado	Las Violetas
		Caños rotos en las calles	Saavedra (Druvich entre Peñalosa y San Francisco de Asís)
E'	Falta de seguridad	Falta seguridad policial	Foro
		Inseguridad	
F	Falta Atención primaria de salud	Falta más atención primaria pediátrica	Foro
F'	Falta de recolección de residuos	Recolección de basuras	Las Violetas
G	Arreglo de camino	Falta arreglar el camino viejo a Campana	Savedra
G'	Falta fumigación	No hay fumigación de ratas	Foro
H	Falta de cloacas en general	Cloacas y arreglo de pérdidas en la calle	(Calle Alameda Nº 1800)
		Pozo ciego en la vereda	
I	Extensión y mantenimiento de red de agua	Continuación de red de agua en el barrio	Las Violetas
J	Accesibilidad	Asfalto en la entrada y salida del barrio	Foro
		Entrada del colectivo local	
K	Ampliación servicios de bomberos	Falta destancamiento de bomberos	Bosch
L	Medidores comunitarios	Medidores comunitarios (*)	Las Violetas
M	Falta de espacio verde	Falta espacios verdes para la recreación	Foro

(\*) Estas serían las propuestas de mejora, no los problemas o conflictos. Reformular la problemática

## Anexo 3

Listado de problemáticas priorizadas en los “Foros de Diagnóstico” de 2015.



### PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DIAGNÓSTICO 2015

Este es el resultado del Autodiagnóstico Ciudadano realizado en los 18 foros barriales celebrados en los meses de Abril y Mayo de 2015.

El balance general supone que las preocupaciones de las vecinas y vecinos del partido de Zárate se concentran en un 38% en temas de Servicios Públicos; en un 28% en Obras Públicas, principalmente en la recuperación de espacios públicos; en un 12% aspectos vinculados al Desarrollo Humano y en un 11% preocupa la Transitabilidad y el Transporte. El resto de problemáticas se vinculan, en menor medida, con la seguridad y el desarrollo territorial

#### DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

Foro	Votos	%	Problema	Área
Zona 1	20	20,20	Inseguridad	DPU
	19	19,19	Aguas servidas	Servicios Públicos
	15	15,15	Microbasurales	Servicios Públicos
	12	12,12	Falta de barrido y limpieza	Servicios Públicos
	11	11,11	Animales en la calles	Zoonosis
	10	10,10	Bacheo y mantenimiento de calles	Obras Públicas
	6	6,06	Intransitabilidad	Obras Públicas
	6	6,06	Tránsito y señalización	Tránsito
Foro 2A	16	17,39	Falta de entubamiento	Servicios Públicos
	15	16,30	Falta de Reductores de Velocidad	Tránsito
	14	15,22	Mantenimiento de calles	Servicios Públicos
	13	14,13	Accesibilidad	Servicios Públicos
	10	10,87	Iluminación	Servicios Públicos
	7	7,61	Falta de espacios para niñez	Desarrollo Humano
	6	6,52	Inseguridad	DPU
	6	6,52	Mantenimiento y Poda de árboles	Servicios Públicos
	5	5,43	Limpieza y cuidado ambiental	Servicios Públicos
	0	0,00	Señalización	Tránsito
	0	0,00	Equipamiento de Espacios Verdes	Obras Públicas
Foro 2B	30	25,42	Falta de Iluminación	Servicios Públicos
	28	23,73	Normalización de la Plaza	Obras Públicas
	22	18,64	Regularización Institucional	Desarrollo Territorial
	19	16,10	Mantenimiento y reparación de calles	Servicios Públicos
	8	6,78	Concientización Medio Ambiente	Medio Ambiente
	8	6,78	Seguridad Vial	Tránsito
	2	1,69	Poda de árboles	Servicios Públicos
	1	0,85	Inseguridad	DPU
Foro 2C	29	22,31	Atención Primaria Salud Ambulante	Salud
	23	17,69	Falta Planta Potabilizadora para emergencias	Defensa Civil
	16	12,31	Problemas en el Tránsito	Tránsito
	15	11,54	Veredas Rotas	Obras Públicas
	13	10,00	Inseguridad	DPU
	7	5,38	Falta Reciclado	Medio Ambiente
	6	4,62	Extensión de recorrido de transporte	Transporte
	6	4,62	Animales en la calle	Zoonosis
	5	3,85	Actualización de Iluminación	Servicios Públicos
	5	3,85	Falta de Limpieza urbana	Servicios Públicos
	4	3,08	Reacondicionamiento de espacios verdes	Obras Públicas
	1	0,77	Mejora en desagües	Servicios Públicos
	31	20,67	Calles en mal estado	Servicios Públicos
	31	20,67	Inseguridad	DPU
	24	16,00	Reacondicionamiento de plazas	Obras Públicas

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO  
DIAGNÓSTICO 2015

Foro 3A	20	13,33	Forestación y poda	Servicios Públicos
	18	12,00	Educación y tránsito	Tránsito
	9	6,00	Basura	Servicios Públicos
	5	3,33	Falta de señalización	Tránsito
	5	3,33	Perros en la calle	Zoonosis
	4	2,67	Falta de iluminación	Servicios Públicos
	2	1,33	Veredas Rotas	Obras Públicas
	1	0,67	Cortes de Energía	C.E.Z.
	0	0,00	Desagüe pluvial	Servicios Públicos

Foro 3B	53	25,48	Calles en mal estado	Servicios Públicos
	35	16,83	Falta de espacio de esparcimiento	Obras Públicas
	32	15,38	Inseguridad	DPU
	21	10,10	Falta de ordenamiento vial	Tránsito
	19	9,13	Falta de iluminación	Servicios Públicos
	12	5,77	Regularización nominal	Catastro
	9	4,33	Falta de oportunidad	Juventud
	8	3,85	Falta de orden y limpieza	Servicios Públicos
	8	3,85	Falta de veredas	Obras Públicas
	5	2,40	Falta y mantenimiento de zanjas	Servicios Públicos
	5	2,40	Falta de participación	Desarrollo Territorial
	1	0,48	Terminación de SUM	Obras Públicas
	0	0,00	Falta de APS	Salud
	0	0,00	Reacondicionamiento de espacio verde	Obras Públicas

Foro 3C	37	30,33	Mal servicio de transporte	Transporte
	20	16,39	Falta de capacitación y alternativas laborales	Desarrollo Económico
	14	11,48	Falta de refugios	Tránsito
	10	8,20	Falta de zanjeos	Servicios Públicos
	9	7,38	Falta de cloacas	Obras Públicas
	9	7,38	Poca seguridad	DPU
	7	5,74	Ratas	Zoonosis
	7	5,74	Falta de red de gas	Obras Públicas
	6	4,92	Faltan escuelas	Educación
	3	2,46	Poca responsabilidad con la basura	Servicios Públicos
	0	0,00	Faltan señalización	Tránsito
	0	0,00	Calles en mal estado	Servicios Públicos
	0	0,00	Perros callejeros	Zoonosis

Foro 3D	22	19,47	Falta de gas natural	Obras Públicas
	20	17,70	Iluminación barrial	Servicios Públicos
	19	16,81	Comedor Comunitario	Servicios Sociales
	13	11,50	Regularización nominal	Catastro
	10	8,85	Arreglo de calles y falta de conocimiento para el arreglo	Servicios Públicos
	10	8,85	Falta de seguridad	DPU
	5	4,42	Falta Atención primaria de salud	Salud
	5	4,42	Falta de recolección en Las Violetas	Servicios Públicos
	3	2,65	Arreglo de camino	Servicios Públicos
	3	2,65	Fumigación	Zoonosis
	2	1,77	Falta de cloacas en general	Obras Públicas
	1	0,88	Extensión y mantenimiento de red de agua	Obras Públicas
	0	0,00	Accesibilidad	Tránsito
	0	0,00	Ampliación servicios de bomberos	Defensa Civil
	0	0,00	Medidores comunitarios	Servicios Públicos
	0	0,00	Falta de espacio verde	Obras Públicas

	34	25,00	Inseguridad	DPU
	20	14,71	Adicciones	Desarrollo humano
	16	11,76	Transporte deficitario	Transporte
	16	11,76	Faltan cloacas	Obras Públicas
	12	8,82	Falta de asistencia social	Desarrollo humano

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO  
DIAGNÓSTICO 2015

Foro 4B	9	6,62	Embarazo adolescente	Desarrollo humano
	9	6,62	Basurales	Servicios Públicos
	7	5,15	Faltan actividades recreativas para niñas y mujeres	Desarrollo humano
	4	2,94	Calles sin asfalto	Obras Públicas
	3	2,21	No hay espacios verdes y no están acondicionados	Obras Públicas
	3	2,21	No hay acceso a sistema de salud	Salud
	3	2,21	Falta iluminación	Servicios Públicos
	0	0,00	Falta señalización	Tránsito
	0	0,00	Calles en mal estado	Obras Públicas

Foro 4C	49	22,07	Zanjón contaminado	Obras Públicas
	30	13,51	Falta de espacio de recreación	Obras Públicas
	28	12,61	Falta de presión de agua	Obras Públicas
	17	7,66	Control de animales en la vía pública	Zoonosis
	16	7,21	Mantenimiento integral de calles	Servicios Públicos
	15	6,76	Necesidad de espacio físico para Sociedad Fomento	Desarrollo Territorial
	15	6,76	Tratamiento y mantenimiento del sistema cloacal	Obras Públicas
	9	4,05	Falta de iluminación	Servicios Públicos
	8	3,60	Recolección y frecuencia diaria de la empresa recolectora de residuos	Servicios Públicos
	8	3,60	Problema de accesibilidad	Tránsito
	7	3,15	Falta de espacio comunitario	Desarrollo Territorial
	6	2,70	Transporte público insuficiente	Transporte
	5	2,25	Contaminación de agua	Salud
	3	1,35	Falta seguridad	DPU
	2	0,90	No hay oferta cultural en los barrios	Desarrollo Humano
	2	0,90	Peligro de usurpaciones	Vivienda
	1	0,45	Seguridad vial	Tránsito
1	0,45	Falta APS	Salud	

Foro 5A	55	16,77	Faltan Cloacas	Obras Públicas
	51	15,55	Faltan obras en las calles	Obras Públicas
	43	13,11	Falta de recreación y contención	Desarrollo Humano
	30	9,15	No hay zanjeo ni mantenimiento	Servicios Públicos
	28	8,54	Inseguridad	DPU
	27	8,23	Falta iluminación	Servicios Públicos
	27	8,23	Falta señalización	Tránsito
	21	6,40	Espacios verdes descuidados	Servicios Públicos
	18	5,49	Falta de comunicación entre vecinos	Desarrollo Territorial
	10	3,05	Maltrato animal	Zoonosis
	0	0,00	Poca frecuencia de colectivos	Transporte
	7	2,13	Falta intervención empresa Cameron	Desarrollo Territorial
	11	3,35	Autos abandonados	DPU

Foro 5B	17	32,08	Falta de Cloacas	Obras Públicas
	9	16,98	Falta de Iluminación	Servicios Públicos
	9	16,98	Falta de mantenimiento de calles	Servicios Públicos
	8	15,09	Inseguridad	DPU
	5	9,43	Falta de mantenimiento de zanjas y alcantarillas	Servicios Públicos
	4	7,55	Plagas de ratas	Bromatología
	1	1,89	Falta de espacios verdes	Servicios Públicos
	0	0,00	No se escucha al vecinos ('Falta de audifonos para el corralón')	Oficina del Vecino

Foro 5C	48	19,51	Falta recolección de residuos domiciliarios y no hay recolección	Servicios Públicos
	45	18,29	Reacondicionamiento de plazas	Obras Públicas
	29	11,79	Falta red de gas	Obras Públicas
	28	11,38	Iluminación	Servicios Públicos
	20	8,13	Mantenimiento y arreglo de calles	Servicios Públicos
	18	7,32	Desagües y cruce de calles rotos	Obras Públicas
	17	6,91	Falta mantenimiento de zanjas	Servicios Públicos
	16	6,50	Inseguridad	DPU
	14	5,69	Falta de red cloacal	Obras Públicas

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO  
DIAGNÓSTICO 2015

	9	3,66	Falta de educación - convivencia	Educación
	0	0,00	Falta poda en todo el foro	Servicios Públicos
	2	0,81	Falta mantenimiento de red de agua	Obras Públicas
Foro 6A	20	32,26	Calles en mal estado	Servicios Públicos
	11	17,74	Falta de Cloacas	Obras Públicas
	8	12,90	Iluminación deficiente	Servicios Públicos
	4	6,45	Falta de urbanización	Hábitat
	4	6,45	Falta de mantenimiento	Servicios Públicos
	4	6,45	Faltan actividades culturales	Desarrollo Humano
	3	4,84	Escuela en Barrio Citrus	Educación
	2	3,23	Falta de veredas	Servicios Públicos
	2	3,23	Basurales	Servicios Públicos
	2	3,23	Servicio deficiente y mala atención de salud	Salud
	1	1,61	Falta ordenamiento de tránsito	Tránsito
1	1,61	Abandono en terrenos baldíos	Servicios Públicos	
Foro 6B	37	37,37	Faltan actividades culturales	Desarrollo humano
	15	15,15	Falta ordenamiento del tránsito	Tránsito
	15	15,15	Falta espacio de recreación para adultos	Desarrollo humano
	11	11,11	Se necesita mejora de las calles	Servicios Públicos
	7	7,07	Falta equipamiento de plaza	Obras Públicas
	6	6,06	Falta cordón cuneta	Obras Públicas
	4	4,04	Falta de mantenimiento del zanjeo	Servicios Públicos
	0	0,00	Mejora de la iluminación	Servicios Públicos
	2	2,02	No hay control de perros sueltos	Zoonosis
	1	1,01	Faltan espacios de reciclado o puntos verdes	Medio Ambiente
	1	1,01	Falta control y limpieza	Servicios Públicos
	0	0,00	Desprotección	DPU
	0	0,00	Reacondicionamiento del espacio público	Obras Públicas
Foro 6C	51	28,33	Falta agua potable	Obras Públicas
	47	26,11	Falta de iluminación	Servicios Públicos
	44	24,44	Calles y veredas en mal estado	Servicios Públicos
	14	7,78	Seguridad Vial	Tránsito
	6	3,33	Acondicionamiento de Espacios Verdes	Servicios Públicos
	6	3,33	Falta de Transporte	Transporte
	6	3,33	Perros Callejeros	Zoonosis
6	3,33	Falta de oferta deportiva	Desarrollo Humano	
Zona 7	68	32,23	Mejoramiento en accesos	Servicios Públicos
	46	21,80	Saneamiento	Servicios Públicos
	28	13,27	Recolección insuficiente y basurales a cielo abierto	Servicios Públicos
	21	9,95	Acceso desde la ruta	Servicios Públicos
	17	8,06	No hay red de gas	Obras Públicas
	8	3,79	Falta poda	Servicios Públicos
	8	3,79	Reacondicionamiento de espacios verdes	Obras Públicas
	5	2,37	Falta de transporte	Transporte
	5	2,37	Animales sueltos	Zoonosis
	3	1,42	Iluminación	Servicios Públicos
2	0,95	Seguridad	DPU	
Zona 8	37	31,09	La tirada de basura (separación y tratamiento de residuos)	Servicios Públicos
	35	29,41	Falta de espacio público (complementar el SUM)	Obras Públicas
	31	26,05	Falta señalética para control de velocidad	Tránsito
	16	13,45	Falta de oferta cultural (biblioteca, informática, etc)	Desarrollo Humano