

Los Usos de la Participación Ciudadana en los Programas de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires .

Matías Landau.

Cita:

Matías Landau (2007). *Los Usos de la Participación Ciudadana en los Programas de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/165>

Los usos de la participación ciudadana en los programas de gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Autor: Matías Landau (matiaslandau@hotmail.com)

Presentación

Las reflexiones que expondremos a continuación resumen algunos de los puntos más significativos de una investigación desarrollada entre los años 2004 y 2006 para la tesis de la Maestría en Investigación en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FCS/UBA)¹ e incorporan algunas ideas en estado embrionario surgidas de un trabajo de tesis en curso en el marco del Doctorado en Sociología en co-tutela entre l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), de Paris y la Universidad de Buenos Aires (UBA). A los fines de lograr una exposición clara y sintética hemos decidido estructurar el trabajo en seis apartados. En el primero se describe cual fue el enfoque adoptado en la investigación. En el segundo se presentan los rasgos centrales del diseño de investigación desarrollado. En el tercero, cuarto y quinto se desarrollan los puntos más importantes del análisis empírico. Por último, en el sexto, se hace un cierre y se plantean algunas conclusiones.

I. Cuestión de ciudadanía, autoridad estatal y participación ciudadana.

La investigación desarrollada pretende ser un aporte al debate actual en torno a la articulación existente entre Estado, ciudadanía y participación. Hemos partido de un supuesto teórico claro: no tratar a la ciudadanía como un concepto teórico cerrado sino como un proceso socio-histórico abierto en permanente transformación². La diferencia entre estos dos enfoques es clara. Las miradas que parten de pensar a la ciudadanía como un concepto cuyas características estarían determinadas a priori, corren el riesgo de caer en un análisis netamente normativo, en el que se tiende a medir el estado “actual” o “real” de la ciudadanía en relación con su meta “ideal”. Este es el caso de quienes basan sus estudios en una concepción cerrada

¹ Landau, Matías: *La participación promovida por el Estado. Transformaciones en el vínculo entre las autoridades estatales y los ciudadanos en la ciudad de Buenos Aires*, mimeo, 2006.

² En este punto nos basamos en los aportes de varios autores, entre los que podemos citar Procacci, G., “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*, Siglo XXI, Madrid, 1999; Andrenacci, L. “Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía”; ponencia presentada en el Vº Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional de Río Cuarto, 14 al 17 de noviembre de 2001; Isin, E.: “Who is the new citizen? Towards a genealogy” en *Citizenship Studies* (Londres) Vol 1, Nro 1, 1997; Osborne, T. y Rose, N.: “Governing cities: notes on the spacialisation of virtue” en *Revista Environment and Planning D: Society and Space*, volume 17, Londres, 1999.

de la visión marshalliana de la ciudadanía³: una delimitación apriorística de los derechos que conformarían la ciudadanía impide analizar el proceso histórico y político mediante el cual se constituyen algunos derechos mientras que otros pierden significado o interés. Proceso que, en todos los casos, supone relaciones conflictivas y construcciones temporarias de equilibrios de poder. En otras palabras, no permiten responder al interrogante de por qué y cómo es que determinada demanda social puede llegar a ser concebida como un derecho mientras que otras no. Pero es también el caso de quienes vinculan, con una fuerza inusitada en los últimos años, a la ciudadanía con la participación ciudadana. Si la ciudadanía plena es aquella que se expresa en el espacio público sólo a partir del acceso a diversos canales de participación institucionalizados, todo repliegue sobre el mundo privado o toda irrupción de una forma de participación no englobada en los términos deseados es visto como un déficit ciudadano que debe ser resuelto a partir de una “educación” que permita el desarrollo del compromiso cívico⁴.

No nos oponemos a los ideales que se plantean en estas dos formas de concebir a la ciudadanía. En efecto, ¿quién podría abiertamente mostrarse en contra de la universalización de derechos civiles, políticos y sociales? ¿Y quien podría plantearse manifiestamente en contra del desarrollo de espacios institucionalizados de participación? Lo que impugnamos a estas visiones no es el ideal a alcanzar sino la utilización de este ideal en la práctica de investigación social. En primer lugar, porque conducen a investigaciones que tienden a mensurar la ciudadanía. Partiendo de un estado “ideal”, tienden a plantear cuanto más “cerca” o más “lejos” nos encontramos de alcanzar la meta deseada. En segundo lugar, porque conducen a estudios en los se elimina de la ciudadanía todo elemento de contingencia histórica. En efecto, o bien tienden a plantear marcos de referencia a-históricos, universalizando la categoría de ciudadanía que defienden (el “ciudadano participativo”, el

³ En el famoso ensayo “Ciudadanía y clase social”, publicado en 1949, T. H. Marshall plantea que la constitución de la ciudadanía se da a partir de un proceso histórico que esta determinado por la creciente adquisición de derechos que tienen momentos formativos en épocas diferentes. Los tres elementos son: el elemento civil que alude a los derechos necesarios para la libertad individual; el elemento político que refiere al derecho de participar en el ejercicio del poder político ya sea como miembro o elector; y finalmente, el elemento social que se asocia a los derechos tendientes a gozar de un mínimo de bienestar económico y seguridad, al derecho a gozar del patrimonio social y a vivir conforme a los estándares de la sociedad. Por esto la más plena expresión de la ciudadanía requiere en términos un Estado de Bienestar liberal democrático ya que es el único que garantiza todos los derechos. Cf. Marshall, T. H.: “Ciudadanía y clase social”, en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Nro 79, Madrid, 1997. Para una buena reseña sobre la discusión pos-marshalliana en las teorías sobre la ciudadanía cf. Ágora Nro 7, Buenos Aires, Invierno de 1997.

⁴ Esta elección teórica favorece la circulación de discursos que tienden a valorar positivamente ciertas formas de participación y negativamente a otras. La participación ciudadana sería aquella destinada a velar por el “bien común”, y se diferenciaría de otras formas de participación sectorial como la política o sindical. Este mismo esquema interpretativo lleva a calificar a ciertas movilizaciones sociales como “ciudadanas” frente a otras que no lo serían. En Argentina la distinción es clara, por ejemplo, en la forma en que los medios de comunicación tratan diferencialmente las marchas o protestas hechas por grupos que velan por la seguridad de los “vecinos” (particularmente las convocadas por Juan Carlos Blumberg) y las realizadas por grupos sindicales, políticos o piqueteros.

“ciudadano social”), o bien enmarcan los análisis en una historicidad lineal, evolutiva y desiderativa (la ciudadanía “debería” deslizarse hacia una forma determinada de Estado, la ciudadanía “debería” conducir a una total participación de los ciudadanos en el espacio público).

A nuestro modo de ver, un análisis social debe enfocarse principalmente en dos direcciones. En primer lugar, al estudio de los modos de conformación de las ideas, los conceptos, los discursos y las prácticas sociales que en la actualidad se plantean como naturales. En otras palabras, a problematizar lo que aparece como a-problemático. En segundo lugar, al estudio de las consecuencias que tiene en la actualidad la circulación de esas ideas, conceptos, discursos y prácticas. Es decir, a interpretar cómo todo ello se hace presente en la configuración del mundo social⁵.

En lo referente a los problemas asociados a la ciudadanía esto nos conduce en una dirección que nos separa nítidamente de las ya mencionadas. A nuestros ojos la ciudadanía debe ser tratada desde una perspectiva *estratégica*. Más que hablar de ciudadanía a secas nos parece más pertinente hablar de *cuestión de ciudadanía* y de *estrategia de ciudadanía*⁶. Para ser breves, resumiremos estos dos conceptos en pocas palabras⁷. Plantear que la ciudadanía es una *cuestión* supone subrayar su carácter problemático. Ello no está fundado en una mera decisión teórica sino en una constatación histórica, expresada por primera vez en la historia de las democracias liberales luego de los sucesos parisinos de 1848. Por entonces se creía fervientemente en que, a partir de la puesta en práctica por primera vez del sufragio universal, se expresaría finalmente la soberanía del pueblo. Esta idea estaba sustentada en una fe ciega en los valores republicanos y en el lenguaje del derecho que llevaba a creer que un cambio en la condición política de los ciudadanos tendría una consecuencia inmediata en la modificación de sus condiciones de vida. En otras palabras, que la novedad de su status político (expresado mediante el derecho al voto) redundaría en una alteración de su situación social (expresado

⁵ No pretendemos originalidad alguna en esta elección, puesto que creemos fervientemente, siguiendo las enseñanzas que nos dejaron los padres fundadores de la sociología, de Marx a Weber y de Durkheim a Elías, que para comprender sociológicamente que pasa hoy hay que hacer, como plantea Castel, una “historia del presente”. Cf. Castel, R. “Michel Foucault et l’histoire du présent”, en Hatchuel, A, Pezet, E, Starkey, K y Lenay, O, *Gouvernement, organisation et gestion: l’héritage de Michel Foucault*, Presses de l’Université de Laval, Québec, 2005, p.52. Esta aclaración, que en otro momento quizá hubiese sido innecesaria, en la actualidad debe ser explicitada dada la pérdida de perspectiva histórica en la que ha caído gran parte de la producción de la sociología actual.

⁶ La expresión “estrategia de ciudadanía” la hemos tomado de Procacci para quien “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”. Cf. Procacci, G, op. cit, p. 16. Aclaremos que cuando hablamos de estrategia no nos referimos a un proceso que puede ser atribuido a la decisión maniquea de una persona o grupo en particular, sino que refiere como ha planteado Foucault a un efecto de conjunto.

⁷ Para una profundización teórica ver Landau, M.: *La participación promovida por el Estado. Transformaciones en el vínculo entre las autoridades estatales y los ciudadanos en la ciudad de Buenos Aires*, op. cit.

fundamentalmente a partir del derecho al trabajo). Sin embargo esto no fue así, lo que llevó al enfrentamiento del pueblo de París con sus representantes de la Asamblea.

Estos hechos inauguraron la dimensión problemática de la ciudadanía. Ésta se había vuelto en una *cuestión* a resolver, compuesta por dos problemas que surgen conjuntamente como dos caras de la misma moneda: la *cuestión política* y la *cuestión social*. En cuanto a la *cuestión política*, nos encontramos con una problemática asociada al fenómeno de la *representación*. Los ciudadanos de París consideraban a los miembros de la Asamblea como sus primeros representantes legítimos. Su “traición” dará lugar a que, como plantea Donzelot, el pueblo no se sienta desde entonces “representado más que por él mismo”⁸. Este cuadro da muestra de una fragilidad que, a la luz de los hombres políticos de la época, habrá que resolver sino se quiere recaer recurrentemente en sucesos de este tipo. Para ello habrá que modificar sustancialmente la forma en que se piensa el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes. En cuanto a la *cuestión social*, se hace presente una problemática vinculada a las relaciones de *gobierno*. Por entonces había quedado de manifiesto que el lenguaje del derecho no era una herramienta eficaz para la regulación de los conflictos sociales. Se hacía menester, entonces, la construcción de “lo social”, una nueva realidad que no podrá ser reducida ni a lo civil ni a lo político y cuya resolución, si bien opera sobre determinadas personas o problemas concretos, se hace en nombre del bienestar de la sociedad en su conjunto⁹. Ahora bien, para actuar sobre lo social habrá que modificar la concepción acerca de qué significa *gobernar*, puesto que las teorías contractualistas aún intentaban infructuosamente “hacer derivar la idea de gobierno de los principios de la soberanía”¹⁰. Este nuevo escenario va a permitir que comiencen a difundirse las voces de aquellos que proclamaban pensar al poder desde la óptica del “arte de gobierno”, y a desarrollarse el proceso que Foucault denomina gubernamentalización del Estado¹¹. A través de él las diferentes autoridades estatales comenzarán a conformarse a partir del desarrollo de un saber científico-técnico asociado fundamentalmente a las nacientes ciencias del comportamiento como la psicología, la criminología, la sociología, etc.

⁸ Donzelot, J. : *L' invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Éditions du Seuil, Paris, 1994, p.32.

⁹ Sin dudas uno de los aportes más valiosos sobre el proceso de construcción de “lo social” junto al ya mencionado de Donzelot es el ya clásico libro de Castel, R. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Paidós, Buenos Aires, 1995.

¹⁰ Foucault, M. “La gubernamentalidad”, en Foucault, Michel y otros, *Espacios de poder*, La Piqueta, Madrid, 1991, p.20.

¹¹ Cf. sobre este punto Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population*, Ed. Gallimard, Paris, 2004 ; Michel Foucault, “La gubernamentalidad”, op. cit; Michel Foucault, “Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política”, en *Tecnologías del yo y otros textos*, Paidós, Barcelona, 1990 (1981); Michel Foucault, “El sujeto y el poder” en H. Dreyfus y P. Rabinow, *Michel Foucault, más allá de la hermenéutica y el estructuralismo*, UNAM, Mexico, 1988.

Las diferentes formas de resolver la *cuestión de ciudadanía* darán lugar a lo que hemos denominado *estrategia de ciudadanía*. Una determinada estrategia define un modo específico a la vez de concebir y de resolver los problemas asociados a la *cuestión política* y a la *cuestión social*. El análisis estratégico permite correr el eje de la normatividad asociada al concepto de ciudadanía puesto que cada *estrategia de ciudadanía* puede ser caracterizada por una forma específica de concebir una imagen ideal de lo que debería ser el ciudadano y de la forma en que éste debería vincularse con las instituciones estatales. En este sentido, las valoraciones normativas propias de cada época pueden ser interpretadas como respuestas específicas a las particularidades históricas de los problemas asociados a la cuestión de ciudadanía.

Si seguimos este enfoque es posible interpretar la irrupción de la asociación “ciudadanía-participación” como parte fundamental de la estrategia de ciudadanía contemporánea. A los fines de ganar en brevedad, y con el riesgo de sonar simplistas, podemos plantear que la necesidad de resolver los problemas asociados a la cuestión política y a la cuestión social dieron origen a la constitución de dos tipos de autoridad: la autoridad representativa y la autoridad gubernamental. La primera supone que su palabra está autorizada para hablar en nombre de sus representados. La segunda supone un reconocimiento de un saber científico-técnico en nombre del cual se configuran diversas acciones tendientes a mejorar la vida de la población.

Desde mediados del siglo XIX, en las democracias liberales han encontrado dos modos bien diferentes de resolución de la cuestión de ciudadanía. Hasta la década del '70 del siglo XX, la cuestión de ciudadanía fue resuelta a partir de un proceso de estatalización de las autoridades representativas y gubernamentales. La construcción de las burocracias estatales y el desarrollo de los Estados Sociales dieron cuenta de este proceso. Las autoridades estatales se conformaron a partir de esta doble dimensión representativa y gubernamental: ellas encarnaban a la vez el saber científico-técnico y la representación. Su palabra tenía un valor universal, en tanto que encarnaba a la vez el valor de del conocimiento y la voz del pueblo. Y su acción podía plantearse como una acción desinteresada, cuyo única misión estaba destinada a la búsqueda del bien general¹².

Este marco comenzará a cambiar hacia mediados de los años '70 del siglo pasado. Si hasta entonces el desarrollo de la autoridad estatal podía ser vista como una herramienta para hacer frente a la cuestión de ciudadanía, desde ese momento se volverá ella misma una *cuestión*. La autoridad estatal comenzará a ser fuertemente cuestionada tanto desde su dimensión representativa como en su dimensión gubernamental. La ciudadanía dejará de ser

¹² Los análisis realizados por Bourdieu en relación a la constitución del campo burocrático permiten percibir este proceso. Cf. Bourdieu, P. “Espíritus de estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en *Razones prácticas*, Anagrama, Barcelona, 1997.

pensada entonces como un proceso de adquisición de derechos, como en el esquema marshalliano, y tenderá a asociarse cada vez más al ideal de la participación. Es en este marco que comenzarán tomarán fuerza diversos discursos que plantean la necesidad de desarrollar la democracia participativa, de “empoderar” a los ciudadanos para que colaboren con las autoridades en el marco del “buen gobierno”¹³, de dejar de lado modos de gestión estado-céntricos para privilegiar la “governance”¹⁴, de fomentar los proceso de descentralización a los fines de “acercar” el Estado a los ciudadanos¹⁵.

II. la participación promovida por el Estado en la ciudad de Buenos Aires.

En este esquema, el espacio de la ciudad adquiere un interés renovado ya que es percibido como el ámbito ideal para generar políticas que favorezcan los procesos de descentralización y participación ciudadana. Es en este marco que debe comprenderse el proceso de autonomización de la ciudad de Buenos Aires, llevado a cabo en 1996 y el posterior desarrollo de diversos programas estatales implementados de manera participativa que hemos investigado. Enmarcar la participación ciudadana dentro de la estrategia de ciudadanía contemporánea nos permite evitar caer en una mirada a-histórica y normativa y problematizar lo que aparece como natural. Sin embargo, aún nos queda la tarea de analizar que efectos tiene la puesta en práctica de esta idea respecto a la ciudadanía. Esto lo intentamos hacer a partir del análisis de lo que hemos denominado la *participación promovida por el Estado* en la ciudad de Buenos Aires.

Dentro de la *participación promovida por el Estado* comprendemos los programas gubernamentales cuya implementación supone un llamado a la participación de los vecinos en asambleas abiertas coordinadas por autoridades estatales en las diversas zonas de la ciudad. Este tipo de participación se caracteriza por: 1. Plantear una modalidad de participación abierta a cualquier grupo, y poner como única condición para participar la pertenencia territorial al barrio en el que se desarrollan las discusiones. 2. No poner abiertamente en juego

¹³ Respecto al “buen gobierno”, Stoker indica que “el buen gobierno reconoce la capacidad de obtener que las cosas sean hechas, pero no se basa en el poder del gobierno en emplear la autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar”. Cf: Stoker “El “buen gobierno” como teoría”: cinco propuestas”. En: www.unesco.org/issj/rics155/stokerspa.html. En sus proposiciones la palabra autoridad desaparece y es reemplazada por los conceptos de “coordinación”, “integración”, o “regulación”.

¹⁴ Una de las definiciones más difundidas de la governance es la de Renate Mayntz, que la plantea a la gouvernance como “una nueva manera de gobernar, menos jerárquica, donde los actores públicos y privado toman parte y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas”. Cf. Mayntz, R: “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia No 21, Caracas, 2000, p.151.

¹⁵ En 1997, el BM publica el Informe sobre Desarrollo Mundial “El Estado en un mundo cambiante”, en el que se promueven una amplia gama de reformas estatales tendientes no ya a reducir su injerencia en relación a la economía, sino a “acercar el Estado a la sociedad” (p. 125) y “salvar la distancia entre el Estado y el ciudadano” (p. 147).

recursos económicos. Muchas otras iniciativas de fomento de participación se vinculan con una novedosa modalidad de distribución de recursos públicos. Aquí se pueden englobar los programas de capacitación laboral, de desempleo, etc., que fomentan el desarrollo de organizaciones vecinales para que éstas se constituyan en vehiculadoras de la ayuda estatal.

3. No poder ser reducida a ningún mecanismo formal de participación establecidos por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires como contrapeso de los mecanismos representativos de elección de autoridades, como son por ejemplo, la audiencia pública o el juicio político.

4. No ser reductible a ninguna temática en particular. La *participación promovida por el Estado* solamente identifica un punto de partida desde el cual se piensa una modalidad específica de implementación de un programa estatal. Es por ello que la misma se hace presente en problemáticas muy diversas entre si.

Al no estar limitada ni por el universo de participantes, ni por la lucha por apropiación y distribución de recursos económicos, ni por un marco jurídico rígido, ni por una problemática específica, la *participación promovida por el Estado* se constituye en un medio ideal para responder al principal interrogante que nos hemos planteado. Esto es: ¿qué consecuencias tiene la incorporación de la participación ciudadana en los programas de gobierno para la constitución del vínculo que une a las autoridades estatales y los habitantes de la ciudad?

En la Ciudad de Buenos Aires este tipo de participación la hemos observado en tres programas estatales implementados por distintas secretarías porteñas¹⁶ en vinculación con los distintos Centros de Gestión y Participación (CGP)¹⁷. Estos son el Presupuesto Participativo (PP), el Programa de Prevención del Delito (PPD) y el Programa de Diseño Participativo del Paisaje (PDPP). Estas iniciativas tienen como punto de partida la idea de descentralizar la acción del Estado y de fomentar la participación ciudadana en las políticas de gestión estatales del presupuesto, la seguridad y los espacios verdes públicos respectivamente. La lógica común que las engloba y las diferentes temáticas a las que refieren hicieron factible y enriquecedora la comparación entre ellas.

El PP se puso en marcha en 2002, como respuesta a la crisis política de finales de 2001. El proceso del PP '05 se dividía en diversas etapas. En el foro promotor, las autoridades del CGP establecían, junto a organizaciones barriales, la implementación del PP en la zona. A

¹⁶ A partir de la asunción de Jorge Telerman como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2005, se sancionó una nueva ley de Ministerios, que entre otras cosas modificó la denominación de Secretaría por la de Ministerio. Sin embargo, como nuestro trabajo de campo fue previo a estas transformaciones, mantendremos la denominación que existía entonces.

¹⁷ Al momento de hacer la investigación la base de la desconcentración administrativa de la Ciudad de Buenos Aires eran los Centros de Gestión y Participación (CGP), hoy transformados en Centros de Gestión y Participación Comunal (CGPC). La Ciudad estaba dividida en 16 CGPs, en los cuales los vecinos podían realizar distintos trámites administrativos. A la vez, los CGPs eran los ámbitos de participación local, a través de los cuales se llevaban adelante distintos programas englobados dentro de la *participación promovida por el Estado*.

partir de allí se establecía un cronograma para el ciclo de asambleas barriales en donde se desarrollaba el trabajo en comisiones temáticas. Durante cuatro encuentros, coordinados por personal de los CGPs, los participantes desarrollaban diversos proyectos vinculados a cada una de las temáticas. Luego se establecía una ronda de consultas con las secretarías involucradas y finalmente se desarrollaba el cierre del proceso, con una jornada en la que, mediante una votación, los vecinos elegían algunos de los proyectos presentados, a los cuales se los denominaba “prioridades”. Éste era el momento también de la elección de “Consejeros del Presupuesto Participativo”¹⁸, entre los distintos Delegados que se postularan para ocupar dicho cargo.

El PPD nace en el año 2000 de la mano de un convenio firmado entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional para implementar en territorio porteño el “Plan Nacional de Prevención del Delito Urbano”, cuyo objetivo principal estaba dado por el desarrollo de una estrategia de prevención basada en la participación de los vecinos en asambleas coordinadas por autoridades estatales. La modalidad del programa está basada en la realización de reuniones regulares (en general se hace por lo menos una al mes) en las que los vecinos acuden para transmitir sus inquietudes a los coordinadores de los programas. Uno de los objetivos fundamentales que se plantea el programa es el de la elaboración de un “mapa del delito” de la zona, a partir de los aportes de los participantes. La información obtenida les permitiría a los coordinadores establecer una estrategia de resolución de los problemas, en colaboración directa con las autoridades que se consideran pertinentes en cada caso.

El PDPP se crea en el año 2003 a partir de una iniciativa de un funcionario del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de desarrollar una metodología participativa para consensuar los usos de los espacios verdes públicos de la ciudad. Durante 2003 se realizaron diversas experiencias en distintas plazas de escala barrial, aunque luego muchas de las obras que debían ejecutar lo que se había consensuado con los participantes, no se realizaron. En 2004, año en el que realizamos el seguimiento de la implementación del programa, el PDPP se encargó de desarrollar un proceso participativo en el Parque Indoamericano, el segundo espacio verde en extensión de la Ciudad de Buenos Aires, situado en una de las zonas más desfavorecidas de la ciudad. El proceso contempló diversos momentos: la difusión de la experiencia a partir de la realización de una Jornadas de Diagnóstico Participativo, la conformación de comisiones temáticas que trabajaban semanalmente en las instalaciones del CGP coordinadas por personal estatal, la realización de la Jornadas de Diseño Participativo en la que se consensuaron diversos usos para el parque y la conformación posterior de un grupo estable y la elección de autoridades de la Mesa de

¹⁸ El Consejo del Presupuesto Participativo es un órgano compuesto por dos Consejeros elegidos en cada uno de los 16 CGP de la ciudad. Su tarea es hacer un seguimiento de las prioridades votadas, y confeccionar junto a las autoridades estatales, el reglamento que regirá el PP del año siguiente.

Trabajo y Consenso (MTC)¹⁹ del Parque Indoamericano.

A los fines de hacer un seguimiento exhaustivo de cada uno de los programas seleccionamos tres zonas diferentes de la ciudad a través de la elección de tres CGPs (situados respectivamente en el norte, centro y sur) que refieren a diferentes sectores socioeconómicos predominantes²⁰. Hemos realizado observaciones participantes en las reuniones semanales llevadas a cabo por cada uno de los programas analizados. Nuestra presencia regular a lo largo de un período anual en cada uno de los programas la obtuvimos a partir de presenciar 29 reuniones del PP, 18 del PPD y 21 del PDPP²¹. Esta información fue complementada con análisis de documentos y con la realización de entrevistas a autoridades estatales de los distintos niveles del gobierno (secretarios, subsecretarios, directores de los programas analizados, directores de los CGPs, coordinadores de los programas analizados en el ámbito de los CGPs) y a participantes de los mismos. En total, se realizaron 50 entrevistas.

Pese a algunas diferencias que pudimos encontrar en la implementación del mismo programa en diversas zonas o de distintos programas en la misma zona, hemos ponderado un análisis que no se plantea hacer una mera comparación sino que privilegia una reflexión tendiente a dilucidar los aspectos generales que pueden encontrarse subyacentemente en todos los casos analizados. Es decir, más allá de las diferencias lo que nos interesa es analizar las características particulares enmarcadas en la relación autoridad estatal-participante que se construye en la participación promovida por el Estado.

El análisis parte de una constatación paradójica que hemos denominado la “crisis de nacimiento” de las autoridades estatales en la ciudad de Buenos Aires. El proceso de autonomización inaugura por primera vez en la ciudad la *cuestión de ciudadanía* en toda su magnitud, puesto que hasta entonces los habitantes de la ciudad eran sólo “vecinos” de ésta, pero no sus “ciudadanos”, en tanto que no constituían su propio poder político. Esto conduce a que por primera vez las autoridades estatales de la ciudad desarrollen a la vez la dimensión gubernamental y representativa. Sin embargo, esto se desarrolla en un contexto marcado por el descreimiento y la crítica respecto de la autoridad estatal en general. Es más, nos atreveríamos a decir que el nacimiento de las autoridades estatales en la ciudad de Buenos

¹⁹ La MTC es una asociación constituida por vecinos a instancias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene a su cargo tareas de colaboración en la gestión y cuidado del parque. Esta modalidad es implementada, desde hace más de diez años en el Parque Avellaneda, otro gran espacio verde situado al sur de la ciudad.

²⁰ Para mantener el anonimato de nuestros entrevistados, hemos decidido referenciar a los tres CGPs seleccionados como CGP-norte, CGP-centro y CGP-sur. Como dato de relevancia, la Encuesta Anual de Hogares del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, realizada en 2004, muestra que mientras que en el CGP-norte, el ingreso promedio por habitante es de \$ 1586, y en el CGP-centro es de \$ 996, en el CGP-sur es de sólo \$ 623 (Diario Clarín, 19/09/05). Por otra parte, según datos del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, en la zona del CGP-sur se concentran 14 de las 21 villas de emergencia de la Ciudad (Diario Clarín, 27/09/05).

²¹ La diferencia en el número de observaciones tiene dos causas. Por un lado, en el caso del PPD, en momentos de comenzar la investigación la presencia del plan en la zona sur era muy escasa, puesto que estaban en proceso de cambio de coordinadores. Por otro, en el caso del PDPP, el proceso se realizó solamente en una de las áreas estudiadas.

Aires es una consecuencia de esta situación de descrédito de las autoridades estatales. En este sentido, las autoridades estatales a nivel urbano, a diferencia de lo que ocurrió a nivel nacional, nacen en crisis.

Las críticas a las que tienen que hacer frente son dos. De un lado, a la mirada que plantea que la acción estatal es intrínsecamente ineficiente. Del otro, al pensamiento que asegura que los funcionarios no representan más un interés universal sino su propio objetivo personal. Como vemos estas dos críticas apuntan a las dos dimensiones constitutivas de la autoridad estatal. En los dos próximos apartados nos concentraremos en analizar cómo el universo construido por la participación promovida por el Estado puede ser pensado como una consecuencia de esta situación. Y cómo la implementación de los programas tiene un impacto significativo en la construcción de la naturaleza del vínculo que une a autoridades estatales y ciudadanos.

III. La búsqueda de eficiencia, el efecto bumerang y la desmitificación del mito del distanciamiento.

Al poco tiempo de asumir el primer Jefe de Gobierno electo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estableció por decreto la creación de un programa de descentralización administrativa. Entre los considerandos del decreto que lo creo decía que “resulta indispensable descentralizar determinadas prestaciones y servicios, con el propósito de lograr una mayor celeridad en la tramitación, toma y ejecución de decisiones, *acercando* el gobierno de la ciudad a la gente y facilitando la participación (Decreto N° 13-GCBA-96, las cursivas son nuestras). Esta vinculación entre participación, descentralización, eficiencia y acercamiento entre “el gobierno” y “la gente” aparecerá recurrentemente tanto en las justificaciones que dieron lugar al proceso descentralizador en la ciudad como en los argumentos planteados aquellos que deciden implementar el PP, el PDPP y el PPD. En estos casos, la incorporación de la participación ciudadana desarrollada en el ámbito de los CGPs, parte del supuesto de que ella constituye el mejor camino para lograr una eficiencia en la gestión del problema concreto que se quiere resolver, ya sea porque permitiría generar un diagnóstico más claro del problema, porque facilitaría una acción estatal más rápida, o porque conduciría a una mejor distribución de los recursos públicos. En todos estos casos, se construye una relación directa entre mayor eficiencia y mayor “cercanía” entre autoridades estatales y ciudadanos.

Ahora bien, lo que muestra el análisis del complejo relacional en el que se desenvuelven los programas²² es que quienes implementan y coordinan los programas no tienen el manejo de los diversos órganos ejecutivos que tienen a su cargo la realización de las obras o las acciones que se han decidido participativamente. En el caso del PP o del PDPP, las decisiones acordadas participativamente sólo pueden hacerse efectivas a partir de la implicancia de diversas secretarías u entes gubernamentales que no son las que tienen a su cargo la coordinación del proceso. En lo relativo al PPD, los coordinadores sólo pueden actuar en tanto mediadores entre la demanda de los participantes y diversas agencias gubernamentales (secretaría estatales, policía, etc.) y privadas (por ejemplo la empresa Trenes de Buenos Aires). Hay varias situaciones problemáticas que aparecen durante la implementación de los programas analizados: el problema de escala, puesto que hay varias decisiones tomadas participativamente que son en realidad en una escala ciudad, como la decisión de abrir una escuela en determinado barrio; los tiempos del estado, puesto que hay varias decisiones participativas que contradicen una planificación estatal hecha previamente, como por ejemplo un plan anual de poda de árboles; los diagnósticos técnicos, puesto que hay decisiones tomadas por los participantes que son inviables, como por ejemplo la construcción de un puente en una zona no apta para ello; y por último, las disputas entre las distintas secretarías, ya que el Estado no es un todo uniforme sino que dentro del mismo conviven diversas agencias que no siempre tienen el mismo objetivo ni la misma visión.

Esta situación hace que los participantes y coordinadores de los programas presenten recurrentemente el miedo, muchas veces hecho realidad, de que no se materialicen los acuerdos alcanzados. Esto hace surgir lo que hemos denominado el temor del “efecto bumerang”, definido claramente a partir de las palabras del coordinador del PDPP: *“Nosotros transferíamos después lo que habíamos hecho y el que tenía que hacer la obra no la hacía. (...) No importa que la experiencia participativa haya sido exitosa, porque lo que genera es el bumerang desalentador que es todo lo contrario de lo que quisiste generar”*. Este miedo latente nos permite ver que la inclusión de la participación no es sinónimo necesario de mayor eficiencia de la acción estatal. El *efecto bumerang* amenaza con desencadenar, a los ojos de los involucrados, una consecuencia paradójica: los procesos participativos, en lugar de

²² La extensión de la ponencia nos impide presentar una descripción empírica minuciosa que permita clarificar el análisis que proponemos. Una descripción más profunda de los procesos puede leerse en Landau, M. *La participación promovida por el Estado*, op. cit; Landau, M. “Las tensiones de la participación. Apuntes sobre la implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires” en *Revista Laboratorio* (Buenos Aires), 2004, Año 6, Nro 16; Landau, M. La inclusión de la participación en los programas de gobierno del GCBA. El caso del Diseño Participativo del Parque Indoamericano. VII Seminario Red-Muni “La gestión local en Argentina: Situación y perspectivas”, Buenos Aires, 2005; Landau, M. “La paradoja de la representación en los programas de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista Question*, Nro 10, La Plata, otoño de 2006.

contribuir a “acercar” y regenerar el vínculo entre gobernantes y gobernados, pueden contribuir a agudizar la debilidad del mismo.

Un análisis simplista de esta situación podría plantear que, en tanto que la ineficiencia proviene del complejo entramado de vínculos que trascienden a las autoridades y a los programas que llevan adelante la *participación promovida por el Estado*, y que ésta es la causa de la susceptibilidad que se genera entre los diversos actores involucrados, si se concentraran las funciones en manos de unos pocos, quizá podría lograrse un nivel de eficiencia mayor y un mayor “acercamiento” gobernante-gobernado. Sin embargo, no es esta clase de pregunta la que nos parece fructífera hacer. Si la hiciéramos, no saldríamos de plantear un ideal (“la participación como solución de los problemas de ineficiencia estatal y de “lejanía” entre gobernantes y gobernados”) y un diagnóstico que tendría como único objetivo mostrarnos cuanto más cerca o más lejos estamos de acceder a ese ideal. Caeríamos en un análisis normativo y en una mensurabilidad de la participación, dos elementos que expresamente queremos evitar, como ya hemos planteado. Pero además cometeríamos otro error: el de creer que la relación que se establece entre los coordinadores de los programas y los participantes puede aislarse e independizarse respecto del complejo entramado relacional que es el Estado. Por otro lado, una explicación de este tipo no nos permitiría comprender por qué los programas se mantienen en el tiempo aún cuando los mismos funcionarios plantean que la eficiencia de los programas no depende solo de ellos y temen por el “efecto bumerang” que les pueda generar. En otras palabras, no nos interesa preguntarnos: ¿por qué los programas no son eficientes? O, ¿cómo deberían ser para serlo? Sino: ¿por qué los programas se mantienen en el tiempo, aún cuando su postulado de eficiencia es por lo menos problemático?

Una frase expresada por un ex Coordinador General del PP, nos permite comenzar una explicación posible de este fenómeno. Este funcionario nos decía: “*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*”. Esta frase nos inspiró para desarrollar una categoría analítica, la *desmitificación del gobierno*, que puede ser utilizada para interpretar los programas seleccionados y, con ello, abrir una posible puerta de entrada para descifrar las nuevas modalidades de relación que intentan construir estos procesos.

Para plantear a qué nos referimos con desmitificación del gobierno, nos parece útil recordar brevemente los aportes que hiciera Roland Barthes en relación al análisis del *mito*. Para este autor el mito es un “sistema semiológico segundo”²³ en el que el significado del

²³ Cf. Barthes, Roland, *Mitologías*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003, p. 205.

sistema lingüístico es capturado y detenido por el significado mítico. Barthes diferencia al significante lingüístico y al significante mítico otorgándoles los nombres de sentido y forma respectivamente. “Al devenir forma, el sentido aleja su contingencia, se vacía, se empobrece, no queda más que la letra”²⁴. La significación mítica se hace posible justamente porque la forma suplanta al sentido: de esta manera, “detiene” la palabra e impone una sola interpretación. En este sentido, la significación mítica tiene un carácter imperativo, que construye un habla “despolitizada”²⁵ donde se evidencia una “pérdida de su cualidad histórica”²⁶.

Ahora bien, ¿cuál es el mito sobre el gobierno, que las autoridades quieren desmitificar? Creemos que es el *mito del distanciamiento*, que funda como “natural” la idea según la cual la ineficiencia estatal debía ser explicada por la distancia creciente de las autoridades respecto de los ciudadanos. Aboy Carlés describe cómo diversos análisis sociales, a partir de mediados de los ´60, comienzan a reflexionar sobre el vínculo que los ciudadanos tienen con la política a partir de lo que denomina el fenómeno del *distanciamiento*. Según el autor: “el distanciamiento político se define así a partir de dos dimensiones constitutivas: una práctico social y otra ético crítica. En su aspecto práctico social el distanciamiento es el proceso progresivo y continuo de alejamiento de individuos y grupos de la actividad política. En su aspecto ético crítico, el distanciamiento consiste en la generalización de una actitud de desconfianza y/u hostilidad hacia la actividad política”²⁷. Aboy Carlés muestra cómo esta noción de distanciamiento está fundada sobre la idea de que existe una clara escisión entre lo político y lo social, y en relación a ello una identidad previa de los ciudadanos en tanto representados, respecto a los políticos en tanto representantes. Lo que la idea de distanciamiento pretende plantear es que “la política no expresa la sociedad”, o en términos del lenguaje cotidiano “que los políticos están lejos de la gente”²⁸.

Retomando la definición de la noción de distanciamiento acuñada por Aboy Carlés, podemos plantear que, en los últimos años, la dimensión ético crítica se fue escindiendo de la práctico social. Con esto no queremos decir que los ciudadanos dejaron de alejarse de la actividad política. Sino que se naturalizó una concepción que mostraba a los políticos como seres autosuficientes a los que nos les interesaba en lo más mínimo “acercarse” a los

²⁴ Ibidem, p. 208.

²⁵ Ibidem, p. 231.

²⁶ Ibidem, p. 238.

²⁷ Aboy Carlés, G. Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem, Homo Sapiens, Rosario, 2001, p.23.

²⁸ Ibidem, p. 28. La crítica que Aboy Carlés establece a los análisis que parten de la idea del distanciamiento político le permite luego avanzar sobre una mirada alternativa sobre la constitución del proceso de representación y la construcción de identidades políticas. Nosotros compartimos su planteo. Sobre la vinculación entre la dimensión representativa de la autoridad estatal y el mito del distanciamiento hablaremos en el siguiente apartado.

ciudadanos para resolverles los problemas. En otras palabras, la idea de *distanciamiento* se constituyó como un *mito*. La significación de esta mitología del distanciamiento se estableció a partir de una multiplicidad de significantes diferentes: noticias en los diarios, notas periodísticas, construcción de categorías de análisis políticos, etc. Nos parece que en el *mito del distanciamiento*, cualquier significante asociado a la ineficiente acción del Estado era impelido a significar la “lejanía” entre gobernantes y gobernados.

La construcción de este mito supuso una abolición de la historicidad del signo, construyendo un habla despolitizada y “eterna” que mostraba a los políticos y autoridades estatales como seres interesados únicamente en su provecho personal, y desinteresados absolutamente en establecer cualquier vínculo con los gobernados y resolverles a éstos sus problemas. En este sentido, creemos que si bien los análisis sobre la “ineficiencia” estatal y la “crisis de representación”, en un primer momento pudieron establecerse sobre un análisis histórico-político, luego fueron “capturados” por la significación mítica, obligándolos a despojarse de lo histórico y lo político, “naturalizando” y “eternizando” la imagen de los políticos que el *mito del distanciamiento* obligaba a significar: éstos son egoístas, no les interesa acercarse a los problemas de la gente, no escuchan las demandas ciudadanas y consecuentemente no les dan solución alguna, por ello es que el Estado es ineficiente.

Esto nos permite plantear que al mismo nivel de la búsqueda de nuevas herramientas tendientes a generar eficiencia estatal se encontraba el deseo de desmontar el vínculo mítico que une “ineficiencia” con “lejanía” entre autoridades estatales y ciudadanos. En otras palabras, dentro del escenario construido por el mito del distanciamiento, no es sólo la cuestión de la eficiencia lo que hace que los programas cobren sentido. Es por ello que pese a que los programas están atravesados por problemas respecto a la resolución práctica de las demandas planteadas participativamente, los mismos mantienen una de sus razones de ser.

Esto nos permite plantear que las autoridades estatales a cargo de los programas tienen una tarea desmitificadora: la incorporación de los participantes en relación a ellos, la apertura de la “trastienda” del Estado, tiene como objetivo desarticular el *mito del distanciamiento*. En los tres programas analizados se percibe el esfuerzo de los coordinadores por mostrar su “buena intención” y su receptividad respecto a los participantes. En todos los casos hemos podido comprobar que en general, cuando se logra sortear la desconfianza inicial, se establece una buena relación entre los coordinadores de los programas a nivel barrial o las autoridades de los CGPs con los participantes. Los primeros se esfuerzan por mostrar que intentan “todo lo posible” y los segundos valoran la actitud, y comprenden que su accionar está sumamente limitado a causa del complejo relacional que ya hemos mencionado.

IV. La paradoja de la representación y el juego del doble reconocimiento.

El argumento que plantea que la “cercanía” entre ciudadanos y autoridades estatales contribuiría a establecer una gestión más eficiente también se expresa en lo relativo a la relación de representación. En este caso se planteará la idea según la cual una mayor “cercanía” permitiría recuperar el reconocimiento del vínculo representativo. En efecto, la gran mayoría de los funcionarios entrevistados, como muchos otros, están genuinamente preocupados por la reconstrucción del vínculo que los une con sus representados y creen ver en los procesos participativos una forma efectiva de avanzar hacia la resolución de esta cuestión.

Ahora bien, sin entrar en el análisis de los diversos aportes teóricos que muestran la difícil complementariedad de representación y participación²⁹, lo que podemos plantear a partir de los datos obtenidos a partir del análisis empírico realizado es que la incorporación de la *participación promovida por el Estado* crea una paradoja: aunque surge como una forma de reconstruir el vínculo de representación institucional, construye un ámbito de deliberación del que surgen nuevos representantes. En el caso del PP se eligen “delegados temáticos” en cada una de las comisiones y luego, entre todos ellos, dos “Consejeros del PP” que representan a cada CGP en el “Consejo del PP”, un ente compuesto por los consejeros de todas las zonas de la ciudad y las autoridades estatales. Este Consejo tiene a su cargo la elaboración del reglamento y el seguimiento de las prioridades luego de finalizado el proceso participativo. En cuanto al DPP, el proceso contempla la construcción de una Mesa de Trabajo y Consenso (MTC), que representa a los vecinos de la zona y se encarga de co-administrar el parque en relación directa con el encargado gubernamental para hacerlo. La MTC es dirigida por un presidente. El caso del PPD es el más particular. Allí no existe elección de autoridades como en los dos otros casos. Sin embargo, esto no impide que en algunos casos surjan asociaciones de vecinos que tienden a constituirse como los referentes de los participantes y en autoerigirse en representantes de los vecinos de la zona.

Denominaremos a la representación surgida de los programas analizados como *representación participativa*, para diferenciarla de la *representación institucional* que detentan los funcionarios. Se crea así un escenario en el que la representación participativa podría llegar a enfrentarse con la representación institucional. La paradoja se crea sobre el siguiente círculo: 1. Los procesos de participación suspenden los procedimientos habituales de la representación institucional. Todas las opiniones se presentan como iguales en tanto que

²⁹ Cf. Bourdieu, P. “La delegación y el fetichismo político” en *Cosas Dichas*, Gedisa, Buenos Aires, 1988; Bourdieu, P. “La représentation politique. Elements pour une théorie du champ politique”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales Nro 36-37*, París, 1981; Novaro, M. *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Homo Sapiens, Rosario, 2000.

forman parte del espacio conjunto de deliberación. 2. A través de la deliberación, surge, de distintas formas, un nuevo espacio de representación. En tanto que la posibilidad de participar es universal, el nuevo representante se ve tentado a arrogarse la representación de quien no ha tomado parte de la deliberación, pero podría haberlo hecho. 3. Este nuevo representante, muchas veces, se plantea como el verdadero representante de los “vecinos” o los “ciudadanos” del barrio. Esta nueva forma de representación participativa amenaza con enfrentarse a la representación institucional que detentan las autoridades estatales que coordinan cada uno de los programas. Por lo tanto, lo que comenzó siendo pensado como un remedio, corre el riesgo de agudizar la enfermedad.

La situación creada por la paradoja de la representación también da lugar, retomando la expresión ya utilizada, a otro posible “efecto bumerang”. Esto es así porque, por un lado, se genera una mediación adicional entre los participantes y los funcionarios, encarnada en los representantes participativos. Y, por el otro, porque estos últimos tienden a arrogarse la representación de “los vecinos”, y poner en entredicho de este modo a la representación encarnada en los funcionarios. Esta situación no puede ser interpretada como una falencia de funcionamiento de los programas, sino que, a nuestro criterio, es el resultado de la lógica misma del proceso de representación que se instituye a partir del carácter participativo de los programas analizados.

Ahora bien, la emergencia de la *representación participativa* no es una consecuencia no deseada de la implementación de los programas sino que constituye, en diverso grado y forma, un elemento constitutivo fundamental de los mismos. La pregunta que surge naturalmente es: ¿por qué los programas tienden a construir esta *representación participativa* aún con las consecuencias que tiene ésta para la emergencia de la *paradoja de la representación*? Para esbozar una posible respuesta a esta cuestión es menester incorporar la relación entre representación y reconocimiento, lo que nos permitirá alejarnos de la metáfora espacial sobre la que se asienta la idea de clásica de representación que está en la base del *mito del distanciamiento*.

A nuestro criterio la noción de autoridad remite a tres dimensiones inescindibles: decisión, autonomía, y reconocimiento. Para que una autoridad sea tal no sólo debe tener una relativa autonomía en la toma de decisiones sino que las mismas deben ser reconocidas por quien se ve afectado por ellas. Esto implica que la dimensión del reconocimiento supone la participación de los dos polos de la relación. Esto nos permite ver que la dimensión del reconocimiento es inherente a cualquier proceso de constitución de autoridades representativas.

Ahora bien, si la constitución de la autoridad representativa supone un proceso que involucra tanto a quien reconoce como a quien es reconocido, podemos afirmar que la

dimensión del reconocimiento no sólo constituye a las autoridades representativas como tales sino también a los representados³⁰. Lo que subyace al proceso de distanciamiento en sus dimensiones histórico-social y ético-crítica planteadas por Aboy Carlés (y que luego deviene en *mito del distanciamiento* a partir de la deshistorización y la despolitización del signo), no es otra cosa que la crisis de un modelo de reconocimiento mutuo entre las autoridades representativas tradicionales (encarnadas fundamentalmente en los líderes políticos, sindicales y en las autoridades estatales) y sus representados. En el caso de las autoridades representativas constituidas en un proceso organizativo (como por ejemplo un representante sindical, estudiantil o de una organización comunitaria), plantear que las mismas no representan el interés del grupo supone *desconocerlas* en el sentido de negarles el *reconocimiento*. En el caso de las autoridades estatales este proceso de *desconocimiento* está en la base de la creencia de que no se rigen por una búsqueda del bien público sino de un provecho personal.

El problema del reconocimiento está en la base de lo que hemos denominado la crisis de nacimiento de las autoridades estatales en la ciudad de Buenos Aires. Frente a esta situación, desde el mismo momento de la autonomización se han dado lugar a la constitución de diversos intentos de resolución de esta cuestión. Una de ellas está asociada con la creación, por parte de las instituciones estatales, de mecanismos de consulta y reclamo individual³¹. Otra forma está dada por la construcción de diversos “Consejos” de los que participan variadas organizaciones políticas, sociales o profesionales. A partir de ellos se construye un proceso de consulta sobre temas específicos en donde las decisiones se toman por consenso³².

En el caso de la construcción de vías institucionales para canalizar el reclamo individual, nos mantenemos dentro de la relación autoridad estatal-ciudadano, sin mediación

³⁰ Aquí hay que recordar que en tanto que el representante inscribe el interés del representado en un medio diferente de la que había sido formulada construye y transforma ese interés. El representante no es un mero agente pasivo sino que es activo, y mediante esa actividad construye la identidad de los representados. Cf. Laclau, E. *Emancipación y diferencia*, Ed. Ariel, Buenos Aires, 1996.

³¹ Como analiza López una de las funciones otorgadas a los Directores Generales mediante la resolución que creó los CGPs es la de recibir quejas, reclamos y denuncias de los vecinos de la ciudad. Paralelamente se consolidó un sistema de reclamo individual canalizado a través de diversas modalidades. En el caso del PPD, por ejemplo, los vecinos pueden hacer su reclamo directamente a través de Internet. Cf. López, Leandro: “La participación ciudadana a través del reclamo vecinal a principios del siglo XXI”, Informe Final Becas de Investigación Junior, CLACSO, Buenos Aires, 2005.

³² En la ciudad de Buenos Aires la Constitución prevé el funcionamiento del Consejo de Planeamiento Estratégico, del Consejo de Salud, del Consejo del Plan Urbano Ambiental, entre otros. Si bien en un contexto diferente del analizado por nosotros, encontramos en Frederic un análisis profundo sobre el lugar que ocupa la noción de reconocimiento en esta última modalidad. La autora analiza profundamente cómo un proceso de descentralización llevado a cabo por un municipio del Gran Buenos Aires en la década del '90 tuvo como resultado la centralización del poder en manos de los funcionarios estatales. Esto surge porque para ser incluidas dentro de los Consejos de Organizaciones Comunitarias (COC), y constituirse en interlocutores del Estado, éstas debían inscribirse previamente en una lista elaborada por la municipalidad. Esta situación, dice la autora, llevaba a que “más que las asociaciones fueran consideradas representativas de los individuos que las integraban, era el Estado quien instituía la representación, designándolo *reconocimiento*”. Cf. Frederic, S.: *Buenos Vecinos, Malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Ed. Prometeo, Bs. Ass, 2004, p.190.

organizativa alguna. En modelo de los Consejos Consultivos, por el contrario, se establece una relación autoridad estatal-organización, y los ciudadanos se presuponen ya representados por éstas³³. Ahora bien, pese a esta diferencia, podemos encontrar en estas dos modalidades algo en común, que separan a ambas de la *participación promovida por el Estado*: ellas no se configuran como una instancia de construcción de una *representación participativa*. La dimensión del *reconocimiento* se juega en el primer caso entre autoridades y ciudadanos y en el segundo entre autoridades y organizaciones.

La inclusión de la *representación participativa*, una instancia adicional de construcción de un lazo representativo que sólo existe a través del programa que lo establece, es lo que va a hacer de la *participación promovida por el Estado* un proceso en el que la cuestión del reconocimiento se hace presente de una forma más compleja, dando origen a lo que llamaremos el *juego del doble reconocimiento*. Éste estará constituido por dos procesos simultáneos: uno, vinculado con el reconocimiento entre las *autoridades estatales* y los *representantes participativos*; otro, relacionado con el reconocimiento de los *representantes participativos* y los participantes. Estos dos procesos forman parte de un juego simultáneo: los participantes reconocen a los *representantes participativos* porque éstos son reconocidos a su vez por las autoridades en tanto figuras que encarnan la representación institucional. La actividad de los *representantes institucionales* construye la identidad de los *representantes participativos* y la de éstos últimos la identidad de los participantes.

El reconocimiento que las *autoridades estatales* hacen de los *representantes participativos* les permite a éstos últimos acceder a un nivel de representación que excede al que poseían antes de su participación en el programa. Pero a la vez este mismo proceso les posibilita a las primeras recuperar, aunque mediadamente, la imagen perdida de las autoridades estatales como encarnación misma del bien público y el interés general. Esto se da porque para que las autoridades participativas sean reconocidas por los participantes como representantes de “los vecinos” o del “barrio” es necesario reconocer a la vez que son sólo las autoridades estatales las que pueden otorgarles ese lugar puesto que son ellas las que encarnan la representación de la sociedad toda y la búsqueda del bien público general.

En este sentido es posible afirmar que lo novedoso de estos procesos no es la relación de reconocimiento (pues ésta es constitutiva de cualquier forma de construcción de autoridad representativa) sino el modo a través del cual el mismo se establece, que supone que para profundizar el reconocimiento es necesario la constitución de la *representación participativa*, aún cuando ésta presente los peligros e inconvenientes mencionados a partir de la *paradoja de la representación*. *El juego del doble reconocimiento* no sólo hace de contrapeso a la

³³ Por ejemplo en la presentación del Consejo de Planeamiento Estratégico en el sitio del GCBA se expresa que “no hay participación directa de los ciudadanos por sí mismos, sino en representación de organizaciones”. Véase: <http://www.buenosaires2010.org.ar/consejo/consejo.asp>

paradoja de la representación sino que posibilita que las tensiones expresadas entre autoridades institucionales y participativas no puedan estallar en una conflictividad directa y manifiesta. Mediante este juego las autoridades estatales invisten de autoridad, es decir reconocen, a determinados grupos o sujetos en tanto *representantes participativos*, haciéndolos portadores de la voz de los vecinos. Y éstos últimos, a la vez, para ser reconocidos como tales deben reconocer a la *representación institucional* que constituye a la *autoridad estatal* que los está invistiendo de autoridad.

Para cerrar este apartado nos parece conveniente resaltar una cuestión que nos parece central. Como hemos visto, los programas analizados introducen una diferencia respecto a los procesos de incorporación de reclamos individuales mediante una descentralización administrativa, a la construcción de Consejos Consultivos, o incluso a la implementación de programas sociales organizaciones vía organizaciones de la sociedad civil. En todos ellos los individuos o las organizaciones se mantienen como tales y construyen un espacio de interlocución vis-à-vis con el Estado. Ahora bien, la particularidad del *juego del doble reconocimiento* está dado en que a través de él no sólo se tiende a generar o regenerar un reconocimiento entre autoridades estatales e individuos u organizaciones sino que emerge un espacio nuevo que tiende, en el extremo, a reconfigurar a los individuos y las organizaciones que participan, en tanto que los *representantes participativos* ya no representan solamente a su organización originaria sino que gozan de un status representativo más amplio. Así, no se crea un espacio vis-à-vis con el Estado sino un espacio común en el que las diferencias se tornan borrosas. Analizar cómo se establece este vínculo nos conducirá al último apartado de esta ponencia.

V. El rol pedagógico y el gobierno de la desconfianza.

El reconocimiento de un universo de desconfianza y la retórica de la construcción de la confianza forman parte del vínculo cotidiano que se construye en los programas analizados. Algunas se expresan entre los participantes entre sí, puesto que muchos ven en los otros actitudes mezquinas tendientes a sacar provecho personal sin importarle el bien colectivo. Otras se interponen entre los participantes y las autoridades estatales. Los primeros tienden a creer que las decisiones están tomadas de antemano o que son manipuladas por los funcionarios. También sobrevuela la idea de que las autoridades no materializarán las decisiones tomadas en el proceso. Las segundas tienden a creer, por un lado, que algunas organizaciones utilizan estos espacios para confrontar con el gobierno, boicotear el espacio participativo y, en definitiva, hacer fracasar el programa. Y, por el otro, tiende a descreer de las capacidades técnicas y de la posibilidad de trabajar conjuntamente con los participantes.

Hay varias cuestiones a remarcar en relación la presencia recurrente de esta desconfianza. En primer lugar, que la misma no puede ser pensada como una consecuencia no deseada de los programas. Por el contrario, es justamente esta desconfianza la que está en el origen de las iniciativas y la que se plantea que es posible erradicar a partir del “acercamiento” entre autoridades y ciudadanos. En segundo lugar, que pese a que la desconfianza está presente desde el momento mismo en que los programas se ponen en marcha, ésta no es tan fuerte como para hacerlos naufragar. Esto es así por razones que son a la vez de carácter valorativo (tantos unos como otros creen en el Estado) y práctico (los programas son, para muchos participantes, una ventanilla más del Estado a donde recurrir).

Ahora bien, el reconocimiento de la desconfianza existente es visto por parte de los involucrados como un problema a resolver. Esta situación lleva a que la “construcción de la confianza” aparezca como uno de los objetivos fundamentales que se proponen los actores. En una de las entrevistas realizadas a un subsecretario, éste nos decía en alusión a los programas participativos: *“Me parece que el secreto es si podemos construir confianza. Si los vecinos pueden creernos a nosotros, y si yo puedo creer que los vecinos no son todos chiflados”*. El problema que se plantea es justamente cómo hacer para lograr tal objetivo. La respuesta que encontramos recurrentemente en las palabras de nuestros entrevistados es que para evitar que la desconfianza sea tal que haga fracasar a los programas se hace necesario el desarrollo de un “aprendizaje” tanto sobre los participantes como sobre las autoridades estatales. Esto supone pensar que los programas, para poder sobrevivir, deben desarrollar un rol pedagógico sobre los diversos involucrados. Los participantes deberían aprender a plantear sus demandas en un lenguaje técnico y dejar de lado los reclamos vagos de difícil solución. Para ello no sólo deberían comenzar por conocer los límites e incumbencias del Estado, sino que además deberían comprometerse en el seguimiento y control de su pedido. Las autoridades deberían aprender a ser flexibles a los aportes de los participantes y adquirir los conocimientos necesarios que les permitan maniobrar frente a las diversas tensiones que atraviesan las distintas fases de los procesos participativos. En otras palabras, deben aprender una tarea de coordinación.

El objetivo de máxima sería lograr la posibilidad de alcanzar a que todos los involucrados hablen un “mismo lenguaje”. Para ello el espacio destinado al “diagnóstico participativo”, presente en los tres programas, es central: éste es visto como el espacio en que se desarrollaría la posibilidad de la construcción de un verdadero diálogo entre los involucrados³⁴. Mediante el diagnóstico se busca, por un lado, la afinidad entre los mismos

³⁴ Los tres programas otorgan un lugar central al diagnóstico. El PP se abre, en cada zona, con una reunión en la que las organizaciones de la zona, los consejeros del PP y los funcionarios del CGP tratan de generar un diagnóstico de los principales problemas que deberían ser tratados en el proceso. En el PDPP se realizaron unas Jornadas específicamente de Diagnóstico Participativo, y luego, las Jornadas de Diseño Participativo se abrieron

participantes. Como expresaba el Coordinador General del PDPP: “*Para nosotros el diagnóstico es central. El lugar donde se generan las tensiones más fuertes [entre los vecinos]. En todo el proceso tratamos de estimular un concepto más bien solidario que contrarreste la imposición de posturas, haciéndoles entender que en esto tenía que haber un acuerdo común de cómo usamos la plaza.* Y, por el otro, una sintonía entre participantes y autoridades. En palabras de una coordinadora del PP, uno de los mayores desafíos es “*mejorar la información previa con la que entran los vecinos al proceso, lo que se llama diagnóstico participativo Los vecinos lo interpretan como una rendición de cuentas acerca de que se ha hecho con lo que ya se votó, nosotros creemos que tiene que ver con tener una mirada compartida acerca de cuales son los problemas mas urgentes en la agenda de cada barrio*”.

La matriz temporal que subyace a la idea de un “aprendizaje” no puede ser comprendida sino es en relación con otra idea que aparece recurrentemente: la creencia de que los celos entre los participantes y las autoridades son causa de la “novedad” que implican estos programas participativos y que, por tanto, serán eliminadas paulatinamente. Ahora bien, esta visión nos parece que debe ser problematizada. Las autoridades estatales se conformaron a partir de un proceso de diferenciación del campo burocrático respecto del campo político³⁵. Esto es lo que hace posible que toda autoridad estatal pueda hablar en nombre de la sociedad toda y no solamente de aquellos que lo eligieron. En otras palabras, ella existe en tanto que puede presentarse como encarnando el bien general y no un interés particular. Esto sólo se hizo posible a partir de un proceso de autonomización de las autoridades estatales, y por ende, de diferenciación respecto de los simples ciudadanos. La figura que se crea es la de un Estado que está vis-à-vis respecto de la ciudadanía. Ahora bien, la incorporación de la *participación promovida por el Estado* tiene como consecuencia una transformación profunda en este esquema. En el escenario planteado por los programas, el Estado no aparece como un “otro” sino como un actor más, encarnado en las diversas autoridades estatales que toman parte del proceso. A partir del proceso de “aprendizaje” de los participantes, los “vecinos” no están vis-à-vis frente al Estado sino que se conforman como un actor más interno al proceso de implementación de la política pública.

Ahora bien, la eliminación de la imagen del vis-à-vis entre Estado y ciudadanos conduciría que los límites entre unos y otros, que en otro momento estuvieron claramente definidos, tiendan a borrararse. Pero, como hemos podido presenciar en diversas ocasiones,

con un espacio de elaboración de un diagnóstico grupal. En el caso del PPD, el diagnóstico se hace presente mediante la figura del “mapa del delito”, que hace referencia a la construcción de un estado de situación de las diversas situaciones de inseguridad vividas en el barrio.

³⁵ Cf. Bourdieu, P. “La delegación y el fetichismo político” op. cit.; Bourdieu, P. “La representation politique. Elements pour une théorie du champ politique”, op. cit.

los límites tienden a reaparecer recurrentemente. Y esto es porque en determinados momentos las autoridades estatales marcan claramente la diferencia de valor de su opinión, en tanto encarnación del “interés de todos” respecto a los puntos de vista “particulares” de los participantes, aún de quienes son elegidos como representantes³⁶. Esta situación no debe interpretarse como una falta de compromiso de las autoridades respecto de los programas, o como una mentira que éstos les plantean a los participantes. Más bien, es el resultado del lugar que ocupan unos y otros en el proceso. Estas palabras nos permiten plantear que la idea del aprendizaje que da lugar al rol pedagógico es de difícil concreción, ya que de llevarse al extremo se borrarían las diferencias que separan a autoridades estatales y ciudadanos, algo que parece difícil que pueda ocurrir. Es por ello que creemos que el rol pedagógico no debe ser interpretado como un objetivo realmente alcanzable sino como la manera misma de estructurar el vínculo dentro de un modo que denominamos *gobierno de la desconfianza*. Veamos cómo se expresa esta cuestión.

Si estamos de acuerdo en que la diferenciación entre autoridades estatales y participantes reaparecerá una y otra vez, será sumamente improbable que se elimine por completo la sensación de desconfianza que se pretende erradicar, puesto que en todo momento los participantes tenderán a pensar que las autoridades estatales no reconocen lo hecho en el proceso participativo, y las primeras tenderán a percibir que los participantes quieren imponer sus visiones “particulares” y por ende, “pasarles por encima”. Esta situación constituye un límite para la constitución de un “aprendizaje perfecto”. En efecto, es muy difícil pensar que en algún momento estas desconfianzas mutuas sean superadas.

Ahora bien, esta última afirmación nos conduce a repensar el status mismo de la noción de desconfianza. Esto es porque la misma ya no puede ser considerada únicamente con una dimensión de confrontación que se eliminaría con el tiempo sino que ocuparía una plaza esencial en la estructuración del vínculo mismo generado por los programas. Ahora bien, en razón de verdad, sugerir que la desconfianza es constitutiva del vínculo que une a autoridades y ciudadanos no traería consigo ninguna novedad. En un libro reciente Rosanvallon se ocupa precisamente de esta cuestión. Según su análisis, lo que constituye a las autoridades estatales en las democracias representativas no es sólo su legitimidad sino fundamentalmente la confianza depositada en ellas. Mientras que la primera hace referencia a cualidad jurídico-procedural, la segunda constituye un fenómeno más complejo que añade una dimensión moral (la integridad) y una dimensión substancial (la preocupación por el bien común)³⁷. Esta

³⁶ En relación con esta cuestión, el coordinador del DPP nos decía: [Nosotros le decimos a los vecinos] “Esto es para que Uds. puedan debatir entre Uds. y entre Uds. debatir con el gobierno”(…). Y lo que suceda con los vecinos que no participaron, que los representamos nosotros porque estamos en el gobierno, porque los vecinos que no están también son parte de la plaza.

³⁷ Cf. Rosanvallon, P. *La contre-democratie. La politique à l'âge de la défiance*, Ed. Seuil, Paris, 2006, p. 11-13.

disociación entre legitimidad y confianza supone, para el autor, un problema central de la historia de las democracias. Desde el mismo momento en que se establece la “fractura del derecho” comienza a establecerse lo que Rosanvallon denomina la “entropía representativa”³⁸. A nuestro criterio, esta entropía está en la base del proceso mismo de autonomización que forma la autoridad estatal en sus dimensiones representativa y gubernamental. Ahora bien, lo que introduce de interesante Rosanvallon es la idea de que esta entropía representativa va a dar lugar a un proceso que el denomina de “desconfianza democrática”, cuyo objetivo es “velar para que el poder elegido se mantenga fiel a sus compromisos, encontrar los medios que permitan mantener la exigencia inicial de un servicio al bien común”³⁹. Esto le lleva a plantear que si uno analiza la historia de las democracias, éstas no sólo tienden a organizar un sistema electoral-representativo sino también una serie de contra-poderes tendientes a vigilar, controlar y juzgar a las autoridades. Es decir que toda democracia organiza a su vez una contra-democracia. “Esta contra-democracia no es lo contrario a la democracia, es más bien (...) la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral”⁴⁰. Si bien es cierto, entonces, que la desconfianza no constituye un desvío de la democracia sino que es constitutiva de esta, también lo es que esta ha crecido a niveles inéditos en los últimos años, constituyendo lo que Rosanvallon denomina una “sociedad de la desconfianza”⁴¹.

Las palabras de Rosanvallon podemos ver que, en razón de verdad, la relación de confianza absoluta entre autoridades y representantes es imposible. Por lo tanto, plantear que la desconfianza constituye una parte esencial del vínculo no traería nada de nuevo dentro del universo democrático. ¿Qué es, a nuestro criterio, lo verdaderamente novedoso? Creemos que es un modo particular de organización de la desconfianza que podríamos denominar el *gobierno de la desconfianza*.

El universo “contra-democrático” del que nos habla Rosanvallon está constituido por una clara diferenciación de actores y funciones. Mientras que los gobernantes tienen como función administrar y gestionar, los diversos actores e instituciones que conforman el universo contra-democrático tienen como objetivo controlar, vigilar, juzgar, evaluar. Este esquema, que no es nuevo, se intensificó con la consolidación de la “sociedad de la desconfianza”, dando lugar a la emergencia de una serie de nuevas instancias mediante las cuales se hace presente la organización de la desconfianza: organizaciones de la sociedad civil encargadas de velar por la “transparencia” de los gobernantes, difusión de programas de televisión encargados de denunciar actos de corrupción, creación de Defensorías del Pueblo,

³⁸ Ibidem, p. 20.

³⁹ Ibidem, p. 15.

⁴⁰ Ibidem, p. 16.

⁴¹ Idem.

proliferación de diversos “Observatorios”, construcción de “ratings de transparencia” para comparar a diferentes países, utilización creciente de Internet como medio de control sobre los agentes del Estado⁴², etc. En algunos casos son instituciones no gubernamentales las que llevan a cabo estas tareas (por ejemplo aquellas destinadas a controlar la transparencia en el uso de recursos públicos, las declaraciones patrimoniales de los candidatos, etc.). En otros son empresas privadas (por ejemplo los medios de comunicación que incluyen distintos medios de denunciar casos de corrupción, malversación de fondos, etc.). Existen también mecanismos formales estructurados por el mismo Estado para su control (como son las Oficinas Anticorrupción o las Defensorías del Pueblo). Ahora bien, pese a las claras diferencias existentes entre estas distintas instancias, hay un punto en común: la separación clara entre quienes tienen la tarea de gobernar y quienes la de controlar. El supuesto que subyace a todas estas instancias es que las autoridades estatales son las que representan el interés común y las que tienen el saber técnico para gestionar los problemas de la sociedad. El control que hay que ejercer sobre ellas es sólo para velar que no se aparten de su camino, no para reemplazarlas. Es decir, para velar para que efectivamente trabajen en representación del “bien público” y lo hagan con “eficiencia”. En este sentido el modo de estructurar la desconfianza es “externo” a la acción de gobierno. Los ciudadanos controlan, evalúan y vigilan a las autoridades, pero no actúan junto a ellas. En todos estos mecanismos se constituye un universo en el que se mantiene el esquema clásico de relación vis-à-vis entre autoridades y ciudadanos.

La participación promovida por el Estado, a diferencia de todos estos procedimientos, modifica profundamente el modo de organización de la desconfianza ya que la incorpora dentro del mismo espacio de gobierno, dando origen a lo que denominamos el *gobierno de la desconfianza*. Los participantes y los representantes participativos están incluidos dentro del proceso de toma de decisión y de construcción de políticas públicas. En este sentido, no son actores “externos” que interpelan a las autoridades estatales desde una posición no gubernamental. Por el contrario, son nuevos actores “internos” dentro del complejo proceso de toma de decisión. Los ciudadanos actúan conjuntamente en un espacio de interacción con las autoridades. El simple movimiento que nos conduce de organizar la desconfianza por fuera del proceso de toma de decisión de gobierno a incorporarla al interior de los programas mismos trae aparejado consecuencias de relevancia en la construcción del vínculo entre las autoridades estatales y los ciudadanos, con las tensiones a las que hemos referido.

Esto nos permite comprender por qué el rol pedagógico no debe ser interpretado como un objetivo a ser alcanzado sino como un modo de articulación de relaciones en sí mismo, que no puede ser comprendido si no es en relación directa con el *gobierno de la desconfianza*. Si

⁴² En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno Jorge Telerman llegó a instalar una cámara en su despacho para que los vecinos de la ciudad de Buenos Aires pudieran observarlo mientras trabajaba.

recuperamos las categorías propuestas en los dos apartados previos podemos ver que lo que caracteriza al *gobierno de la desconfianza* es un juego de tensiones antagónicas. El *efecto bumerang* y la *paradoja de la representación* tienen un efecto que tiende a la confrontación. La *desmitificación del gobierno* y el *juego del doble reconocimiento* establecen un contrapeso que hace posible la integración. Los programas se mantienen siempre en el límite entre estas dos tendencias, generando un delicado equilibrio. Es por eso que los programas parecen estar siempre en crisis, siempre por hacerse, siempre por aprenderse. Sin embargo, esta característica de aparente fragilidad es la base misma de su constitución.

Palabras finales

Las líneas que hemos volcado en esta ponencia pretenden ser un aporte al análisis del modo en que la incorporación de la participación en los programas de gobierno impacta en el modo de estructuración del vínculo que une autoridades estatales y ciudadanos en el ámbito urbano. En la elección de nuestro enfoque hemos tratado de alejarnos explícitamente de un modelo normativo que conduciría a una evaluación de los mismos. Por el contrario, hemos privilegiado una mirada que pretende situar la emergencia de la “participación ciudadana” como parte de una estrategia de ciudadanía contemporánea sin por ello caer en una explicación histórico-estructural que desatienda la pregunta por la estructuración del universo de interacción de los diversos actores involucrados.

Es por ello que prestando particular interés en las tensiones que se expresan en la implementación de los programas hemos avanzado a la construcción de categorías analíticas que, si bien sólo deben ser comprendidas como parte del proceso vivido en la Ciudad de Buenos Aires y en ese sentido no pretenden ser universalizables, pueden contribuir al análisis de otras situaciones en las que se incorpora la participación de los ciudadanos en espacios de deliberación y decisión compartidos con autoridades estatales.