

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

Ciudadanía y relaciones de poder. Los usos de la participación en los programas de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Matías Landau.

Cita:

Matías Landau (2004). *Ciudadanía y relaciones de poder. Los usos de la participación en los programas de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/650>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Ciudadanía y relaciones de poder.

Los usos de la participación en los

programas de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Lic. Matías Landau *

FCS-UBA

landaumatias@yahoo.com.ar

PRESENTACIÓN

La presente ponencia es fruto de una investigación desarrollada como parte del trabajo de tesis de la Maestría en Investigación en Ciencias Sociales (FCS/UBA. Cohorte 2002-2003) bajo una beca de doctorado de CONICET (ICO/UNGS). La misma se encuentra actualmente en curso, por lo que la intención no será expresar conclusiones cerradas sino simplemente brindar algunas ideas provisorias que sirvan para enriquecer y profundizar la discusión sobre el tema.

En paralelo a la crisis de representación y a la pérdida de legitimidad de las instituciones que se viene operando en nuestro país en los últimos años, han surgido iniciativas desde el Estado tendientes a involucrar a los individuos en distintas instancias de “participación”. Partiendo de esta constatación, la ponencia intenta mostrar como estas dos cuestiones pueden ser entendidas y analizadas como parte de un mismo proceso que las engloba.

Las líneas que se exponen a continuación se centran en la sistematización del trabajo de campo realizado durante el corriente año a partir del estudio de la implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires (PP)¹. El abordaje elegido

se basa en una comparación de las distintas modalidades bajo las cuales el PP es puesto en práctica en tres Centros de Gestión y Participación² (CGP) ubicados en los sectores norte, centro y sur de la ciudad³. Se privilegia un acercamiento que pone especial énfasis en el entramado relacional que se constituye en el momento de la implementación del programa. Se han utilizado distintas fuentes documentales (reglamento, lista de prioridades, actas de reuniones, etc.), observaciones de las reuniones llevadas a cabo y quince entrevistas semi-estructuradas tomadas a funcionarios de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana que coordinan el PP a nivel de la Ciudad, a los responsables dentro de cada CGP seleccionado y a los participantes involucrados (respetando las diferencias en cuanto a la modalidad de participación⁴).

El trabajo se divide en cinco apartados. En el *primero*, se presentan las características generales del programa analizado y se desarrollan las principales líneas teórico-metodológicas que guían la investigación. En el *segundo*, se describen las particularidades propias del programas, haciendo hincapié en las racionalidades políticas que guían su diseño a la vez que las se hace foco sobre las principales problemáticas que intenta afrontar. En el *tercero*, se analizan los discursos y las prácticas que se constituyen a partir de la puesta en práctica concreta del programa. En el *cuarto*, se avanza en un desarrollo acerca de que implicancias tiene este programa en la construcción de los sujetos de gobierno. Por último, en el *quinto*, se esbozan algunas conclusiones provisionarias a la vez que se plantean algunas hipótesis para pensar en el futuro.

1. EL ENFOQUE ADOPTADO PARA ANALIZAR EL PP.

La Reforma de la Constitución Nacional de 1994 modificó el rango institucional de Buenos Aires, otorgándole la característica de Ciudad Autónoma. Posteriormente, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada en 1996 proclamó la necesidad de “descentralizar” la acción estatal y “fomentar la participación ciudadana”⁵. A partir de entonces se ha abierto una problemática nueva que introduce las preguntas acerca de la modalidad que implicaría llevar a la práctica esos procesos, el papel que debería cumplir el Estado, las leyes y programas específicos mediante los que se implementaría, y el rol que ocuparían los vecinos y las asociaciones de la sociedad civil. Este nuevo marco legal introducía la concepción participativa del presupuesto. Sin embargo, el programa nunca fue reglamentado. Y su puesta en funcionamiento (aún sin una normativa legal por parte de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires), comenzó en el año 2002 como respuesta desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a la crisis desatada en diciembre de 2001. Como plantea un ex funcionario del Gobierno de la Ciudad, a cargo de la Coordinación del PP hasta principios de este año: *“A diferencia de la experiencia de Brasil, acá se pone en marcha por necesidad. La ruptura de la relación de representación de finales del 2001, el estallido de la crisis, la proliferación de las asambleas barriales en la ciudad, y una crisis institucional enorme obliga al gobierno de la ciudad a tomar dos decisiones. Una decisión que es de emergencia social, alimentaria etc., y otra decisión que es, bueno, aceptar la participación popular en las políticas públicas. Por lo tanto el PP en la ciudad de Buenos Aires se pone por necesidad”*.

El PP surge, de esta forma, como una respuesta coyuntural frente a un problema específico. Sin embargo, justamente esta realidad lo convierte en un campo fértil para analizar su implementación desde una óptica que no busque racionalidades o

intenciones asignadas a priori al Estado, sino más bien como un programa de gobierno específico mediante el cual introducimos en el análisis de los modos de imbricación de ciertas racionalidades políticas y tecnologías de gobierno.

En este sentido, el análisis que realizaremos en este trabajo encuentra su punto de partida teórico en la perspectiva de análisis de lo que Michel Foucault denominó el “arte del gobierno” (1981). Foucault toma la noción de gobierno, tal como fue pensada en el Siglo XVI. En ese entonces, lejos de vincular el gobierno únicamente con lo estatal, éste era definido como el *“modo de dirigir la conducta de individuos o grupos. El gobierno de los niños, de las almas, de las comunidades, de las familias, de los enfermos”* (1988: 232). En este sentido, el ejercicio del poder es una cuestión de gobierno en tanto que actúa sobre el campo de posibilidades del otro. Para que exista tal relación, la misma debe operarse entre sujetos “libres”, no en el sentido jurídico sino en el que posean la capacidad de movimiento y de modificación de las cosas. La violencia no es poder, como tampoco lo es una relación de esclavitud. El gobierno actúa delimitando el campo posible de acción del otro: *“incita, induce, facilita o dificulta; amplía o limita, vuelve más o menos probable”* (1988: 238)

Para pensar el modo específico en que se expresa el ejercicio del gobierno, Foucault acuñó el concepto de “gubernamentalidad” (1992, 1990, 1981), un neologismo compuesto que parte de la conjunción de “gobierno” y “mentalidad”.

Las racionalidades políticas, aluden a la “mentalidad” que guía la práctica de gobierno. Son campos discursivos de configuración cambiante en cuyo marco se produce una conceptualización del ejercicio del poder. Como plantean Rose y Miller (1991) las racionalidades políticas, en primer lugar, tienen una forma moral en tanto que se fundan en ideas o principios que guían la acción de gobierno (sentido común, eficiencia

económica, libertad, justicia, etc.). En segundo lugar, tienen un carácter epistemológico, puesto que se articulan en relación a cierta concepción sobre los objetos de gobierno (sociedad, nación, niñez, etc.). En tercer lugar, están articuladas en un idioma distintivo. En esta perspectiva, el discurso político es más que una simple retórica ya que se parte de una noción “preformativa” del lenguaje en tanto que permite hacer las cosas “pensables”. Como expresan Rose y Miller: *“Political rationalities, that is to say, are morally coloured, grounded upon knowledge, and made thinkable through language”* (1991: p. 8)

Las racionalidades políticas se hacen presentes, generalmente, a través de determinados *programas de gobierno*. La relación entre unas y otros no es de simple derivación o determinación sino de *traducción* (translation). Hay una transacción entre las moralidades, epistemologías e idiomas implicados en la racionalidad política, que expresan lo que es “deseable” y su aplicación en una problemática concreta, que determina lo que es “posible”. De este modo, las racionalidades políticas se expresan en mecanismos concretos que buscan regular las relaciones y conducir las según la lógica prefijada. La actualización de estos programas de gobierno se hace a través de tecnologías de gobierno específicas (técnicas de cálculos, procesos de examinación, inauguración de determinados profesionales especialistas, etc.) que no son más que “mecanismos mundanos” (1991: 13) a través de los cuales las autoridades llevan adelante la prácticas de gobierno.

Esta perspectiva se asienta sobre una concepción que prescinde de ver en la racionalidad un proceso de creciente racionalización o el de una racionalidad a priori que es activada en el momento de su ejercicio. Por el contrario, el concepto de racionalidad política, en este marco, alude a una racionalidad específica⁶. No hay una

racionalidad política uniforme, sino que cada instancia de gobierno moviliza sus racionalidades. Por lo tanto, éstas pueden ser, a veces, contradictorias entre sí incluso dentro de una misma institucionalidad.

Los problemas coyunturales movilizan una reflexión continua que crea y recrea las racionalidades políticas. Ésta reflexión conduce a la creación de un programa de gobierno, que se aplica a partir de determinadas tecnologías de poder. Sin embargo, no implica una necesaria correspondencia. Puede haber programas que incluyan tecnologías de poder que estén desfasadas, o incluso sean opuestas, a las racionalidades políticas.

Esto, conduce a analizar la problemática del gobierno sin caer en una mirada excesivamente institucionalista o estatal. El Estado no va a ser pensado más que como un conjunto de prácticas de gobierno ensambladas entre sí. Como plantea Foucault, el estado como tal no tiene esencia. *“El Estado no tiene entrañas en el sentido de que no tiene interior. El Estado no es otra cosa que el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidad múltiple”* (1992: 208-209)

Por último, permite un estudio respecto a los sujetos que escapa a los análisis racionalistas o universalistas. El sujeto no es ni un ser pre-dado. Por el contrario, se construye como tal a partir de la puesta en práctica de una multiplicidad de instancias de gobierno (no necesariamente estatales) que lo van modelando. La construcción del *sujeto de gobierno* dependerá, en cada caso, de las articulaciones de las racionalidades políticas, los programas y las tecnologías de gobierno.

Si adoptamos estos conceptos y los utilizamos para el análisis de la puesta en práctica del PP nos preguntamos: ¿Cuál/es son las racionalidad/es políticas sobre las cuales se construye el PP? ¿Cuáles son los aspectos morales, epistemológicos y lingüísticos que

se ponen en juego? ¿Qué relación se establece entre la formulación de las racionalidades políticas en general y su traducción al programa concreto? ¿Que tecnologías de gobierno se utilizan? ¿Qué consecuencias se pueden vislumbrar en relación a la construcción de sujetos de gobierno?

Al hacernos estas preguntas evitamos caer en un análisis que sólo se pregunte por la distancia que existe entre el ideal de la “participación ciudadana” y su puesta en práctica, que son los que predominan, en general, en este tipo de estudios. Y esto es posible porque no creemos que exista un modelo “ideal” a priori al que perseguir. En todo caso, este ideal es parte constitutiva de la racionalidad política implicada⁷. En otras palabras, no nos interesa caer en un análisis normativo o prescriptivo de la acción, en el que lo principal radica en evaluar las conductas de los sujetos a partir de ciertos valores externos que sólo existen en la cabeza del investigador. Por el contrario, lo que buscamos es una comprensión de los modos específicos de relación que surgen a partir de la puesta en práctica del PP. No preguntarnos: ¿Por qué los sujetos participan poco, o no participan o están más cerca o más lejos del ideal? Sino: ¿Cómo es que la puesta en práctica del programa implica nuevas formas construcción de sujetos de gobierno?

Puesto que el PP alude a la “participación ciudadana”, encontramos en la ciudadanía un campo fértil para analizar dicha relación. La ciudadanía se constituye en un concepto útil para ingresar al estudio de los discursos y las prácticas de gubernamentalidad. Como plantea Procacci, la ciudadanía “debe ser estudiada como parte de lo que Foucault denominó el arte de gobierno” (1999: 16), y que desarrollamos en las líneas precedentes. Para esta autora “la ciudadanía puede describirse como una estrategia para *gobernar* procesos de cambio social que afectan a las relaciones políticas...Una

estrategia, en realidad, para la *creación social de ciudadanos*" (1999: 16). La pregunta es, entonces, que lugar jugó y juega, en cada momento histórico, la ciudadanía en el proceso de construcción de sujetos de gobierno a partir de la implementación de programas y tecnologías de gobierno que se vinculan con determinadas racionalidades políticas.

2. Las particularidades del PP. El sueño de la “desmitificación” del gobierno

*“Lo que estos procesos de democracia participativa reclaman es otro tipo de ciudadano. Con el compromiso activo, continuo, no sólo el reclamo (...) El juego consiste en que con recursos escasos tenés que dar resolución a muchos problemas (...) El buen gobierno consiste en la buena administración o la administración óptima de esos recursos. Sumar a los ciudadanos de pie a pensar en la construcción de esos “óptimos” es **desmitificar** al gobierno”* De una entrevista a un funcionario de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana a cargo de la Coordinación del PP.

¿Desde dónde piensan el PP aquellos que tienen la misión de construirlo, reglamentarlo y, fundamentalmente, conducirlo? Foucault plantea que los gobernantes siguen en distintos momentos históricos diversos “sueños políticos” (1989: 202). Estos no son realidades tangibles sino que constituyen modelos de pensamiento acerca de cual es la forma óptima de vincular a los sujetos entre sí, y, por lo tanto, ejercer la acción de gobierno. Estos sueños políticos constituyen objetivos de máxima, blancos móviles que si bien nunca llegan a alcanzarse, construyen y reconstruyen permanentemente los

discursos, valoraciones, intereses, etc. que orientan al gobierno en cada momento histórico. Como plantean Rose y Miller (1991), el gobierno es una operación que tiene una falla congénita: la imagen sublime de una regulación perfecta existe sólo en el interior de la mente de los gobernantes.

¿Cuál es el “sueño político” que subyace a la implementación del PP? La respuesta más rápida es que el ideal que se persigue es el de la “participación ciudadana”. Seguramente que esto es así. Sin embargo, esto es demasiado amplio y nos dice poco de la realidad específica del PP. Quizá la respuesta más precisa esté en el fragmento de entrevista citado anteriormente. El sueño es el de una desmitificación del gobierno. Por detrás de la lógica de la construcción del ciudadano responsable y participativo se recorta nítidamente una intencionalidad quizá menos pretenciosa en términos morales pero mucho más efectiva en términos prácticos. Al valor supremo de la participación le corresponde la idea de la desmitificación del gobierno.

En este punto, se entiende la relación que existe entre el problema concreto y la racionalidad política que se construye a partir de él. El problema es el creciente desprestigio institucional, la crisis de representación de los partidos políticos, la generalización de la idea de ineficiencia, discrecionalidad y corrupción estatal que fue creciendo durante la década menemista y que estalló en diciembre de 2001. La crítica apuntaba a una modalidad específica de gobierno y a las racionalidades políticas implicadas en él. La construcción “mítica” del gobierno imperante entonces se nutría de todas estas impresiones. Por lo tanto, la respuesta es “demitificar” al gobierno, es decir, mostrar que gobernar no es “eso” que “se dice” sino una tarea simple pero compleja a la vez, que nos concierne a todos en tanto miembros de un colectivo y en la que por lo tanto tenemos las puertas abiertas para involucrarnos.

En esta tarea de “desmitificar” al gobierno, trabajar sobre una nueva modalidad de construcción del presupuesto aparece como una técnica esencial. Y esto es así porque, en alguna medida, la política presupuestaria aparece en el imaginario como la acción de gobierno por excelencia, en tanto que es la herramienta para administrar los recursos escasos. El PP es la herramienta que puede “desmitificar” la acción de gobierno de manera más clara: al introducir un mecanismo de participación se pluraliza y visibilizan los mecanismos decisorios de la política gubernamental.

Esta desmitificación de la acción de gobierno es pensada como un mecanismo que recomponga el vínculo de los sujetos mediados por la política de gobierno. Como plantea un ex Coordinador del PP: *“Hay que imbrincar la legitimidad de origen de los gobiernos representativos con la legitimidad de ejercicio que hace falta para la permanencia en el poder. Y la legitimidad de ejercicio solamente se basa en la participación popular. Nadie es tan esclarecido como para saber que quiere la gente. Y la gente no tiene porque delegar su representación cada cuatro años. Porque como yo te decía la concreción de la política son los presupuestos. Y la gente anualmente tiene que decidir adonde van los presupuestos.”*

Hasta aquí nos conducimos por los caminos de los ideales que guían a la formulación del PP. Ahora bien, esto nos conduce a las problemáticas que surgen naturalmente al introducir estas nuevas concepciones e ideas. Aparecen una serie de problemas teóricos que se deben resolver. En primer lugar, el problema de los *actores*, que trae aparejado una serie de preguntas: ¿A qué actores convocar, bajo qué modalidad, y qué lugar se les debe asignar? ¿Deben participar ciudadanos organizados o vecinos “suelos”? ¿Qué lugar deben ocupar los partidos políticos, los sindicatos, los clubes barriales, etc.? En segundo lugar, el problema de la *escala*. Se superponen la escala de

la ciudad con la escala barrial o territorial. Y, en este sentido, surgirán las preguntas que se hagan los responsable de llevar a cabo el programa: ¿Qué problemáticas son específicas de lo local y cuáles responden a una lógica de la ciudad? ¿Cómo relacionar la estrategia general que disponen los funcionarios centrales con los proyectos puntuales que plantean los vecinos? En tercer lugar, el de la modalidad de *resolución*: ¿Quiénes y cómo deben decidir las prioridades presupuestarias? ¿Es una acción que le corresponde, en última instancia, al Gobierno de la Ciudad? ¿O debe quedar en manos de los participantes? ¿Es una gestión pública no estatal o una cogestión?

Toda esta serie de preguntas van siendo respondidas con elementos que refieren a las características propias de las racionalidades políticas. En primer lugar, el problema de los actores se responde desde un paradigma moral: la inclusión vendrá dada por la construcción de la figura del participante. Hay que actuar a partir de un compromiso de “participación”. Ésta se constituye en la forma moral por excelencia para esta racionalidad política. No importará tanto las características de los actores (si son individuales o colectivos, partidos u ONG, etc) como la modalidad específica que se busca de la relación entre ellos. Lo que se busca es la cooperación, o “el bien común”, como plantea en la entrevista el Coordinador del PP. En segundo lugar, la resolución del problema de la escala expresa el carácter epistemológico de la racionalidad política. El objeto de gobierno no es la ciudad sino el barrio, o en todo caso el barrio como origen de las relaciones de comunidad que luego se extenderán al ámbito de la ciudad. La lógica que impera es que contribuyendo al barrio se construye ciudad. Por último, las respuestas a las modalidades de resolución van construyendo el lenguaje que delimita

al PP. Y allí aparecen términos como “comisiones temáticas”, “prioridades”, “consejeros”, “áreas barriales”, “foros regionales”, y tantos más.

3. El programa del PP. La localización del gobierno en los CGP.

Las racionalidades políticas guían la práctica de gobierno. Pero, como mencionamos anteriormente, para hacerse efectivas como acciones deben ser codificadas dentro de un programa específico. En este plano aparecen una multiplicidad de problemas anexos, que no están vinculados ya con las conceptualizaciones en el orden teórico de lo deseable sino más bien con las formas específicas y concretas mediante estas racionalidades políticas se ponen en práctica.

Este es el lugar que ocupan los programas de gobierno. Ellos suponen, como plantean Rose y Miller, que “lo real es programable” (1991: 12). La puesta en funcionamiento de un programa de gobierno supone la delimitación de los agentes que lo van a llevar adelante, las modalidades específicas de acción, etc. Y, para determinar estas cuestiones hay que pasar del universo de lo deseable a la realidad concreta de lo posible, con todas las limitaciones y condiciones que ello supone.

En el caso del PP, hay una Coordinación General al nivel de la ciudad, que depende del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y responsables del programa al nivel de los CGPs, a los que se suman los Consejeros elegidos por el voto de los participantes en el PP anterior, y que tienen un mandato por un año.

La primera característica del programa es la falta de una definición general para la ciudad en su totalidad. Como plantea la coordinadora del PP en el CGP-Centro: *“Si vos me decís qué es lo necesario. Primero que exista un equipo que coordine el PP desde el Área Central, que conduzca. Cuando vos lanzás un programa a escala ciudad, lo*

tenés que conducir, así como lo conducís a escala local. (...) Cuál es la lectura política, cómo vamos a interpretar el reglamento. Todavía el PP no es autogestivo. Es una política pública con una fuerte responsabilidad por parte del gobierno". Tal como se desprende de las observaciones realizadas en los distintos CGPs, efectivamente el programa carece de un lineamiento que se desarrolle hacia la totalidad de la ciudad en su conjunto⁸.

Esta situación puede ser pensada desde una óptica que privilegie un análisis en términos de la creciente "debilidad" estatal, en el sentido de una pérdida de capacidad para articular sus acciones de gobierno a una escala relativamente amplia. En este sentido, hay que recordar que el PP se está implementado sin una normativa legal que indique cual es la forma que debe adoptar y que grado de vinculación tienen las elecciones de las prioridades votadas por los participantes con su materialización por parte de las áreas de gobierno implicadas en su resolución.

Sin embargo, si entendemos que el proceso de gobierno se vincula con las pequeñas decisiones cotidianas que se van adoptando en la resolución de los problemas que aparecen, llegamos a la conclusión que no hay una necesaria correspondencia entre elementos los jurídicos y las prácticas de gobierno. En este sentido, más que preguntarse: ¿por qué no hay una reglamentación del PP? ¿por qué no hay una coordinación central? Quizá sea más útil preguntarse: ¿Qué implican estas situaciones en términos de la puesta en práctica del PP como programa de gobierno?

La inexistencia de una puesta en práctica uniforme del PP conduce a que el nivel práctico de las decisiones recaiga en los agentes estatales a nivel de CGP. En este sentido, se construye una situación de "libertad" por parte de los directores para conducir el proceso según los criterios que crean convenientes⁹. Sin embargo, esta

“libertad” se ve condicionada por la falta de recursos humanos (personal disponible en el CGP), materiales (desde insumos para hacer la difusión hasta elementos de librería), o simbólicos (la casi nula capacitación en los supuestos “ideales” participativos que persigue el PP).

En este marco, la problemática de gobierno, concentrada al nivel del CGP, recodifica las preguntas implicadas en la elaboración del programa a nivel ciudad. Las preguntas ya no van a ser: ¿Cómo hacemos que la gente se interese y participe? ¿O cómo construimos a partir de ello ciudadanos “participativos”? Sino más bien: ¿Cuál es el modo más efectivo de llevar adelante el proceso teniendo en cuenta que los recursos son escasos?

Es en este nivel, entonces, donde se asienta primordialmente el proceso de reflexión sobre la práctica de gobierno, introduciendo una serie de problemas concretos que hay que afrontar: decidir de qué forma se va a realizar la convocatoria, a que actores involucrar y a cuales mejor dejar afuera, cómo organizar el calendario de reuniones, cómo armar el equipo de trabajo, cómo hacer las votaciones, etc.

Estas cuestiones no obtienen las mismas respuestas en cada zona. En primer lugar, por la gran heterogeneidad de los agentes que llevan adelante el proceso. Hay CGP con directores con experiencia y otros que comenzaron su gestión este año. Hay CGP en los que predominan trabajadores de planta y otros en los que son mayoría los trabajadores contratados. Hay CGP con personal técnico y otros con mayoría de militantes políticos barriales. En segundo lugar, por la gran diferenciación que existen entre las realidades de las zonas estudiadas. La ciudad de Buenos Aires delimita, en sus tres cordones norte, centro y sur de la ciudad espacios urbanos que nada tienen que ver con los otros. En los extremos, mientras que el norte se caracteriza por una alta

concentración de zonas residenciales de alto poder adquisitivo, el sur es una muestra del creciente nivel de pobreza que sufren algunos sectores urbanos postergados. Allí se encuentran la gran mayoría de villas miserias y barrios precarios de la ciudad.

En este punto, las mismas preguntas tienen respuestas específicas concretas. Sin embargo, lo que prima en todos los casos, al elegir un camino u otro no es ya el fin planteado a nivel general en términos de la “desmitificación” del gobierno y la construcción de la “ciudadanía participativa” sino más bien el de conducir el proceso de forma tal que se desarrolle “normalmente”. En este sentido, lo que interesa es la administración del conflicto latente. Esto no quiere decir que los agentes estatales de los CGP se convierten en pequeños “maquiavelos”. Sino más bien que los ideales que guían al proceso quedan subsumidos a las problemáticas concretas que hay que afrontar. Gobernar es administrar tensiones. Y esto es lo que se plantean los agentes estatales involucrados en ello.

Sin embargo, frente a esta situación se dan distintas estrategias. El Director del CGP-Sur, al comenzar el proceso y a poco de asumir su cargo comentaba: *“Yo voy a llamar a todos, a todas las organizaciones del barrio, los partidos políticos, todos, y que si quieren venir a putearme, que vengan...”*. Esta situación, tiene su opuesto en los dichos del Director del CGP-Norte, que ya vivió una experiencia similar y no quiere volver a pasar por ella otra vez: *“Nosotros el año pasado tuvimos masividad en algunas reuniones por internas que tienen a veces que ver con lo territorial o con lo barrial de distintos grupos (...) Teníamos un poco más de gente, pero donde se hacía la reunión un terreno de disputas muy focalizado (...) Teníamos más gente, pero el proceso era menos productivo. Este año, en cambio, la apuesta fue distinta. Menos gente pero mejor calidad de las prioridades votadas”*

4. El programa del PP y la construcción de los sujetos de gobierno

Para administrar el programa de gobierno, en primer lugar hay que saber cuales son sus particularidades. Como se desprenden de las palabras citadas de los directores de los CGP el elemento más llamativo que surge al analizarlo es que tiende a superponer los campos de la política y la gestión.

En términos generales ambos campos poseen sus reglas específicas, sus apuestas, sus estrategias y sus *habitus* (1997,1995,1993,1991). Mientras que el campo político se juega un capital específico basado en el reconocimiento y la representación de intereses, en el campo de la gestión se lucha por un capital específico acumulado en base a criterios técnicos de eficacia y eficiencia en la resolución de problemas.

En nuestras sociedades, aún cuando el campo político se ha ido paulatinamente “profesionalizando”, mantiene su autonomía en relación al campo de la gestión. Las disputas políticas se dirimen en las elecciones, a partir de la movilización de los recursos que posee cada grupo o actor. Esto no quiere decir que el político no pueda actuar en el campo de la gestión. Frecuentemente el paso de uno a otro se da a partir de asumir algún cargo público. Es decir, de pasar de ser tan sólo un político para convertirse en un funcionario. Sin embargo, esto no implica que el campo se unifique sino que la misma persona actúa paralelamente en los dos. Algunas de sus acciones estarán destinadas a asegurarse una posición en el campo político y otras a obtener cierto reconocimiento en el campo de la gestión¹⁰.

La implementación del PP tiende a borrar estas demarcaciones entre el campo de la política y el campo de la gestión. Se constituye una arena de conflicto cuyas luchas atraviesan simultáneamente tanto la lógica del reconocimiento y la representación

política como la de la eficiencia técnica. El proceso incluye una lógica política, en tanto que abre el juego a los actores territoriales para disputarse el poder simbólico que otorga, por ejemplo, el de ganar la votación para elegir el consejero barrial. Pero, a la vez, incluye una lógica de gestión, en tanto que se busca dar solución a los problemas barriales bajo la modalidad de las comisiones temáticas (que este año fueron Desarrollo Urbano Local, Desarrollo Socioeconómico, Salud, Educación y Cultura y Deporte).

Como todo proceso de gobierno, el gran objetivo es poder conducirlo hacia los fines buscados. Pero estos fines no están dados de antemano sino que se constituyen en la reflexión continua que atraviesa a la misma práctica. En el caso del PP, son los funcionarios a nivel de los CGP los que están continuamente interpelados por las problemáticas que trae aparejadas la implementación en su territorio de un programa con las características descritas.

Frente a esta situación, los coordinadores de los CGP deben actuar en ambos campos a la vez. Y responderse ciertos interrogantes: ¿qué privilegiar, la apertura a todos los actores territoriales con el riesgo de que el proceso se desarrolle de manera conflictiva, sin alcanzar eficiencia en la gestión y corriendo el riesgo de ahogarse por las pujas políticas? ¿O tomarlo como una herramienta de gestión más del CGP y por lo tanto tratar de que se desarrolle con menos participación pero con un mayor nivel de “calidad” en las iniciativas votadas como prioridades presupuestarias?

Estos son los dilemas que se plantean los directores de los CGP. Como vimos al cierre del apartado anterior, en el CGP-Sur se privilegió la lógica política y en el CGP-Norte la de la gestión. Por supuesto que las respuestas también están condicionadas por las características de los barrios en los que están ubicados, las experiencias de los años anteriores, etc. En algunos casos, en los que la presencia de organizaciones políticas

es más débil, fundamentalmente en el norte de la ciudad, es más fácil conducir el proceso hacia la gestión que en los barrios del sur en los cuales existen una amplia gama de organizaciones territoriales (partidos políticos, organizaciones vecinales, presidentes de villas, etc.).

En el CGP-Norte no es que los actores políticos desaparezcan, sino más bien que se adaptan más fácilmente a la lógica de la gestión. Juan, un joven con varios años de militancia activa en el Partido Socialista nos dice: *“Esos pequeños espacios que la ciudadanía tiene en los órganos gubernamentales tiene que aprovecharlos y utilizarlos de la mejor manera tratando de llenarlos de contenido, llenarlos de gente, sino se logra el efecto contrario al que se desea: esos espacios de participación que uno tenía se empiezan a viciar, se empiezan a cerrar. Y uno en lugar de conquistar mas lugar a través de los cuales poder crecer en capacidad de gestión, en capacidad de mejorar problemas para lo barrios termina decayendo”*.

En el sur parece más difícil esta relación. Es así que, por ejemplo, Roberto, un Consejero elegido dos años consecutivos nos comenta en relación a la elección ocurrida en un Área Barrial¹¹. *“La gente de Riquelme (del peronismo tradicional) terminó llevando la elección a un enfrentamiento con el CGP. Porque llamaban a la gente diciendo hay que ir a votar a un Consejero en contra del CGP. Y el CGP decía: yo no tengo nada que ver. Pero era una cuestión, para la gente de Riquelme, de posicionamiento territorial en algo, que tampoco...Pero digamos, era como viste, una puesta....Después de estar golpeados en 2001, era una forma de sacar la cabeza...Le salió mal porque salieron terceros”*

Vale como aclaración que, aunque en algunos CGP se de con más fuerza que en otros, la realidad impone la necesaria participación del CGP en el campo político. Esto era

más marcado en los años precedentes, donde desde la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana se desarrollaba con mayor grado que en la actualidad una estrategia general para la Ciudad en su conjunto. Asegurarse la elección de un Consejero afín no sólo garantiza un trabajo más productivo a nivel de CGP sino que también permite la conducción del proceso desde el Consejo de PP, que se constituye con los Consejeros de toda la ciudad y que tiene como principal misión la de establecer el reglamento.

Quizá el caso más interesante, en relación a la tensión política-gestión se encuentra en el CGP-Centro. En este caso el proceso se desarrolla en un equilibrio constante entre ambas lógicas. Por un lado, desde el CGP se apunta claramente a la gestión. *“Tratamos de armar ese tejido. Que el PP sea parte del proceso de gestión. Que no sea una cuestión aislada, que tenga que ver con los proyectos y las cuestiones de la gestión que nosotros vamos empujando”*, dice la Coordinadora del programa. Pero para eso tiene que participar del juego, con actores que no se presentan como actores políticos sino como simples participantes: *“Sabes que hay gente que va a venir a aniquilarte, y camuflada. Y vos tenés que conducir esa participación, que todos participen, no podes salir a pegarle a nadie, por más que vos sabes quien es y cual es la intencionalidad que tiene”*

Ahora bien, más allá de como se resuelva la cuestión, el dilema atraviesa a los agentes que deben conducir el proceso y les impone estrategias para posicionarse. Aquí es donde la reflexión del gobierno se aparta definitivamente de las racionalidades implicadas en la formulación teórica del programa. Aún sabiendo que el resultado difiere del esperado, la misma lógica del proceso hace que los ideales queden a un segundo plano. El universo de lo deseable se encuentra con la realidad de lo posible. Como nos

comentó la Coordinadora del PP del CGP-Centro, se constituye *“una delgada línea que tiene que ver con la estrategia política y la estrategia técnica. No, es muy duro... (...) Ese es el punto más duro, porque todo el tiempo hace conflicto dentro tuyo. Porque uno además de ser un profesional sabe como técnicamente debería ser un proceso participativo, donde se vicia, donde es positivo...Y también es duro tener que bancarte que sea como a vos no te gustaría que fuera”*.

Esta superposición de lógicas de acción se expresa en la continua tensión entre la participación y la representación. Ésta última sigue los parámetros de la lógica política, mientras que la primera es la forma principal mediante la cual se incorpora a los individuos bajo la modalidad de la gestión “colectiva” o la “co-gestión”. Esta tensión se expresa en los participantes del proceso en dos cuestiones vinculadas entre sí: las formas de presentación colectiva para participar en el proceso y en los modos de acción que llevan a cabo por los involucrados.

Respecto al primer punto, se construye un universo poco claro. Los participantes, en general, tienen una vocación política, y muchos de ellos han participado o participan activamente en algún partido. Sin embargo, son pocos los que se presentan directamente como representantes partidarios. Por un lado, la crisis de 2001 ha impactado fuerte y muchos de los actores territoriales prefieren no mostrarse claramente. Por otro lado, el universo de interacción incluye ahora a colectivos que no se rigen por la lógica política tradicional. Por el contrario, el universo de la participación-gestión privilegia más la pertenencia de una asociación vecinal que de un partido político. Probablemente esto se deba, justamente a que éstos últimos están asociados únicamente con la política-representación.

Como nos cuenta Marta, una vecina de zona norte que forma parte grupo de “Amigos de la Plaza Félix López”, nos dice: *“Hay una cosa...de repente, a los organismos públicos el “sellito”, Asociación o Grupo...es como que le llama más la atención. Es muy diferente a “soy una vecina....No, soy la representante de la Asociación vecinos de la (plaza) Félix López. Yo se que es ridículo, pero te terminan dando más bola”*. La relación representación- participación se expresa también en la forma que adquiere la participación de los individuos. Lo que predomina es que el que está presente activamente es el “representante” de una asociación u organización. Y el resto aparece sólo en el momento de la votación final.

Respecto al segundo punto, para poder participar no alcanza sólo con los *habitus* y las prácticas políticas habituales. Los actores deben seguir además una conducta que incorpore los elementos de la gestión. En este sentido, la representación tiende a estar subordinada a la participación. Para poder ser elegido como delegado hay que participar activamente en el 75% de las reuniones de las comisiones temáticas. Y en ellas muchas veces lo que prima es la capacidad de impulso de propuestas. Al respecto Carlos, un vecino del CGP-Sur, comenta: *“lo primero que hicimos fue meternos en las comisiones temáticas (con los proyectos que ya venía trabajando la Asociación). Entonces nos metimos en la comisión de Desarrollo Urbano Local. Y fui con los proyectos. Y después me encontré con la realidad de que había 10 vecinos y ninguno había llevado proyectos, porque están trabajando en organizaciones con otro tipo de trabajo, no tienen...viste? Entonces claro, como yo llegué con las carpetas me eligieron delegado temático. Y cuando me eligieron delegado temático, para nosotros es una responsabilidad. Entonces dijimos, la única forma de que los proyectos vayan es que*

vayamos y nos postulemos para Consejero. Por eso vinieron los vecinos a apoyarme con el tema de Consejero”.

Si los momentos de la participación en Comisiones Temáticas expresan la lógica de la participación-gestión, donde se percibe más claramente la lógica del campo político es justamente en el momento de la elección a Consejero que es donde se pone en práctica un mecanismo de representación. Allí los actores movilizan todos sus recursos disponibles. Aparecen de este modo personas que sólo van a votar el último día, sin tener idea de cómo es el proceso ni de que se trata el programa. Con diferentes matices, esto ocurre en todos los barrios. *“La directora dijo que era una obligación”,* dice Laura, una chica de 20 años que votó en el Terciario donde estudia para maestra jardinera, impulsada por la directora que se postulaba para Consejera. *“A mi me invitaron de estos Amigos de las Paz (un comedor comunitario), que está en la calle Paso. Vení, que hay que apoyar a dos personas...Pensé que iba a ver algún intercambio de ideas pero no, era una votación, me sigue llamado la atención que así no se soluciona nada”,* comenta Rodolfo, un vecino de la zona centro. *“En el comedor nos dijeron que teníamos que ir a votar”,* agrega Amalia, una anciana que ya pasó los ochenta y que vive en una vivienda precaria en el sur de la ciudad.

Las tensiones política- gestión y representación- participación atraviesan, de una u otra forma a todos los participantes del programa. Se van dibujando nuevos sujetos de gobierno, diferentes al modelo de la representación política tradicional pero alejados también de un mero perfil técnico. Los nuevos sujetos de gobierno que construye el PP van a constituirse a partir de un nuevo saber técnico- político: no sólo poder decir qué es lo que le falta a la zona y cómo resolverlo sino también contar con la información

necesaria para poder “leer” los movimientos (muchas veces ocultos) de los actores políticos barriales.

Este nuevo saber va delineando nuevas moralidades: la participación, en este universo es pensada como una actitud deseable en tanto que trasciende la mera lucha política y construye a los sujetos como vehiculizadores de las demandas de los vecinos. Surge una nueva concepción de lo que es la participación política, que la emparenta con la gestión. Esto es lo que nos dijo Patricio, un joven participante de 28 años, militante del PJ y con varios años en la gestión pública en el ámbito legislativo y ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: *“(como ciudadano) sos el que genera las demandas. (...) Eso es participación ciudadana. Y la participación política es decir frente a esta demanda yo tengo que generar una oferta, una solución.”*

5. Reflexiones finales

Las tensiones política-gestión y participación-representación van delineando nuevos sujetos de gobierno. Los funcionarios no son meros técnicos sino que tienen que implicarse, en mayor o menor medida, en las prácticas políticas territoriales. Los participantes, a la vez, tienen que desarrollar habilidades técnicas para sumar a las capacidades políticas con las que cuentan previamente. Se construyen sujetos de gobierno híbridos y se desdibujan las demarcaciones previas. El universo de las interacciones se torna un espectáculo borroso, donde se mezclan las lógicas de acción, se entrecruzan las valoraciones y se reconstruyen las moralidades implicadas.

La “participación”, en el caso del PP, actúa tácticamente: relocaliza a los sujetos en el espacio y en el tiempo. Su objetivo de máxima es el de reconstruir a los sujetos y a las organizaciones sin eliminarlos. Para ello apela al mote de “ciudadana”, la mejor forma de diferenciarla de una “participación política”. Sin embargo, el concepto de ciudadanía

queda demasiado grande para esta “micropolítica” de la participación que introduce el PP. Si la referencia es el barrio, será difícil pensar en la “ciudadanía”. Como plantea Carlos, del CGP-Sur: *“Ciudadano, viste? No me va... Yo quiero tener el mote de vecino”*. La vecindad supone un acercamiento. En el “mote de vecino” se eliminan las diferencias. La cercanía espacial tiende a eliminar las distancias políticas y sociales. Como plantea Carlos, *“Hay diferencias respecto a algunas cosas, pero somos todos vecinos (...) Lo bueno de los encuentros de vecinos es que no se discute ideologías, por eso se puede llegar a amar un arco tan grande... Como no se discute ideologías, podemos ponernos de acuerdo”*.

Se percibe así una última tensión que expresa las anteriormente mencionadas: la de ciudadano-vecino. Ambos tienen un punto en común: expresan la pertenencia a un espacio social, y persiguen el ideal de un bien a la vez individual y colectivo. Sin embargo, entre ambos hay varias diferencias.

En el primer caso, el objetivo buscado es universal y se expresa en la asignación de derechos y deberes igualitarios, con la concomitante identificación del Estado como un ente externo que debe garantizarlos. La ciudadanía es un *vis a vis* frente al Estado y se expresa en un espacio territorial que excede el de la interacción cotidiana. En este sentido, la ciudadanía se acerca más a la representación que a la participación y a la política más que a la gestión.

Por el contrario, en el segundo caso, el fin perseguido es el de una solución particular que se expresa en la resolución de una problemática barrial. En este esquema el Estado no aparece como un “otro” sino como un actor más, representado en el CGP. El vecino no está *vis a vis* frente al Estado sino que lo complementa, actúan conjuntamente dentro de un espacio territorial de escala barrial. Es por ello que el

vecinazgo, tal como juega en el PP, se vincula más con la participación que con la representación y con la gestión más que con la política.

El sujeto de gobierno se construye en base a esta tensión irresoluble. El vecino participa en tanto ciudadano. Si sólo fueran vecinos, desaparecería la idea de la ciudadanía y con ella se desdibujaría el Estado en tanto institución diferenciada de la sociedad. Pero si sólo fueran ciudadanos, se haría difícil pensar en una participación de los sujetos en las prácticas de gestión. Ambos términos juegan como contrapeso y son fundamentales para la construcción de los sujetos de gobierno que se van dibujando a partir de la implementación del PP.

Bibliografía

- Bourdieu, Pierre 1997 (1994) *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción.* (Barcelona: Anagrama)
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic 1995 *Respuestas. Por una antropología reflexiva* (Mexico: Grijalbo)
- Bourdieu, Pierre 1993 (1987) *Cosas Dichas* (Barcelona: Gedisa)
- Bourdieu, Pierre 1991 *El sentido práctico* (Madrid: Taurus).
- Chartier, Roger 1996 (1994) "La quimera del origen. Foucault , la Ilustración y la Revolución Francesa" en *Escribir las prácticas* (Buenos Aires: Manantial)
- de Marinis, Pablo 1999 "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo" en Ramón Ramos Torre y Fernando García Selgas (ed.) *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea* (Madrid: CIS)

- Foucault, Michel. 1992 "Fobia al Estado", en *La vida de los hombres infames*. (Montevideo :Altamira).
- Foucault, Michel 1990 (1981) "Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política", en *Tecnologías del yo y otros textos* (Barcelona: Paidós)
- Foucault, Michel 1989 *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión* (Buenos Aires: Siglo XXI)
- Foucault, Michel 1988 "El sujeto y el poder" en Dreyfus, H y Rabinow, P *Michel Foucault, más allá del estructuralismo y la hermenéutica* (México: UAM)
- Foucault, Michel 1981 (1978) "La gubernamentalidad", en Foucault, Michel y otros, *Espacios de poder* (Madrid: La Piqueta)
- Landau Matías et al 2004 "Los discurso de la participación. Una mirada hacia la construcción de la figura del ciudadano en la prensa escrita de la ciudad de Buenos Aires". Cuaderno de Trabajo Nro 36 (Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación)
- Landau, Matías 2003 "Los múltiples significados de ser ciudadano. Ciudadanía y construcción de subjetividad en la Buenos Aires actual" en Susana Murillo (coord.) *Sujetos a la incertidumbre. Transformaciones sociales y construcción de subjetividad en la Buenos Aires actual* (Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación)
- Procacci, Giovanna 1999 "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar"; en García, Soledad y Lukes, Steven: *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* (Madrid: Siglo XXI).

- Rose, Nikolas 1997 "El gobierno de las democracias liberales 'avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo". En: *Archipiélago. Cuaderno de crítica de la cultura* 29.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter 2001 "Political power beyond the state. Problematics of government" En: *British Journal of Sociology* Nro 43, 1992

* Lic. en Sociología. Docente e investigador (FCS-UBA). Becario doctoral de CONICET. Coordinador del Área de Estudios Sociales (Departamento de Ciencias Sociales- Centro Cultural de la Cooperación).

¹ El diseño de la investigación prevé un análisis comparativo del PP con otros dos programas que apelan a la participación abierta de los vecinos. Esto, sin embargo, no será desarrollado en el presente trabajo.

² En la ciudad hay dieciséis CGP. Según la definición que da el propio GCBA: "Los Centros de Gestión y Participación son la base de la descentralización administrativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En ellos, los vecinos pueden efectuar trámites de Rentas, Registro Civil, Infracciones de tránsito, entre otros. Asimismo, pueden acceder a servicios sociales, culturales y de capacitación, realizar denuncias frente a la vulneración de sus derechos como ciudadanos o reclamar ante deficiencias en la prestación de servicios públicos. Los CGP constituyen un canal para la participación barrial, a través de diferentes instancias que promueven el protagonismo colectivo y la búsqueda consensuada de soluciones." (www.buenosaires.gov.ar)

³ Para resguardar el anonimato de los funcionarios entrevistados, evitamos referir el número de CGP analizado. Para poder distinguirlos los nombraremos como CGP-Norte, CGP-Centro y CGP-Sur respectivamente.

⁴ Se entrevistaron a vecinos que participaron activamente en las comisiones temáticas, a quienes además fueron elegidos Delegados Temáticos o Consejeros, y a quienes sólo concurren el día de cierre para votar en la elección a Consejero.

⁵ Si bien no se ha llevado a la práctica todo lo que se plantea, puede comentarse, a modo de ejemplo, que el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996) establece la creación de Comunas y, dentro de ellas, órganos consultivos con funciones de "deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión". Y el artículo 52 proclama "el carácter participativo del presupuesto".

⁶ Como plantea Foucault: "Pienso que la palabra racionalización es peligrosa. Lo que tenemos que hacer es analizar las racionalidades específicas, en lugar de invocar siempre el proceso de la racionalización en general" (1988: 229)

⁷ Esto será desarrollado en el siguiente apartado.

⁸ Según lo que hemos podido relevar, esto no era tan marcado en los años precedentes.

⁹ Los únicos límites a la acción lo pone el reglamento básico que rige al proceso, pero el mismo lejos está de precisar, como hemos visto, una modalidad de ejercicio de gobierno.

¹⁰ En general es alta la tasa de conversión entre estos dos tipos de capital, pero no siempre esto es así. Un ejemplo que demuestra la diferenciación de los campos está dada por la gran cantidad de políticos que al pasar por un muy mal desempeño como funcionarios pierden gran parte de su capital en relación a la gestión. Sin embargo, siguen participando y ganando elecciones dentro del campo político.

¹¹ Para desarrollar el PP, el territorio del CGP es dividido en unidades más pequeñas que son llamadas Áreas Barriales. En general, dentro del mismo CGP hay tres o cuatro Áreas Barriales.